



Ελληνική Δημοκρατία
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Ο κοινοτικός προϋπολογισμός μετά το 2021 και ο πιθανός
αντίκτυπος στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα**

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπων:

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης

Σπουδαστής:

Χρήστος Τσαπακίδης

ΑΘΗΝΑ - 2018

ΕΣΛΔΑ

©2018 Χρήστος Τσαπακίδης

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.

Αθήνα, 11/12/2018

Υπογραφή

Περίληψη

Με αφορμή τη δημοσίευση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, η παρούσα εργασία εξετάζει μία σειρά θεμάτων σχετικά με τις χρηματοδοτικές ροές από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς την Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, εξετάζεται το θεωρητικό πλαίσιο που καλύπτει τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και οι θεωρητικές προσεγγίσεις που προσπαθούν να ερμηνεύσουν τη διαδικασία κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Έπειτα, εξετάζουμε αναλυτικότερα τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αναδεικνύοντας τις διαφορές του έναντι των εθνικών, ανατρέχοντας στην ιστορική του πορεία και επισημαίνοντας ορισμένα βασικά του στοιχεία. Στη συνέχεια, αναλύουμε τα κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

Τέλος, επικεντρωνόμαστε στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα, με κύρια εστίαση στην Πολιτική Συνοχής και την Κοινή Αγροτική Πολιτική, που διαχρονικά αποτελούν τις βασικότερες πηγές εισροών από την ΕΕ. Έτσι, μπορούμε να διαπιστώσουμε κατά πόσο η Ελλάδα ωφελείται ή ζημιώνεται από την πρόταση της Επιτροπής.

Λέξεις-κλειδιά: πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, κοινοτικός προϋπολογισμός, Πολιτική Συνοχής, Κοινή Αγροτική Πολιτική, Ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά, δημοσιονομικός φεντεραλισμός

Abstract

Following the release of the European Commission's proposal on the multiannual financial framework 2021-2027, the present paper examines a number of issues concerning the financial flows from the European Union to Greece. First of all, we focus on the theoretical framework that defines the European integration process, along with the theoretical approaches that try to interpret the process for the creation and approval of the EU budget.

Next, we examine more thoroughly the EU budget by highlighting its differences against national budgets, presenting its historical path and pointing out some of its more important elements. Consequently, we analyse the most significant points of the Commission's proposal on the new multiannual financial framework 2021-2027.

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

Keywords: multiannual financial framework, EU budget, Cohesion Policy, Common Agricultural Policy, European public goods, fiscal federalism

Περιεχόμενα

Περίληψη	3
Abstract	4
Συνοπτομογραφίες	9
1. Εισαγωγή.....	10
2. Θεωρητική προσέγγιση.....	12
2.1. Οι «μεγάλες» θεωρίες Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	12
2.1.1. Από τον νεολειτουργισμό στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	12
2.1.2. Φιλελεύθερος διακυβερνητισμός.....	13
2.2. Θεωρητικές προσεγγίσεις απέναντι στον κοινοτικό προϋπολογισμό.....	14
2.2.1. Νεοθεσμισμός και ιστορικός θεσμισμός.....	14
2.2.2. Δημοσιονομικός φεντεραλισμός.....	16
3. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ	19
3.1. Ο Ευρωπαϊκός έναντι των εθνικών προϋπολογισμών	19
3.2. Ιστορική ανασκόπηση του κοινοτικού προϋπολογισμού	21
3.3. Διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης.....	23
3.4. Αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού	27
3.5. Το σύστημα ιδίων πόρων	28
4. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027.....	31
4.1. Νέες συνθήκες και προκλήσεις για την ΕΕ	31
4.2. Κύριες κατευθύνσεις του νέου ΠΔΠ	32
4.3. Τα βασικά στοιχεία του ΠΔΠ 2021-2027.....	34
4.3.1. Γενικά στοιχεία	34
4.3.2. Τομείς δαπανών	36
4.4. Η πρόταση μεταρρύθμισης του συστήματος ιδίων πόρων	42
5. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ και η Ελλάδα	45
5.1. Χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα, 1981-2017	45

5.2. Οι χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα βάσει του ΠΔΠ 2021-2027	52
5.2.1. Πολιτική Συνοχής	52
5.2.2. Κοινή Αγροτική Πολιτική.....	56
5.2.3. Άλλοι τομείς δράσης.....	58
5.3. Το νέο σύστημα ιδίων πόρων και η Ελλάδα.....	60
5.4. Η στάση της Ελλάδας απέναντι στο ΠΔΠ 2021-2027.....	62
6. Επίλογος.....	64
Βιβλιογραφία	68
Ξενόγλωσση.....	68
Ελληνόγλωσση.....	71
Νομικά κείμενα.....	76

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Διάρθρωση δαπανών Γενικής Κυβέρνησης στα κράτη μέλη της ΕΕ-28, % του συνόλου, 2016 (μέσος όρος κρατών-μελών, ΕΕ-28)	20
Διάγραμμα 2: Διάρθρωση δαπανών προϋπολογισμού ΕΕ, % του συνόλου, 2017	21
Διάγραμμα 3: Ίδιοι πόροι στον προϋπολογισμό της ΕΕ, 1958-2018 (% ΑΕΕ).....	29
Διάγραμμα 4: Ο προϋπολογισμός και το Ευρωπαϊκό Ταμείο ως ποσοστό (%) του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της ΕΕ	35
Διάγραμμα 5: Επενδύσεις σε έρευνα και καινοτομία, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, σε δισ. ευρώ	38
Διάγραμμα 6: Εξέλιξη των βασικών τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της ΕΕ	41
Διάγραμμα 7: Η ελληνική εθνική συνεισφορά και εισροή πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, εκατ. ευρώ ετησίως, 1981-2017.....	45
Διάγραμμα 8: Λειτουργικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα Ελλάδας, σε εκατ. ευρώ και ως % ΑΕΕ, 2000-2017	47
Διάγραμμα 9: Εισροή πόρων της ΕΕ στην Ελλάδα, ανά πεδίο πολιτικής, σε εκατ. ευρώ ετησίως	48
Διάγραμμα 10: Εισροή πόρων στην Ελλάδα την περίοδο 1981-2017, ανά πεδίο πολιτικής, σε εκατ. ευρώ και ως ποσοστό του συνόλου.....	48
Διάγραμμα 11: Σύνολο δαπανών ΠΔΕ Ελλάδας και έσοδα από ΕΕ, σε εκατ. ευρώ, 2009-2017	50
Διάγραμμα 12: Συνεισφορά ΕΕ ανά χώρα προέλευσης συμμετεχόντων στο πρόγραμμα πλαίσιο Ορίζων 2020, σε εκατ. ευρώ και ποσοστό επί του συνόλου, 2014-2016.....	51
Διάγραμμα 13: Κονδύλια από τις Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ για την Ελλάδα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, σε δισ. ευρώ	59
Διάγραμμα 14: Εισαγωγή αγαθών από χώρες εκτός ΕΕ, μέσος όρος 2013-2017 (σε δισ. ευρώ).....	61

Πίνακες

Πίνακας 1: Κατανομή δαπανών ανά τομέα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027	37
Πίνακας 2: Εκτιμώμενη εξέλιξη της δομής χρηματοδότησης της ΕΕ.....	44
Πίνακας 3: Διάθεση κονδυλίων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής του ΠΔΠ 2021-2027, σε ευρώ	54
Πίνακας 4: Διάθεση κονδυλίων για την Πολιτική Συνοχής στα ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027 (σε δισ. ευρώ, σταθερές τιμές) και ποσοστιαία μεταβολή	55
Πίνακας 5: Διάθεση κονδυλίων στα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής του ΠΔΠ 2021-2027, σε ευρώ.....	57
Πίνακας 6: Σύνολο κονδυλίων από την Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ για την Ελλάδα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, και μεταβολή μεταξύ των δύο ΠΔΠ, σε δισ. ευρώ	60

Εικόνες

Εικόνα 1: Διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού ΕΕ.....	26
Εικόνα 2: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανά περιφέρεια NUTS 2, ως ποσοστό επί του μέσου όρου της ΕΕ-28	53

Συντομογραφίες

ΑΕΠ:	Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΑΕΕ:	Ακαθάριστο εθνικό εισόδημα
ΚΑΠ:	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΣΛΕΕ:	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΕ:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΠΔΠ:	Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση

1. Εισαγωγή

«Εις την συνείδησιν των Ελλήνων η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότης δεν συνιστά απλώς μίαν οικονομικήν κοινοπραξίαν, αλλά αποτελεί οντότητα με ευρύτεραν πολιτικήν αποστολήν και σημασίαν. Εάν πρώτοι επεδιώξαμεν την μετά της Κοινότητος σύνδεσίν μας, επράξαμεν τούτο εμπνεόμενοι από την πίστιν ότι η οικονομική ενοποίησης της Ευρώπης θα οδηγήσει εις την ουσιαστικήν ευρωπαϊκήν ενότητα και δι' αυτής εις την ενίσχυσιν της Δημοκρατίας και της ειρήνης εις ολόκληρον τον κόσμον» (Ίδρυμα Κωνσταντίνος Καραμανλής, 2018). Με αυτή τη δήλωση του Κωνσταντίνου Καραμανλή στο πλαίσιο της υπογραφής της Συμφωνίας Σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) στις 9 Ιουλίου 1961 αποκρυσταλλώνεται η διαχρονικά θετική στάση της Ελλάδας απέναντι στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Μετά από το πάγωμα των διμερών σχέσεων κατά την περίοδο 1967-1974, η Ελλάδα στρέφεται και πάλι στην Ευρώπη, αυτή τη φορά επιδιώκοντας την πλήρη ένταξη στην ΕΟΚ. Τρεις ήταν οι βασικές κατηγορίες κινήτρων πίσω από αυτή την απόφαση. Πρώτον, σε εσωτερικό πολιτικό επίπεδο, η ενδυνάμωση -με τη βοήθεια της Κοινότητας- των πολιτικών θεσμών για την υποστήριξη της εύθραυστης ακόμα ελληνικής δημοκρατίας. Δεύτερον, σε διεθνές επίπεδο, η ισχυροποίηση της ελληνικής θέσης απέναντι στην Τουρκία, με νωπή ακόμα την εισβολή στην Κύπρο, αλλά και η άρση της διεθνούς απομόνωσης της χώρας, η ενίσχυση της ανεξαρτησίας της και η ενεργή συμμετοχή της στο Ευρωπαϊκό εγχείρημα. Τρίτον, σε οικονομικό επίπεδο, η εξασφάλιση υγιών ρυθμών ανάπτυξης την επαύριον της παγκόσμιας ενεργειακής κρίσης των μέσων της δεκαετίας του 1970 (Βαληνάκης, 1989). Η αποκόμιση άμεσων οφελών από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, δεδομένου του ελάχιστου μεγέθους του τελευταίου εκείνη την περίοδο, δεν ήταν ανάμεσα στα κορυφαία κίνητρα για την επιδίωξη της πλήρους ένταξης στην ΕΟΚ.

Τα δεδομένα, όμως, άρχισαν να αλλάζουν, ελάχιστα χρόνια αφότου η Ελλάδα απέκτησε καθεστώς πλήρους μέλους της ΕΟΚ το 1981. Σήμερα, η χώρα μας έχει εξελιχθεί σε έναν από τους μεγαλύτερους λήπτες Ευρωπαϊκών κονδυλίων, κάτι που είχε αρκετά ευεργετικά αποτελέσματα, αλλά στην πορεία προκάλεσε και ορισμένες στρεβλώσεις. Αυτή την περίοδο, η έκβαση των διαπραγματεύσεων που λαμβάνουν χώρα μεταξύ των Ευρωπαϊκών θεσμών και των κρατών-μελών, αλλά και των κρατών-μελών μεταξύ τους, θα καθορίσει την κατανομή των Ευρωπαϊκών κονδυλίων ανά κράτος-μέλος, κατά την προγραμματική περίοδο 2021-2027. Η Ευρωπαϊκή

Επιτροπή έχει ήδη καταθέσει την πρότασή της για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, η οποία αποτελεί τη βάση της διαπραγμάτευσης. Η παρούσα εργασία εστιάζει στα αναμενόμενα οφέλη, αλλά και τις πιθανές απώλειες που συνεπάγεται η πρόταση της Επιτροπής.

Αρχικά, όμως, είναι σκόπιμο να δοθεί έμφαση σε θεωρητικά ζητήματα, καθώς αποτελούν το πρίσμα υπό το οποίο μπορούμε να ερμηνεύσουμε συμπεριφορές και εξελίξεις στο εν λόγω πεδίο. Έτσι, το κεφάλαιο που ακολουθεί εστιάζει στις «μεγάλες» θεωρίες Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ στη συνέχεια καταγράφονται οι θεωρητικές προσεγγίσεις που βρίσκουν ανταπόκριση στο πεδίο της κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Έπειτα, εξετάζουμε πιο διεξοδικά τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αναδεικνύοντας τις διαφορές του από έναν αντίστοιχο εθνικό, προβαίνοντας σε μία ιστορική ανασκόπηση και επισημαίνοντας ορισμένα βασικά στοιχεία του.

Κατόπιν τούτου, η ανάλυση στρέφεται στο επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, το οποίο θα αποτελέσει το κεντρικό σημείο δημοσιονομικής αναφοράς για την ΕΕ έως το 2027. Κύριο πεδίο εστίασης είναι η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία αποτελεί τη βάση των διαπραγματεύσεων σε διακυβερνητικό επίπεδο. Ακολουθεί περαιτέρω εξειδίκευση, προκειμένου να κατανοήσουμε πώς επηρεάζεται η Ελλάδα από τις προτάσεις της Επιτροπής, ενώ θα δούμε και ιστορικά πώς έχουν διαμορφωθεί οι χρηματοδοτικές ροές προς τη χώρα μας από το έτος ένταξής της στην ΕΟΚ έως σήμερα. Η μελέτη ολοκληρώνεται με τα απαραίτητα συμπεράσματα.

2. Θεωρητική προσέγγιση

2.1. Οι «μεγάλες» θεωρίες Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Οι θεωρίες περιφερειακής ολοκλήρωσης είναι τόσο παλαιές όσο και το ίδιο το Ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η χρησιμότητά τους έγκειται στο γεγονός ότι μέσα από αυτές μπορούμε να κατανοήσουμε καλύτερα τις δομικές ιδιαιτερότητες, τη συμπεριφορά των δρώντων και την εν γένει δυναμική του Ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

2.1.1. Από τον νεολειτουργισμό στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, ο νεολειτουργισμός ήταν το πλαίσιο που επικρατούσε στη θεωρητική επισκόπηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Βασική του υπόθεση είναι το φαινόμενο των «διαχύσεων» (spillover), σύμφωνα με το οποίο μία δράση που συνδέεται με έναν συγκεκριμένο στόχο δημιουργεί μία κατάσταση όπου ο αρχικός στόχος μπορεί να διασφαλιστεί μόνο με την ανάληψη περαιτέρω δράσεων και ούτω καθεξής. Έτσι, η ενοποιητική διαδικασία μπορεί να ξεκινήσει από το πεδίο της «χαμηλής πολιτικής» (λχ. εμπορικές σχέσεις) και βαθμιαία να επεκταθεί στο πεδίο της «υψηλής πολιτικής» (λχ. εξωτερική πολιτική, Ιωακειμίδης, 1995).

Αν και ο νεολειτουργισμός δεν προσδιορίζει κάποιο καταληκτικό πρότυπο αυτής της πορείας, ο ομοσπονδισμός προσφέρει μία σαφή εικόνα, η οποία προσιδιάζει στα ομοσπονδιακά συστήματα των ΗΠΑ και της Γερμανίας¹. Στον αντίποδα, άλλες θεωρίες ολοκλήρωσης δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στον ρόλο του εθνικού παράγοντα. Σύμφωνα, λοιπόν, με τον διακυβερνητισμό, η περιφερειακή ενοποίηση συντελείται επειδή εξυπηρετεί τα επιμέρους συμφέροντα των κρατών. Ως εκ τούτου, η ενοποίηση αποτελεί μέσο και όχι μία διαδικασία που αναπτύσσει δυναμική ανεξάρτητα από τη βούληση των κρατών.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί μία μεταγενέστερη θεωρία που εστιάζει στη διάχυση της εξουσίας σε υπερεθνικό (ΕΕ), εθνικό (κράτη-μέλη) και υποεθνικό (κρατίδια, περιφέρειες, δήμοι) επίπεδο. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην ΕΕ είναι άνιση και μεταβλητή. Έτσι, οι

¹ Κάθε θεωρία περιλαμβάνει στους κόλπους της επιμέρους τάσεις, η ανάλυση των οποίων δεν εντάσσεται στο πεδίο της παρούσας εργασίας. Εν προκειμένω, γίνεται μία απόπειρα αποτύπωσης των βασικών θέσεων της κάθε θεωρίας.

θεωρίες που αγνοούν τη σημασία των δρώντων από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, θα παραμένουν ελλιπείς.

2.1.2. Φιλελεύθερος διακυβερνητισμός

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός του Andrew Moravcsik αναδύθηκε ως εναλλακτική προσέγγιση απέναντι στην αναθεωρημένη νεολειτουργική θεωρία, με σκοπό την προώθηση μίας κρατοκεντρικής προσέγγισης απέναντι στο φαινόμενο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και απέκτησε νέα δυναμική από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Moravcsik, 1991). Είναι μία «μεγάλη» θεωρία που επιχειρεί να δώσει εξήγηση στη διαδικασία της περιφερειακής ολοκλήρωσης ενσωματώνοντας τρία σημαντικά πεδία της θεωρίας των διεθνών σχέσεων: την ανάλυση διεθνών καθεστώτων, τη θεωρία των διαπραγματεύσεων και τον διακυβερνητισμό (Χρυσόχου, 2003).

Ουσιαστικά, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός είναι ένα μοντέλο που χωρίζει σε τρία στάδια τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ (Moravcsik, 1995). Στο πρώτο στάδιο πραγματοποιείται η διαμόρφωση εθνικών προτιμήσεων, η οποία επηρεάζεται από μικροοικονομικά συμφέροντα και δευτερευόντως -όπου αυτά δεν εκφράζονται οργανωμένα ή όπου οι ομάδες που τα προωθούν έχουν περιορισμένη ισχύ- από γεωπολιτικά ή ιδεολογικά κίνητρα. Στο δεύτερο στάδιο διενεργούνται οι διακρατικές διαπραγματεύσεις. Εδώ καταγράφονται πρακτικές όπως η σύναψη συμμαχιών, οι συμφωνίες-πακέτο, ακόμα και οι απειλές αποχώρησης ή εξαίρεσης από μία απόφαση. Τα αποτελέσματα σε αυτό το στάδιο περιορίζονται αποφασιστικά (αλλά δεν καθορίζονται) από τα αδιάλλακτα κράτη-μέλη². Σύμφωνα με τον Moravcsik, η επιρροή των υπερεθνικών δρώντων είναι γενικά περιθωριακή, εκτός αν έχουν ως συμμάχους, ισχυρά κράτη-μέλη. Στο τρίτο στάδιο υπάρχει ανάθεση αρμοδιοτήτων. Αυτό συμβαίνει σε περιπτώσεις που οι κυβερνήσεις αναζητούν αξιόπιστες δεσμεύσεις σε συνθήκες αβεβαιότητας. Σε αυτό το σημείο, ο Moravcsik παραδέχεται ότι οι αποφάσεις σε επίπεδο ΕΕ δεν λαμβάνονται εκ του μηδενός·

² Αυτό είναι ιδιαίτερα ορατό σε περιπτώσεις που απαιτείται ομοφωνία. Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται και οι διαδικασίες έγκρισης του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και του συστήματος ιδίων πόρων.

στηρίζονται σε προηγούμενες συμφωνίες και με τη σειρά τους επηρεάζουν μελλοντικές αποφάσεις, δημιουργώντας μονοπάτια εξάρτησης (path dependency).

Πρακτικά, ο Moravcsik υποστηρίζει ότι οι ιστορικές διακυβερνητικές συμφωνίες για την ΕΕ δεν επηρεάστηκαν τόσο από τους υπερεθνικούς δρώντες που λειτουργούν ως επιχειρηματίες πολιτικής (policy entrepreneurs), κυρίως από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ή από φαινόμενα spillover όπως υποστηρίζει ο νεολεϊτουργισμός, όσο από τη σταδιακή σύγκλιση των προτιμήσεων των ισχυρότερων κρατών-μελών, τα οποία ήρθαν σε συμφωνία μεταξύ τους, στη συνέχεια προσέφεραν αποζημιώσεις στα μικρότερα κράτη-μέλη (στο πλαίσιο των γνωστών και ως «συμφωνιών-πακέτο) και ανέθεσαν περιορισμένες αρμοδιότητες στα υπερεθνικά όργανα, τα οποία παρέμειναν σχετικά εξαρτώμενα από τα κράτη-μέλη. Εν ολίγοις, υπάρχει ένα ορθολογικό πλαίσιο στη διεθνή συνεργασία, το οποίο καθορίζεται από τις εθνικές προτιμήσεις και περιορίζεται από τους θεσμούς μέσα στους οποίους αυτή λαμβάνει χώρα.

2.2. Θεωρητικές προσεγγίσεις απέναντι στον κοινοτικό προϋπολογισμό

2.2.1. Νεοθεσμισμός και ιστορικός θεσμισμός

Η θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού γνώρισε ιδιαίτερη απήχηση κατά τη δεκαετία του 1990, εντούτοις οι βασικές της υποθέσεις αμφισβητήθηκαν από δύο κατευθύνσεις (Pollack, 2005). Από τη μία πλευρά, οι υποστηρικτές του κοινωνιολογικού θεσμισμού και του κονστρουκτιβισμού εξέφρασαν αντιρρήσεις υποστηρίζοντας μία προσέγγιση σύμφωνα με την οποία οι εθνικές προτιμήσεις και ταυτότητες διαμορφώνονται -τουλάχιστον εν μέρει- από τις νόρμες και τους κανόνες της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά, οι υποστηρικτές του ιστορικού θεσμισμού αποδέχτηκαν την υπόθεση ορθολογισμού του Moravcsik, όμως αμφισβήτησαν την άρνησή του να συμπεριλάβει τον ρόλο των θεσμών στη διαδικασία των διακρατικών διαπραγματεύσεων, στο πλαίσιο της χάραξης πολιτικής εντός της ΕΕ.

Ο κοινωνιολογικός και ο ιστορικός θεσμισμός, καθώς και ο θεσμισμός της ορθολογικής επιλογής αποτελούν τις τρεις κύριες τάσεις του νεοθεσμισμού, ο οποίος δίνει έμφαση στους κανόνες, τους άτυπους θεσμούς, τη δυναμική αντίληψη των θεσμών, την αναλυτική προσέγγιση των τελευταίων, αλλά και την ενσωμάτωσή τους

στα εκάστοτε πολιτικά συστήματα (Ανδρέου, 2018)³. Όσον αφορά στον ιστορικό θεσμισμό, βασικά σημεία εστίασής του είναι η κατανομή ισχύος που προκύπτει από θεσμικές διευθετήσεις, οι τρόποι με τους οποίους οι τελευταίες δημιουργούν μονοπάτια εξάρτησης και ακούσια αποτελέσματα, καθώς και οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ θεσμών και άλλων δρώντων που διαμορφώνουν πολιτικές (Nugent, 1999).

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

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

³ Άλλωστε, όπως επισημαίνουν και οι Τσινισιζέλης και Χρυσόχου (2017, 139), «Οι θεσμοί διευκολύνουν την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των δρώντων, βοηθούν στην εσωτερικευση των νορμών, βελτιώνουν την ποιότητα της επικοινωνίας, προάγουν τη συνεργασία και ενεργού ως «πειραματικά πεδία» για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης. Επίσης προσφέρουν τρόπους χαρτογράφησης των προσδοκιών των δρώντων σε θέματα κοινωνικής και πολιτικής αλλαγής».

την εισαγωγή νέων θεσμών (όπως οι δημοσιονομικές προοπτικές που θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο), με σκοπό να διατηρηθεί το υφιστάμενο πλαίσιο⁴.

2.2.2. Δημοσιονομικός φεντεραλισμός

Ο δημοσιονομικός φεντεραλισμός προσφέρει μία δεοντολογική προσέγγιση για την κατανομή αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής πολιτικής σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Πρακτικά, διακρίνεται σε πρώτης και δεύτερης γενιάς. Ο δημοσιονομικός φεντεραλισμός πρώτης γενιάς αντλεί στοιχεία από την προσέγγιση των δημόσιων οικονομικών που επικράτησε κατά τη δεκαετία του 1950 και του 1960 και εκφράστηκε κυρίως μέσω των Kenneth Arrow, Richard Musgrave και Paul Samuelson. Βάσει αυτού, σε ένα σκηνικό πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, κάθε επίπεδο επιδιώκει τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών στους οποίους απευθύνεται. Οι τοπικές κυβερνήσεις παράγουν τοπικά δημόσια αγαθά για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των πολιτών τους. Αυτή η εξειδίκευση δημιουργεί σε τοπικό επίπεδο μεγαλύτερη κοινωνική ευημερία σε σύγκριση με ό,τι θα μπορούσε να καταφέρει μία κεντρική (ομοσπονδιακή) κυβέρνηση, η οποία θα παρήγαγε τα ίδια δημόσια αγαθά σε όλες τις γεωγραφικές μονάδες που υπάγονται σε αυτή. Παρ' όλα αυτά, τα τοπικά δημόσια αγαθά πιθανώς να σχετίζονται και με την παραγωγή θετικών εξωτερικοτήτων, που ευνοούν και τις γύρω περιοχές. Υπό αυτές τις συνθήκες, η κεντρική κυβέρνηση πρέπει να επιδοτεί τις τοπικές κυβερνήσεις, προκειμένου να αποζημιωθούν για το πρόσθετο όφελος⁵ (Oates, 2005).

Παράλληλα, αναγνωρίζεται ότι η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να επιτελέσει αποτελεσματικότερα τις λειτουργίες της αναδιανομής και της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, δεδομένου ότι οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν ιδιαίτερα ανοικτές οικονομίες (εντός του ομοσπονδιακού συστήματος) και έχουν εκχωρήσει τη

⁴ Παρά αυτό το “conservative bias”, ορισμένοι θεωρητικοί του νεοθεσμισμού προσπάθησαν να εντοπίσουν τις συνθήκες υπό τις οποίες προκύπτουν θεσμικές αλλαγές. Η κύρια διαφοροποίηση είναι μεταξύ προσαυξητικών και ριζικών/ξαφνικών μεταβολών. Ωστόσο, στο συλλογικό έργο των Streeck και Thelen (2005) υποστηρίζεται ότι οι σημαντικές αλλαγές προέρχονται από τη συσσώρευση προσαυξητικών αλλαγών και δημιουργούνται έτσι ενδογενώς, ενώ ενίοτε παράγονται από την ίδια τη συμπεριφορά των θεσμών.

⁵ Το ίδιο ισχύει και για τις αρνητικές εξωτερικότητες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η κεντρική κυβέρνηση πρέπει να επιβάλει πρόσθετο κόστος στις τοπικές κυβερνήσεις που τις προκαλούν.

νομισματική τους πολιτική στην κεντρική αρχή, παράγοντες που δεν τους επιτρέπουν να επηρεάσουν καθοριστικά τα τοπικά επίπεδα απασχόλησης και τιμών. Επιπρόσθετα, η κινητικότητα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων υπονομεύει το αναδιανεμητικό αποτέλεσμα των πολιτικών των τοπικών κυβερνήσεων, αφού λχ. τα νοικοκυριά μπορούν να κατευθυνθούν προς χώρες με πιο γενναιόδωρο σύστημα παροχών, ενώ οι επιχειρήσεις μπορούν να αποχωρήσουν από χώρες με υψηλή φορολογία. Πέραν τούτου, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να παράγει δημόσια αγαθά στις περιπτώσεις όπου αυτό είναι αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο.

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

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

Υπό αυτό το πρίσμα, αναδεικνύεται μία σειρά ζητημάτων. Για παράδειγμα, η αποκέντρωση των δαπανών μπορεί να δημιουργήσει κίνητρο για προσοδοθηρία, καθώς οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν και τη δική τους χρησιμότητα. Η ανυπαρξία «σκληρών» δημοσιονομικών περιορισμών μπορεί να επιτείνει τον ηθικό κίνδυνο, λειτουργώντας ως αντικίνητρο για μία κυβέρνηση ως προς το να ακολουθήσει μία συνετή δημοσιονομική πολιτική, καθώς σε περίπτωση κρίσης αναμένει ότι θα διασωθεί από την κεντρική αρχή -κάτι που μπορεί να υπονομεύσει τη σταθερότητα ολόκληρου του ομοσπονδιακού συστήματος (Oates,

2008). Μολαταύτα, διατηρείται η υπόθεση trade-off που διατυπώθηκε στον δημοσιονομικό φεντεραλισμό πρώτης γενιάς: η συγκέντρωση τείνει να επιτρέπει καλύτερο συντονισμό των δημοσιονομικών αποφάσεων (πχ. εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων), ενώ η αποκέντρωση ευνοεί την ακριβέστερη αντιστοίχιση των τοπικών προτιμήσεων και αυξάνει τον βαθμό λογοδοσίας.

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

3. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ

3.1. Ο Ευρωπαϊκός έναντι των εθνικών προϋπολογισμών

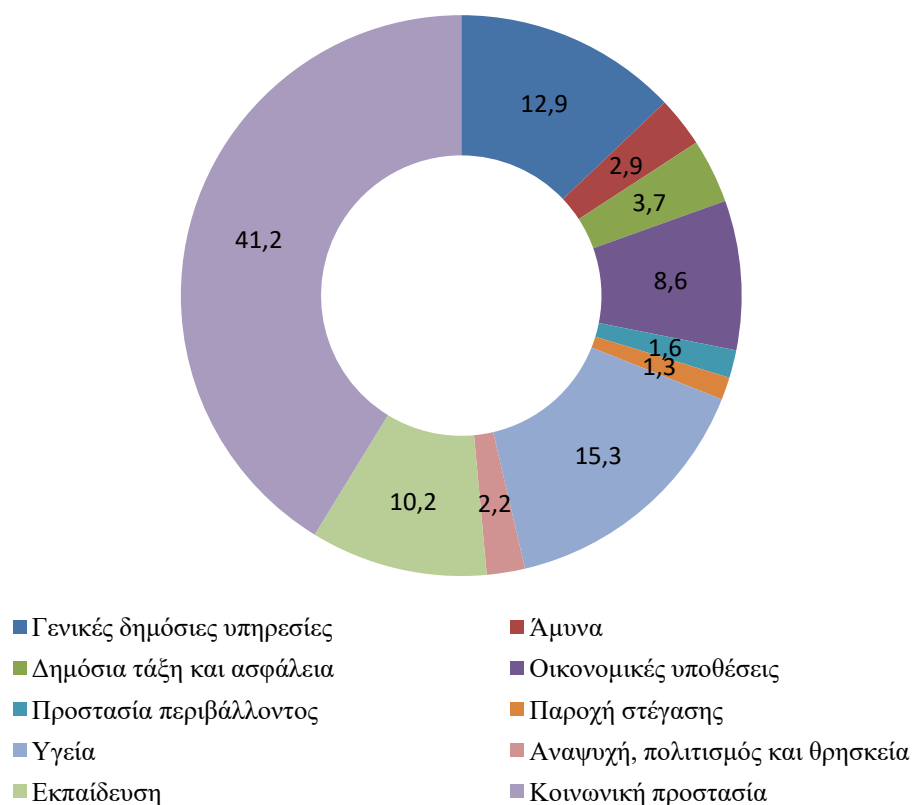
Σύμφωνα με τον Musgrave (1989), μία κυβέρνηση επιτελεί μέσω του προϋπολογισμού τρεις βασικές λειτουργίες:

1. Κατανομή: οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται για να αντιμετωπίσουν αποτυχίες της αγοράς. Συγκεκριμένα, αξιοποιούνται στην παραγωγή δημόσιων αγαθών, σε περιπτώσεις όπου δεν μπορεί να ανταποκριθεί η αγορά. Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι ενώ τα δημόσια αγαθά είναι διαθέσιμα προς όλους, μπορεί τα οφέλη τους να έχουν συγκεκριμένο γεωγραφικό προσανατολισμό. Για παράδειγμα, η άμυνα μπορεί να ωφελεί τους πολίτες σε ολόκληρη την επικράτεια, όμως ο φωτισμός σε μία συγκεκριμένη γειτονιά να ωφελεί μόνο περιορισμένο αριθμό πολιτών. Κάτι τέτοιο έχει αναπόφευκτα προεκτάσεις και στον δημοσιονομικό φεντεραλισμό, εγείροντας το δίλημμα περί συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης των δαπανών (και επομένως και των εσόδων).
2. Αναδιανομή: οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται για να μεταβιβαστούν πόροι από μία κοινωνική ομάδα σε μία άλλη.
3. Σταθεροποίηση: οι δημόσιες δαπάνες χρησιμοποιούνται για να επιτύχουν μακροοικονομικούς στόχους, όπως η μείωση υψηλών ποσοστών ανεργίας, η διατήρηση του πληθωρισμού σε λογικά επίπεδα, η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και η επίτευξη ενός αποδεκτού ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης.

Μολονότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ αποσκοπεί να επιτύχει και τις τρεις παραπάνω λειτουργίες (Hix, 2005), γενικά παρουσιάζει θεμελιώδεις διαφορές απέναντι σε έναν εθνικό προϋπολογισμό. Η πρώτη διαφορά είναι εννοιολογικού χαρακτήρα: ενώ ο πρώτος αφορά το σύνολο των εθνικών οικονομιών που απαρτίζουν την ΕΕ, καθώς και των Ευρωπαϊκών οργάνων, ο δεύτερος αφορά μόνο μία συγκεκριμένη εθνική οικονομία. Δεύτερον, το μέγεθος ενός εθνικού προϋπολογισμού είναι -αναλογικά- συντριπτικά υψηλότερο από αυτό του Ευρωπαϊκού. Ενώ οι εθνικές δημόσιες δαπάνες ανέρχονται κατά μέσο όρο στην ΕΕ-28 στο 45,8% του ΑΕΠ (Eurostat, 2018), οι δαπάνες του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού δεν ξεπερνούν το 1% και ουσιαστικά ισοδυναμούν με το 2% του συνόλου των δαπανών των εθνικών προϋπολογισμών. Τρίτον -και παρά τους περιορισμούς που έχουν επιβληθεί σε επίπεδο ΕΕ ή τους

αυτοπεριορισμούς των επιμέρους κρατών⁶, ένας εθνικός προϋπολογισμός μπορεί να είναι είτε ελλειμματικός, είτε πλεονασματικός, είτε ισοσκελισμένος. Αντίθετα, ο Ευρωπαϊκός προϋπολογισμός είναι υποχρεωτικά ισοσκελισμένος. Τέταρτον, ο προϋπολογισμός της ΕΕ μπορεί να καταρτίζεται σε ετήσια βάση, όμως κινείται εντός των ορίων που επιβάλλει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο καλύπτει μία περίοδο επτά ετών. Αντίθετα, ένας εθνικός προϋπολογισμός δεν γνωρίζει τέτοιους περιορισμούς⁷. Πέμπτον, η διαδικασία κατάρτισης είναι σημαντικά διαφοροποιημένη. Τέλος, η διάρθρωση τόσο των δαπανών (βλ. διαγράμματα 1 και 2) όσο και των εσόδων παρουσιάζει σοβαρές διαφορές ανάμεσα στα δύο είδη προϋπολογισμών.

Διάγραμμα 1: Διάρθρωση δαπανών Γενικής Κυβέρνησης στα κράτη μέλη της ΕΕ-28, % του συνόλου, 2016 (μέσος όρος κρατών-μελών, ΕΕ-28)



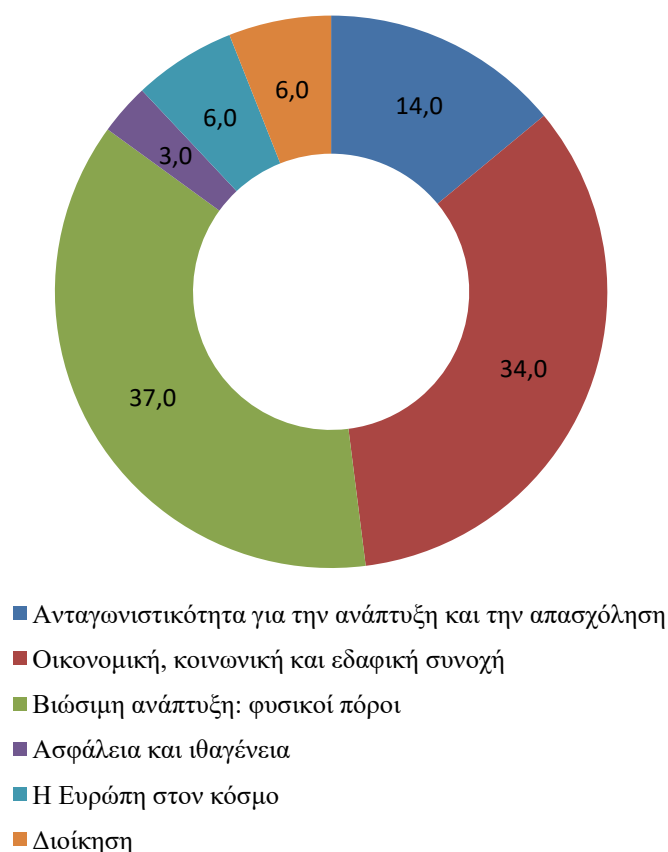
Λόγω στρογγυλοποιήσεων το άθροισμα των ποσοστών ξεπερνά το 100%

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων από Eurostat

⁶ Πχ. *Schuldenbremse* στη Γερμανία - μία συνταγματική διάταξη για τον περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

⁷ Με την εξαίρεση των περιορισμών που θέτει το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής

Διάγραμμα 2: Διάρθρωση δαπανών προϋπολογισμού ΕΕ, % του συνόλου, 2017



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

3.2. Ιστορική ανασκόπηση του κοινοτικού προϋπολογισμού

Η Συνθήκη της Ρώμης του 1957 έθεσε το βασικό πλαίσιο για την κατάρτιση του κοινοτικού προϋπολογισμού, επιβάλλοντας την αρχή του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Σε ενοποιημένη μορφή, ο προϋπολογισμός της ΕΕ προέκυψε το 1967 από τη συγχώνευση των προϋπολογισμών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στην οποία είχαν ανατεθεί οι δραστηριότητες του Κοινωνικού Ταμείου (θεσμοθετήθηκε το 1958) και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (θεσμοθετήθηκε το 1962). Σε αυτό το πρώιμο στάδιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατά το οποίο η Επιτροπή είχε περιορισμένες αρμοδιότητες (με κεντρικό σημείο αναφοράς την Κοινή Αγροτική Πολιτική που απορροφούσε τη συντριπτική πλειονότητα των κονδυλίων), ο προϋπολογισμός είχε περιορισμένο ενδιαφέρον και δεν διέφερε ουσιωδώς από τον προϋπολογισμό οποιουδήποτε διεθνούς οργανισμού (Laffan and Lindner, 2005).

Βαθμιαία, όμως, ο προϋπολογισμός της ΕΕ ενισχύθηκε. Με τη μεταρρύθμιση του 1970 απέκτησε ίδιους πόρους, τους οποίους εισέπρατταν τα κράτη-μέλη και τα απέδιδαν στην ΕΟΚ, ενώ ενισχύθηκε και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, με την αύξηση του μεγέθους και του εύρους του προϋπολογισμού, οξύνθηκαν και οι εντάσεις τόσο μεταξύ των κρατών-μελών, όσο και μεταξύ των κρατών-μελών και των Ευρωπαϊκών θεσμών, με αποτέλεσμα την πρόκληση κρίσεων που αφορούσαν την εξάντληση των εσόδων του προϋπολογισμού, την αδυναμία τους να καλύψουν επαρκώς θεσμοθετημένες διαρθρωτικές δαπάνες ή την απροθυμία κρατών-μελών να χρηματοδοτούν τον προϋπολογισμό⁸ (Σερεμέτης, 1999).

Μία πρώτη προσπάθεια για την αντιμετώπιση τέτοιων προβλημάτων επιχειρήθηκε με τη διοργανική συμφωνία του 1988, που οδήγησε στις πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές, ήτοι την πρώτη προσπάθεια πολυετούς (αρχικά πενταετούς, μετέπειτα επταετούς) σχεδιασμού των εσόδων και δαπανών του προϋπολογισμού της ΕΕ. Επίσης, καθιερώθηκε η εισφορά των κρατών-μελών βάσει του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματός τους (ΑΕΕ) - η κατηγορία ιδίων πόρων που ακόμα και σήμερα αποφέρει το σημαντικότερο μέρος των εσόδων του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Παράλληλα, οι χρηματοδοτικές προτεραιότητες επηρεάστηκαν βάσει των προτιμήσεων των χωρών που είχαν προσχωρήσει στην ΕΟΚ εκείνη τη δεκαετία (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία): η ΚΑΠ έμεινε εν πολλοίς αναλλοίωτη, ενώ διπλασιάστηκαν τα κονδύλια για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Benedetto and Milio, 2012). Τόσο η διατήρηση της υψηλής βαρύτητας του πόρου ΑΕΕ στα έσοδα της ΕΕ όσο και η συντήρηση υψηλών ποσοστών δαπανών για την ΚΑΠ και τη Συνοχή φανερώνουν τη δημιουργία ενός μονοπατιού εξάρτησης που έχει συντηρηθεί για περίπου τρεις δεκαετίες.

Το επόμενο ορόσημο στη μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού της ΕΕ ήρθε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, μια και στις Συνθήκες που μεσολάβησαν (Μάαστριχτ, Άμστερνταμ και Νίκαιας), το σύστημα έμεινε εν πολλοίς αμετάβλητο, λόγω της αδυναμίας των κρατών-μελών να ευθυγραμμίσουν τις εθνικές τους προτιμήσεις και να συναινέσουν σε αλλαγή του υφιστάμενου καθεστώτος. Στη νέα συνθήκη προβλέπεται για πρώτη φορά ότι το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ)

⁸ Με πρωταγωνίστρια τη Βρετανία, η οποία πέτυχε το 1984 την καθιέρωση ενός συστήματος επιστροφής συνεισφορών προς όφελός της.

καθίσταται νομικά δεσμευτικό, αυξάνοντας ως εκ τούτου το βάρος του στη διαδικασία δημοσιονομικού σχεδιασμού (άρ. 312 Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ΣΛΕΕ). Δεύτερον, παρατηρούνται ανακατατάξεις όσον αφορά στην ισορροπία μεταξύ των εξουσιών του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής στο πεδίο κατάρτισης του προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 314 της ΣΛΕΕ, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ψήφιση του προϋπολογισμού αποδυναμώνεται σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς. Ωστόσο, τόσο το Κοινοβούλιο, όσο και το Συμβούλιο και η Επιτροπή αποκομίζουν κέρδη ως προς τη συλλογική αποδοτικότητα και νομιμοποίησή τους. Οι νέες δημοσιονομικές διαδικασίες είναι απλούστερες, καθιερώνουν μία σχέση ισότητας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και εν μέρει αποζημιώνουν τη μείωση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου σε συγκεκριμένα πεδία με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του σε ορισμένα άλλα (Benedetto, 2011).

3.3. Διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης

Δεδομένου ότι το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο θέτει τα δημοσιονομικά όρια στα οποία θα πρέπει να κινηθούν οι ετήσιοι προϋπολογισμοί που το ακολουθούν, είναι σκόπιμο αρχικά να εξεταστεί η διαδικασία κατάρτισής του. Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, το ΠΔΠ διαθέτει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα - και αυτό γίνεται μέσω της ενσωμάτωσής του σε Κανονισμό, ο οποίος εγκρίνεται βάσει ειδικής νομοθετικής διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, το σχέδιο Κανονισμού ΠΔΠ καταρτίζεται από την Επιτροπή. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο υιοθετεί με ομοφωνία τον Κανονισμό έπειτα από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία του συνόλου των μελών του (άρ. 312, παρ. 2 ΣΛΕΕ). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από την πλευρά του, παρέχει καθοδήγηση στο Συμβούλιο, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων του τελευταίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹.

Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι ο εν λόγω Κανονισμός καθορίζει το πλαίσιο των ετήσιων προϋπολογισμών για την επταετία που ακολουθεί, αλλά και της απαίτησης

⁹ Μάλιστα, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι στην πράξη πιο ενισχυμένος από ό,τι προβλέπει η ΣΛΕΕ, όπως επισημαίνει ο Crowe (2016), ο οποίος προσθέτει ότι αυτό έχει πρακτικές επιπτώσεις στη διαφάνεια και τη δημοκρατική λογοδοσία των διαπραγματεύσεων.

για ομοφωνία στο Συμβούλιο για την έγκριση του Κανονισμού ΠΔΠ, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι το συγκεκριμένο κείμενο αποτελεί εστία έντονης πολιτικής αντιπαράθεσης και εντατικών διαπραγματεύσεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη, τα οποία επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση του οφέλους και την ελαχιστοποίηση του κόστους μέσα από την κατανομή εσόδων και δαπανών, με αποτέλεσμα η διαδικασία ψήφισης να καθίσταται ιδιαίτερα χρονοβόρα¹⁰.

Ο Κανονισμός ΠΔΠ γίνεται συνήθως αντικείμενο διαπραγμάτευσης ως δέσμη μαζί με άλλα βασικά δημοσιονομικά στοιχεία που περιέχονται σε δύο κατηγορίες νομικών πράξεων: α) στις πράξεις για τους ίδιους πόρους, οι οποίες καθορίζουν τα είδη των εσόδων της ΕΕ και τις μεθόδους υπολογισμού τους και β) στις ειδικές ανά τομέα πράξεις, οι οποίες καθορίζουν τα επιχειρησιακά προγράμματα δαπανών της ΕΕ (καθορίζουν τους όρους επιλεξιμότητας και τα κριτήρια κατανομής κονδυλίων για τα μέτρα που θα εφαρμοστούν σε διάφορους τομείς πολιτικής). Κατά κανόνα, οι ειδικές ανά τομέα πράξεις εγκρίνονται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βάσει προτάσεων της Επιτροπής¹¹.

Όσον αφορά στο πεδίο λήψης αποφάσεων για τον προϋπολογισμό της ΕΕ, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο διατηρούν καθοριστικό ρόλο, με τη διαδικασία έγκρισης να προβλέπεται από το άρθρο 314 της ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη τα όρια που θέτει το ΠΔΠ, η Επιτροπή υποβάλλει το σχέδιο προϋπολογισμού στα άλλα δύο όργανα (Μάιος-Ιούνιος)¹². Το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του επί του σχεδίου. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει προθεσμία 42 ημερών να εγκρίνει τροποποιήσεις επί της θέσης του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο μπορεί εντός 10 ημερών να εγκρίνει τις τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου και να υιοθετήσει τον προϋπολογισμό. Σε περίπτωση διαφορών, συγκαλείται η επιτροπή συνδιαλλαγής με αποστολή να βρει συμβιβαστική λύση εντός 3 εβδομάδων. Αφού επιτευχθεί συμφωνία, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν προθεσμία 14 ημερών για την τυπική έγκρισή της. Εάν το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό

¹⁰ Για παράδειγμα, όσον αφορά στο ΠΔΠ 2014-2020, η Επιτροπή δημοσίευσε την πρότασή της στις 29 Ιουνίου 2011 και έπειτα από μία σειρά διαπραγματεύσεων ο Κανονισμός εγκρίθηκε στις 2 Δεκεμβρίου 2013.

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/multiannual-financial-framework/>

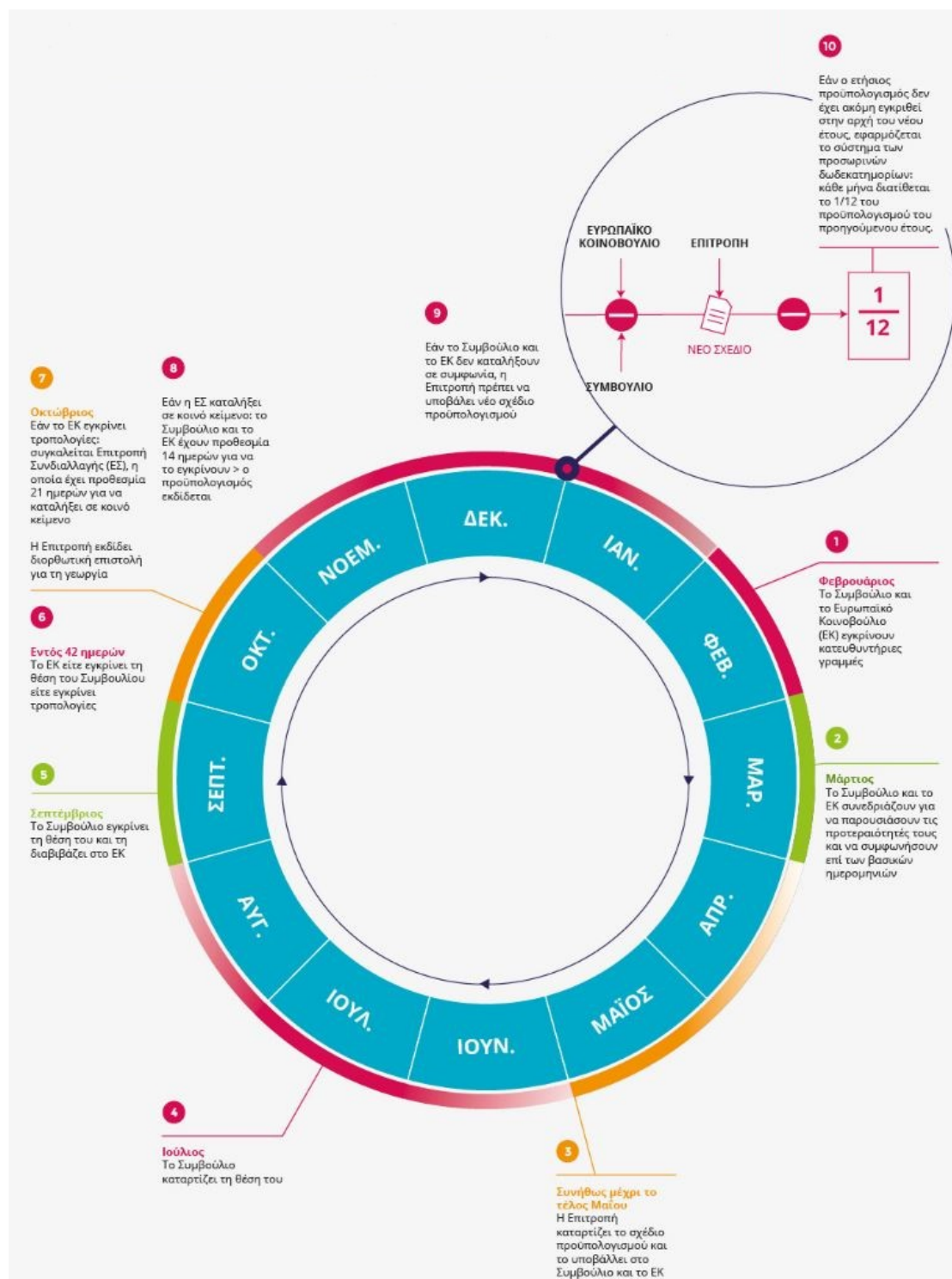
¹² Στην πράξη, τα όργανα επιχειρούν να επιταχύνουν τις διαδικασίες, προκειμένου να διευκολύνουν την πορεία κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Κοινοβούλιο δεν καταλήξουν σε συμφωνία, η Επιτροπή οφείλει να υποβάλει νέο σχέδιο ετήσιου προϋπολογισμού (βλ. εικόνα 1).

Στην περίπτωση που ο ετήσιος προϋπολογισμός δεν έχει εγκριθεί στην αρχή του έτους το οποίο αφορά, εφαρμόζεται το σύστημα των προσωρινών δωδεκατημορίων (άρ. 315 ΣΛΕΕ). Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να δαπανηθεί κάθε μήνα για κάθε κεφάλαιο του προϋπολογισμού ως και ένα δωδέκατο των πιστώσεων είτε του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους είτε του σχεδίου προϋπολογισμού που έχει προτείνει η Επιτροπή, εάν το ποσό αυτό είναι μικρότερο.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή αναλαμβάνει τη συνολική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Κάθε χρόνο, δημοσιεύει ετήσιους λογαριασμούς για την ενοποίηση των λογαριασμών όλων των θεσμικών και άλλων οργάνων της ΕΕ, καθώς και των λογαριασμών των περισσότερων οργανισμών. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει έπειτα τους ετήσιους λογαριασμούς. Στο τέλος κάθε οικονομικού έτους, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να εγκρίνει τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή δαπάνησε τον προϋπολογισμό (διαδικασία απαλλαγής).

Εικόνα 1: Διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμού ΕΕ



Πηγή: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ενημερωτικό γράφημα - Ο προϋπολογισμός της ΕΕ βήμα-βήμα, <https://www.consilium.europa.eu/el/infographics/eu-budget-timeline> (ανάκτηση πληροφορίας: 20.11.2018)

3.4. Αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού

Σύμφωνα με τα άρθρα 6-30 του Κανονισμού 966/2012¹³, ο προϋπολογισμός της ΕΕ διέπεται από επτά βασικές αρχές. Ως επί το πλείστον, η τήρησή τους έχει καθιερωθεί εδώ και χρόνια και μέχρι τώρα έχει διαπιστωθεί ότι το περιεχόμενο αυτών των αρχών έχει παραμείνει αναλλοίωτο (Σκιαδάς, 2007).

- i. Αρχές της ενότητας και της ακρίβειας: κάθε δημοσιονομική δραστηριότητα της ΕΕ συμπεριλαμβάνεται σε ένα ενιαίο έγγραφο, τον προϋπολογισμό. Κανένα έσοδο δεν μπορεί να εισπραχθεί και καμία δαπάνη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί εάν δεν καταλογισθεί σε γραμμή του προϋπολογισμού.
- ii. Αρχή της ενιασιότητας: οι πιστώσεις που εγγράφονται στον προϋπολογισμό εγκρίνονται για τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους το οποίο αρχίζει την 1^η Ιανουαρίου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου.
- iii. Αρχή της ισοσκελίσης: ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος ως προς τα έσοδα και τις πιστώσεις πληρωμών. Η Ένωση δεν μπορεί να συνάπτει δάνεια στο πλαίσιο του προϋπολογισμού.
- iv. Αρχή της ενιαίας λογιστικής μονάδας: το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και ο προϋπολογισμός καταρτίζονται και εκτελούνται σε ευρώ.
- v. Αρχή της καθολικότητας: οι δαπάνες της ΕΕ χρηματοδοτούνται συνολικά από τα έσοδά της. Τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται χωρίς συμψηφισμό μεταξύ τους.
- vi. Αρχή της ειδικότητας: οι πιστώσεις εξειδικεύονται κατά τίτλους και κεφάλαια. Τα κεφάλαια υποδιαιρούνται σε άρθρα και θέσεις.
- vii. Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης: οι πιστώσεις χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Πιο συγκεκριμένα για τις επιμέρους αρχές:
 - α. Η αρχή της οικονομίας ορίζει ότι τα μέσα που χρησιμοποιούνται από το όργανο για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων του καθίστανται

¹³ Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου.

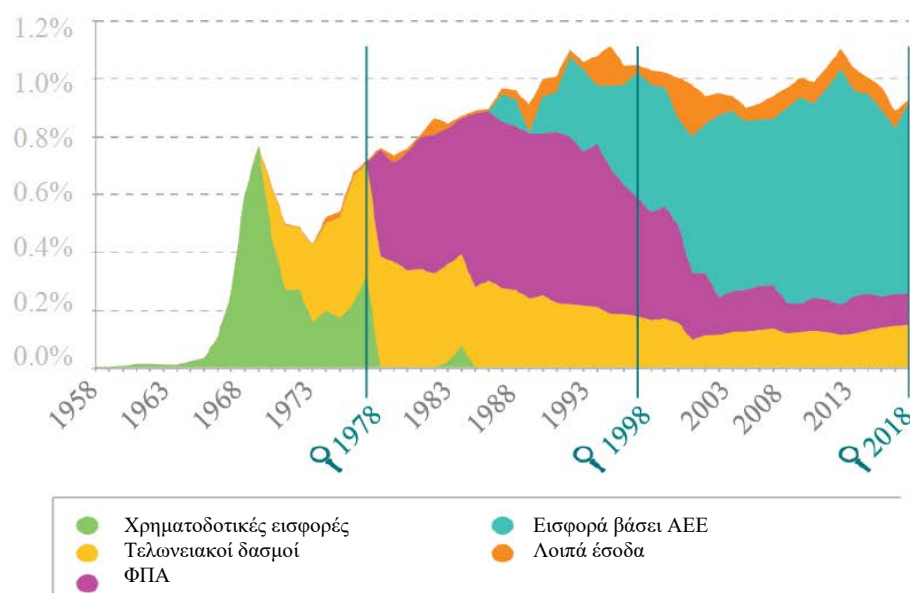
- εγκαίρως διαθέσιμα, στην ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα και στην καλύτερη τιμή.
- β. Η αρχή της αποδοτικότητας αφορά στην καλύτερη σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων.
 - γ. Η αρχή της αποτελεσματικότητας αφορά στην εκπλήρωση των ειδικών στόχων που έχουν οριστεί και την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

3.5. Το σύστημα ιδίων πόρων

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το 1970 καθιερώθηκε το σύστημα ιδίων πόρων για τη χρηματοδότηση των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού. Βάσει αυτού του συστήματος, προβλέφθηκε η απευθείας εισφορά στον προϋπολογισμό των εσόδων από δασμούς, αγροτικές εισφορές, αλλά και ένα ποσοστό της φορολογητέας βάσης του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ). Το 1988 θεσμοθετήθηκε η συνεισφορά κάθε κράτους-μέλους βάσει του ΑΕΕ του. Ο εν λόγω πόρος έμελλε έκτοτε να γίνει η σημαντικότερη πηγή εισοδήματος του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, δεδομένου ότι οι δασμοί για προϊόντα που προέρχονται εκτός ΕΕ μειώνονται συνεχώς, αλλά και λόγω της μείωσης της οροφής στα έσοδα από τον ΦΠΑ. Σήμερα, περίπου το 70% του προϋπολογισμού χρηματοδοτείται μέσω της συνεισφοράς βάσει ΑΕΕ, ενώ σύμφωνα με την Απόφαση 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία καλύπτει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, άλλες πηγές εσόδων είναι οι παραδοσιακοί πόροι (εισφορές, πριμοδοτήσεις, συμπληρωματικά ή εξισωτικά ποσά, πρόσθετα ποσά ή συντελεστές, δασμοί του κοινού δασμολογίου και λοιποί δασμοί)¹⁴ και ο πόρος ΦΠΑ (βλ. διάγραμμα 3).

¹⁴ Τα κράτη-μέλη παρακρατούν ως έξοδα είσπραξης το 20% αυτών των ποσών.

Διάγραμμα 3: Ίδιοι πόροι στον προϋπολογισμό της ΕΕ, 1958-2018 (% ΑΕΕ)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ο Προϋπολογισμός της ΕΕ για το Μέλλον: Εκσυγχρονισμός των Εσόδων του Προϋπολογισμού της ΕΕ, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modernising-budget-revenue-side-mav2018_el.pdf (ανάκτηση πληροφορίας: 20.11.2018)

Η εισφορά βάσει ΑΕΕ θεωρητικά μπορεί να αποτελέσει μία δίκαιη μέθοδο επιμερισμού των οικονομικών βαρών στην ΕΕ, επειδή επιβαρύνει περισσότερο τις πλούσιες χώρες και λιγότερο τις φτωχότερες (Pasimeni and Riso, 2017). Ωστόσο, το καθεστώς δημοσιονομικών επιστροφών που ισχύει για τη Βρετανία, σε συνδυασμό με το καθεστώς επιστροφών επί της επιστροφής υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου που έχουν χορηγηθεί σε ορισμένα κράτη-μέλη (Δανία, Ολλανδία, Σουηδία και Αυστρία)¹⁵ καθιστά το σύστημα εισφορών αντίστροφα προοδευτικό (Monti et al., 2017).

Άλλες πηγές εσόδων για τον προϋπολογισμό της ΕΕ είναι οι φόροι επί των αποδοχών του προσωπικού της ΕΕ, τα πρόστιμα, οι τόκοι και οι συνεισφορές από χώρες εκτός ΕΕ για ορισμένα προγράμματα.

Η δυσκολία μεταρρύθμισης του υφιστάμενου συστήματος έγκειται στο ότι απαιτείται ομόφωνη απόφαση όλων των κρατών-μελών της ΕΕ και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η οποία στη συνέχεια πρέπει να επικυρωθεί από τα εθνικά κοινοβούλια σε όλα τα κράτη-μέλη (άρ. 311 ΣΛΕΕ). Με την προοπτική του νέου πολυετούς

¹⁵ Εκπτώση προβλέπεται επίσης και στον συντελεστή ΦΠΑ, καθώς η Γερμανία, η Ολλανδία και η Σουηδία αποδίδουν συντελεστή 0,15% έναντι συντελεστή 0,3% για τις υπόλοιπες χώρες.

δημοσιονομικού πλαισίου και ενόψει της αποχώρησης της Βρετανίας από την ΕΕ, δημιουργείται, ωστόσο, ένα παράθυρο ευκαιρίας για τη μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή έχει προτείνει μεταξύ άλλων τη μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων, τις λεπτομέρειες της οποίας θα εξετάσουμε στην επόμενη ενότητα.

4. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027

4.1. Νέες συνθήκες και προκλήσεις για την ΕΕ

Η διαδικασία κατάρτισης του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου έχει σημαδευτεί από την επικείμενη έξοδο της Βρετανίας από την ΕΕ. Για πρώτη φορά στην ιστορία της, η Ένωση συρρικνώνεται αντί να διευρύνεται και αυτό έχει πολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις. Στο πεδίο του κοινοτικού προϋπολογισμού, το σχέδιο συμφωνίας στο οποίο κατέληξαν οι δύο διαπραγματευτικές πλευρές στις 14 Νοεμβρίου 2018 (European Commission, 2018c) προβλέπει ότι η Βρετανία θα συνεισφέρει και θα συμμετέχει πλήρως στους προϋπολογισμούς του 2019 και του 2020 (δηλαδή όσο διαρκεί το τρέχον πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020). Στο τέλος του 2020 προβλέπεται ότι λήγει και η μεταβατική περίοδος της αποχώρησης της Βρετανίας από την ΕΕ. Σε περίπτωση που παραταθεί αυτή η περίοδος, η Βρετανία θα συνεισφέρει στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό κατόπιν συμφωνίας της αρμόδιας Κοινής Επιτροπής για τη Συμφωνία Αποχώρησης. Χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το τελευταίο σκέλος της συμφωνίας, το Brexit εκτιμάται ότι θα δημιουργήσει ένα χρηματοδοτικό κενό 10 δισ. ευρώ από το 2021 και έπειτα, δεδομένου ότι η Βρετανία είναι ένας σημαντικός καθαρός χρηματοδότης του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού¹⁶.

Το δημοψήφισμα που οδήγησε στο Brexit αποτελεί έναν σταθμό στην ανοδική τάση του λαϊκισμού στην Ευρώπη (αλλά και σε άλλες περιοχές, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις ΗΠΑ). Ορισμένα πολιτικά κόμματα που έχουν υιοθετήσει αυτή την προσέγγιση έχουν γνωρίσει σημαντική αύξηση των ποσοστών τους στις εκλογικές διαδικασίες των κρατών-μελών (πχ. η Εναλλακτική για τη Γερμανία, οι Σουηδοί Δημοκράτες, το Εθνικό Μέτωπο στη Γαλλία και το Κόμμα της Ελευθερίας στην Ολλανδία) και κάποια από αυτά έχουν καταφέρει να σχηματίσουν κυβέρνηση - αυτόνομα ή σε συνασπισμό με άλλα κόμματα- στις χώρες τους (όπως το Fidesz στην Ουγγαρία, το κόμμα Νόμος και Δικαιοσύνη στην Πολωνία, η Λέγκα του Βορρά και το Κίνημα των Πέντε Αστέρων στην Ιταλία και το Κόμμα Ελευθερίας της Αυστρίας). Αφότου ανήλθαν στην εξουσία, ορισμένα από αυτά τα κόμματα ανέλαβαν

¹⁶ Το μέγεθος αυτό αφορά τις καθαρές εισφορές της Βρετανίας στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό (Haas and Rubio, 2017). Αυτό είναι το μέγεθος που έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Από την άλλη πλευρά, η μελέτη της Chomicz (2017) διευρύνει αυτό το κενό στα 16,6-27 δισ. ευρώ ετησίως.

νομοθετικές πρωτοβουλίες που έρχονται σε σαφή αντίθεση με το κράτος δικαίου, υπονομεύοντας τη διάκριση των εξουσιών (παραδείγματα Ουγγαρίας και Πολωνίας, βλ. Levitsky and Ziblatt, 2018). Άλλα έχουν υιοθετήσει πρωτοβουλίες ή ρητορική ξενοφοβικού περιεχομένου. Συνολικά, αυτή η τάση συνιστά μία πρόκληση εκ των έσω για την ΕΕ, που μπορεί να υποσκάψει τις λειτουργίες της, ακόμα και την ίδια της τη συνοχή, δεδομένου του ευρωσκεπτικιστικού χαρακτήρα που έχουν υιοθετήσει τα εν λόγω κόμματα.

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

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

4.2. Κύριες κατευθύνσεις του νέου ΠΔΠ

Επιχειρώντας να διαχειριστούν τα νέα δεδομένα, τα κράτη-μέλη και οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί διέτυπωσαν μέσα από μία σειρά κειμένων τις προτεραιότητές τους. Ήδη με την ομιλία του Jean-Claude Juncker (Juncker, 2016) για την κατάσταση της Ένωσης ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 14 Σεπτεμβρίου 2016, ο πρόεδρος της Επιτροπής ανέδειξε τα βασικά σημεία ενός θετικού θεματολογίου που θα έπρεπε να ακολουθήσει η ΕΕ. Ακολούθησε η σύνοδος κορυφής της Μπρατισλάβας στις 16 Σεπτεμβρίου 2016, όπου τα 27 κράτη-μέλη (η Βρετανία δεν συμμετείχε) με τη δήλωση και τον οδικό χάρτη που ενέκριναν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2016), έθεσαν στρατηγικούς στόχους και διέτυπωσαν συγκεκριμένα μέτρα στα πεδία της

μετανάστευσης και της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και της στήριξης των νέων. Την 1^η Μαρτίου 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο για το Μέλλον της Ευρώπης, στην οποία περιγράφει πέντε εναλλακτικά σενάρια για την πορεία της ΕΕ έως το 2025 (ως προς τον βαθμό ενοποίησης και τις πολιτικές που μπορεί να αναλάβει η Ένωση).

Βάσει του πρώτου σεναρίου, η ΕΕ παραμένει προσκολλημένη στην πορεία της και η προσοχή της επικεντρώνεται στην υλοποίηση και την αναβάθμιση του τρέχοντος προγράμματος μεταρρυθμίσεων. Έτσι, προτείνεται ο «εν μέρει εκσυγχρονισμός» του προϋπολογισμού, ώστε να ανταποκρίνεται στο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που έχουν συμφωνηθεί σε επίπεδο ΕΕ. Το δεύτερο σενάριο προβλέπει εστίαση στην ενιαία αγορά και εγκατάλειψη πολιτικών σε τομείς όπως η μετανάστευση, η ασφάλεια ή η άμυνα. Ως αποτέλεσμα, ο προϋπολογισμός αναπροσανατολίζεται στη χρηματοδότηση των ουσιωδών λειτουργιών που απαιτούνται για την ενιαία αγορά. Το τρίτο σενάριο προβλέπει ουσιαστικά μία Ευρώπη πολλών ταχυτήτων, καθώς η ΕΕ επιτρέπει στα κράτη-μέλη που το επιθυμούν να συνεργαστούν σε συγκεκριμένους τομείς (διαφοροποιημένη ενοποίηση - differentiated integration). Ο προϋπολογισμός χαράσσεται όπως στο πρώτο σενάριο, με το πρόσθετο στοιχείο ότι διατίθενται συμπληρωματικοί προϋπολογισμοί από ορισμένα κράτη-μέλη για τους τομείς στους οποίους αποφασίζουν να κάνουν περισσότερα. Το τέταρτο σενάριο προβλέπει μία μάλλον συρρικνωμένη (σε όρους αρμοδιοτήτων) Ευρώπη, όπου η ΕΕ εστιάζει στην επίτευξη καλύτερων και ταχύτερων αποτελεσμάτων σε επιλεγμένους τομείς πολιτικής, κάνοντας λιγότερα σε άλλους. Αντίστοιχα ο προϋπολογισμός ανασχεδιάζεται ριζικά, ώστε να ανταποκρίνεται στις νέες προτεραιότητες που έχουν συμφωνηθεί στο επίπεδο της ΕΕ-27. Το τελευταίο σενάριο προβλέπει εμβάθυνση της ΕΕ, η οποία επεκτείνει τη δράση της σε όλους τους τομείς πολιτικής. Ως εκ τούτου, προβλέπεται σημαντικός εκσυγχρονισμός και αύξηση του προϋπολογισμού, με τη στήριξη των ιδίων πόρων, καθώς και εφαρμογή της λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης για τη ζώνη του ευρώ.

Επιπλέον, με τη Διακήρυξη της Ρώμης, η οποία συμφωνήθηκε λίγο αργότερα, στις 25 Μαρτίου 2017, με αφορμή τη συμπλήρωση 60 ετών από την υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης, τα κράτη-μέλη και οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί δεσμεύονται να καταβάλουν προσπάθειες για να υλοποιήσουν τέσσερις βασικούς στόχους: α) μία

ασφαλή και προστατευμένη Ευρώπη, β) μία ευημερούσα και βιώσιμη Ευρώπη, γ) μία κοινωνική Ευρώπη και δ) μία ισχυρότερη Ευρώπη στη διεθνή σκηνή. Όλα αυτά είχαν προεκτάσεις και στην κατάρτιση του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου.

Με τις παραπάνω εξελίξεις ως γνώμονα, έχοντας πραγματοποιήσει ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις και διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη-μέλη, τα εθνικά κοινοβούλια και τους δικαιούχους ενωσιακής χρηματοδότησης, καθώς και με την επιρροή του μονοπατιού εξάρτησης που αναλύθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 2 Μαΐου 2018 την πρότασή της για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027, με σύνθημα «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της». Οι Ferrer και Gros (2018) σχολιάζουν ότι «η νέα πρόταση προσφέρει έναν παλαιομοδίτικο προϋπολογισμό μέσα από μία παλαιομοδίτικη παρουσίαση»¹⁷, εντούτοις το νέο ΠΔΠ διαθέτει ορισμένα νέα στοιχεία που το διαφοροποιούν σε σύγκριση με το ΠΔΠ 2014-2020.

4.3. Τα βασικά στοιχεία του ΠΔΠ 2021-2027

4.3.1. Γενικά στοιχεία

Η πρώτη -έστω περιορισμένη- διαφοροποίηση αφορά στο ύψος των δαπανών. Η Επιτροπή προτείνει για την περίοδο 2021-2027 αναλήψεις υποχρεώσεων ύψους 1.134,6 δισ. ευρώ (1,11% του ΑΕΕ της Ένωσης) και πληρωμές ύψους 1.104,8 δισ. ευρώ (1,08% του ΑΕΕ της Ένωσης), σε σταθερές τιμές 2018¹⁸. Σε αυτές τις δαπάνες συνυπολογίζεται και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης¹⁹, το οποίο ενσωματώνεται για πρώτη φορά στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Λαμβάνοντας τον τελευταίο παράγοντα υπόψη, σε συνδυασμό με την αποχώρηση της Βρετανίας που οδηγεί σε

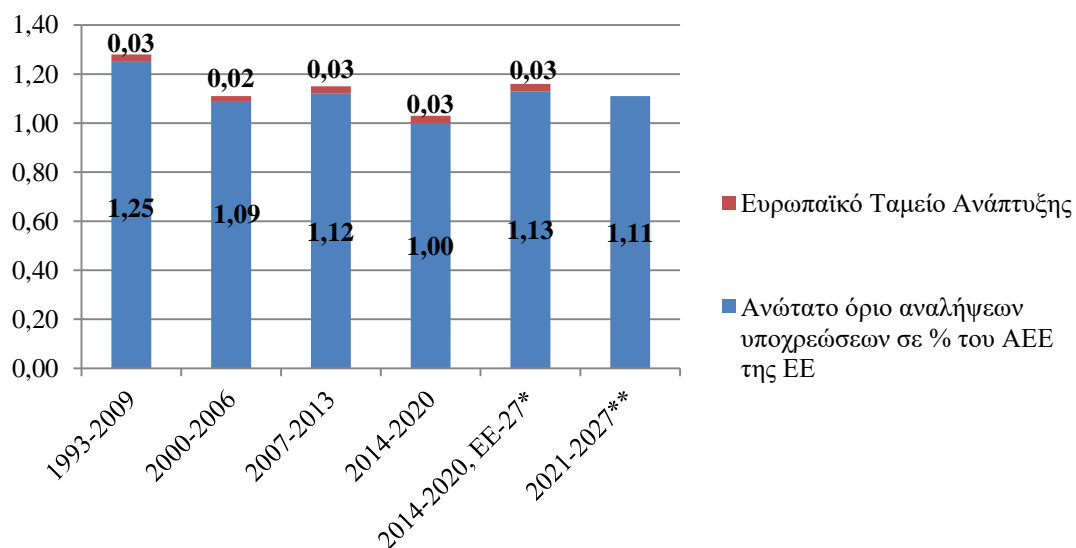
¹⁷ Αντίστοιχη κριτική ασκεί και η Hedberg (2018).

¹⁸ Σε τρέχουσες τιμές, τα αντίστοιχα ποσά ανέρχονται σε 1.279,4 και 1.246,3 δισ. ευρώ. Επίσης, προβλέπεται ένα ποσό 29,4 δισ. ευρώ για ειδικούς μηχανισμούς (Αποθεματικό επείγουσας βοήθειας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση, Ταμείο Αλληλεγγύης της ΕΕ και Μηχανισμός Ευελιξίας) και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό για την Ειρήνη (συν το κόστος της Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων), που τίθεται εκτός των ανωτάτων ορίων του ΠΔΠ.

¹⁹ Πρόκειται για το βασικό μέσο με το οποίο η ΕΕ παρέχει αναπτυξιακή βοήθεια στην Αφρική, την Καραϊβική και τον Ειρηνικό, καθώς και στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη.

μείωση του συνολικού ΑΕΕ της ΕΕ, εξάγεται μία σειρά συμπερασμάτων. Πρώτον, σε σταθερές τιμές, διαπιστώνεται ότι το νέο ΠΔΠ είναι ελαφρά χαμηλότερο του τρέχοντος, όμως αν εξαιρεθεί η συμμετοχή της Βρετανίας από το τρέχον ΠΔΠ, τότε το μέγεθος του νέου ΠΔΠ είναι αυξημένο κατά 5% (ή 52,3 δισ. ευρώ). Σε όρους ποσοστού επί του ΑΕΕ, το νέο ΠΔΠ είναι αυξημένο (1,11%) έναντι του τρέχοντος (1,03% μαζί με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης) (Parry and Sapala, 2018: 7). Συνολικά, πάντως, δεν παρατηρείται κάποια σημαντική διαφοροποίηση (βλ. διάγραμμα 4).

Διάγραμμα 4: Ο προϋπολογισμός και το Ευρωπαϊκό Ταμείο ως ποσοστό (%) του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της ΕΕ



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

** Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης ενσωματώνεται στον προϋπολογισμό

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β

Δεύτερον, η Επιτροπή προτείνει μία πρόσθετη δικλείδα ασφαλείας πέραν αυτής που προβλέπει το άρ. 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) για την προστασία του κράτους δικαίου στα κράτη-μέλη. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την πρόταση, εφόσον διαπιστωθούν ελλείψεις όσον αφορά στο κράτος δικαίου, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει μέτρα (εφόσον το Συμβούλιο δεν απορρίψει την απόφαση με ειδική πλειοψηφία) όπως αναστολή έγκρισης προγραμμάτων, ανάληψης υποχρεώσεων ή πληρωμών. Η Επιτροπή υποστηρίζει τη συγκεκριμένη παρέμβαση τονίζοντας ότι «ο σεβασμός των θεμελιωδών αξιών είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την αποτελεσματική χρηματοδότηση της ΕΕ. Ο σεβασμός του κράτους δικαίου είναι σημαντικός για τους Ευρωπαίους πολίτες, καθώς

και για τις επιχειρηματικές πρωτοβουλίες, την καινοτομία και τις επενδύσεις» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018ζ: 2). Δεδομένου, μάλιστα, ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση το Συμβούλιο θα αποφασίζει με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία, το νέο μέτρο θα μπορούσε να αποδειχτεί αποτελεσματικότερο στην επιβολή κυρώσεων σε κράτη-μέλη που παραβιάζουν το κράτος δικαίου, σε σύγκριση το άρ. 7 της ΣΕΕ, που προβλέπει μία πιο σύνθετη διαδικασία.

4.3.2. Τομείς δαπανών

Μία σημαντική διαφοροποίηση σχετίζεται με τη διάρθρωση του ΠΔΠ. Στοχεύοντας να εστιάσει περισσότερο στις νέες προτεραιότητες της ΕΕ, να αυξήσει την Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και να προσανατολιστεί περισσότερο προς την παραγωγή Ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, αλλά και να ενισχύσει τη διαφάνεια, την ευελιξία και την αποδοτικότητα του προϋπολογισμού, η Επιτροπή αυξάνει τους κύριους τομείς δαπανών (“headings”) από πέντε σε επτά, μειώνει δραστικά τον αριθμό προγραμμάτων από 58 σε 37 και μεταφέρει ορισμένα από αυτά σε άλλους κύριους τομείς.

Πιο συγκεκριμένα, ο τομέας «Εξυπνη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη», ο οποίος χωριζόταν στις επιμέρους κατηγορίες «Ανταγωνιστικότητα για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση» και «Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή» διασπάστηκε στους τομείς «Ενιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία» και «Συνοχή και Αξίες». Ο τομέας «Βιώσιμη Ανάπτυξη: Φυσικοί Πόροι», ο οποίος περιλαμβάνει την Κοινή Αγροτική Πολιτική, μετονομάστηκε σε «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον». Η «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων» μετατράπηκε σε ξεχωριστή ενότητα, ενώ οι υπόλοιποι τομείς είναι η «Ασφάλεια και Άμυνα», οι «Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος» και η «Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση».

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

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

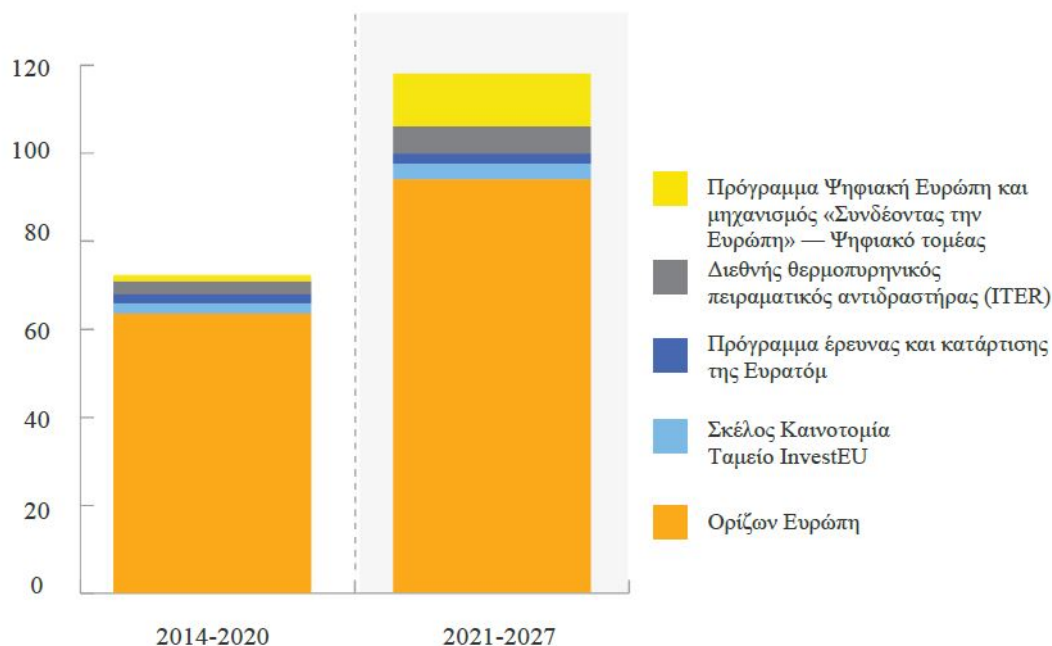
Τα μεγέθη είναι σε τρέχουσες τιμές και αφορούν αναλήψεις υποχρεώσεων. Για το ΠΔΠ 2021-2027 οι τρέχουσες τιμές υπολογίζονται με την εφαρμογή σταθερού αποπληθωριστή 2% στα ποσά, τα οποία εκφράζονται σε τιμές 2018

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

Η Επιτροπή προωθεί μία σημαντική αύξηση των κονδυλίων για την «Ενιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία», με κύριους ωφελούμενους -σε απόλυτες τιμές- το πρόγραμμα πλαίσιο Ορίζων Ευρώπη, στο οποίο θα διατεθούν κονδύλια ύψους 97,6 δισ. ευρώ, το πρόγραμμα Ψηφιακή Ευρώπη με κονδύλια 9,2 δισ. ευρώ και τον ψηφιακό τομέα του μηχανισμού Συνδέοντας την Ευρώπη με 3 δισ. ευρώ. Συνολικά,

μόνο για επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία η Επιτροπή προτείνει τη διάθεση κονδυλίων ύψους 114,8 δισ. ευρώ (βλ. διάγραμμα 5). Τέλος, προτείνεται η ίδρυση του ταμείου InvestEU, το οποίο θα συγχωνεύσει επιμέρους επενδυτικά ταμεία και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων, με σκοπό την κινητοποίηση επενδύσεων συνολικής αξίας 650 δισ. ευρώ με αρχικό κεφάλαιο 15,2 δισ. ευρώ²⁰.

Διάγραμμα 5: Επενδύσεις σε έρευνα και καινοτομία, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, σε δισ. ευρώ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018ε

Λαμβάνοντας υπόψη ότι πρέπει να αφιερωθούν περισσότερα κονδύλια στην παραγωγή Ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών και δεδομένου ότι το ύψος του νέου ΠΔΠ δεν διαφοροποιείται σημαντικά έναντι του τρέχοντος, η Επιτροπή αναπόφευκτα έπρεπε να προτείνει περικοπές σε δαπάνες για υφιστάμενες πολιτικές. Η Πολιτική Συνοχής και η Κοινή Αγροτική Πολιτική είναι τα πεδία στα οποία προτείνονται μειώσεις. Η πρώτη παρουσιάζει την εξής ιδιαιτερότητα: ενώ προτείνεται να αυξηθούν οι δαπάνες της κατά 6% σε τρέχουσες τιμές, εκτιμάται ότι σε σταθερές τιμές οι δαπάνες αυτές θα μειωθούν κατά 7% (Claeys and Darvas, 2018, Darvas and Moës, 2018 και Haas, Rubio and Schneemelcher, 2018) ή 10% (Parry and Sapala, 2018)²¹. Από την άλλη πλευρά, σημαντική μείωση και σε ονομαστικές τιμές θα γνωρίσει το

²⁰ COM(2018) 439 final, 2018/0229(COD).

²¹ Σταθερές τιμές με έτος αναφοράς το 2018

Ταμείο Συνοχής (από 75.848 εκατ. ευρώ στο τρέχον ΠΔΠ σε 46.692 εκατ. ευρώ στο επόμενο)²².

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

Σε αυτή την κατηγορία προτείνεται και η ένταξη δύο δημοσιονομικών μέσων για τη στήριξη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης: πρώτον, του Προγράμματος Στήριξης των Μεταρρυθμίσεων με προϋπολογισμό 25 δισ. ευρώ, το οποίο θα παρέχει χρηματοδοτική και τεχνική στήριξη σε όλα τα κράτη-μέλη προκειμένου αυτά να ακολουθούν και να υλοποιούν μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στον εκσυγχρονισμό των οικονομιών τους - κυρίως μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες που προσδιορίζονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου²³. Δεύτερον, της Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης των Επενδύσεων, η οποία θα παρέχει δάνεια αντιστήριξης έως 30 δισ. ευρώ εγγυημένα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με στόχο την προστασία των δημόσιων επενδύσεων σε περίπτωση μεγάλων ασύμμετρων κλυδωνισμών, ώστε να συμβάλει στη γρήγορη ανάκαμψη της οικονομίας. Σημαντική ώθηση θα δοθεί και στο πρόγραμμα Erasmus+, το οποίο θα διπλασιάσει τον προϋπολογισμό του, στα 30 δισ. ευρώ²⁴.

Η Κοινή Αγροτική Πολιτική είναι η πολιτική που θα επωμιστεί το μεγαλύτερο μέρος των περικοπών, καθώς η Επιτροπή προτείνει τη μείωση των δαπανών της κατά 5% σε ονομαστικές τιμές, κάτι που μεταφράζεται σε 12% σε σταθερές τιμές σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιζ) ή 15% σύμφωνα με εκτιμήσεις των Claeys and Darvas

²² Τα στοιχεία για το ΠΔΠ 2014-2020 αντλήθηκαν από τους Parry and Sapala (2018) και αφορούν σε τρέχουσες τιμές.

²³ Προβλέπεται, επίσης, η λειτουργία ενός μηχανισμού σύγκλισης που θα βοηθά κράτη-μέλη εκτός ΟΝΕ στην πορεία εισόδου τους στην ΟΝΕ.

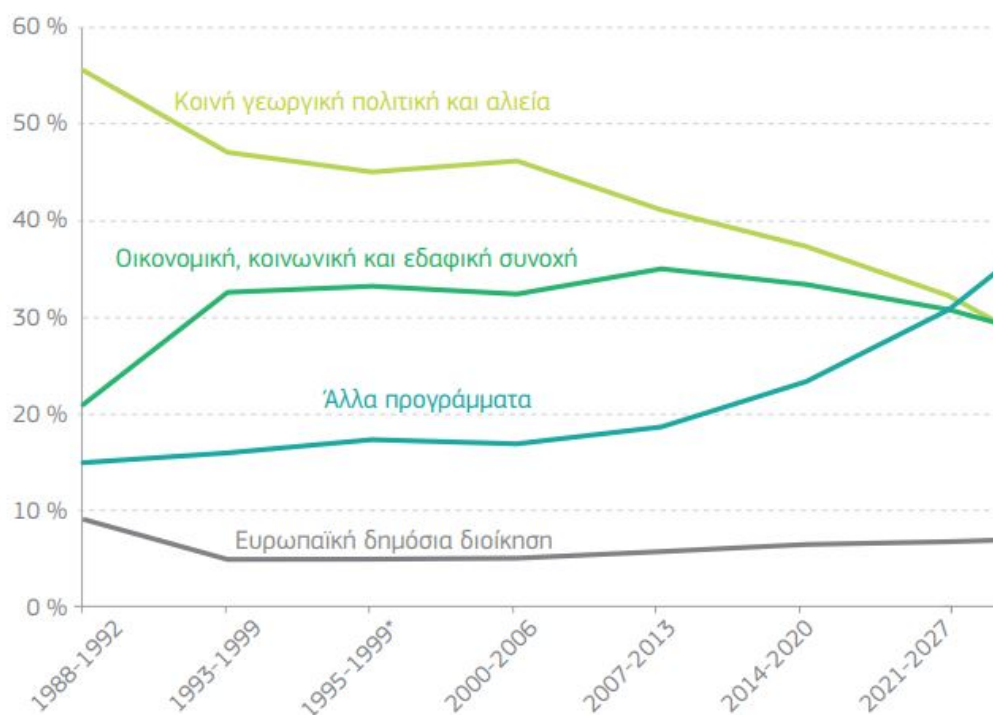
²⁴ Στο ΠΔΠ 2014-2020, το Erasmus+ χρηματοδοτείται από τους τομείς «Ανταγωνιστικότητα για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση» και «Ευρώπη στον Κόσμο». Πλέον προτείνεται η υπαγωγή του στον τομέα «Συνοχή και Αξίες».

(2018), Darvas and Moës (2018) και Haas, Rubio and Schneemelcher (2018)²⁵. Ως ποσοστό επί του ΠΔΠ, οι δαπάνες για τον τομέα «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον», στον οποίο δεσπόζει η ΚΑΠ, θα υποχωρήσουν στο 29,7% για την περίοδο 2021-2027, έναντι 38,6% για την περίοδο 2014-2020 (υπό τον αντίστοιχο τομέα «Βιώσιμη Ανάπτυξη: Φυσικοί Πόροι»). Οι πόροι για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (1^{ος} Πυλώνας της ΚΑΠ, αφορά άμεσες πληρωμές στους αγρότες) θα μειωθούν από 309.064 εκατ. ευρώ την τρέχουσα περίοδο σε 286.195 εκατ. ευρώ την περίοδο 2021-2027 (-7,4%), οι πόροι του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης θα υποχωρήσουν από 102.004 εκατ. ευρώ σε 78.811 εκατ. ευρώ (-22,7%), ενώ οι πόροι του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας θα μειωθούν από 6.490 εκατ. ευρώ σε 6.140 εκατ. ευρώ (-5,4%)²⁶. Αθροιστικά, πάντως, οι τομείς «Συνοχή και Αξίες» και «Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον» εξακολουθούν να απορροφούν το μεγαλύτερο ποσοστό του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού (64,2% του συνόλου), επιβεβαιώνοντας το μονοπάτι εξάρτησης που έχει δημιουργηθεί εδώ και δεκαετίες.

²⁵ Επίσης με έτος αναφοράς το 2018.

²⁶ Τα στοιχεία για το ΠΔΠ 2014-2020 αντλήθηκαν από τους Parry and Sapala (2018) και αφορούν τρέχουσες τιμές.

Διάγραμμα 6: Εξέλιξη των βασικών τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της ΕΕ



*Προσαρμογή για τη διεύρυνση του 1995

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β

Στον αντίποδα, η Επιτροπή προτείνει σημαντικές αυξήσεις στις νέες πολιτικές όπου δίνει, πλέον, έμφαση. Τα κονδύλια για τη «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων», η οποία μετατρέπεται σε ξεχωριστή ενότητα, αυξάνονται κατά 2,6 φορές, στα 34.902 εκατ. ευρώ, τα κονδύλια για την «Ασφάλεια και Άμυνα» θα ανέλθουν σε 27.515 ευρώ (με κύριο ωφελημένο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας, στο οποίο θα διατεθούν 13 δισ. ευρώ), ενώ οι δαπάνες για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ («Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος») θα φτάσουν τα 123.002 εκατ. ευρώ, σημειώνοντας αύξηση 30%.

4.4. Η πρόταση μεταρρύθμισης του συστήματος ιδίων πόρων

Χρησιμοποιώντας το παράθυρο ευκαιρίας που άνοιξε η επικείμενη αποχώρηση της Βρετανίας από την ΕΕ και λαμβάνοντας υπόψη και την Έκθεση Monti (Monti et al., 2017), η Επιτροπή προτείνει μία σειρά μεταρρυθμίσεων στο σύστημα ιδίων πόρων της ΕΕ. Κατ' αρχάς, ο τερματισμός των δημοσιονομικών επιστροφών της Βρετανίας θα σημάνει -σύμφωνα με την πρόταση- και τη σταδιακή απομάκρυνση των επιστροφών επί της επιστροφής της Βρετανίας, που απολαμβάνουν μέχρι στιγμής οι καθαροί χρηματοδότες Γερμανία, Ολλανδία, Αυστρία και Σουηδία, μέσα από ένα μεταβατικό στάδιο που θα διαρκέσει έως το 2025²⁷. Η Επιτροπή προτείνει, ακόμα, την αύξηση των ανωτάτων ορίων των ιδίων πόρων για πληρωμές από 1,20% σε 1,29% του ΑΕΕ της ΕΕ, προκειμένου να δημιουργηθεί επαρκές περιθώριο μεταξύ των πληρωμών και του ανωτάτου ορίου για τους ίδιους πόρους, ώστε να διασφαλιστεί η ικανότητα της Ένωσης να εκπληρώνει τις οικονομικές της υποχρεώσεις, ακόμα και σε περιόδους οικονομικών υφέσεων. Πέραν τούτου, προτείνεται μείωση της παρακράτησης από 20% σε 10% επί των τελωνειακών δασμών, οι οποίοι αποδίδονται στην ΕΕ, καθώς και η απλούστευση του υπολογισμού του ιδίου πόρου που βασίζεται στον ΦΠΑ²⁸.

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή προτείνει μία δέσμη νέων ιδίων πόρων, η οποία χωρίζεται σε τρεις κατηγορίες: α) συντελεστή καταβολής 3%, ο οποίος εφαρμόζεται στη νέα κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών, β) μερίδιο 20% επί των εσόδων από πλειστηριασμούς στο πλαίσιο συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών της ΕΕ και γ) εθνική συνεισφορά με βάση το ποσό των μη ανακυκλούμενων απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών σε κάθε κράτος-μέλος. Οι παρεμβάσεις αυτές είναι περιορισμένης κλίμακας και υπολογίζεται ότι μπορούν να συνεισφέρουν κατά μέσο όρο 22 δισ. ευρώ ετησίως -ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 12% των συνολικών εσόδων του προϋπολογισμού της ΕΕ- και να μειώσουν έτσι την εξάρτηση των ιδίων πόρων από τη συνεισφορά βάσει ΑΕΕ (βλ. πίνακα 2). Η Επιτροπή απέφυγε να εντάξει στις προτάσεις της την επιβολή φόρου επί των χρηματοοικονομικών συναλλαγών, την είσπραξη μέρους της φορολογίας στα καύσιμα οχημάτων ή την επιβολή φόρου/τέλους στην κατανάλωση ηλεκτρισμού που πρότεινε η Έκθεση Monti. Τέλος,

²⁷ COM(2018) 325 final 2018/0135(CNS).

²⁸ Το ίδιο είχε επιχειρηθεί και ενόψει του ΠΔΠ 2014-2020, όμως δεν επιτεύχθηκε ομοφωνία μεταξύ των κρατών-μελών.

η Επιτροπή συνιστά την καθιέρωση της αρχής ότι τα μελλοντικά έσοδα που προκύπτουν άμεσα από τις πολιτικές της ΕΕ θα πρέπει να εισρέουν στον προϋπολογισμό της ΕΕ²⁹.

Η συνεισφορά βάσει ΑΕΕ αποτελεί κατοπτρικό είδωλο των δαπανών της ΚΑΠ και της Συνοχής. Όπως οι τελευταίες κυριαρχούν στο σκέλος των εξόδων του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, έτσι και η συγκεκριμένη κατηγορία συνεισφορών κυριαρχεί αντίστοιχα επί τρεις δεκαετίες στο σκέλος των εσόδων, καθώς υπάρχει σημαντική δυσκολία των κρατών-μελών να συμφωνήσουν σε νέες πηγές χρηματοδότησης.

²⁹ Στο σκέλος των εσόδων, είναι η μόνη πρόταση που ανταποκρίνεται στις αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, όπως συζητήθηκαν στο δεύτερο κεφάλαιο.

Πίνακας 2: Εκτιμώμενη εξέλιξη της δομής χρηματοδότησης της ΕΕ

		Προϋπολογισμός 2018		Εκτιμώμενος ετήσιος μέσος όρος, ΠΑΠ 2021-2027	
		Δισ. ευρώ	% συνολικών εσόδων	Δισ. ευρώ	% συνολικών εσόδων
Παραδοσιακοί πόροι	ίδιοι	23	15,8%	26	15%
Υφιστάμενες συνεισφορές εκ των οποίων	εθνικές	120	82,9%	128	72%
• Ίδιος πόρος βασισμένος στον φόρο προστιθέμενης αξίας	στον προστιθέμενης αξίας	17	11,9%	25	14%
• Ίδιος πόρος που βασίζεται στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα	στο εθνικό εισόδημα	103	71,0%	103	58%
Νέοι ίδιοι πόροι εκ των οποίων		-	-	22	12%
• Ίδιος πόρος που βασίζεται στην κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών	στην κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών	-	-	12	6%
• Ίδιος πόρος βασισμένος στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ	στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ	-	-	3	2%
• Ίδιος πόρος που βασίζεται στα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών	στα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών	-	-	7	4%
Σύνολο ιδίων πόρων		143	98,7%	176	99%
Έσοδα πλην ιδίων πόρων		2	1,3%	2	1%
Σύνολο εσόδων		145	100%	178	100%

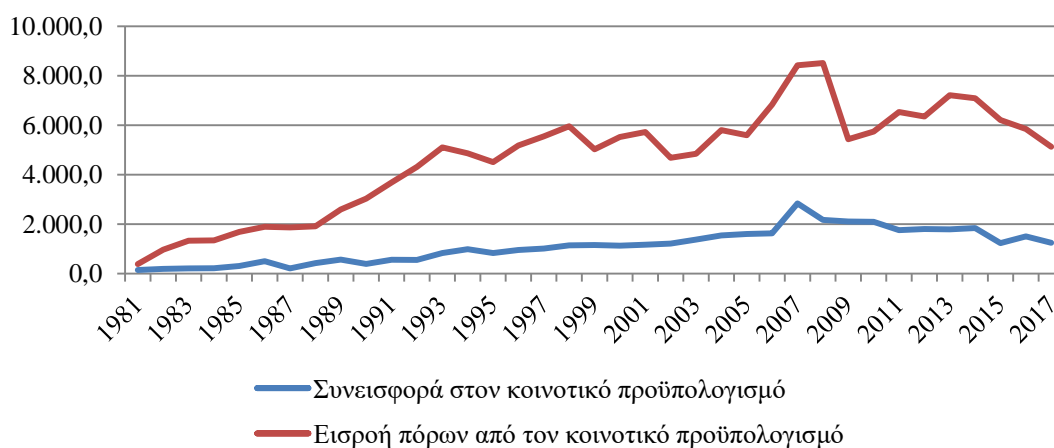
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2018) 325 final

5. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ και η Ελλάδα

5.1. Χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα, 1981-2017

Από την ένταξη στην ΕΕ το 1981 έως σήμερα, η Ελλάδα παραμένει καθαρός λήπτης χρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Όπως, μάλιστα, επισημαίνεται σε σχετική έκθεση του ΕΛΙΑΜΕΠ για λογαριασμό της Τράπεζας της Ελλάδος, «η Ελλάδα είναι το κράτος-μέλος με το μεγαλύτερο δημοσιονομικό όφελος από τη λειτουργία του κοινοτικού προϋπολογισμού, αναλογικά με τον πληθυσμό της» (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014: 38). Όσον αφορά στην εθνική συνεισφορά³⁰, η Ελλάδα ξεκίνησε το 1981 με μόλις 151 εκατ. ευρώ ετησίως, με το ποσό αυτό να εμφανίζει συστηματική άνοδο, ξεπερνώντας το 1 δισ. ευρώ μόλις το 1997 (βλ. διάγραμμα 7). Το 2007 έφτασε στην υψηλότερη τιμή της (2,8 δισ. ευρώ), ενώ κατά την περίοδο 2014-2017 παρουσίασε σταθερή αποκλιμάκωση, φτάνοντας το 2017 στο 1,2 δισ. ευρώ. Συνολικά, για την περίοδο 1981-2017, η Ελλάδα απέδωσε 41.345,4 εκατ. ευρώ. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, ο μέσος όρος συνεισφοράς ανήλθε σε 1,7%, με ελάχιστη τιμή το 1987 (0,9%) και μέγιστη το 2007 (3%) (Οικονόμου και Καζαντζής, 2018).

Διάγραμμα 7: Η ελληνική εθνική συνεισφορά και εισροή πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, εκατ. ευρώ ετησίως, 1981-2017



Σε τρέχουσες τιμές

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

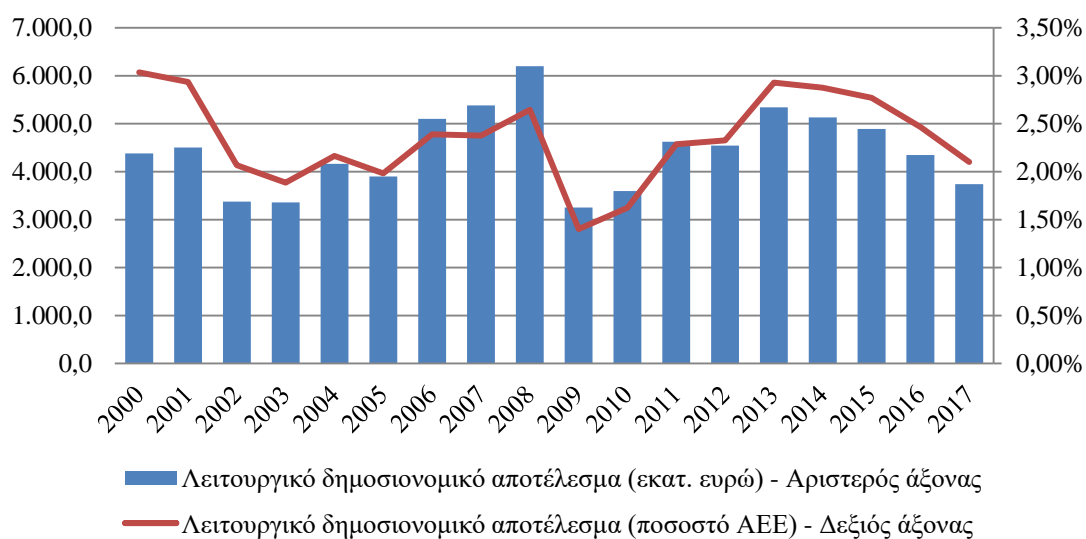
³⁰ Η εθνική συνεισφορά περιλαμβάνει την εισφορά βάσει ΑΕΕ και ΦΠΑ, ενώ οι παραδοσιακοί πόροι (εισαγωγικοί δασμοί) δεν θεωρούνται εθνική συνεισφορά, καθώς δεν συνδέονται με τον πλούτο που παράγει ένα κράτος.

Στον αντίποδα, οι εισροές πόρων ανήλθαν σε σημαντικά υψηλότερα επίπεδα. Ξεκίνησαν από 386 εκατ. ευρώ κατά το έτος ένταξης, για να φτάσουν το 1,3 δισ. ευρώ μόλις το 1983. Με την υλοποίηση του πρώτου πακέτου Delors και τη σημαντική ενίσχυση των κονδυλίων για τη συνοχή, οι εισροές αυξάνονταν σταθερά από το 1988, για να φτάσουν τα 5,1 δισ. το 1993, προτού αποκλιμακωθούν προσωρινά. Γενικά, κατά την περίοδο 1993-2005 οι εισροές κινήθηκαν μεταξύ 4,5 και 6 δισ. ευρώ ετησίως, ενώ η υψηλότερη τιμή τους καταγράφηκε το 2008 (8,5 δισ. ευρώ). Συνολικά, για την περίοδο 1981-2017, η Ελλάδα έλαβε 172.791,6 εκατ. ευρώ, δηλαδή όσο περίπου το ΑΕΠ της. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, ο μέσος όρος εισροών ανήλθε σε 5,9%, με ελάχιστη τιμή το 1981 (2,2%) και μέγιστη το 1994 (8,1%) (Οικονόμου και Καζαντζής, 2018).

Ως εκ τούτου, το λειτουργικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα³¹ είναι διαχρονικά θετικό για την Ελλάδα, με την καθαρή θέση της χώρας να υπολογίζεται σε 122,04 δισ. ευρώ για την περίοδο 1981-2017, δηλαδή περίπου τα δύο τρίτα του ΑΕΠ της (βλ. διάγραμμα 8). Από το 2000 μέχρι το 2017, οι ετήσιες καθαρές εισροές πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό κυμαίνονται μεταξύ 3.252 εκατ. ευρώ (2009) και 6.201 εκατ. ευρώ (2008), ενώ ως ποσοστό του ΑΕΕ κινήθηκαν μεταξύ 1,4% (2009) και 3,04% (2000). Οι υπολογισμοί των Οικονόμου και Καζαντζή (2018: 150), δείχνουν ότι τα ποσοστά αυτά ήταν υψηλότερα κατά τη δεκαετία του 1990, εμφανίζοντας, όμως φθίνουσα τάση.

³¹ Ο υπολογισμός του λειτουργικού δημοσιονομικού αποτελέσματος γίνεται ως εξής: $OBB_i = TAE_i - H5_i - TNC_i \times TAE_{EU} - H5_{EU} / TNC_{EU}$. Όπου OBB_i , το λειτουργικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα του κράτους-μέλους, TAE_i , οι συνολικές εισροές του κράτους-μέλους, $H5_i$, οι δαπάνες που του έχουν ανατεθεί για την Ευρωπαϊκή διοίκηση και TNC_i το σύνολο των εθνικών συνεισφορών. Όπου TAE_{EU} , το σύνολο των δαπανών της ΕΕ, $H5_{EU}$, το σύνολο δαπανών για την Ευρωπαϊκή διοίκηση και TNC_{EU} , το σύνολο των εισφορών σε επίπεδο ΕΕ, European Commission, 2008: 61.

Διάγραμμα 8: Λειτουργικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα Ελλάδας, σε εκατ. ευρώ και ως % ΑΕΕ, 2000-2017

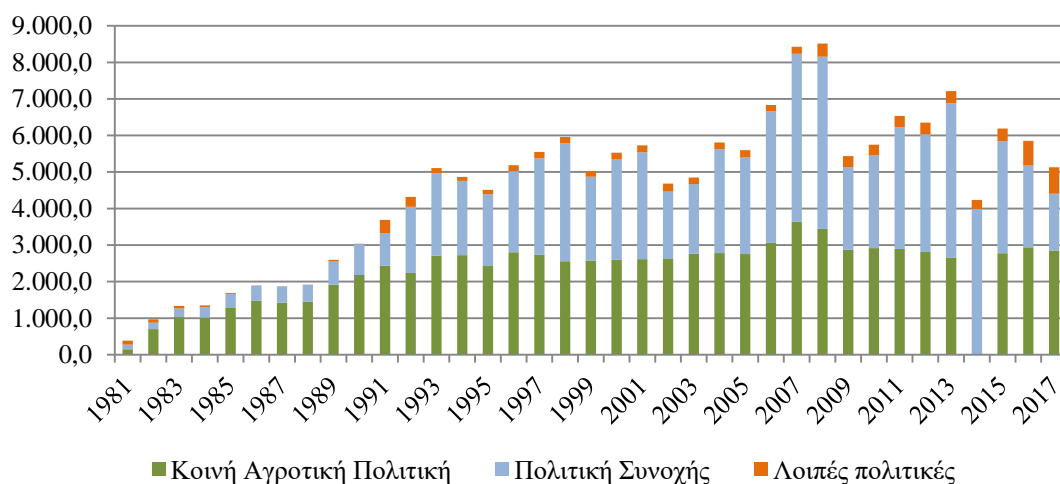


Σε τρέχουσες τιμές

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

Όσον αφορά στη διάρθρωση των εισροών από την ΕΕ, τη μερίδα του λέοντος (περίπου 95% του συνόλου) καταλαμβάνουν η Κοινή Αγροτική Πολιτική και η Πολιτική Συνοχής (βλ. διάγραμμα 9). Μάλιστα, η κυριαρχία της ΚΑΠ είναι αδιαμφισβήτητη για την περίοδο 1981-1997, ενώ μετά την καθιέρωση του πρώτου πακέτου Delors, η Πολιτική Συνοχής άρχισε να κερδίζει έδαφος, για να γίνει η κυριότερη πηγή εσόδων για την Ελλάδα το 1998. Έκτοτε, οι δύο πολιτικές εναλλάσσονται ως η κυριότερη πηγή εισροών. Οι εισροές για τις λοιπές πολιτικές παρουσιάζουν μία τάση ανόδου την περίοδο 2015-2017, η οποία οφείλεται στην αύξηση των πόρων που εισέπραξε η Ελλάδα από τον τομέα «Ασφάλεια και Ιθαγένεια», με σκοπό τη διαχείριση της προσφυγικής κρίσης που ξέσπασε το 2015. Συνολικά, κατά την περίοδο 1981-2017, η Ελλάδα εισέπραξε 87.678,7 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο της ΚΑΠ, 77.615,5 εκατ. ευρώ από την Πολιτική Συνοχής και 7.461 εκατ. ευρώ από λοιπές πολιτικές (βλ. διάγραμμα 10).

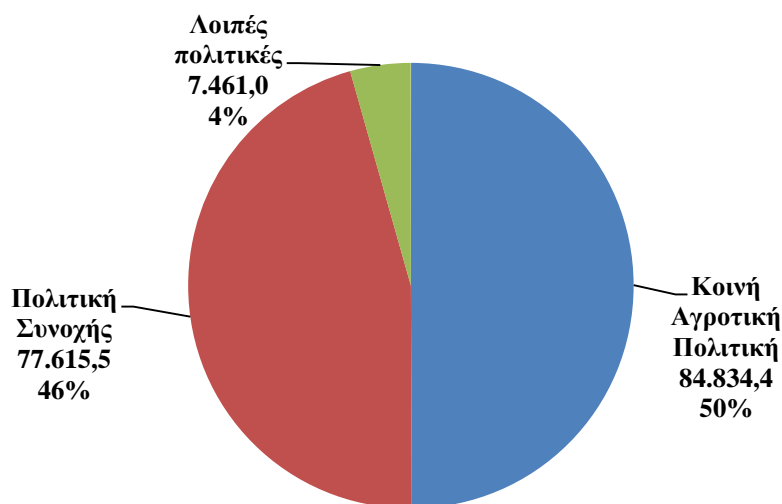
Διάγραμμα 9: Εισροή πόρων της ΕΕ στην Ελλάδα, ανά πεδίο πολιτικής, σε εκατ. ευρώ ετησίως



Σε τρέχουσες τιμές

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

Διάγραμμα 10: Εισροή πόρων στην Ελλάδα την περίοδο 1981-2017, ανά πεδίο πολιτικής, σε εκατ. ευρώ και ως ποσοστό του συνόλου



Σε τρέχουσες τιμές

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

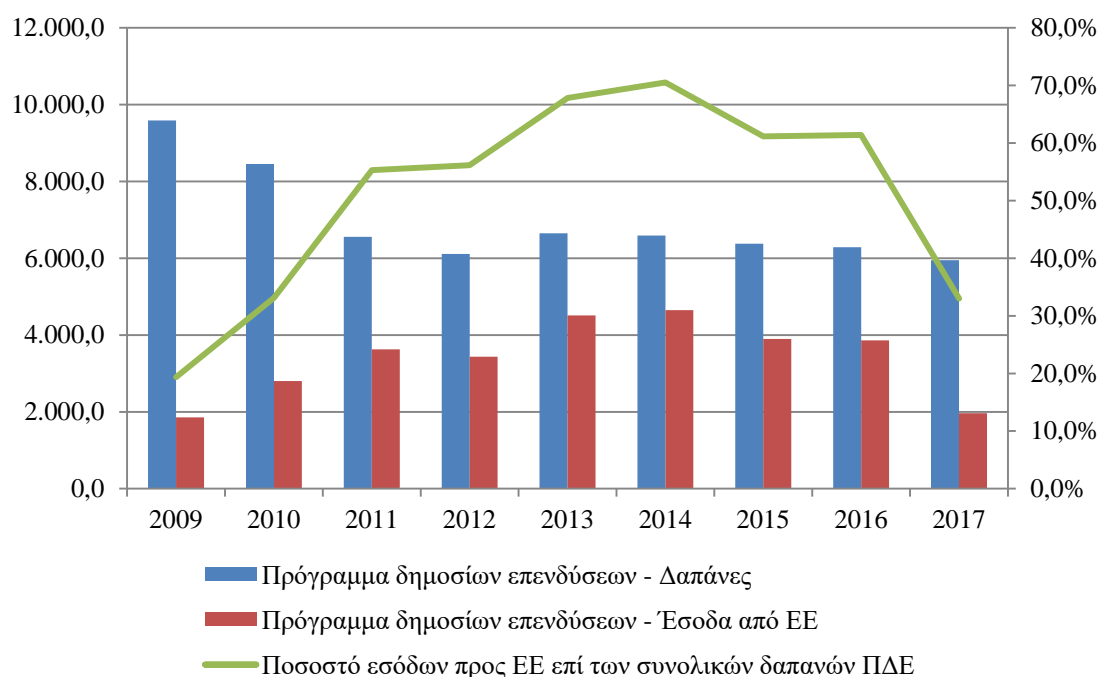
Αναφορικά με τα αποτελέσματα των εισροών της ΚΑΠ, όπως επισημαίνεται στην έκθεση του ΕΛΙΑΜΕΠ (2014: 39), *«οι επιδοτήσεις της ΚΑΠ έδωσαν πολύτιμες εισοδηματικές ‘ανάσες’ στους Έλληνες αγρότες, ιδίως στις δεκαετίες του 1980 και 1990, και συνετέλεσαν στην αναχαίτιση της αγροτικής εξόδου και τη σταθεροποίηση του πληθυσμού της υπαίθρου»*. Από την άλλη πλευρά, όμως, καταγράφηκαν και αρνητικές επιπτώσεις, όπως ο εφησυχασμός των γεωργών και του παραγωγικού συστήματος στις επιδοτήσεις, οι οποίες, μάλιστα, συγκεντρώθηκαν στις πιο εύφορες περιοχές της χώρας, στα προϊόντα με τις υψηλότερες επιδοτήσεις και στους μεγάλους παραγωγούς. Ως αποτέλεσμα, η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής γεωργίας υποβαθμίστηκε (Δούκας, 2018: 210).

Όσον αφορά στις εισροές από την Πολιτική Συνοχής, αυτές υποστήριξαν τη χρηματοδότηση τόσο σημαντικών έργων υποδομών, όσο και ιδιωτικών επενδύσεων. Όπως σημειώνει ο ΣΕΒ (2018), *«οι κοινοτικοί πόροι έχουν συμβάλει καθοριστικά στη μεταμόρφωση της Ελλάδας τις προηγούμενες δεκαετίες, κυρίως σε ό,τι αφορά κρίσιμες υποδομές»*. Ωστόσο, ο ΣΕΒ αναδεικνύει και την άλλη όψη του νομίσματος, υποστηρίζοντας ότι *«το σύστημα διαχείρισής τους [των κοινοτικών πόρων] χειραγωγήθηκε σε πολλές περιπτώσεις από πελατειακές σχέσεις, με αποτέλεσμα την κατεύθυνσή τους σε μη παραγωγικές δραστηριότητες»*.

Κατά τη διάρκεια της πολυετούς κρίσης που έπληξε την Ελλάδα, πάντως, οι εισροές από την ΕΕ για επενδύσεις ήταν ο βασικός παράγοντας στήριξης του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, δεδομένου ότι οι διαδοχικές κυβερνήσεις περιέκοψαν δραματικά την κρατική χρηματοδότηση (βλ. διάγραμμα 11). Μάλιστα, αναθεωρήθηκε ο κανόνας συγχρηματοδότησης, επιτρέποντας στην ΕΕ να χρηματοδοτεί τα έργα κατά 100%, αντί 75%³². Όπως αναφέρεται σε σχετική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι πρόσθετες επενδύσεις από τις Πολιτικές Συνοχής και Περιφερειακής Ανάπτυξης εκτιμάται ότι αύξησαν το ελληνικό ΑΕΠ το 2015 περίπου 2% σε σύγκριση με το επίπεδο που θα ήταν χωρίς αυτές, ενώ το 2023 το ΑΕΠ θα είναι κατά 3% υψηλότερο χάρη σε αυτές (European Commission, 2016a).

³² Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/1839 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Οκτωβρίου 2015. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα από τη μία πλευρά τη σημαντική βελτίωση της απορρόφησης των κονδυλίων και από την άλλη τον περιορισμό του αριθμού των έργων στην Ελλάδα.

Διάγραμμα 11: Σύνολο δαπανών ΠΔΕ Ελλάδας και έσοδα από ΕΕ, σε εκατ. ευρώ, 2009-2017



Σε τρέχουσες τιμές

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από την Τράπεζα της Ελλάδος

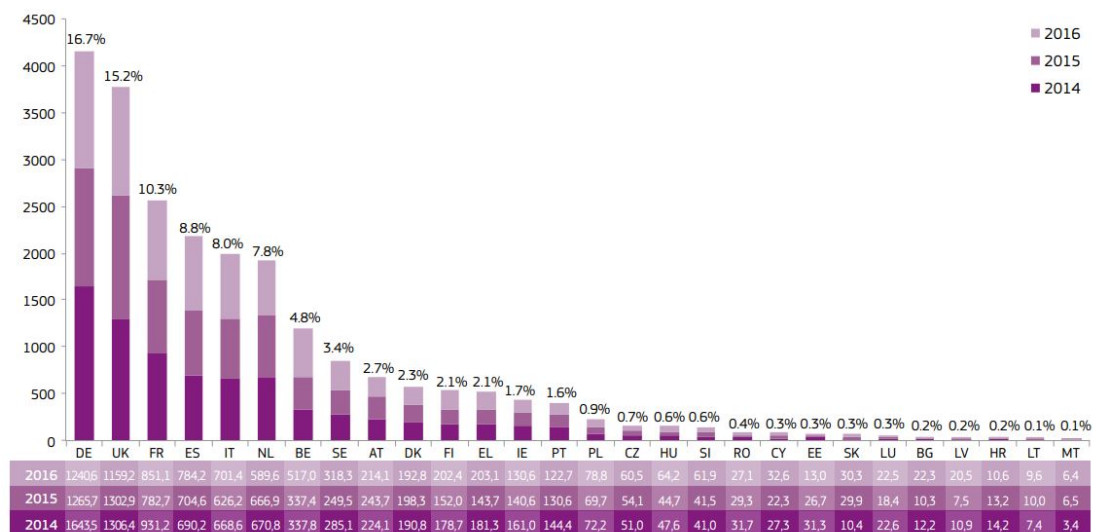
Ωστόσο, τα κεφάλαια της Πολιτικής Συνοχής δεν ήταν αρκετά: η βαθιά κρίση μείωσε δραματικά το ΑΕΠ στην Ελλάδα, σε μία περίοδο που οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρώπη αποκλιμακώνονται. Το 2008, τρεις από τις 13 περιφέρειες είχαν κατά κεφαλή ΑΕΠ πάνω από 75% του μέσου όρου της ΕΕ, ενώ το 2015, οι περιφέρειες αυτές μειώθηκαν σε δύο: την Αττική (95%) και το Νότιο Αιγαίο (75%)³³ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017α). Ανάλογη επιδείνωση σημείωσαν και κοινωνικοί δείκτες, όπως η ανεργία (και ιδιαίτερα των νέων) και ο κίνδυνος φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού.

Από τις λοιπές πολιτικές, οι οποίες αποφέρουν κονδύλια στην Ελλάδα -έμμεσα και άμεσα-, αυτές που ξεχωρίζουν είναι η πολιτική για την έρευνα και ανάπτυξη και η μεταναστευτική πολιτική. Ως προς την πρώτη -και ελλείπει επαρκών κονδυλίων για Ε&Α στην Ελλάδα-, η χώρα μας βρίσκεται αρκετά υψηλά στην υποβολή προτάσεων (απόλυτος αριθμός και ποσοστό επί του συνόλου προτάσεων) για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020». Μολονότι το ποσοστό επιτυχίας αυτών των αιτήσεων είναι χαμηλότερο (17^η θέση, σύμφωνα με στοιχεία της Επιτροπής, European Commission,

³³ Το 2017 και το Νότιο Αιγαίο υποχώρησε οριακά κάτω από το όριο του 75%.

2017), η Ελλάδα κατέχει την ένατη θέση ως ποσοστό συμμετοχής στο πρόγραμμα πλαίσιο (βλ. διάγραμμα 12), έχοντας λάβει την περίοδο 2014-2016 συνολικά 528,1 εκατ. ευρώ ή 2,1% του συνόλου, με 1.743 συμμετοχές³⁴ (European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, 2017). Στην ενότητα «Ανταγωνιστικότητα για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση», στην οποία υπάγεται το πρόγραμμα πλαίσιο, ανήκει για το τρέχον ΠΔΠ και το Erasmus+, το οποίο κατά την τετραετία 2014-2017 έχει επιδοτήσει με 148,7 εκατ. ευρώ δράσεις που ωφελούν δικαιούχους από την Ελλάδα.

Διάγραμμα 12: Συνεισφορά ΕΕ ανά χώρα προέλευσης συμμετεχόντων στο πρόγραμμα πλαίσιο Ορίζων 2020, σε εκατ. ευρώ και ποσοστό επί του συνόλου, 2014-2016



Σε τρέχουσες τιμές

Πηγή: European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2017)

Τέλος, από το 2015 -έτος που ξέσπασε η προσφυγική κρίση-, η Ελλάδα λαμβάνει ολοένα και περισσότερα κονδύλια στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής διαχείρισης των συνόρων. Συγκεκριμένα, το 2016 εισέπραξε 328 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και τον Μηχανισμό Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης εντός της ΕΕ. Το 2017 το αντίστοιχο ποσό ανήλθε σε 343,6 εκατ. ευρώ.

³⁴ Επισημαίνεται ότι τα σχετικά κονδύλια δεν κατανέμονται μέσω της εθνικής κυβέρνησης, όπως γίνεται με την ΚΑΠ και την Πολιτική Συνοχής, αλλά αποδίδονται άμεσα στους ερευνητές, στη βάση απόλυτα ανταγωνιστικών ερευνητικών προκηρύξεων που καθιστούν αδύνατη την εκ των προτέρων πρόβλεψη ως προς την κατανομή των κονδυλίων μεταξύ των κρατών-μελών.

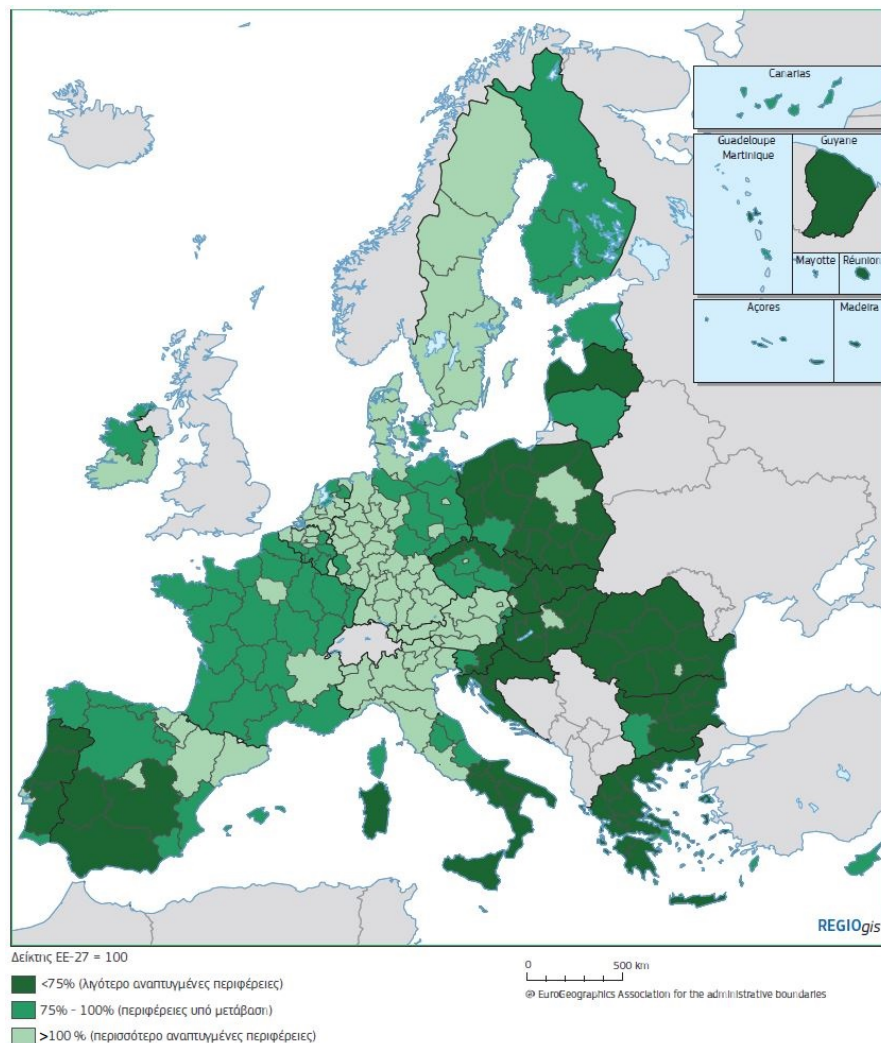
5.2. Οι χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα βάσει του ΠΔΠ 2021-2027

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

5.2.1. Πολιτική Συνοχής

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η οξύτατη κρίση που έπληξε την Ελλάδα επηρέασε δυσμενέστατα βασικά οικονομικά και κοινωνικά της μεγέθη. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της -δηλαδή ο σημαντικότερος δείκτης που καθορίζει τη λήψη αποφάσεων στην Πολιτική Συνοχής- υποχώρησε και στις 13 περιφέρειες της χώρας, με αποτέλεσμα το σύνολο των περιφερειών πλην της Αττικής να υπάγονται πλέον στην κατηγορία των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Ωστόσο, για τον υπολογισμό της κατανομής των κονδυλίων του νέου δημοσιονομικού πλαισίου, λαμβάνεται υπόψη η τριετία 2014-2016, γεγονός που σημαίνει ότι η Αττική και το Νότιο Αιγαίο υπάγονται στην κατηγορία των περιφερειών υπό μετάβαση (βλ. εικόνα 2). Η Ελλάδα συνολικά θα εξακολουθήσει να επωφελείται από κονδύλια του Ταμείου Συνοχής, καθώς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της παραμένει κάτω από το 90% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου. Επιπρόσθετα, πρέπει να σημειωθεί ότι προβλέπεται αύξηση της εθνικής συγχρηματοδότησης: ως οροφή της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης έχει οριστεί το 70% για δράσεις που αφορούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, το Ταμείο Συνοχής και το Interreg, το 55% για τις περιφέρειες σε μετάβαση και το 40% για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Το -κατ' εξαίρεση- ευνοϊκό καθεστώς χρηματοδότησης για την Ελλάδα που προέβλεπε ο Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1839 δεν πρόκειται να συνεχιστεί, επομένως η χώρα θα βρεθεί ενώπιον του διλήμματος να αυξήσει τα κονδύλια του ΠΔΕ ή να χάσει έδαφος σε απορροφητικότητα κονδυλίων.

Εικόνα 2: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανά περιφέρεια NUTS 2, ως ποσοστό επί του μέσου όρου της ΕΕ-28 (μέσος όρος 2014-2015-2016)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018κ)

Αναφορικά με την κατανομή πόρων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, ο νέος σχετικός Κανονισμός που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή³⁵ προβλέπει μία οροφή στις αυξομειώσεις των κονδυλίων που θα λάβουν τα κράτη-μέλη σε σύγκριση με τα αντίστοιχα που έχουν συμφωνηθεί στο ΠΔΠ 2014-2020. Σύμφωνα, λοιπόν, με την παράγραφο 11 του Παραρτήματος XXII της πρότασης Κανονισμού, τα κονδύλια ενός κράτους-μέλους δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 108% των κονδυλίων που έλαβαν την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Η προσαρμογή αυτή εφαρμόζεται κατ' αναλογία σε όλες τις μεταφορές (εκτός από τον στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική ανάπτυξη») στο εν λόγω κράτος-μέλος ώστε να επιτευχθεί το ανώτατο επίπεδο

³⁵ COM(2018) 375 final

μεταφοράς. Επίσης, η παράγραφος 10 του ίδιου Παραρτήματος αναφέρει ότι προκειμένου να επιτευχθεί η κατάλληλη συγκέντρωση της χρηματοδότησης για λόγους συνοχής στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και κράτη-μέλη και η μείωση των ανισοτήτων όσον αφορά τη μέση κατά κεφαλήν ένταση ενίσχυση, το ανώτατο επίπεδο των μεταφορών από τα Ταμεία σε κάθε επιμέρους κράτος-μέλος καθορίζεται ως ποσοστό του ΑΕΠ του κράτους-μέλους. Για την Ελλάδα, η οποία έχει κατά κεφαλήν ΑΕΠ άνω του 65% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου, οι μεταφορές από τα Ταμεία δεν μπορούν να ξεπεράσουν το 1,55% του ΑΕΠ της.

Κατόπιν τούτου, η πρόταση της Επιτροπής για την κατανομή κονδυλίων στα κράτη-μέλη στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής προβλέπει τη διάθεση 19.239.335.692 ευρώ στην Ελλάδα, σε σταθερές τιμές 2018, ή 21.696.841.512 σε τρέχουσες τιμές, βάσει αποπληθωριστή 2%. Συγκριτικά με το δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, η Ελλάδα αυξάνει τα κονδύλια που θα εισπράξει από την Πολιτική Συνοχής κατά το ανώτατο επιτρεπτό ποσοστό, ήτοι 8% (βλ. πίνακα 4).

Πίνακας 3: Διάθεση κονδυλίων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής του ΠΑΠ 2021-2027, σε ευρώ

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

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018) 375 final

Πίνακας 4: Διάθεση κονδυλίων για την Πολιτική Συνοχής στα ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027 (σε δισ. ευρώ, σταθερές τιμές) και ποσοστιαία μεταβολή

	2014-20	2021-27	
Ουγγαρία	23,6	17,9	-24
Λιθουανία	7,4	5,6	-24
Εσθονία	3,8	2,9	-24
Τσεχία	23,5	17,8	-24
Μάλτα	0,8	0,6	-24
Πολωνία	83,9	64,4	-23
Σλοβακία	15,1	11,8	-22
Γερμανία	19,8	15,7	-21
Λετονία	4,9	4,3	-13
Ιρλανδία	1,2	1,1	-13
Σλοβενία	3,4	3,1	-9
Πορτογαλία	22,8	21,2	-7
Κροατία	9,3	8,8	-6
Γαλλία	16,9	16,0	-5
Λουξεμβούργο	0,1	0,1	0
Αυστρία	1,3	1,3	0
Ολλανδία	1,4	1,4	0
Βέλγιο	2,4	2,4	0
Σουηδία	2,1	2,1	0
Δανία	0,6	0,6	0
Κύπρος	0,9	0,9	+2
Ισπανία	32,4	34,0	+5
Φινλανδία	1,5	1,6	+5
Ιταλία	36,2	38,6	+6
Ελλάδα	17,8	19,2	+8
Βουλγαρία	8,3	8,9	+8
Ρουμανία	25,2	27,2	+8
ΕΕ-27	367,0	331,0	-9,9

Πηγή: Niessler (2018)

Βάσει αυτών των δεδομένων, η Ελλάδα είναι μαζί με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία οι πλέον ευνοημένες χώρες από την πρόταση της Επιτροπής, καθώς λαμβάνουν τη μεγαλύτερη δυνατή αύξηση έναντι του τρέχοντος ΠΔΠ. Μόλις τέσσερις ακόμα χώρες

θα δουν τα κονδύλιά τους από την Πολιτική Συνοχής να αυξάνονται (Ιταλία, Φινλανδία, Ισπανία και Κύπρος), ενώ τα κονδύλια έξι χωρών θα παραμείνουν σταθερά. Οι υπόλοιπες χώρες θα δουν τα κονδύλιά τους να μειώνονται, εκ των οποίων πέντε θα δουν την ανώτατη δυνατή μείωση του 24% (Ουγγαρία, Λιθουανία, Εσθονία, Τσεχία, Μάλτα). Η αύξηση στα κονδύλια της Ελλάδας καθίσταται ακόμα πιο σημαντική, αν αναλογιστούμε ότι κατά μέσο όρο στην ΕΕ-27 η χρηματοδότηση στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής υποχωρεί κατά 9,9% σε σταθερές τιμές 2018.

5.2.2. Κοινή Αγροτική Πολιτική

Η εικόνα στο πεδίο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής είναι δυσμενέστερη. Οι περικοπές που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή³⁶ γίνονται ιδιαίτερα αισθητές στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών-μελών (βλ. πίνακα 5), τόσο σε τρέχουσες όσο και σε σταθερές τιμές, με την Ελλάδα να μην αποτελεί εξαίρεση. Έτσι, βάσει της νέας πρότασης, η χώρα μας θα εισπράξει την περίοδο 2021-2027 συνολικά 18,3 δισ. ευρώ σε τρέχουσες τιμές (ή 16,2 δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές 2018³⁷), έναντι 19,5 δισ. ευρώ που αναμένεται να εισπράξει κατά το τρέχον ΠΔΠ έως το 2020 (ή 18,6 δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές 2018). Σε σταθερές τιμές, οι περικοπές είναι βαθύτερες στα κονδύλια από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, δηλαδή τον Πυλώνα II (3.170 εκατ. ευρώ έναντι 4.788 εκατ. ευρώ στο τρέχον ΠΔΠ, ήτοι μείωση κατά 33,8%) και λιγότερο βαθιές στον Πυλώνα I, δηλαδή στα κονδύλια των άμεσων ενισχύσεων (12.668,8 εκατ. ευρώ έναντι 13.838,8 εκατ. ευρώ στο τρέχον ΠΔΠ, ήτοι μείωση κατά 8,45%). Στο ποσό της ΚΑΠ προστίθενται 391 εκατ. ευρώ που θα διατεθούν σε συγκεκριμένες αγορές προϊόντων.

³⁶ Η οποία, μάλιστα, δεν αντιπαραθέτει τα προτεινόμενα ποσά με τα αντίστοιχα που διατίθενται σε κάθε κράτος-μέλος στο τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο.

³⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018ιζ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ συνήθως χρησιμοποιεί αποπληθωριστή 2% για να μετατρέψει τις τρέχουσες σε σταθερές τιμές, εν προκειμένω χρησιμοποιεί αποπληθωριστή περίπου 1,3%. Με αποπληθωριστή 2% και έτος βάσης το 2018, οι εισπράξεις της χώρας μας για την ΚΑΠ ανέρχονται σε 15,28 δισ. ευρώ, δηλαδή περίπου 1 δισ. ευρώ λιγότερα από την εκτίμηση της Επιτροπής. Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018) υπολογίζει ότι η Επιτροπή χρησιμοποιεί εν προκειμένω αποπληθωριστή 1,1%. Αντίστοιχο σχόλιο κάνει και το think tank Farm Europe (2018).

Πίνακας 5: Διάθεση κονδυλίων στα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής του ΠΑΠ 2021-2027, σε ευρώ

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

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

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

5.2.3. Άλλοι τομείς δράσης

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

Στον τομέα «Μετανάστευση και Διαχείριση των Συνόρων» δεν έχει δημοσιευθεί ακόμα πώς θα γίνει η κατανομή των κονδυλίων. Ωστόσο, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος των συνόρων της Ελλάδας ταυτίζεται με τα σύνορα της ΕΕ, είναι ασφαλές να υποθεθεί ότι η μεγάλη αύξηση των κονδυλίων (κατά 2,6 φορές σε σύγκριση με το τρέχον ΠΔΠ) στο συγκεκριμένο πεδίο θα ευνοήσει και τη χώρα μας. Από τα 8 δισ. ευρώ του Ταμείου για τη Διαχείριση των Συνόρων, τα 4,8 δισ. θα διατεθούν σε εθνικά προγράμματα³⁸, ενώ από τα 10,4 δισ. ευρώ του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης, τα 6,2 δισ. θα διατεθούν σε εθνικά προγράμματα³⁹. Στον τομέα «Ασφάλεια και Άμυνα» δεν προβλέπεται ακόμη συγκεκριμένη κατανομή των κονδυλίων του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας⁴⁰ (1,5 δισ. ευρώ για εθνικά προγράμματα, εκ των οποίων τα 250 εκατ. θα διατεθούν το 2024), ενώ τα κονδύλια του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας θα διατεθούν σε συνεργατικές ερευνητικές δράσεις και συνεργατικά σχέδια ανάπτυξης ικανοτήτων⁴¹. Τέλος, δεν προβλέπονται χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα από τους τομείς «Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος» και «Ευρωπαϊκή Διοίκηση».

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

³⁸ Αρ. 7 Πρότασης Κανονισμού COM(2018) 473.

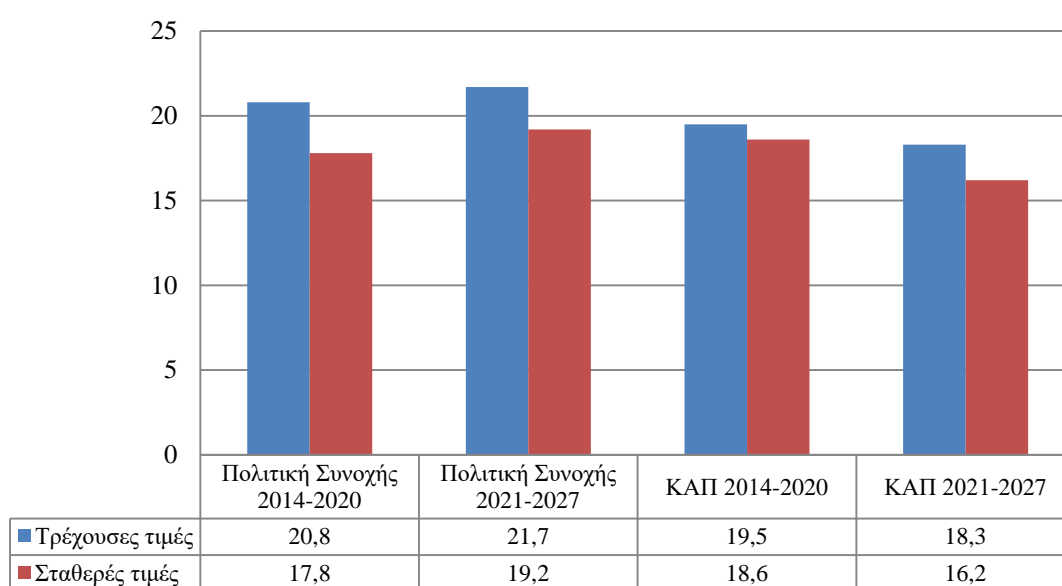
³⁹ Αρ. 8 Πρότασης Κανονισμού COM(2018) 471.

⁴⁰ Αρ. 8 και 10 Πρότασης Κανονισμού COM(2018) 472 final.

⁴¹ Αρ. 4 Πρότασης Κανονισμού COM(2018) 476.

περισσότεροι ή λιγότεροι κοινοτικοί πόροι από την πρόταση της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ, προσθέτοντας τα κονδύλια που θα προέλθουν από τις συγκεκριμένες πολιτικές και συγκρίνοντάς τα με τα αντίστοιχα του τρέχοντος δημοσιονομικού πλαισίου. Συνοψίζοντας, η Ελλάδα επωφελείται από την πρότασης κατανομής πόρων από την Πολιτική Συνοχής και σε απόλυτες και σε σταθερές τιμές. Αντίθετα, η Ελλάδα ζημιώνεται από την πρόταση κατανομής πόρων από την ΚΑΠ και σε απόλυτες και σε σταθερές τιμές (βλ. διάγραμμα 13). Αν, μάλιστα, ληφθεί υπόψη αποπληθωριστής 2%, οι απώλειες είναι μεγαλύτερες.

Διάγραμμα 13: Κονδύλια από τις Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ για την Ελλάδα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, σε δισ. ευρώ



Έτος βάσης για τις σταθερές τιμές: 2018

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Αθροιστικά και για τις δύο πολιτικές, τα πρόσθετα κονδύλια της Πολιτικής Συνοχής δεν επαρκούν για να καλύψουν τις απώλειες της Ελλάδας από τις μειώσεις στην ΚΑΠ. Σε τρέχουσες τιμές, η χώρα στο νέο ΠΔΠ χάνει περίπου 0,3 δισ. ευρώ, ενώ σε σταθερές τιμές η μείωση ανέρχεται σε 1 δισ. ευρώ σε σύγκριση με τα κονδύλια του τρέχοντος ΠΔΠ (βλ. πίνακα 6).

Πίνακας 6: Σύνολο κονδυλίων από την Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ για την Ελλάδα, ΠΔΠ 2014-2020 και 2021-2027, και μεταβολή μεταξύ των δύο ΠΔΠ, σε δισ. ευρώ

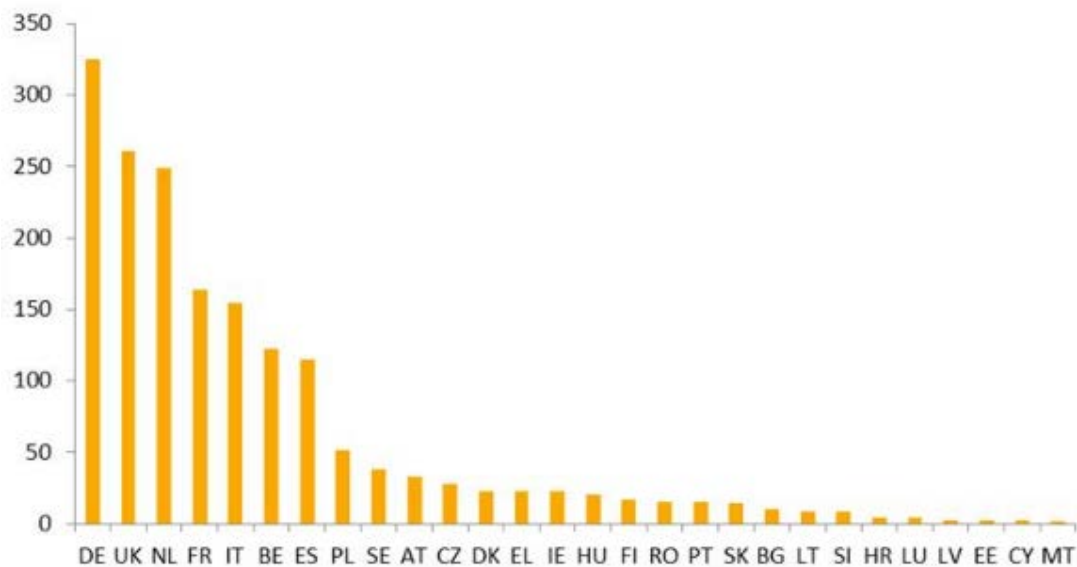
	2014-2020	2021-2027	Διαφορά
Τρέχουσες τιμές	40,3	40	-0,3
Σταθερές τιμές 2018	36,4	35,4	-1

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ευρωπαϊκή Επιτροπή

5.3. Το νέο σύστημα ιδίων πόρων και η Ελλάδα

Οι πρόσθετοι πόροι που θα πρέπει να καταβάλει η Ελλάδα στον κοινοτικό προϋπολογισμό, εφόσον ευοδωθούν οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του συστήματος ιδίων πόρων, δεν θα επηρεάσουν δραματικά το σύνολο των συνεισφορών της. Η κατάργηση των επιστροφών υπέρ της Βρετανίας έπειτα από την αποχώρησή της από την ΕΕ συνεπάγεται μείωση της επιβάρυνσης της Ελλάδας κατά 104-132 εκατ. ευρώ ετησίως (το ποσό που απέδωσε η χώρα καθεμία από τις τέσσερις πρώτες χρονιές του τρέχοντος ΠΔΠ ως επιστροφή για τη Βρετανία). Στο πεδίο των παραδοσιακών πόρων, η μείωση της παρακράτησης των εσόδων από τελωνειακούς δασμούς από 20% σε 10% (όσο ήταν δηλαδή και στο παρελθόν) θα σημάνει μειωμένη παρακράτηση υπέρ της Ελλάδας κατά περίπου 20 εκατ. ευρώ ετησίως. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 13^η θέση ως σημείο εισόδου αγαθών από χώρες εκτός ΕΕ (βλ. διάγραμμα 14).

Διάγραμμα 14: Εισαγωγή αγαθών από χώρες εκτός ΕΕ, μέσος όρος 2013-2017 (σε δις. ευρώ)



Πηγή: European Commission, SWD(2018) 172 final

Σχετικά με τους νέους πόρους που προτείνονται, η διεκδίκηση μεριδίου 20% επί των εσόδων από πλειστηριασμούς στο πλαίσιο του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών της ΕΕ αφορά επιχειρήσεις (European Commission, 2016b) και όχι την κεντρική κυβέρνηση. Μικρή επιβάρυνση θα προέλθει από την επιβολή συντελεστή καταβολής 3% στη νέα κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών - η αιτιολογική έκθεση της πρότασης Κανονισμού για τις μεθόδους και τη διαδικασία απόδοσης των νέων ιδίων πόρων⁴² δεν αναφέρει συγκεκριμένα ποσά ανά κράτος-μέλος. Τέλος, η εθνική συνεισφορά που βασίζεται σε μη ανακυκλούμενα απορρίμματα πλαστικών συσκευασιών θα αποφέρει ένα μικρό ποσό από την Ελλάδα, καθώς βάσει των τελευταίων διαθέσιμων στοιχείων της Eurostat (για το έτος 2015), η Ελλάδα παράγει 183.800 τόνους τέτοιων απορριμμάτων, επομένως με συντελεστή καταβολής 0,8 ευρώ/κιλό, η συνολική συνεισφορά για τη χώρα υπολογίζεται στα 147 εκατ. ευρώ⁴³.

Παρ' όλα αυτά, πρέπει να επισημανθεί πως δεδομένου ότι η συνεισφορά που βασίζεται στο ακαθάριστο εθνικό εισόδημα εξακολουθεί να συνιστά «εξισωτικό

⁴² COM(2018) 326 final.

⁴³ Δεδομένης, μάλιστα, της δραστηκής μείωσης της πλαστικής σακούλας λόγω της επιβολής τέλους από την 1η Ιανουαρίου 2018, το συνολικό βάρος απορριμμάτων πλαστικών συσκευασιών πιθανώς έχει μειωθεί περαιτέρω.

μέγεθος», η δημοσιονομική ισορροπία θα διατηρηθεί. Με άλλα λόγια, η συνεισφορά βάσει ΑΕΕ θα αυξομειώνεται ανάλογα με την ελάφρυνση/επιβάρυνση από άλλους πόρους.

5.4. Η στάση της Ελλάδας απέναντι στο ΠΔΠ 2021-2027

Από την ένταξή της στην ΕΕ, η Ελλάδα υποστηρίζει την επέκταση του προϋπολογισμού, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το υπόμνημα που κατέθεσε το 1982 στα κοινοτικά όργανα για την αύξηση αναλήψεων πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και το οποίο είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων το 1985 (Ιωακειμίδης, 1995: 437). Έτσι, η Ελλάδα αντιλαμβάνεται τον προϋπολογισμό της ΕΕ ως απαραίτητο κοινό εργαλείο πολιτικής για τη σύγκλιση των οικονομιών. Στην κατεύθυνση αυτή, ο προϋπολογισμός -και το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο- της ΕΕ, οφείλει κατά πρώτο λόγο να έχει επενδυτικό προσανατολισμό και παρέχει ένα ενιαίο πλαίσιο για τον συντονισμό και την ενίσχυση των εθνικών προσπαθειών που αποσκοπούν στην αποκατάσταση της ανάπτυξης, την τόνωση της ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία απασχόλησης σε ολόκληρη την ΕΕ (Υπουργείο Εξωτερικών, 2018).

Η Ελλάδα στηρίζει, επίσης, την ενίσχυση της χρηματοδότησης τόσο για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών όσο και για την έρευνα και ανάπτυξη, τις περιβαλλοντικές δράσεις και την ενεργειακή επάρκεια. Παράλληλα όμως επιθυμεί τη διατήρηση στα υφιστάμενα επίπεδα, αν όχι την αύξηση, της χρηματοδότησης των παραδοσιακών κοινοτικών πολιτικών, όπως η ΚΑΠ και η Πολιτική Συνοχής (Ελληνική Κυβέρνηση, 2018). Στον τομέα των εσόδων του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, η Ελλάδα δίνει έμφαση στην αναμόρφωση της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ και αναγνωρίζει ότι η ΕΕ χρειάζεται ένα «σύστημα γνήσιων, καθαρών, απλών και δίκαιων ιδίων πόρων» (Υπουργείο Εξωτερικών, 2018). Παράλληλα, η ελληνική κυβέρνηση θεωρεί ότι η θέσπιση νέων ιδίων πόρων θα μειώσει στο ελάχιστο το μερίδιο των συνεισφορών βάσει του ΑΕΕ στον προϋπολογισμό της ΕΕ και, κατά συνέπεια, την επιβάρυνση των εθνικών προϋπολογισμών των κρατών-μελών (Υπουργείο Εξωτερικών, 2018).

Αναφορικά με το νέο ΠΔΠ, η ελληνική πλευρά έχει συνταχθεί με την πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για μεγαλύτερο ποσοστό επί του ΑΕΕ της ΕΕ, 1,3%

έναντι 1,1% που προτείνει η Επιτροπή. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ελλάδα μπορεί να δεχτεί αύξηση της δικής της συνεισφοράς στην ΕΕ, προκειμένου να μη μειωθούν τα Ευρωπαϊκά κονδύλια (Κατρούγκαλος, 2018). Παράλληλα, αντιδρά στην πρόταση μείωσης των κονδυλίων της ΚΑΠ και ήδη το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης σε συνεργασία με τα αντίστοιχα υπουργεία της Φινλανδίας, της Γαλλίας, της Ιρλανδίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας έχει συντάξει ένα υπόμνημα για το μελλοντικό ΠΔΠ και την ΚΑΠ, με το οποίο επισημαίνεται ότι η «προτεινόμενη μείωση και στους δύο Πυλώνες της ΚΑΠ απειλεί τη βιωσιμότητα των Ευρωπαϊκών αγροτικών εκμεταλλεύσεων, το εισόδημα των αγροτών και την ικανότητά τους να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των πολιτών για υγιή, βιώσιμα, οικονομικά και ποιοτικά τρόφιμα, καθώς και την προστασία του περιβάλλοντος και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή» και ζητείται η επαναφορά των κονδυλίων της ΚΑΠ στα τρέχοντα επίπεδα (Ministers of Agriculture from Finland - France - Greece - Ireland - Portugal - Spain, 2018).

Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα είναι ικανοποιημένη με τη διάθεση κονδυλίων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, αλλά και με τις προβλέψεις για την απλούστευση των διαδικασιών που εφαρμόζονται στα προγράμματα του ΕΣΠΑ⁴⁴ (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2018). Επίσης, συντάσσεται με την ομάδα «Φίλοι της Συνοχής», στην οποία συμμετέχουν η Τσεχία, η Κροατία, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Βουλγαρία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ρουμανία, η Ιταλία και η Πορτογαλία, προκειμένου να διαφυλάξει ένα επαρκές επίπεδο κονδυλίων από την Πολιτική Συνοχής (Government Office of the Slovak Republic, 2018). Επιπλέον, προτείνει την υιοθέτηση *«συμπληρωματικών κοινωνικών κριτηρίων, σε σχέση με την ανεργία και με τη φτώχεια, τα οποία θα προσδιορίζουν ακόμη περισσότερο την εξειδίκευση και τη στόχευση των κονδυλίων συνοχής, ώστε να είναι πιο αποτελεσματικά»* (Κατρούγκαλος, 2018). Τέλος, η Ελλάδα συμφωνεί με την εφαρμογή της ρήτρας κράτους δικαίου ως αιρεσιμότητας στη διάθεση Ευρωπαϊκών κονδυλίων.

⁴⁴ Για παράδειγμα, καταργείται ο φάκελος μεγάλου έργου, δηλαδή δεν υπάρχει πια η διαδικασία υποβολής και έγκρισης μεγάλου έργου μεταξύ Διαχειριστικής Αρχής και Υπηρεσιών της Επιτροπής (ΜΟΔ, 2018).

6. Επίλογος

Στην παρούσα εργασία μελετήσαμε τις χρηματοδοτικές ροές από την ΕΕ προς την Ελλάδα, όπως τις προβλέπει η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027. Αρχικά εστιάσαμε σε ζητήματα θεωρίας. Έγινε μία αναφορά στις «μεγάλες» θεωρίες Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και στη συνέχεια η προσοχή στράφηκε στις θεωρητικές κατασκευές που προσεγγίζουν είτε σε θετικό είτε σε δεοντολογικό επίπεδο τη διαδικασία κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Το σημαντικότερο στοιχείο σε αυτό το κεφάλαιο είναι η δημιουργία μονοπατιών εξάρτησης από τις θεσμικές διευθετήσεις που έχουν προκύψει από την κατανομή ισχύος εντός του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η προϊούσα διαμόρφωση σχέσεων μεταξύ θεσμών, κρατών-μελών και άλλων δρώντων που διαμορφώνουν πολιτικές.

Αυτό μάς βοηθά να αντιληφθούμε τους παράγοντες πίσω από τη διαμόρφωση του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος διαχρονικά δεν παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις ούτε ως προς τη δομή του ούτε ως προς το περιεχόμενό του - δηλαδή την κατανομή των πόρων του. Γενικά, στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού διαμορφώνονται διαφορετικές αντίπαλες συμμαχίες ανάλογα με το περιεχόμενο διαπραγμάτευσης. Η κυριότερη διαφοροποίηση είναι μεταξύ των χρηματοδοτών και των καθαρών ληπτών Ευρωπαϊκών κονδυλίων, όπου οι πρώτοι εμφανίζονται αρνητικοί να συνεισφέρουν περισσότερο στον κοινοτικό προϋπολογισμό, ενώ οι δεύτεροι προτείνουν την επέκταση του τελευταίου, προκειμένου να εξασφαλιστούν συνθήκες σύγκλισης⁴⁵.

Στη συνέχεια αναλύσαμε περαιτέρω τον κοινοτικό προϋπολογισμό, μέσα από μία ιστορική αναδρομή και την ανάδειξη των βασικών του στοιχείων, καθώς και των διαφορών του έναντι ενός εθνικού προϋπολογισμού. Στο κεφάλαιο 4 μελετήσαμε λεπτομερέστερα την πρόταση της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ, η οποία αποτελεί και τη βάση της διακρατικής διαπραγμάτευσης. Σύμφωνα με αυτή, η Επιτροπή επιδιώκει να προσανατολιστεί περισσότερο προς την παραγωγή Ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών,

⁴⁵ Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης για το νέο ΠΔΠ, οι καθαροί χρηματοδότες Ολλανδία, Σουηδία, Αυστρία και Δανία υποστηρίζουν συρρίκνωση του προϋπολογισμού, αντί για την αύξηση της χρηματοδότησής του εξαιτίας του Brexit. Από την άλλη, η ομάδα Φίλοι της Συνοχής, διεκδικεί για το νέο ΠΔΠ διατήρηση των ίδιων επιπέδων δαπανών για την Πολιτική Συνοχής και την ΚΑΠ.

δηλαδή τη δραστηριοποίηση της ΕΕ σε πεδία όπου ικανοποιείται η αρχή της επικουρικότητας, προσεγγίζοντας -έστω περιορισμένα- τις αρχές του δημοσιονομικού φεντεραλισμού. Ωστόσο, δεδομένου ότι το ύψος του προϋπολογισμού δεν διαφοροποιείται σημαντικά έναντι του τρέχοντος ΠΔΠ, αυτός ο αναπροσανατολισμός σημαίνει αναπόφευκτα περικοπή κονδυλίων από καθιερωμένες πολιτικές, ήτοι την Πολιτική Συνοχής⁴⁶ και την ΚΑΠ⁴⁷. Παράλληλα, η πρόταση για μεταρρύθμιση των ιδίων πόρων αποσκοπεί περισσότερο στον εξορθολογισμό και τη διαφάνεια του συστήματος, καθώς και στην έστω περιορισμένη απεξάρτηση από την εθνική συνεισφορά βάσει ΑΕΕ, παρά στην αύξηση των κονδυλίων.

Τι προεκτάσεις έχει αυτή η πρόταση για την Ελλάδα; Αυτό είναι και το βασικότερο ερώτημα της παρούσας μελέτης. Ως προς το ύψος των ιδίων πόρων, δεν υπάρχει κάποια ουσιαστική διαφοροποίηση· μία μικρής έκτασης αλλαγή θα σημειωθεί στη διάρθρωση των εισφορών, με την καθιέρωση τριών νέων πόρων. Στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής, η Ελλάδα μεγιστοποιεί τα κέρδη της (αύξηση 8%), για τον λάθος λόγο, δηλαδή εξαιτίας της δραματικής συρρίκνωσης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της λόγω της έντονης οικονομικής ύφεσης που βίωσε την περίοδο 2008-2017⁴⁸. Αυτή η αύξηση των κονδυλίων, σε συνδυασμό με την προτεινόμενη αύξηση της εθνικής συγχρηματοδότησης σημαίνει ότι θα μεγεθυνθεί ακόμα περισσότερο ο εθνικός προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018η), υποστηρίζοντας περαιτέρω στην επενδυτική δραστηριότητα. Έτσι, παρουσιάζεται το εξής δίλημμα για την Ελλάδα: να αυξήσει τις δαπάνες της για το ΠΔΕ για την προγραμματική περίοδο που έρχεται (λόγω της πρόβλεψης για αυξημένη εθνική συγχρηματοδότηση) ή να υστερήσει στην απορροφητικότητα των κονδυλίων.

Στον τομέα της ΚΑΠ, η κατάσταση είναι δυσμενέστερη. Βάσει της πρότασης, σε σταθερές τιμές 2018, η Ελλάδα θα χάσει το 12,9% των κονδυλίων που εισπράττει στο τρέχον ΠΔΠ, με τις απώλειες να είναι μεγαλύτερες στον Πυλώνα II και μικρότερες στο πεδίο των άμεσων ενισχύσεων. Η εικόνα αυτή αλλοιώνεται κάπως, εξαιτίας της απόφασης της Επιτροπής να υπολογίσει τα κονδύλια σε σταθερές τιμές χρησιμοποιώντας χαμηλότερο αποπληθωριστή από αυτόν που συνήθως χρησιμοποιεί

⁴⁶ Σε σταθερές τιμές 2018.

⁴⁷ Τόσο σε ονομαστικές όσο και σε σταθερές τιμές 2018.

⁴⁸ Όπως είδαμε, η Επιτροπή προτείνει και άλλα κριτήρια για τον υπολογισμό των κονδυλίων, όμως τον μεγαλύτερο βαθμό βαρύτητας διατηρεί το κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

(2%)⁴⁹. Αν, λοιπόν, δούμε το συνολικό αποτέλεσμα για την Πολιτική Συνοχής και για την ΚΑΠ, τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης, η Ελλάδα χάνει 0,3 δισ. ευρώ σε τρέχουσες τιμές και 1 δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές, ποσό που θα μπορούσε να αντισταθμιστεί από την κατανομή κονδυλίων από άλλες πολιτικές ή από έμμεσα οφέλη από την εφαρμογή κεντρικών πολιτικών της Επιτροπής (πχ. από το πρόγραμμα πλαίσιο Ορίζων Ευρώπη). Ωστόσο, δεδομένου του διακρατικού χαρακτήρα της διαπραγμάτευσης, είναι ορθολογικό για την ελληνική κυβέρνηση να διεκδικήσει τουλάχιστον τη διατήρηση στα ίδια επίπεδα των κονδυλίων που θα λάβει από το νέο ΠΔΠ, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς του νέου προϋπολογισμού.

Τέλος, δεδομένου ότι οι αποφάσεις σχετικά με τη χάραξη του νέου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου λαμβάνονται σε πολιτικό επίπεδο, και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης μπορεί να θεωρείται περιορισμένος, στην πραγματικότητα αυτός είναι κομβικός και ουσιαστικός, καθώς τα αρμόδια υπουργεία (πχ. τα υπουργεία Οικονομικών, Εξωτερικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων) είναι επιφορτισμένα με την ανάλυση όλων των παραμέτρων των προτάσεων και των εναλλακτικών λύσεων στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το νέο ΠΔΠ, προκειμένου να προσφέρουν μία πλήρη εικόνα στην πολιτική ηγεσία. Άλλωστε, η τεκμηρίωση (evidence-based), με τον εντοπισμό και την επεξεργασία όλων των απτών δεδομένων για την παραγωγή αξιόπιστων πληροφοριών, αποτελεί θεμέλιο για την επιτυχή χάραξη πολιτικής (European Commission, 2015) και έχει ιδιαίτερη αξία στην προώθηση των θέσεων της χώρας στη διαπραγμάτευση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Επίσης, η δημόσια διοίκηση έχει ευθύνη για την ενημέρωση των stakeholders και γενικά όλων των πολιτών, όπως πράττει ήδη η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, η οποία δημιούργησε ειδική ενότητα στο site του ΕΣΠΑ⁵⁰, όπου αναρτά σχετικό περιεχόμενο,

⁴⁹ Farm Europe (2018) και Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018). Ως προς αυτό, μάλιστα, μπορεί να ασκηθεί κριτική στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς μια τέτοια πρακτική δεν ταιριάζει με την προσπάθειά της για ενίσχυση της διαφάνειας κατά την κατάρτιση της πρότασης.

⁵⁰ <https://www.espa.gr/el/Pages/newprogperiod21-27.aspx>, ανάκτηση στοιχείων: 30.11.2018. Σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Υπουργείο πραγματοποίησε, επίσης, ημερίδα ενημέρωσης για την Πολιτική Συνοχής στην επόμενη προγραμματική περίοδο. Τα πρακτικά της ημερίδας είναι διαθέσιμα στο https://www.espa.gr/el/Documents/2127/Praktika_Hmeridas_19-06-2018.pdf (ανάκτηση στοιχείων: 30.11.2018).

αλλά και το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018), το οποίο έχει συντάξει συνοπτικό υπηρεσιακό σημείωμα για την ΚΑΠ.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Ackrill R., Kay A. (2006), “Historical-Institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System”, *Journal of European Public Policy*, 13:1, pp. 113-133
- Begg I. (2009), *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm
- Benedetto G. (2011), *Reform of the EU Budget: Does the Treaty of Lisbon Make Things Easier?*, Occasional Papers No. 25/2011, Centre for the Study of Political Change, Siena
- Benedetto G., Milio S. (eds) (2012), *European Union Budget Reform Institutions, Policy and Economic Crisis*, Palgrave Macmillan, Hampshire
- Brehon N.J. (2017), “The Budgetary Impact of the Brexit on the European Union”, *European Issues*, no 454, Fondation Robert Schuman
- Chomicz E. (2017), *EU Budget Post-Brexit: Confronting Reality, Exploring Viable Solutions*, European Policy Center
- Claeys Gr., Darvas Zs. (2018), *The Commission’s Proposal for the Next MFF: A Glass Half-full*, Bruegel
- Crowe R. (2016), “The European Council and the Multiannual Financial Framework”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18, pp. 69–92
- Darvas Zs., Moës N. (2018), *How Large Is the Proposed Decline in EU Agricultural and Cohesion Spending?*, Bruegel
- Darvas Zs., Wolff G. B. (2018), “The EU’s Multiannual Financial Framework and some implications for CESEE countries”, *Focus on European Economic Integration*, Q3/2018, Oesterreichische Nationalbank, Wien
- European Commission (2008), *EU budget 2008 Financial Report*, Brussels
- European Commission (2015), *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Brussels
- European Commission (2016a), *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF): Task 3 Country Report, Greece*, Brussels

- European Commission (2016b), *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, Brussels
- European Commission (2017), *Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2016*, Brussels
- European Commission (2018a), *Commission Staff Working Document: Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System*, SWD(2018) 172 final, Brussels
- European Commission (2018b), *EU budget 2017 Financial Report*, Brussels
- European Commission (2018c), *Draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as Agreed at Negotiators' Level on 14 November 2018*, TF50 (2018) 55, Brussels
- European Commission (2018d), *Spending Review Accompanying the Document "Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union That Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027"*, SWD(2018) 171 final, Brussels
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (2017), *Horizon 2020 in Full Swing: Three Years On - Key Facts and Figures 2014-2016*, Luxemburg
- Eurostat (2018), *Government expenditure by function - COFOG*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2Kcab1c>, ανάκτηση πληροφορίας: 17.11.2018
- Farm Europe (2018), *EU Budget & The Cap 2021-2027: Understanding the Commission's Proposals*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2GacROm>, ανάκτηση πληροφορίας: 30.11.2018
- Ferrer J. N., Gros D. (2018), *The Multiannual Financial Framework, Where Continuity Is the Radical Response*, CEPS, Brussels
- Government Office of the Slovak Republic (2018), *Friends of Cohesion High Level Meeting 2018*, διαθέσιμο στο <https://www.vlada.gov.sk/friends-of-cohesion%E2%80%9C-high-level-meeting-2018>, ανάκτηση πληροφορίας: 02.12.2018

- Haas J. and Rubio E. (2017), *Brexit and the EU Budget: Threat or Opportunity*, Policy Paper 183, Jacques Delors Institute, Brussels
- Haas J., Rubio E. and Schneemelcher P. (2018), *The Mff Proposal: What's New, What's Old, What's Next?*, Jacques Delors Institut, Berlin
- Hedberg A. (2018), *The next EU budget: Firmly Rooted in the Past?*, European Policy Centre, Brussels
- Hix S. (2005), *The Political System of the European Union*, 2nd Edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Juncker J.-C. (2016), *Κατάσταση της Ένωσης το 2016*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Laffan Br., Lindner J. (2005), “The Budget: Who Gets What, When and How?”, στο Wallace H., Wallace W. and Pollack M.A., *Policy-Making in the European Union*, 5th Edition, Oxford University Press, Oxford
- Levitsky S., Ziblatt D. (2018), *How Democracies Die*, Crown Publishing, New York
- Lindner J. (2006), *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Routledge, Abingdon
- Ministers of agriculture from Finland - France - Greece - Ireland - Portugal - Spain (2018), *Memorandum: Future MFF - CAP*, διαθέσιμο στο http://www.minagric.gr/images/stories/docs/ypourgeio/04-06-2018-memorandum_MFF-CAP_EN_VFinal.pdf, ανάκτηση πληροφορίας: 01.12.2018
- Monti M. et al. (2017), *Future Funding of the EU: Final report and recommendations of the high level group on own resources*, European Commission
- Moravcsik A. (1991), “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 45, no. 1, pp. 19-56
- Moravcsik A. (1995), “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, no. 4, pp. 611-627
- Musgrave R., Musgrave P. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5th Edition, McGraw-Hill, Singapore
- Niessler R. (2018), *EU Budget for the Future Regional Development and Cohesion*, Athens

- Nugent N. (1999), *The Government and Politics of the European Union*, 4th Edition, MacMillan, Basingstoke
- Oates W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149
- Oates W. (2005), “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, vol. 12, pp. 349-373
- Oates W. (2008), “On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, vol. LXI, no. 2, pp. 313-334
- OECD (2018), *OECD Economic Surveys: European Union*, Paris
- Ostry H. et al. (2018), *Der Nächste Mehrjährige Finanzrahmen - Reaktionen auf den Vorschlag der Europäischen Kommission*, Konrad Adenauer Stiftung, Brüssel
- Parry M., Sapala M. (2018), *2021-2027 Multiannual Financial Framework and New Own Resources. Analysis of the Commission's Proposal*, European Parliamentary Research Service, Brussels
- Pasimeni P., Riso St. (2017), *An Assessment of the Redistributive Function of the EU Budget*, VOXEU
- Pollack M.A. (2005), “Theorizing EU Policy-Making”, στο Wallace H., Wallace W. and Pollack M.A., *Policy-Making in the European Union*, 5th Edition, Oxford University Press, Oxford
- Streeck W., Thelen K. (ed.) (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press

Ελληνόγλωσση

- Müller J.W. (2017), *Τι Είναι ο Λαϊκισμός;*, Πόλις, Αθήνα
- Ανδρέου Γ. (2018), *Η Νεοθεσμική Προσέγγιση της Πολιτικής*, Κριτική, Αθήνα
- Βαληνάκης Γ. (1989), *Εισαγωγή στην Ελληνική Εξωτερική Πολιτική 1949-1988*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη
- Δούκας Γ. (2018), «Η Κοινή Αγροτική Πολιτική και ο Ελληνικός Αγροτικός Τομέας», στο Μαραβέγιας Ν., Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η Ιστορία Μιας Πολυκύμαντης Σχέσης, 1962-2018*, Διόνικος, Αθήνα, σελ. 209-244

- ΕΛΙΑΜΕΠ (2014), *Οι Πολιτικές που Χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και η Ελληνική Οικονομία*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα
- Ελληνική Κυβέρνηση (2018), *Non-Paper of Greece on the post 2020 Multiannual Financial Framework (MFF) of the European Union*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2E1XULN>, ανάκτηση πληροφορίας: 03.12.2018
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017α), *Η Περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το Μέλλον μας: Η 7η Έκθεση για την Οικονομική, την Κοινωνική και την Εδαφική Συνοχή*, Βρυξέλλες
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017β), *Λευκή Βίβλος για το Μέλλον της Ευρώπης: Προβληματισμοί και Σενάρια για την ΕΕ των 27 έως το 2025*, COM(2017) 2025, Βρυξέλλες
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α), *Ένα Νέο, Σύγχρονο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο για μια Ευρωπαϊκή Ένωση που Υλοποιεί Αποτελεσματικά τις Προτεραιότητές της μετά το 2020: Εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Άτυπη Σύνοδο των Ηγετών της 23ης Φεβρουαρίου 2018*, COM(2018) 98 final, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β), *Ένας Σύγχρονος Προϋπολογισμός για μια Ένωση που Προστατεύει, Ενδυναμώνει και Υπερασπίζεται τους Πολίτες της: Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027*, COM(2018) 321 final, Βρυξέλλες
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018γ), *Η πολιτική για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και τη Συνοχή Μετά το 2020: Ερωτήσεις και Απαντήσεις*. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Στρασβούργο
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018δ), *Ο Προϋπολογισμός της ΕΕ για το Μέλλον: Εκσυγχρονισμός των Εσόδων του Προϋπολογισμού της ΕΕ*, Βρυξέλλες
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ε), *Ο Προϋπολογισμός της ΕΕ για το Μέλλον: Έρευνα και Καινοτομία*, Βρυξέλλες
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018στ), *Ο Προϋπολογισμός της ΕΕ για το Μέλλον: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Συνοχή*, Βρυξέλλες
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ζ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την Προστασία του Προϋπολογισμού της Ένωσης στην Περίπτωση Γενικευμένων Ελλείψεων Όσον Αφορά το Κράτος*

Δικαίου στα Κράτη Μέλη, COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD), Βρυξέλλες

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018η), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον Καθορισμό Κοινών Διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και Δημοσιονομικών Κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων, COM(2018) 375 final 2018/0196 (COD), Στρασβούργο*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018θ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Σχετικά με τη Θέσπιση Κανόνων για τη Στήριξη των Στρατηγικών Σχεδίων που Πρέπει να Καταρτίζονται από τα Κράτη Μέλη στο Πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (Στρατηγικά Σχέδια της ΚΓΠ) και να Χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), και την Κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, COM(2018) 392 final, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ι), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης, COM(2018) 471 final, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ια), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη Θέσπιση του Μέσου Χρηματοδοτικής Στήριξης για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων στο Πλαίσιο του Ταμείου για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Συνόρων, COM(2018) 473 final, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιβ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη Θέσπιση του Προγράμματος-Πλαισίου Έρευνας και Καινοτομίας «Ορίζων Ευρώπη» και των Κανόνων Συμμετοχής και Διάδοσής του, COM(2018) 435 final, Βρυξέλλες*

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιγ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη Σύσταση της Διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη» και την Κατάργηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 και (ΕΕ) αριθ. 283/2014, COM(2018) 438 final, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιδ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη Σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Άμυνας, COM(2018) 476, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιε), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη Σύσταση του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, COM(2018) 472 final, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιστ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Σχετικά με τη Θέσπιση Εκτελεστικών Μέτρων για το Σύστημα των Ιδίων Πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2018) 327 final, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιζ), *Προϋπολογισμός της ΕΕ: η Κοινή Γεωργική Πολιτική μετά το 2020, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιη), *Προϋπολογισμός της ΕΕ: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Πολιτική Συνοχής Μετά το 2020, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Στρασβούργο*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018ιθ), *Προϋπολογισμός της ΕΕ για το Μέλλον: Ποια Ευρώπη για το Μέλλον μας;, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018κ), *Προϋπολογισμός της ΕΕ για το Μέλλον: Μία προσέγγιση περισσότερο προσαρμοσμένη στις περιφερειακές ανάγκες, Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018κα), *Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου για το Σύστημα των Ιδίων Πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2018) 325 final 2018/0135(CNS), Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018κβ), *Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη Θέσπιση του Προγράμματος InvestEU, COM(2018) 439 final, 2018/0229(COD), Βρυξέλλες*
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2016), *Δήλωση και οδικός χάρτης της Μπρατισλάβας, Μπρατισλάβα*

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), *Η Διακήρυξη της Ρώμης: Δήλωση των ηγετών των 27 κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, 25.03.2017
- Ίδρυμα Κωνσταντίνος Καραμανλής (2018), *Η ένταξη στην Ευρώπη*, διαθέσιμο στο <https://ikk.gr/i-entaxi-stin-eyropi>, ανάκτηση πληροφορίας: 06.12.2018
- Ιωακειμίδης Π.Κ. (1995), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές (Β' Έκδοση)*, Θεμέλιο, Αθήνα
- Κατρούγκαλος Γ. (2018), *Ομιλία στη συζήτηση σχετικά με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 και του συστήματος ιδίων πόρων της ΕΕ, στην Ειδική Διάρκη Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων*, 10/7/2018, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2BUxutM>, ανάκτηση πληροφορίας: 02.12.2018
- ΜΟΔ (2018), *Απομαγνητοφώνηση Ενημερωτικής Ημερίδας για την Πολιτική Συνοχής στην Επόμενη Π.Π. 2021-2027*, 29.06.2018, Αθήνα
- Οικονόμου Γ., Καζαντζής Κ. (2018), «Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι Χρηματικές Ροές Ελλάδας-ΕΕ», στο Μαραβέγιας Ν., Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η Ιστορία Μιας Πολυκύμαντης Σχέσης, 1962-2018*, Διόνικος, Αθήνα, σελ. 129-158
- ΣΕΒ (2018), «Ευρωπαϊκός Προϋπολογισμός 2021-2027: Τι Πρέπει να Διεκδικήσει η Ελλάδα σε μια Ευρώπη που Αλλάζει;», *Εβδομαδιαίο Δελτίο για την Ελληνική Οικονομία*, τεύχος 139, Αθήνα
- Σκιαδάς Δ. (2007), «Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές - 50 Χρόνια*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 267-288
- Τράπεζα της Ελλάδος (2018), *Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2017*, Αθήνα
- Τράπεζα της Ελλάδος (2017), *Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2016*, Αθήνα
- Τράπεζα της Ελλάδος (2016), *Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2015*, Αθήνα
- Τράπεζα της Ελλάδος (2015), *Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2014*, Αθήνα
- Τράπεζα της Ελλάδος (2014), *Έκθεση του Διοικητή για το Έτος 2013*, Αθήνα
- Τσινισιζέλης Μ., Χρυσόχου Δ. (2007), «Πολιτική Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», στο Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές - 50 Χρόνια*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 96-163

- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2018), *Υπηρεσιακό Ενημερωτικό Σημείωμα για την ΚΑΠ*, διαθέσιμο στο http://www.minagric.gr/images/stories/docs/ypourgeio/typos070518_enhmerotiko.pdf, ανάκτηση πληροφορίας: 02.12.2018
- Υπουργείο Εξωτερικών (2018), *Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο*, διαθέσιμο στο <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/neo-poluetes-demosionomiko-plaisio.html>, ανάκτηση πληροφορίας: 02.12.2018
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2018), *Αύξηση των Πόρων για την Ελλάδα στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το ΕΣΠΑ μετά το 2020*, διαθέσιμο στο <https://bit.ly/2Pjf1KX>, ανάκτηση πληροφορίας: 03.02.2018
- Χρυσόχου Δ. (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Παπαζήσης, Αθήνα

Νομικά κείμενα

- Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ), ΕΕ L 168 της 7.6.2014, σ. 105 έως 111
- Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Μαΐου 2014 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ), ΕΕ L 168 της 7.6.2014, σ. 105 έως 111
- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2016/C 202/01), ΕΕ C 326 της 26.10.2012, σ. 47 έως 390
- Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1839 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Οκτωβρίου 2015, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 όσον αφορά ειδικά μέτρα για την Ελλάδα, ΕΕ L 270 της 15.10.2015, σ. 1 έως 3
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της Κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ)

αριθ. 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου, ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 608 έως 670

- Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1 έως 96
- Κανονισμός (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου, ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1 έως 96
- Κατ' Εξουσιοδότηση Κανονισμός (ΕΕ) 2018/162 της Επιτροπής της 23ης Νοεμβρίου 2017 για την τροποποίηση του παραρτήματος I του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και των παραρτημάτων II και III του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L 30 της 2.2.2018, σ. 6 έως 11



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
LOMEV



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr