



## ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

### ΚΒ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

### ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Θέμα:**

Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα και η Πολιτική Συνοχής στο πλαίσιο της Ε΄ Προγραμματικής Περιόδου: Μοχλός ανάπτυξης ή επιπλέον διελκυστίνδα στο δρόμο προς τη «σύγκλιση»

**Επιβλέπουσα:**

Αντιγόνη Μακρυγιάννη

**Σπουδάστρια:**

**Αικατερίνη Χατζηπέτρου**



Με την συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΑΘΗΝΑ - 2014

## **Ευχαριστίες**

Θα ήθελα καταρχάς να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτρια αυτής της εργασίας, Αντιγόνη Μακρυγιάννη, για τη σημαντική καθοδήγηση και την ανεξάντλητη υποστήριξη καθ' όλη τη διάρκεια της συγγραφής, καθώς και την οικογένειά μου, που αποτελεί πάντα πηγή αστείρευτης έμπνευσης και δύναμης στα εγχειρήματά μου.

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το θέμα της δυναμικής εισαγωγής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Η Πολιτική Συνοχής αποτελεί την κύρια επενδυτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών, και επιδιώκει τη συμβολή στην υλοποίηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Χρηματοδοτεί δράσεις για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ανταγωνιστικότητα, την οικονομική μεγέθυνση, τη βελτιωμένη ποιότητα ζωής και τη βιώσιμη ανάπτυξη, ενώ αποτελεί την ουσιαστική έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Η Πολιτική Συνοχής, από την εκκίνηση της έως τώρα, ενισχύθηκε σημαντικά σε ποσοτικούς αι ποιοτικούς όρους, και εξελίχθηκε σε μείζονα κοινή πολιτική.

Ωστόσο, η δημοσιονομική κρίση στην Ευρώπη μετά το 2008 και η νέα οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ που εγκαινιάστηκε ως αποτέλεσμα αυτής, αποδυνάμωσαν την Πολιτική Συνοχής, με την υιοθέτηση του χαμηλότερου για πρώτη φορά στα κοινοτικά χρονικά Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου σε σχέση με το προηγούμενο, αλλά και του νέου Κανονισμού για τη δράση των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων, που εισαγάγει την ευρύτερη χρήση των αιρεσιμοτήτων, και δη της μακροοικονομικής.

Η αιρεσιμότητα, η οποία ορίζεται ως η εξάρτηση της προσφοράς οικονομικής ενίσχυσης από τη συμμόρφωση σε συγκεκριμένους όρους, χρησιμοποιείται ως πρακτική εδώ και αρκετές δεκαετίες από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς για την παροχή χρηματοδότησης σε κράτη με ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης. Αποτελεί πρακτική και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφενός στη σχέση της με τρίτες χώρες και αφετέρου στην κοινοτική δράση που αφορά στα κράτη μέλη της.

Η επέκταση της χρήσης πολλαπλών αιρεσιμοτήτων στην Πολιτική Συνοχής, όπως προβλέπεται στον σχετικό Κανονισμό, αφορά στην αναστολή πληρωμών ή ανάληψης υποχρεώσεων, σε συνθήκες που συνδέονται είτε με τη μη αποτελεσματική χρήση των επενδύσεων, είτε με τη μη συμμόρφωση κράτους μέλους στις επιταγές των μηχανισμών δημοσιονομικής εποπτείας.

Ειδικότερα η εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας δημιούργησε έντονες αντιπαραθέσεις στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που όμως δεν στάθηκαν αρκετές για να αποφευχθεί. Οι υποστηρικτές της μεθόδου υπογράμμισαν κυρίως τα οφέλη ως προς την επίτευξη των στόχων της οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς και τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των επενδύσεων των ΕΔΕΤ, ενώ οι πολέμιοι ανέδειξαν, μεταξύ άλλων, τον αρνητικό αντίκτυπο της πρακτικής αυτής στους στόχους της Πολιτικής Συνοχής και την άδικη επίδραση που θα έχει στις περιφέρειες.

Η παρούσα εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα πως η χρήση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας θα αποβεί επιζήμια για τους σκοπούς και την αποστολή της Πολιτικής Συνοχής και θα πολώσει περαιτέρω το ευρωπαϊκό κλίμα, αποτελώντας μια επιπλέον τροχοπέδη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

**Λέξεις κλειδιά:** Μακροοικονομική αιρεσιμότητα, Πολιτική Συνοχής, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, νέα προγραμματική περίοδος 2014-2020

## Summary

The present paper focuses on the forceful introduction of macroeconomic conditionality in EU Cohesion Policy, applicable in the next programming period 2014-2020.

The Cohesion Policy is the major investment policy of the European Union, in order to mitigate the developmental inequalities among its regions. The policy aspires to contribute to “Europe 2020” strategy and finances projects aiming at creating jobs, competitiveness, economic growth, better quality of life and sustainable growth, while it envisages the essence of European solidarity.

However, the fiscal crisis that struck Europe after 2008 and the new EU economic governance framework that was consequently brought in, enfeebled cohesion policy, because of the lower funding level, for the first time, as stipulated in the new Multiannual Financial Framework for 2014-2020 and the introduction of conditionalities in the Regulation for the Structural and Investment Funds.

The conditionality, defined as the dependence of financial assistance on certain conditions, is being applied by international financial institutions, as concerns to the funding of states in financial difficulties, as well as by the European Union in terms of its external relations and common policies vis-a-vis its member states.

The more extended use of multiple conditionalities in the Cohesion Policy refers to the suspension of payments or commitments, in cases where the investments are not being efficiently and effectively used or when a member state does not comply with the EU’s fiscal rules.

The introduction of macroeconomic conditionality in the Cohesion Policy, in particular, was highly controversial, but was nevertheless agreed on. On one hand, its supporters highlighted the beneficial result on achieving the goals of economic governance as well as improving the effectiveness and efficiency of Cohesion Policy’s investments. On the other hand its adversaries emphasized on the negative consequences on achieving the objectives of the Cohesion Policy and the unfair impact on regions.

The present paper concludes that the use of macroeconomic conditionality will be detrimental to the goals and the mission of the Cohesion Policy, it will escalate the existing polarity in the European Union and finally it will act as an impediment to further European integration.

**Key Words:** Macroeconomic conditionality, Cohesion Policy, Multiannual Financial Framework, European Structural and Investment Funds, new programming period 2014-2020

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

---

Εισαγωγή.....	10
1 Η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης .....	11
1.1 Επισκόπηση της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ.....	11
1.2 Η Δημοσιονομική κρίση και η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση.....	14
1.3 Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2014-2020): το αποτέλεσμα μίας ταραχώδους διαπραγμάτευσης .....	19
1.4 Στο κατώφλι της νέας προγραμματικής περιόδου: αρχιτεκτονική και προσδοκίες...24	
2 Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα στην Πολιτική Συνοχής.....	31
2.1 Έννοια και εφαρμογή της αιρεσιμότητας από διεθνείς οργανισμούς .....	31
2.2 Η εφαρμογή της αιρεσιμότητας από την Ευρωπαϊκή Ένωση.....	33
2.2.1 Η αιρεσιμότητα ως πρακτική στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ .....	34
2.2.2 Η αιρεσιμότητα ως μέθοδος κοινοτικής δράσης που αφορά στα κράτη μέλη .....	36
2.3 Η θεσμοθέτηση των αιρεσιμοτήτων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020: προϋποθέσεις και διαδικασίες .....	40
2.3.1 Εκ των προτέρων αιρεσιμότητες.....	40
2.3.2 Μακροοικονομική αιρεσιμότητα .....	41
2.3.3 Η περίπτωση του αποθεματικού επίδοσης.....	49
3 «Βοήθεια υπό όρους» για την άρση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης: Κριτική Προσέγγιση.....	51
3.1 Τα Επιχειρήματα υπέρ.....	52
3.2 Τα Επιχειρήματα κατά.....	53
4 Σύνοψη και τελικά συμπεράσματα .....	60
Βιβλιογραφία.....	63
Παράρτημα Ι.....	65
Παράρτημα ΙΙ.....	69

## Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

ΑΕΕ	Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα
ΑΕΠ ή ΑΕγχΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΕΓΤΠΕ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΣΠ	Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΠΔΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
ΣΕΣ	Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
	<u>Πολιτικές Ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου</u>
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
ECR	European Conservatives and Reformists Group
EFD	Europe of Freedom and Democracy
EPP	European People's Party
Greens/EFA	Group of the Greens/European Free Alliance (Verts/ALE)
GUE/NGL	Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left
S&D	Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament
	<u>Ευρωπαϊκά Κόμματα</u>
PES	Party of European Socialists (στο Ευρωκοινοβούλιο S&D)



## Πίνακες, διαγράμματα και εικόνες

Διάγραμμα 1: Εξέλιξη του ποσοστού της χρηματοδότησης για την Πολιτική Συνοχής ως προς το σύνολο προϋπολογισμό ανά προγραμματική περίοδο	σ.12
Διάγραμμα 2: Η διαδικασία έγκρισης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου	σ.17
Πίνακας 1: Συγκριτικός πίνακας των ανώτατων ορίων του ΠΔΠ 2014-2020 και του ΠΔΠ 2007-2013 (τιμές 2011)	σ.21
Διάγραμμα 3: Συνολικός προϋπολογισμός Ε.Ε. ανά προγραμματική περίοδο, εκ.€	σ.22
Διάγραμμα 4: Κατανομή των ανώτατων ορίων ανά τομέα δραστηριοτήτων ως ποσοστό επί του συνόλου	σ.24
Εικόνα 1: Χάρτης επιλεξιμότητας περιφερειών	σ.28
Διάγραμμα 5: Σχηματική απεικόνιση τμήματος του προαιρετικού σκέλους της διαδικασίας εφαρμογής μακροοικονομικής αιρεσιμότητας	σ.43
Διάγραμμα 6: Σύνδεση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος	σ.44
Διάγραμμα 7: Σύνδεση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας με τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών	σ.45
Διάγραμμα 8: Σύνδεση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας με τα προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης	σ.46

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

---

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται το επίμαχο θέμα της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, όπως αυτή εντάχθηκε στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής στη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, προκαλώντας έντονες αντιπαραθέσεις στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Για την καλύτερη κατανόηση του ζητήματος της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, προηγείται η παρουσίαση και αξιολόγηση του πλαισίου της Πολιτικής Συνοχής. Στη συνέχεια περιγράφονται οι επιπτώσεις της πρόσφατης ευρωπαϊκής κρίσης και ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ αντέδρασε, χτίζοντας μια νέα οικονομική διακυβέρνηση. Υπό το πρίσμα των εξελίξεων αυτών, ακολουθεί η παράθεση του χρονικού των διαπραγματεύσεων για την έγκριση του πολυετούς προγραμματισμού για την επόμενη επταετία 2014-2020 και τον καθορισμό του πλαισίου της Πολιτικής Συνοχής. Οι διαπραγματεύσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν σε ένα ταραχώδες κλίμα, που μπορεί να περιγραφεί σαν ένα «παιχνίδι διελκυστίνδας», όπου οι ενωσιακές πολιτικές, μέσω των κρατών μελών, των ευρωπαϊκών κομμάτων, των αρμόδιων οργάνων και φορέων, ανταγωνίστηκαν για την επικράτηση στο προσκήνιο του ευρωπαϊκού μέλλοντος.

Σε επόμενη ενότητα, παρουσιάζεται η έννοια της αιρεσιμότητας, όπως αυτή χρησιμοποιείται από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς και την Ευρωπαϊκή Ένωση έως τώρα, καθώς και ο μηχανισμός για τη δυναμική επέκταση της εφαρμογής της στην Πολιτική Συνοχής κατά τη νέα προγραμματική περίοδο. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αντιπαραθέση επιχειρημάτων μεταξύ των υποστηρικτών και των πολέμιων της μεθόδου, καταλήγοντας σε συμπεράσματα για τον αντίκτυπό της σε σχέση με την αποστολή της συνοχής στην ενωμένη Ευρώπη.

# 1 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΗΣ ΕΕ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

---

## 1.1 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

---

Η ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιδιώκοντας τη μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών, και κατ' επέκταση των χωρών της ΕΕ, η περιφερειακή πολιτική ως κοινοτική δράση φιλοδοξεί να συμβάλει στη βελτίωση των γενικότερων οικονομικών επιδόσεων της ΕΕ και τη διαφύλαξη της ενιαίας αγοράς. Όντας μία επενδυτική πολιτική που στηρίζει τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ανταγωνιστικότητα, την οικονομική μεγέθυνση, τη βελτιωμένη ποιότητα ζωής και τη βιώσιμη ανάπτυξη, αναμένεται να συμβάλει στην υλοποίηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ενώ αποτελεί την ουσιαστική έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης προς χώρες και περιφέρειες λιγότερο ανεπτυγμένες, επικεντρώνοντας τη χρηματοδότηση στις περιοχές και τους τομείς όπου θα έχει μεγαλύτερο αντίκτυπο.<sup>1 2</sup>

Συγκεκριμένα το άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ορίζει πως *«η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής»*, αποσκοπώντας, ιδιαίτερα, στη *«...μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών»*, στόχο στον οποίο αφιερώνει σημαντικό μέρος των δραστηριοτήτων και του προϋπολογισμού της. Ιδιαίτερη προσοχή δίδεται *«...στις αγροτικές ζώνες, τις περιοχές που θίγονται από τη βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές που πάσχουν από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα»*.

Επιπλέον στο άρθρο 175 της ΣΛΕΕ ορίζεται πως τα κράτη μέλη ασκούν και συντονίζουν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό, μεταξύ άλλων, να επιτύχουν τους στόχους της συνοχής. Η διαμόρφωση και η υλοποίηση των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, καθώς και η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, λαμβάνουν υπόψη τους στόχους της συνοχής και συμβάλλουν στην πραγματοποίησή τους. Η Ένωση ενισχύει

---

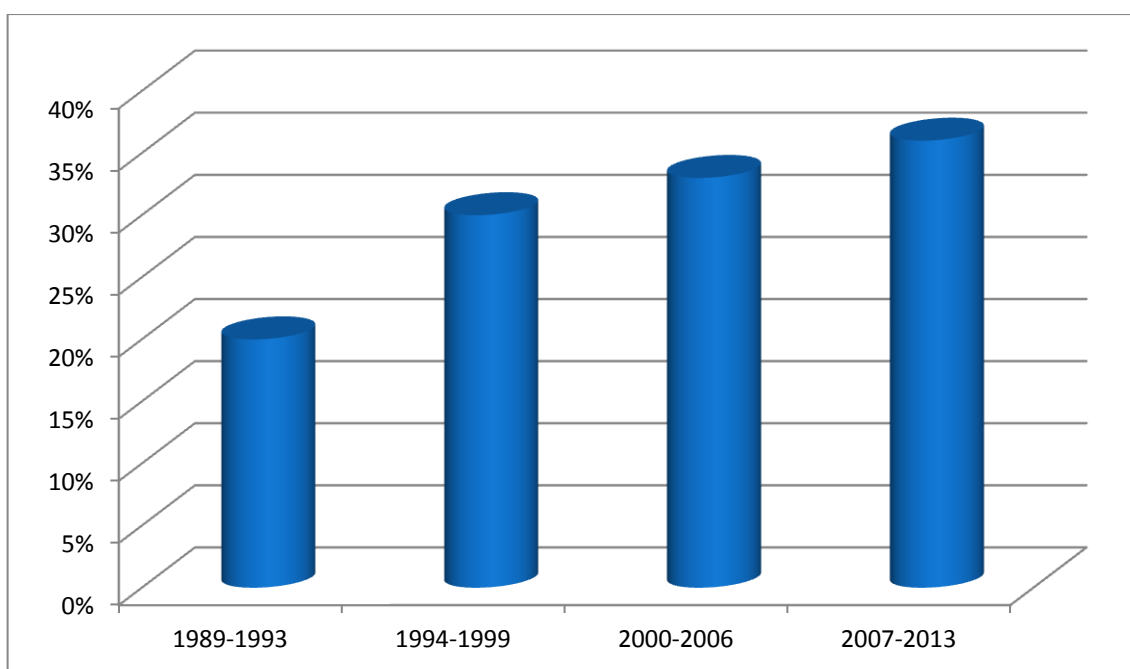
<sup>1</sup> Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_el.htm), 19/5/2014

<sup>2</sup> Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/milestones/index\\_el.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_el.cfm), 19/5/2014

επίσης την υλοποίηση αυτή με τη δράση της μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων.

Επιχειρώντας μία αξιολόγηση της διαχρονικής εξέλιξης της Πολιτικής Συνοχής, με εκκίνηση το 1988, όταν για πρώτη φορά εντάχθηκαν σε αυτήν τα Διαρθρωτικά Ταμεία και καθορίστηκαν οι βασικές αρχές και στόχοι τους σε πολυετές πλαίσιο προγραμματισμού, και μέχρι την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013<sup>3</sup>, διαπιστώνεται πως σημειώθηκε μαζική αύξηση του προϋπολογισμού της (και συνακόλουθα του ποσοστού της σε σχέση με τον κοινοτικό προϋπολογισμό) και κατέστη, παράλληλα με την κοινή γεωργική πολιτική, μία από τις πιο σημαντικές πολιτικές της ΕΕ<sup>4</sup>, θεμελιώνοντας παράλληλα το ρόλο της ως κύριας αναπτυξιακής πολιτικής της Ένωσης.

*Διάγραμμα 1: Εξέλιξη του ποσοστού της χρηματοδότησης για την Πολιτική Συνοχής ως προς το σύνολο προϋπολογισμού ανά προγραμματική περίοδο*



Πηγή: Ίδια διαμόρφωση από στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Για την πλήρη ιστορική αναδρομή της Πολιτικής Συνοχής βλέπε Παράρτημα Ι

<sup>4</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_5.1.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_5.1.1.pdf), 19/5/2014

<sup>5</sup> Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Παρουσίαση “history of regional policy” [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/milestones/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_en.cfm#4)

Όμως, ακόμα και από τα πρώιμα χρόνια της, έχει αποτελέσει θέμα αντιπαράθεσης, όσον αφορά στη λογική της, την οργάνωση, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά της. Υποστηρίχθηκε πως δεν είχε ξεκάθαρη αποστολή και ότι δε συνδέθηκε στενά με τις προτεραιότητες της ΕΕ, ότι η κατανομή των πόρων της πραγματοποιήθηκε με κατακερματισμένο τρόπο σε τομείς πολιτικής, ότι δεν ήταν αρκετά επικεντρωμένη στην ανάπτυξη και ότι η διαχείρισή της ήταν περίπλοκη και γραφειοκρατική. Κυρίως όμως όσον αφορά στην αποτελεσματικότητά της σε οικονομικούς όρους και τη συνεισφορά της στην οικονομική ανάπτυξη, ο υπολογισμός των επιπτώσεων υπήρξε δυσχερής, ώστε να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα, παρ' όλες τις πολυάριθμες, αλλά αντικρουόμενες, μελέτες (Manzella & Mendez, 2009), (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010).

Στον αντίποδα της άποψης πως η Πολιτική Συνοχής είναι μια ακριβή φιλανθρωπία, η Επιτροπή υπογραμμίζει το ρόλο της για την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και τον επενδυτικό χαρακτήρα της προς όφελος της ανάπτυξης<sup>6</sup>, αναφέροντας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010):

- τα οφέλη στο ΑΕΠ της ΕΕ (προσθέτοντας ίσως έως και 10 % στο ΑΕΠ των περιφερειών του στόχου 1<sup>7</sup> της ΕΕ των 15 και συμβάλλοντας στην άνοδο του επιπέδου του ΑΕΠ σε ολόκληρη την ΕΕ),
- την ώθηση στο εμπόριο και τις εξαγωγές των καθαρών συνεισφερουσών χωρών, γεγονός που συμβάλλει στην αντιστάθμιση της συνεισφοράς τους στη χρηματοδότηση της εν λόγω πολιτικής,
- την εκπαίδευση περίπου δέκα εκατομμυρίων ανθρώπων ετησίως, με εστίαση στους νέους, τους επί μακρόν ανέργους και σε όσους έχουν ελάχιστα προσόντα, και
- την απασχόληση, επιχειρηματολογώντας πως, για το διάστημα 2000–2006, η Πολιτική Συνοχής δημιούργησε περίπου ένα εκατομμύριο θέσεις εργασίας σε επιχειρήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ.

---

<sup>6</sup> European Commission website, Financial Programming and Budget, EU budget explained, [http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths\\_en.cfm#2of15](http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#2of15), 19/5/2014

<sup>7</sup> Στόχος 1 κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006: Προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειών που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση

Επιπλέον σε υπεράσπιση της Πολιτικής Συνοχής, δίνεται έμφαση στην προστιθέμενη αξία σε όρους ποιοτικούς (Manzella & Mendez, 2009):

- ο πολυετής προγραμματισμός βοήθησε στην ενίσχυση του πιο μακροχρόνιου και στρατηγικού σχεδιασμού των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης,
- τα εργαλεία ελέγχου και αξιολόγησης έχουν επιφέρει θετικές αλλαγές στην οργανωσιακή κουλτούρα και τις διαδικασίες στη δημόσια διοίκηση,
- η εταιρική σχέση επηρέασε την άσκηση πολιτικής και την τάση προς περαιτέρω αποκέντρωση, και
- η προσθετικότητα μόχλευσε επιπλέον πόρους για την οικονομική ανάπτυξη.

Η σημασία του πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης, που βασίζεται στην αμοιβαία ευθύνη και την εταιρική σχέση, προάγει την οικονομική αποδοτικότητα και την ανάπτυξη μέσω της συνεργασίας ανάμεσα στο ευρωπαϊκό, το εθνικό και το περιφερειακό επίπεδο, ενώ δίνει την ευκαιρία στην πολιτική να ριζώσει στις περιφέρειες της Ένωσης και τις καρδιές των πολιτών της, τονίστηκε από την τότε επίτροπο Περιφερειακής Πολιτικής Danuta Hübner στο τέταρτο Φόρουμ για τη Συνοχή το 2007 (Petzold, 2008). Συγκέντρωσε δε ως αρχή της εταιρικής σχέσης το έντονο ενδιαφέρον των μελετητών σε ό,τι αφορά την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (Manzella & Mendez, 2009).

## 1.2 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

---

Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 ξεκίνησε από τις ΗΠΑ, ως αποτέλεσμα ενός συνδυασμού παραγόντων, οι οποίοι έδρασαν πολλαπλασιαστικά και δημιούργησαν μια εκρηκτική αρνητική δυναμική, που εξαπλώθηκε σε παγκόσμιο επίπεδο και κυρίως στην Ευρώπη. Οι αρνητικές επιπτώσεις σύντομα εμφανίστηκαν σε όρους πραγματικής οικονομίας, όσον αφορά στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Παράλληλα, έντονη υπήρξε η πρόθεση των κρατών να διασώσουν τον χρηματοπιστωτικό τους τομέα, όπου αυτός απειλείτο, αλλά και να αναθερμάνουν την οικονομία τους με επεκτατικά οικονομικά μέτρα, προκειμένου να ανταπεξέλθουν σε μια ολοένα και σοβαρότερη οικονομική ύφεση. Κατά συνέπεια σημειώθηκε σημαντική επιδείνωση των δημοσιονομικών μεγεθών και σε κάποιες περιπτώσεις σε κρίσεις χρέους, καθιστώντας τη δημοσιονομική εξυγίανση προτεραιότητα των κρατών σε παγκόσμιο επίπεδο.

Στην ενωμένη Ευρώπη, οι αιτίες για την κρίση χρέους διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε.: η οικονομική ύφεση, τα πακέτα διάσωσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, το παραδοσιακά υψηλό χρέος<sup>8</sup>. Οι κρίσεις χρέους, που εμφανίστηκαν δριμύτατες στις περιπτώσεις μερικών κρατών<sup>9</sup>, κατέστησαν αδύνατη τη συνέχιση της χρηματοδότησης (Kickert, 2013) και ανέδειξαν την εύθραυστη αλληλεπίδραση μεταξύ χρέους, προβλημάτων του χρηματοπιστωτικού τομέα και ύφεσης, ειδικά στην ευρωζώνη, καθώς και τα προβλήματα στην αρχιτεκτονική της ίδιας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Λαμβάνοντας υπόψη και το μεγάλο βαθμό οικονομικής αλληλεξάρτησης μεταξύ των κρατών μελών και ειδικότερα όσων μετέχουν στην ευρωζώνη, ανέκυψε ως επιτακτική ανάγκη η μείωση των ελλειμμάτων και η εξασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους για το μέλλον του ευρώ.

Ως αποτέλεσμα, πολιτικές λιτότητας υιοθετήθηκαν ευρέως, δημιουργώντας έντονες αντιπαραθέσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα των μέτρων που σχετίζονταν με τα δημοσιονομικά μεγέθη και τις συνέπειες αυτών, σε όρους οικονομικής μεγέθυνσης, αλλά και κοινωνικής συνοχής. Η Επιτροπή, με στόχο να προληφθούν μελλοντικές κρίσεις, να διασφαλισθεί η μακροοικονομική σταθερότητα, να αποφεύγονται οι επιζήμιες ανισορροπίες και να δημιουργηθεί ένα γενικό μακροοικονομικό πλαίσιο που να προάγει τη δυναμική και βιώσιμη ανάπτυξη, υποστήριξε το 2010 την ανάγκη για ισχυρότερο συντονισμό της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ. Οι προτάσεις της αφορούσαν στην ισχυρότερη μακροοικονομική επιτήρηση της ΕΕ για κάθε χώρα:

- με τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, στο πλαίσιο της καθιέρωσης του ευρωπαϊκού εξαμήνου και
- τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), με στόχο μεγαλύτερη δημοσιονομική πειθαρχία, περιλαμβάνοντας πλαίσιο πρόληψης και διόρθωσης των μακροοικονομικών ανισορροπιών και αποτελεσματικότερη

---

<sup>8</sup> Σε σχέση με τις χώρες που τελικώς επλήγησαν περισσότερο, στην Ιρλανδία και την Ισπανία η κρίση χρέους αποδίδεται στον ιδιωτικό τομέα, στον τομέα του real estate, και επεκτάθηκε στο δημόσιο τομέα μέσω πακέτων διάσωσης (bailouts) των τραπεζών. Η Ελλάδα και η Πορτογαλία, αλλά και η Ιταλία, αποτελούν διαφορετικές περιπτώσεις, καθώς το δημόσιο χρέος ήταν υψηλό σε προγενέστερες χρονικές περιόδους και αυξήθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης. Σε αυτές τις χώρες η κρίση επεκτάθηκε στη συνέχεια στο χρηματοπιστωτικό τομέα (Stein, 2011).

<sup>9</sup> σε χώρες που παρουσίαζαν πολύ υψηλά ελλείμματα και χρέος, με διακράτηση κατά κύριο λόγο από ξένους πιστωτές

επιβολή της οικονομικής επιτήρησης μέσω κατάλληλων κυρώσεων και κινήτρων<sup>10 11</sup>.

Οι προτάσεις αυτές σε συνδυασμό με αντίστοιχες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας<sup>12</sup> και της Ειδικής Ομάδας για την Οικονομική Διακυβέρνηση<sup>13</sup> (Task Force) στον ίδιο τόνο, οδήγησαν σε ένα νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης, που χαρακτηρίζεται από εντονότερο συντονισμό και μεγαλύτερη δυνατότητα εποπτείας και επιβολής δημοσιονομικής πειθαρχίας από την πλευρά της ΕΕ<sup>14</sup>.

Από το 2013 εμφανίστηκαν τα πρώτα σημάδια ανάκαμψης της ευρωπαϊκής οικονομίας, μια ανάκαμψη όμως που είναι δύσκολο να υποστηριχθεί πως μεταφράζεται και σε όρους απασχόλησης και κοινωνικής συνοχής. Μέτρα στο πλαίσιο εφαρμογής της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>15</sup> και πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της απασχόλησης των νέων (Youth Employment Initiative), ή ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό (European Platform against Poverty and Social Exclusion) δεν πέτυχαν το στόχο τους. Τα ποσοστά ανεργίας παραμένουν πολύ υψηλά, και ιδιαίτερα των νέων με μέσο όρο στην ΕΕ 23%, το ένα τέταρτο του πληθυσμού της ΕΕ βρίσκεται σε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, τα εισοδήματα των νοικοκυριών έχουν μειωθεί σημαντικά και οι ανισότητες μεταξύ κρατών έχουν επιδεινωθεί, ειδικά εντός της ευρωζώνης<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> *Ενίσχυση συντονισμού των οικονομικών πολιτικών για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση: Εργαλεία για ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2010)367 final

<sup>11</sup> Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σύνοψη της νομοθεσίας της ΕΕ, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/ec0019\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/ec0019_el.htm), 20/5/2014

<sup>12</sup> Βλέπε European Central Bank, *Reinforcing Economic Governance in the euro area*, Ιούνιος 2010

<sup>13</sup> Συστάθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2010 με καθήκοντα που αφορούν στην αξιολόγηση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και την υποβολή προτάσεων. Η αρχική δέσμη προσανατολισμών της ομάδας έγινε δεκτή από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 17<sup>ης</sup> Ιουνίου 2010. Βλέπε επίσης την τελική έκθεση της Ειδικής Ομάδας προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Οκτώβριο 2010 (15302/10).

<sup>14</sup> Αποτελέσματα των παραπάνω υπήρξαν: α) τα νομοθετικά σύνολα γνωστά ως six-pack και two-pack, β) το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, γ) το Euro plus pact, δ) ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ESM), ε) το πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων OMT (Outright Monetary Transactions) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, στ) η ίδρυση νέων οργάνων συντονισμού, παρακολούθησης και ελέγχου, όπως η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, ζ) το Fiscal Compact (η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση). Ακολουθεί και η σταδιακή υλοποίηση της Τραπεζικής Ένωσης, όπως είχε προαναγγελθεί και στην Έκθεση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Herman van Rompuy τον Ιούνιο 2012 *Towards a genuine Economic and Monetary Union*.

<sup>15</sup> Η "Ευρώπη 2020" είναι η αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ για την περίοδο 2010-2020. στοχεύοντας στο να καταστεί η ΕΕ μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία, προκειμένου να επιτευχθούν υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής.

<sup>16</sup> Συγκεκριμένα σε σχέση με την επίτευξη στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», το ποσοστό απασχόλησης μειώνεται συνεχώς από το 2009, φτάνοντας στο 68,3% (με στόχο 75%) και τα άτομα που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξάνονται ξεπερνώντας το 2012 τα 124 εκ., σε σχέση με τα 118 εκ. που ήταν το 2010 (με στόχο να μειωθούν κατά 20 εκ. ως το 2020 σε σχέση με το 2010), Eurostat, Europe 2020 indicators, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/headline\\_indicators/22/5/2014](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators/22/5/2014)



Η εμφανής απομάκρυνση από τους κοινωνικούς στόχους της «Ευρώπης 2020», η διαπίστωση πως η εύθραυστη μακροοικονομική σταθερότητα και η αυξανόμενη ανισότητα σε μακροοικονομικούς και κοινωνικούς όρους θέτουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της ΟΝΕ και τους βασικούς σκοπούς της, όσον αφορά στη βελτίωση της ζωής όλων των πολιτών της μέσω της σύγκλισης, αποτέλεσαν τις εξελίξεις που έδωσαν την απαραίτητη ώθηση για την εμβάθυνση της ΟΝΕ στην κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της κοινωνικής της διάστασης.

Τον Ιούνιο 2013 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τόνισε την ανάγκη ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης της ΟΝΕ, μέσω καλύτερου συντονισμού και συνυπολογισμού των κοινωνικών συνθηκών και της κατάστασης στην αγορά εργασίας, με τη χρήση κυρίως κατάλληλων κοινωνικών δεικτών και δεικτών απασχόλησης κατά τη διαδικασία συντονισμού της οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Ακόμη, υπογράμμισε την ανάγκη να εξασφαλιστεί καλύτερος συντονισμός της πολιτικής απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής, με πλήρη σεβασμό των εθνικών αρμοδιοτήτων, καθώς και του ρόλου των κοινωνικών εταίρων και του κοινωνικού διαλόγου, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε επίσης τις απόψεις του σχετικά με τις προτεραιότητες για την επίτευξη μιας γνήσιας ΟΝΕ, συστήνοντας τη σύναψη ενός κοινωνικού συμφώνου για την Ευρώπη<sup>17</sup>.

Στη συνέχεια η Επιτροπή πρότεινε<sup>18</sup> μια δέσμη πολιτικών, σύμφωνα με τις οποίες η κοινωνική διάσταση της ΟΝΕ μπορεί να ενισχυθεί περισσότερο:

- με καλύτερο συντονισμό και παρακολούθηση των πολιτικών απασχόλησης, των κοινωνικών πολιτικών και εξελίξεων, στο πλαίσιο της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου,
- με την κινητοποίηση και τη στόχευση των ενεργειών και των χρηματοδοτήσεων ώστε να αντιμετωπίζονται καλύτερα τα κοινωνικά προβλήματα,
- με την άρση των εμποδίων για τη διασυνοριακή κινητικότητα του εργατικού δυναμικού στο εσωτερικό της ΕΕ και
- με την ενίσχυση του ρόλου του κοινωνικού διαλόγου.

---

<sup>17</sup> Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2013)690

<sup>18</sup> COM(2013)690, όπως παραπάνω

Γενικότερα, η Επιτροπή επιθυμεί να προαγάγει ένα νέο οικονομικό μοντέλο εντός του οποίου οι στόχοι της δημοσιονομικής εξυγίανσης θα είναι περισσότερο φιλικοί με την ανάπτυξη και ολοένα και πιο συνδυασμένοι με κοινωνικές προτεραιότητες. Στο πλαίσιο αυτό, καταβάλλονται προσπάθειες ώστε η κοινωνική καινοτομία, η κοινωνική επένδυση, η κοινωνική ευθύνη και η κοινωνική επιχειρηματικότητα να αποκτήσουν ολοένα και μεγαλύτερη δύναμη στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών εξελίξεων, σε νομοθετικό αλλά και γενικότερο επίπεδο πολιτικής, προκειμένου να προωθηθεί η απασχόληση και να αντιμετωπιστεί ο κοινωνικός αποκλεισμός (Gómez Urquijo, 2014).

Τέλος, και ως απόρροια των παραπάνω, η εμβάθυνση της ONE μέσω της ενίσχυσης της κοινωνικής διάστασης τέθηκε ως προτεραιότητα στο πλαίσιο της άσκησης της Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ<sup>19</sup>. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ουσιαστική ένταξη της κοινωνικής διάστασης της ONE στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, μέσω της εισαγωγής του Πίνακα Αποτελεσμάτων (scoreboard) με βασικούς δείκτες απασχόλησης και κοινωνικούς δείκτες στην Κοινή Έκθεση για την Απασχόληση<sup>20</sup>.

Παρά τα θετικά αυτά βήματα, η βασική ανησυχία αφορά στην αμφίβολη ταχύτητα των εξελίξεων και στο περιορισμένο περιθώριο ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής μέσα στο νέο αυστηρό πλαίσιο οικονομικής πειθαρχίας (Gómez Urquijo, 2014). Ανησυχία που δεν αμβλύνεται από την παραδοχή πως η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών επηρεάζεται αρνητικά από τα κοινωνικά προβλήματα, και πως υπάρχει ανάγκη λήψης συγκεκριμένων μέτρων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν η επίμονη ανεργία και κοινωνική ανασφάλεια<sup>21</sup>.

Υπό το πρίσμα των επιπτώσεων της ευρωπαϊκής κρίσης, αλλά και των νέων δεδομένων της οικονομικής διακυβέρνησης, ξεκίνησαν οι διαδικασίες για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, οι οποίες εξελίχθηκαν μέσα σε κλίμα έντονων αντιπαραθέσεων και ολοκληρώθηκαν προσφέροντας στην ενωμένη Ευρώπη ένα σαφώς

---

<sup>19</sup> Ιστότοπος της Ελληνικής Προεδρίας <http://gr2014.eu/el/eu-presidency/the-greek-presidency/programme-and-priorities> 22/5/2014

<sup>20</sup> Βλέπε επίσης από ιστότοπο Ελληνικής Προεδρίας Δελτία Τύπου για την Τριμερή Κοινωνική Σύνοδο Κορυφής τον Μάρτιο 2014, τη Σύνοδο του Συμβουλίου Υπουργών Απασχόλησης τον Μάρτιο 2014, το Άτυπο Συμβούλιο των Υπουργών Απασχόλησης τον Απρίλιο 2014 και την άτυπη συνάντηση του ECOFIN τον Απρίλιο 2014.

<sup>21</sup> Βλέπε από ιστότοπο Ελληνικής Προεδρίας Δελτίου Τύπου για το Άτυπο Συμβούλιο ECOFIN Απριλίου 2014

αποδυναμωμένο, σε σύγκριση με το πρόσφατο παρελθόν, χρηματοδοτικό ορίζοντα για τις κοινοτικές πολιτικές στην επόμενη επταετία.

### 1.3 ΤΟ ΝΕΟ ΠΟΛΥΕΤΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ (2014-2020): ΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΜΙΑΣ ΤΑΡΑΧΩΔΟΥΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ

---

Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) υιοθετήθηκε ως διαδικασία το 1988. Αποτελεί το χρηματοδοτικό πλάνο της ΕΕ που καθορίζει τα γενικά ετήσια ανώτατα όρια δαπανών για διάστημα τουλάχιστον πέντε ετών, αλλά και τα ανώτατα όρια δαπανών για κάθε τομέα ανάληψης υποχρεώσεων ('headings'), σε βάθος άνω των πέντε ετών. Σκοπός του είναι να εξασφαλίσει ένα πλαίσιο προγραμματισμού και δημοσιονομικής πειθαρχίας. Με κύριο χαρακτηριστικό τον πολυετή ορίζοντα, δίνεται η ευκαιρία στις πολιτικές που εφαρμόζονται να αποδώσουν καρπούς, ενώ παράλληλα παρέχεται ένα σημαντικό στοιχείο αναφοράς για τους χρηματοδοτικούς φορείς και τους δυνητικούς δικαιούχους. Ακόμη, το ΠΔΠ αντιπροσωπεύει μια έκφραση των προτεραιοτήτων πολιτικής της ΕΕ<sup>22</sup>.

Ο ετήσιος προϋπολογισμός της ΕΕ υιοθετείται στο πλαίσιο του ΠΔΠ, παραμένοντας όμως συνήθως σε κατώτερα των ποσών αυτού, αφενός προκειμένου να καταστεί περισσότερο ευέλικτος σε απρόβλεπτες δαπάνες<sup>23</sup>, και αφετέρου επειδή τα ανώτατα όρια του ΠΔΠ δεν αποτελούν στόχους των δαπανών<sup>24</sup> (Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, 2013).

Οι διαπραγματεύσεις για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, στις οποίες μετέχουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (βλ. Σχεδιάγραμμα 1), καθορίζουν το ύψος των χρηματικών ποσών που μπορεί να δαπανήσει η ΕΕ, το σκοπό για τον οποίο θα δαπανηθούν τα χρηματικά ποσά και τον τρόπο χρηματοδότησης των δαπανών. (Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, 2013). Το ΠΔΠ είναι μέρος μιας δέσμης που περιλαμβάνει ακόμη νομοθετικές πράξεις για τους ίδιους πόρους της ΕΕ και πράξεις ανά τομέα δραστηριότητας<sup>25</sup> (Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, 2013).

---

<sup>22</sup> Επίσημος ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, The Multiannual Financial Framework explained, [http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm), 24/5/2014

<sup>23</sup> The Multiannual Financial Framework explained, βλέπε παραπάνω

<sup>24</sup> με μόνη εξαίρεση την Πολιτική Συνοχής, όπου το ανώτατο όριο ΠΔΠ θεωρείται όντως στόχος των δαπανών

<sup>25</sup> Η δέσμη προτάσεων περιλαμβάνει: α) Κανονισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (καθορίζει τα ανώτατα όρια δαπανών, είναι νόμος που εφαρμόζεται άμεσα και είναι δεσμευτικός για όλα τα κράτη μέλη), β) Νομοθετικές

Διάγραμμα 2: Η διαδικασία έγκρισης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου



Οι διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ 2014-2020 πραγματοποιήθηκαν σε κλίμα πρωτόγνωρων συνθηκών. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν:

- οι πολλαπλάσιες ανάγκες σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, ως απόρροια της δημοσιονομικής και κοινωνικής κρίσης και ο ρόλος του ΠΔΠ ως βασικού εργαλείου υλοποίησης των πολιτικών της ΕΕ και ικανοποίησης των προσδοκιών για θετικά αποτελέσματα όσον αφορά στην ανάπτυξη και την απασχόληση,
- η ενωμένη Ευρώπη των 28 κρατών μελών, που μεμονωμένα διεκδίκησαν για τους πολίτες τους μερίδιο από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αλλά και
- άλλοι λόγοι που ενδεχομένως σχετίζονται περισσότερο με θέματα πολιτικής και διαπραγματευτικής δύναμης των κρατών, ειδικά όσων επιδεικνύουν μεγαλύτερη επιφυλακτικότητα και απροθυμία όσον αφορά στην οικονομική συνεισφορά τους (Jędrzejewska, 2013) και των οργάνων που μετέχουν στη νομοθετική διαδικασία.

πράξεις για τους ίδιους πόρους της ΕΕ (προτείνεται μια νομοθετική πράξη για τον καθορισμό του ανώτατου ορίου των ιδίων πόρων που μπορεί να έχει η ΕΕ κατά τη διάρκεια ενός έτους, καθώς και επιμέρους νομοθετικές πράξεις που ορίζουν τους εκτελεστικούς κανόνες), και γ) Νομοθετικές πράξεις ανά τομέα δραστηριοτήτων (αποτελούν προγράμματα δαπανών για κάθε τομέα και καθορίζουν τους όρους επιλεξιμότητας και τα κριτήρια για την κατανομή των κονδυλίων, καθώς και τα μέσα για τους επί μέρους τομείς πολιτικής).

Ως φυσικό επακόλουθο, οι εν λόγω διαπραγματεύσεις υπήρξαν ιδιαίτερα έντονες και χρονοβόρες. Οδήγησαν δε στη διαμόρφωση του νέου ΠΔΠ, που καλύπτει χρονικό ορίζοντα επτά ετών (2014-2020) και το οποίο είναι το πρώτο που διαθέτει χαμηλότερο όριο συνολικών δαπανών σε σχέση με το αμέσως προηγούμενο<sup>26</sup>.

Πίνακας 1: Συγκριτικός πίνακας των ανώτατων ορίων του ΠΔΠ 2014-2020 και του ΠΔΠ 2007-2013 (τιμές 2011)

	ΠΔΠ	ΠΔΠ	Σύγκριση ΠΔΠ 2014-2020	
	2007-13	2014-20	σε σχέση με το ΠΔΠ 2007-2013	
	εκατ. €	εκατ. €	€	%
Πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων				
1. Έξυπνη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς	446.310	450.763	+4,5δισ	+1,0%
1α. Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	91.495	125.614	+34,1δισ	+37,3%
1β. Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	354.815	325.149	-29,7δισ	-8,4%
2. Βιώσιμη ανάπτυξη: Φυσικοί πόροι	420.682	373.179	-47,5δισ	-11,3%
3. Ασφάλεια και ιθαγένεια	12.366	15.686	+3,3δισ	+26,8%
4. Η Ευρώπη στον κόσμο	56.815	58.704	+1,9δισ	+3,3%
5. Διοίκηση	57.082	61.629	+4,5δισ	+8%
6. Αντασταθμίσεις	n/a	27	+0,027δισ	n/a
Συνολικές πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων	994.176	959.988	-35,2δισ	-3,5%
ως ποσοστό του ΑΕΕ	1,12%	1,00%		
Σύνολο πιστώσεων πληρωμών	942.778	908.400	-34,4δισ	-3,7%
ως ποσοστό του ΑΕΕ	1,06%	0,95%		
Αποθεματικό έκτακτης βοήθειας	1.697	1960	+0,3δισ	15,5%
Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση	3.573	1050	-2,5δισ	-70,6%
Ταμείο Αλληλεγγύης	7.146	3500	-3,6δισ	-51,0%
Μηχανισμός Ευελιξίας	1.429	3300	+1,9δισ	+130,9%
ΕΤΑ	26.826	26.984	+0,2δισ	+0,6%
Σύνολο εκτός του ΠΔΠ	40.670	36.794	-3,9δισ	-9,5%
ως ποσοστό του ΑΕΕ	0,05%	0,04%		
Σύνολο ΠΔΠ + Εκτός	1.035.031	996.782	-38,2δισ	-3,7%
ως ποσοστό του ΑΕΕ	1,17%	1,04%		

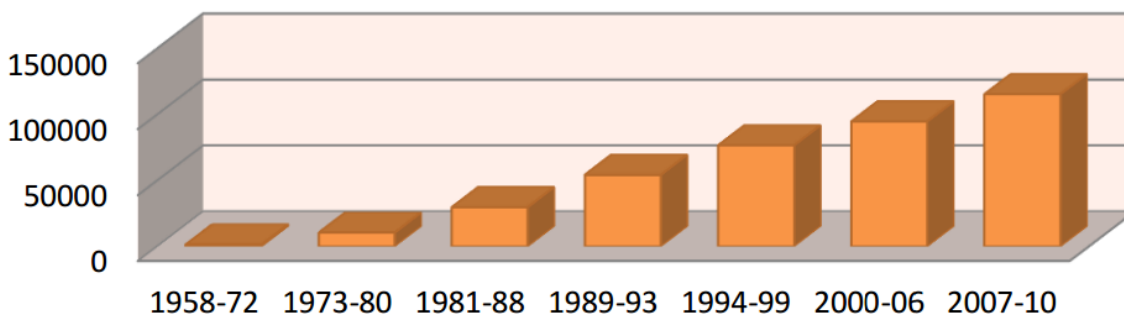
Πηγή: Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα

Η πρωτόγνωρη και δυσάρεστη στα κοινοτικά χρονικά αυτή εξέλιξη, μπορεί να γίνει αντιληπτή σε βάθος και να οδηγήσει σε χρήσιμα συμπεράσματα για την

<sup>26</sup> Ανώτατο όριο για αναλήψεις υποχρεώσεων ΠΔΠ 2007-2013: 994.176 εκ. € ή 1,12% του ΑΕΕ (Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα κάθε κράτους μέλους), ενώ ΠΔΠ 2014-2020: 959.988 εκ. € ή 1 % του ΑΕΕ, δηλαδή μείωση κατά 3,5%. Η μείωση θεωρείται πως αποσκοπεί στην αποτύπωση της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών σε εθνικό επίπεδο.

κατεύθυνση του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μέσω μίας συνοπτικής περιγραφής του χρονικού της διαπραγμάτευσης.

Διάγραμμα 3: Συνολικός προϋπολογισμός Ε.Ε. ανά προγραμματική περίοδο σε εκ. €



Πηγή: ΕΛΙΑΜΕΠ

Το 2011 η Επιτροπή, όπως προβλέπεται, κατέθεσε τη δέσμη προτάσεων που αφορούν στο νομοθετικό πλαίσιο του ΠΔΠ. Για παραπάνω από έναν χρόνο, οι ανεπίσημες διαπραγματεύσεις ήταν έντονες, με τα κράτη μέλη να έχουν χωριστεί ουσιαστικά σε δύο «στρατόπεδα»: αυτά που επιθυμούσαν περικοπή επί της πρότασης της Επιτροπής, σύμφωνη με τη λογική της λιτότητας<sup>27</sup>, και εκείνα που ήταν γνωστά ως «φίλοι της Συνοχής»<sup>28</sup> και ήταν υπέρ των ορίων που είχε προτείνει η Επιτροπή<sup>29</sup>, στάση που υποστήριξε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αμφότερες πλευρές υποστήριζαν τις απόψεις τους με δηλώσεις και έγγραφα, ακόμα και με την απειλή της χρήσης βέτο κατά του ΠΔΠ. Παράλληλα τα εθνικά συμφέροντα ωθούσαν σε συγκεκριμένες διεκδικήσεις, όπως για παράδειγμα η άρνηση της Γαλλίας να δεχτεί τη μείωση των ορίων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) (Barry & Hanrahan, 2012).

Τελικά, το Φεβρουάριο 2013, μετά από αρκετές αποτυχημένες προσπάθειες, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέληξε σε πολιτική συμφωνία σε σχέση με το ΠΔΠ<sup>30</sup>, η οποία περιλάμβανε τα – χαμηλότερα της πρότασης της Επιτροπής, αλλά και του προηγούμενου ΠΔΠ - ανώτατα όρια ανάληψης υποχρεώσεων σε γενικό επίπεδο και ανά

<sup>27</sup> Γερμανία, Ολλανδία, Δανία, Σουηδία, Ην. Βασίλειο

<sup>28</sup> Βουλγαρία, Κύπρος, Τσεχία, Εσθονία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία

<sup>29</sup> Η αρχική πρόταση της Επιτροπής για το ύψος του ΠΔΠ ήταν 1025 δις. € COM(2011) 500) που αναθεωρήθηκε αργότερα σε 1033,235 δις. € κυρίως λόγω των πρόσθετων ποσών με βάση την πράξη προσχώρησης της Κροατίας (COM(2012) 388 final)

<sup>30</sup> Βλέπε Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 7-8 Φεβρουαρίου 2013, σχετικά με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, EUCO 37/13

τομέα δραστηριοτήτων, καθώς και τα σημαντικά σημεία όσον αφορά στους ίδιους πόρους και τα προγράμματα ανά τομέα δραστηριοτήτων<sup>31</sup>.

Η συμφωνία αυτή δεν έγινε δεκτή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>32</sup>, το οποίο θεώρησε πως ο τρόπος επίτευξης της υστερούσε σε όρους διαφάνειας, παρέβλεπε σχετικό ψήφισμά του (της 23ης Οκτωβρίου 2012) για το ΠΔΠ, υποτιμούσε το ρόλο του Κοινοβουλίου στη διαπραγματευτική διαδικασία και τελικώς ήταν μονόπλευρη και αποτελούσε δυνητική πηγή διακινδύνευσης για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, λόγω του χαμηλότερου επιπέδου χρηματοδότησης (Jędrzejewska, 2013). Ακόμη, το Κοινοβούλιο αρνήθηκε να συμμετάσχει στον τριμερή διάλογο, μέχρις ότου δοθεί λύση σχετικά με τις πληρωμές που εκκρεμούσαν στο πλαίσιο του προϋπολογισμού του 2013 (βλ. παρακάτω υποσημείωση).

Μετά από περαιτέρω καθυστερήσεις και ανεπίσημες διαπραγματεύσεις, το Κοινοβούλιο απεδέχθη το χαμηλότερο χρηματοδοτικό πλαίσιο, αλλά στόχευσε στη βελτίωση της εφαρμογής και κατανομής του με αύξηση της ευελιξίας<sup>33</sup>, την αναθεώρηση του ΠΔΠ το 2016<sup>34</sup> και τη δημιουργία ομάδας υψηλόβαθμων αξιωματούχων και από τα τρία ευρωπαϊκά όργανα που θα αξιολογούσε το υπάρχον σύστημα “ιδίων πόρων” της ΕΕ και θα πρότεινε λύση για τις εκκρεμούσες πληρωμές.

Η τελική πολιτική συμφωνία επιτεύχθηκε τον Ιούνιο 2013, στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο συμφώνησε στους παραπάνω όρους του Κοινοβουλίου, καθώς και στην εξόφληση των πληρωμών που εκκρεμούσαν σε δύο δόσεις (Jędrzejewska, 2013).

---

<sup>31</sup> Απαιτείται ομοφωνία των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε ό,τι αφορά το πολιτικό τμήμα των διαπραγματεύσεων για το ΠΔΠ. Η διαδικασία αυτή διευκολύνεται από το λεγόμενο negotiating box που δημιουργεί να ανατροφοδοτεί το Συμβούλιο, και όταν η συμφωνία επιτευχθεί, δίνει τροφή στο νομοθετικό τμήμα των διαπραγματεύσεων. Βλέπε αναλυτικότερα τον ιστότοπο του Συμβουλίου της ΕΕ, EU MFF negotiations, The 2 tracks of the MFF negotiations, <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/2-tracks#2>, 25/5/2014 και (Barry & Hanrahan, 2012).

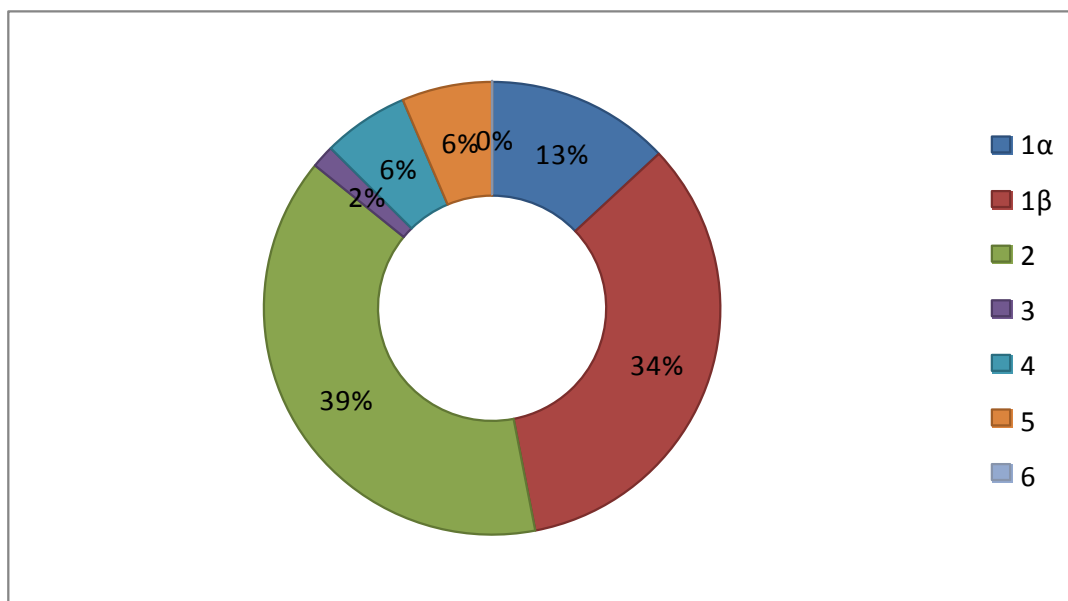
<sup>32</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 13ης Μαρτίου 2013, σχετικά με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 7/8 Φεβρουαρίου για το ΠΔΠ, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//EL>

<sup>33</sup> Σημειώνεται πως το ΠΔΠ 2007-2013 υπολειπόταν σε όρους ευελιξίας, με αποτέλεσμα τα πρώτα χρόνια να δημιουργηθούν πλεονάσματα, τα οποία επεστράφησαν στα κράτη μέλη που συνεισέφεραν, ενώ τα επόμενα χρόνια, καθώς μεγάλωνε σταδιακά η απορρόφηση των προγραμμάτων, άρχισαν να δημιουργούνται ελλείμματα και ανάγκη για ad hoc χρηματοδοτήσεις, κατάσταση που κλιμακώθηκε το 2013 (Jędrzejewska, 2013). Για την επίλυση των προβλημάτων αυτών προβλήθηκαν δύο πιθανές λύσεις: η αναθεώρηση του προϋπολογισμού του 2013 και η μεταφορά των εκκρεμοτήτων στο ΠΔΠ 2014-2020. Στην τελευταία εναντιώθηκε σθεναρά το Κοινοβούλιο (βλέπε ψήφισμα Μαρτίου παραπάνω), που προσπάθησε να διατηρήσει όσο το δυνατόν πιο αλώβητο το νέο ΠΔΠ. Τελικά κατάφερε να εξασφαλίσει ότι το νέο ΠΔΠ θα είναι πιο ευέλικτο, με εμπροσθοβαρείς δαπάνες που σχετίζονται με την ανάπτυξη και την απασχόληση και με πιο ευέλικτη δυνατότητα μεταφοράς των τυχόν αδιάθετων κεφαλαίων.

<sup>34</sup> Με σκοπό να δοθεί στο επόμενο σώμα του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής η δυνατότητα να εκφράσουν την άποψή τους για τον προϋπολογισμό, να αξιολογηθούν τα νέα μέτρα ευελιξίας και η αποτελεσματικότητα των εμπροσθοβαρών προγραμμάτων ανάπτυξης, καθώς και να αυξηθεί το χρηματοδοτικό πλαίσιο αν κριθεί απαραίτητο.

Το ΠΔΠ εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 19 Νοεμβρίου 2013 και στις 2 Δεκεμβρίου εγκρίθηκε και από το Συμβούλιο, κλείνοντας έτσι δυόμιση χρόνια διαπραγματεύσεων<sup>35</sup>, με αποτελέσματα κατώτερα των προσδοκιών και των προκλήσεων της εποχής. Τα ανώτατα όρια παρέμειναν όπως είχαν καθοριστεί στη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Διάγραμμα 4: Κατανομή των ανώτατων ορίων ανά τομέα δραστηριοτήτων ως ποσοστό επί του συνόλου



Πηγή: Ίδια επεξεργασία των στοιχείων του ΠΔΠ 2014-2020

#### 1.4 ΣΤΟ ΚΑΤΩΦΛΙ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ: ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ

Για την καλύτερη κατανόηση της Πολιτικής Συνοχής στο πλαίσιο της νέας προγραμματικής περιόδου που μόλις έχει ξεκινήσει, είναι σημαντικό να παρουσιαστεί η αρχιτεκτονική της και οι προσδοκίες της ΕΕ από την εφαρμογή της για τα έτη 2014-2020, με δεδομένο το χαμηλότερο πλαίσιο χρηματοδότησης, ύψους σχεδόν 352 δισ. € σε τρέχουσες τιμές<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> European Commission, MFF overview, [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm), 25/5/2014

<sup>36</sup> Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_el.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_el.cfm) 27/5/2014



Ας υπογραμμιστεί ξανά πως η Πολιτική Συνοχής αποτελεί το βασικό επενδυτικό εργαλείο<sup>37</sup> για τη βελτίωση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», η οποία καθορίζει το πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής της ΕΕ προς μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία. Οι φιλόδοξοι αυτοί στόχοι υποστηρίζεται (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010) πως δεν μπορούν να επιτευχθούν από πολιτικές διαμορφωμένες αποκλειστικά σε κοινοτικό ή εθνικό επίπεδο, παρά μόνο με ισχυρή εθνική και περιφερειακή συμμετοχή και ανάληψη ευθύνης σε τοπικό επίπεδο, καθώς και πολιτικές προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητες και τις διαφορετικές ανάγκες των ευρωπαϊκών περιφερειών. Εξάλλου, η επενδυτική χρηματοδότηση που προσφέρει η Πολιτική Συνοχής, σε συνθήκες πίεσης στις δημόσιες επενδύσεις λόγω των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης, την καθιστούν ολοένα και πιο απαραίτητη.

Η αρχιτεκτονική της νέας Πολιτικής Συνοχής έχει στοιχεία μεγαλύτερης επιλεκτικότητας, συντονισμού και συνεκτικότητας στο σχεδιασμό της (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Ο ισχυρότερος συντονισμός των ταμείων, γνωστών ως ΕΔΕΤ (Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία: ΕΚΤ, ΕΤΠΑ, Ταμείο Συνοχής, Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας) γίνεται στη βάση ενός κοινού κανονιστικού πλαισίου<sup>38</sup>. Σε στρατηγικό επίπεδο, ορίστηκαν έντεκα θεματικοί στόχοι για τα ΕΔΕΤ<sup>39</sup>, οι οποίοι στη συνέχεια εξειδικεύονται σε ειδικές προτεραιότητες για κάθε Ταμείο<sup>40</sup>.

Προκειμένου να διευκολυνθεί ο προγραμματισμός και να ενισχυθεί ο συντονισμός των παρεμβάσεων μεταξύ των ΕΔΕΤ, καθώς και με άλλες πολιτικές και μέσα της ΕΕ, θεσπίστηκαν μέσω ενός Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου (ΚΣΠ)<sup>41</sup> στρατηγικές κατευθυντήριες αρχές. Στόχος του ΚΣΠ είναι μια κοινή στρατηγική για μεγαλύτερο συντονισμό και λιγότερες επικαλύψεις.

---

<sup>37</sup> Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την έγκριση του ΠΔΠ από το Ευρωκοινοβούλιο στις 19/11/2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_el.htm), 27/5/2014

<sup>38</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006.

<sup>39</sup> αρ. 9 Καν. 1303/2013.

<sup>40</sup> Βλέπε Παράρτημα II

<sup>41</sup> αρ. 10 και 11 του Καν. 1303/2013

Κάθε κράτος μέλος καταρτίζει Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ)<sup>42</sup> που καλύπτει τη συνολική υποστήριξη των ΕΔΕΤ για την περίοδο 2014-2020, το οποίο συντάσσεται σύμφωνα με την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, με τη συμμετοχή των αρμόδιων περιφερειακών και τοπικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων και των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, καθώς και φορέων που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών. Τα ΣΕΣ, τα οποία υποβάλλονται προς έγκριση στην Επιτροπή, καθορίζουν τα σχέδια των εθνικών αρχών για τη χρήση των χρηματοδοτήσεων από τα ΕΔΕΤ, περιλαμβάνοντας τους στρατηγικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες κάθε χώρας, σε σχέση με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»<sup>43</sup>. Προκειμένου να επιτευχθεί θεματική συγκέντρωση<sup>44</sup>, τα κράτη μέλη επικεντρώνουν την υποστήριξη στις παρεμβάσεις που παράγουν τη μεγαλύτερη δυνατή προστιθέμενη αξία σε σχέση με τη στρατηγική της ΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη τις βασικές χωρικές προκλήσεις για τους διάφορους τύπους περιοχών σύμφωνα με το ΚΣΠ, τις προκλήσεις που προσδιορίζονται στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και τις σχετικές για κάθε χώρα συστάσεις<sup>45</sup>.

Η επικέντρωση των προγραμμάτων σε λίγες μόνο προτεραιότητες φιλοδοξεί να εξασφαλίσει την επαρκή χρηματοδότηση κάθε προτεραιότητας, ώστε να προκαλέσει πραγματικό αντίκτυπο. Οι προτεραιότητες αυτές προσδιορίζονται σε ένα διάλογο μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των περιφερειών, με βάση μια από κοινού αξιολόγηση των δυνατών και των αδύναμων σημείων κάθε κράτους μέλους και των περιφερειών του. Επιπλέον, επιχειρείται μεγαλύτερη εστίαση στο αποτέλεσμα και ως εκ τούτου περιορισμένος αριθμός στόχων ανά πρόγραμμα και πιο εντατική παρακολούθηση της προόδου<sup>46</sup>.

Σχετικά με την επιλεξιμότητα των περιφερειών, επενδύσεις θα δρομολογηθούν σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ, με προσαρμογή του επιπέδου στήριξης και της εθνικής συνεισφοράς (ποσοστό συγχρηματοδότησης) στα επίπεδα ανάπτυξής τους: 1) Λιγότερο

---

<sup>42</sup> αρ. 5 και 15 του Καν. 1303/2013

<sup>43</sup> Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Πολιτική Συνοχής 2014-2020, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/program/index\\_el.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_el.cfm), 29/5/2014

<sup>44</sup> Βλέπε αρ. 18 του Καν. 1303/2013

<sup>45</sup> Βάσει του άρθρου 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ (σχετικά με τον προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής) και του άρθρου 148 παρ. ΣΛΕΕ (σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής απασχόλησης)

<sup>46</sup> Ενημερωτικό σημείωμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής MEMO/13/878 την 19/11/2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1011\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_el.htm), 28/5/2014

αναπτυγμένες περιφέρειες, 2) Περιφέρειες μετάβασης και 3) Περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες<sup>47</sup> (βλέπε Εικόνα 1).

Σύμφωνα με τον Καν. 1303/2013, ο προσδιορισμός των περιφερειών και περιοχών προτεραιότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο στηρίζεται στην κοινή ονοματολογία των εδαφικών στατιστικών μονάδων σε επίπεδο NUTS 2<sup>48</sup>. Στη συνέχεια, «η ταξινόμηση των περιφερειών σε μια από τις τρεις κατηγορίες περιφερειών καθορίζεται με βάση τον τρόπο με τον οποίο το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ κάθε περιφέρειας, που μετράται σε μονάδες αγοραστικής δύναμης (ΜΑΔ) και υπολογίζεται βάσει των στοιχείων της Ένωσης για την περίοδο 2007 έως 2009, σχετίζεται με το μέσο ΑΕγχΠ της ΕΕ-27 για την ίδια περίοδο αναφοράς»<sup>49</sup>. Αξιοσημείωτο είναι ότι σε αυτή την περίοδο αναφοράς δεν έχει καταγραφεί ο μέγιστος αρνητικός αντίκτυπος της ευρωπαϊκής κρίσης στην περίπτωση χωρών των οποίων οι περιφέρειες είναι βασικοί αποδέκτες των κονδυλίων της Πολιτικής Συνοχής, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, δίνοντας έτσι ψευδή εικόνα της πραγματικότητας, που δεν είναι άλλη από τη σαφή επιδείνωση των μακροοικονομικών δεικτών τους.<sup>50 51</sup>

Για το λόγο αυτόν αποφασίστηκε α) η εισαγωγή της ρήτρας αναθεώρησης του 2016, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή θα εξετάσει την κατανομή πόρων σε επίπεδο κράτους μέλους, προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα τελευταία στοιχεία και β) η εμπροσθοβαρής χρήση πόρων που σχετίζονται με την απασχόληση. Οι παρεμβάσεις

---

<sup>47</sup> Λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες είναι εκείνες με ΑΕΠ μικρότερο του 75 % του μέσου όρου της ΕΕ-27, περιφέρειες μετάβασης με ΑΕΠ από 75 % έως 90 % του μέσου όρου της ΕΕ-27 και περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες με ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ-27. Σημειώνεται πως ο κατάλογος των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, καθώς και των κρατών μελών που είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής για την περίοδο 2014-2020 αναφέρονται αναλυτικά στην εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής 2014/99/ΕΕ της 18ης Φεβρουαρίου 2014.

<sup>48</sup> άρθρο 90 παρ. 1

<sup>49</sup> άρθρο 90 παρ. 2

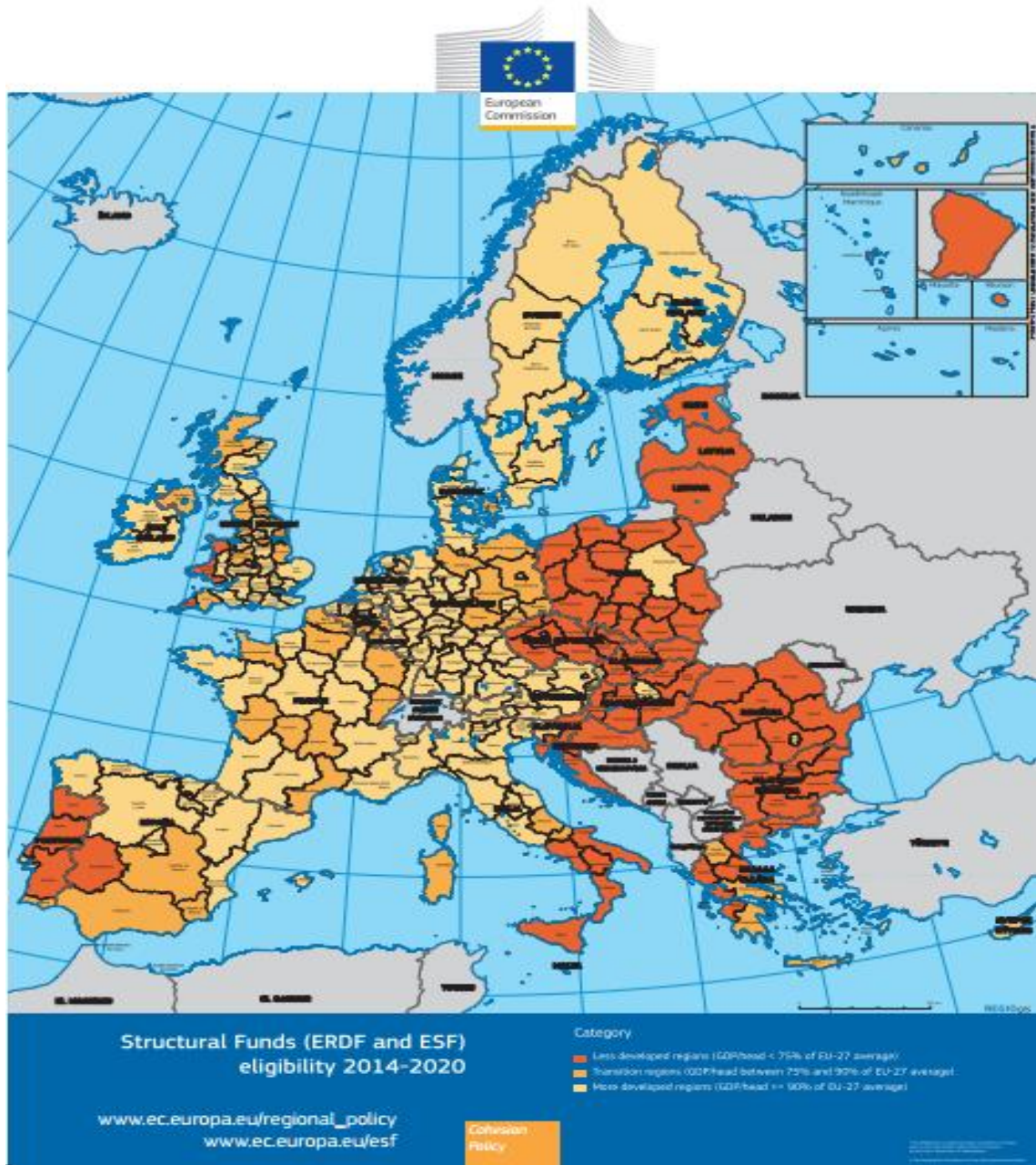
<sup>50</sup> Σχετικά με το Ταμείο Συνοχής, ως περίοδος αναφοράς ορίστηκε η τριετία 2008-2010. Προβλέφθηκε πως τα κράτη μέλη που ήταν επιλέξιμα κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, αλλά δεν είναι στη νέα, θα λάβουν στήριξη σε ειδική και μεταβατική βάση, με ρήτρα επανεξέτασης το 2016, βλέπε άρθρο 90 παρ. 3 και 4 Καν. 1303/2013.

<sup>51</sup> Βλέπε επίσης ανάλυση του Συμβουλίου των Θαλάσσιων Περιφερειών (CRPM) που καταλήγει στο συμπέρασμα πως 18 περιφέρειες θα ταξινομούνταν σε διαφορετική κατηγορία αν είχαν ληφθεί υπόψη τα στοιχεία 2008-2010 αντί των στοιχείων 2007-2009, 6/6/2014

[http://www.crpm.org/pub/agenda/2584\\_analysis\\_from\\_the\\_cprm\\_secretariat\\_reference\\_period\\_07042014.pdf](http://www.crpm.org/pub/agenda/2584_analysis_from_the_cprm_secretariat_reference_period_07042014.pdf)

αυτές είναι θετικές, ωστόσο είναι αμφίβολο αν θα επιφέρουν εξισορροπητικό αποτέλεσμα για τις εν λόγω περιφέρειες<sup>52</sup>.

Εικόνα 1: Χάρτης επιλεξιμότητας περιφερειών



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

<sup>52</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται πως ειδικά για την Ελλάδα και την Ισπανία η μείωση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων σε σύγκριση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο είναι της τάξης του 25% και 20% αντίστοιχα (CRPM βλ. παραπάνω)

Υπογραμμίζεται, επιπλέον, πως η μείωση των πόρων για την Πολιτική Συνοχής, που ανέρχεται σε ποσοστό 8,4% σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (βλ. πίνακα 1), συνοδεύεται και από μείωση της συγκέντρωσης των πόρων αυτών στις περιφέρειες με κ.κ. ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ. Φαίνεται συνεπώς να υποχωρεί σε κάποιο βαθμό ο στόχος της συγκέντρωσης των πόρων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ και να επιχειρείται ισχυρότερη κάλυψη του συνόλου των ευρωπαϊκών περιφερειών<sup>53</sup> (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή εισήγαγε στην Πολιτική Συνοχής μια λογική «μαστίγιου-καρότου», με προϋποθέσεις υπό τη μορφή αιρεσιμοτήτων από τη μία πλευρά και κίνητρα στο πλαίσιο του αποθεματικού επίδοσης από την άλλη (βλ. αναλυτικά παρακάτω), προκειμένου, όπως θεωρεί:

- να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα, αλλά και η αποδοτικότητα των χρηματοδοτήσεων των ΕΔΕΤ, καθώς και
- να ικανοποιηθούν αποτελεσματικότερα οι οι γενικότεροι στόχοι της νέας οικονομικής διακυβέρνησης, και ιδίως η συμμόρφωση των κρατών μελών στις συστάσεις της ΕΕ στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου<sup>54</sup>.

Σημαντικά στοιχεία της νέας Πολιτικής Συνοχής είναι επίσης:

- η δυνατότητα πολυταμειακών παρεμβάσεων,
- η προσπάθεια για την απλούστευση της γραφειοκρατίας και τη διευκόλυνση της χρήσης των επενδύσεων, μέσω μιας κοινής δέσμης κανόνων για όλα τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία και τα επενδυτικά κεφάλαια, απλούστερων λογιστικών κανόνων και εντατικότερης χρήσης της ψηφιακής τεχνολογίας,
- η ενθάρρυνση της εντατικότερης χρήσης χρηματοδοτικών μέσων, ώστε να δοθεί στις ΜΜΕ μεγαλύτερη στήριξη και πρόσβαση σε πιστώσεις,
- η ενίσχυση της αστικής διάστασης της πολιτικής με τη διάθεση ενός ελάχιστου ποσού των πόρων του ΕΤΠΑ, το οποίο θα δαπανάται για ολοκληρωμένα έργα σε πόλεις, και

---

<sup>53</sup> άρθρο 92 παρ. 1 Καν. 1303/2013

<sup>54</sup> Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής 19/11/2013, *ibid*

- η ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας και διευκόλυνση της δημιουργίας περισσότερων διασυνοριακών έργων<sup>55</sup>.

Συνοψίζοντας, η Πολιτική Συνοχής, παρόλο που είναι θεμελιώδης για την εξυπηρέτηση των σκοπών της ενωμένης Ευρώπης, βρίσκεται αντιμέτωπη με μία νέα δυσάρεστη πραγματικότητα. Πέρα από την κρίση, που θέτει σε αμφιβολία κάθε πρόβλεψη για την αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτήσεων, παράγοντες υπονόμευσης αποτελούν το χαμηλότερο (για πρώτη φορά) δημοσιονομικό πλαίσιο, η μείωση της χρηματοδότησης προς κάποιες περιφέρειες λόγω του τρόπου ταξινόμησης και η υιοθέτηση της εφαρμογής των αιρεσιμοτήτων εν γένει και ειδικότερα της δυσκολότερης προς ικανοποίηση εξ αυτών, της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας.

---

<sup>55</sup> Ενημερωτικό σημείωμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής MEMO/13/878 την 19/11/2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1011\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1011_el.htm), 28/5/2014

## 2 Η ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ

---

### 2.1 ΈΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

---

Ως αιρεσιμότητα μπορεί να οριστεί η άσκηση εργαλείων πολιτικής από ένα μέρος, προκειμένου να εξασφαλίσει συμμόρφωση και να διαμορφώσει τις πράξεις ενός άλλου μέρους (Barnes and Randerson όπως παρατίθενται στο (Abusara, 2009). Ένας στενότερος αλλά πιο ακριβής ορισμός, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, αναφέρει πως αιρεσιμότητα καλείται η εξάρτηση της προσφοράς οικονομικής ενίσχυσης από την εφαρμογή συγκεκριμένων οικονομικών πολιτικών (Dreher, 2008).

Η αιρεσιμότητα ως εργαλείο άρχισε να χρησιμοποιείται μεθοδικά τη δεκαετία του 1950 από διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και την Παγκόσμια Τράπεζα, στο πλαίσιο της πολιτικής δανειοδότησης κρατών με ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης (Fierro, 2003).

Σε σχέση με τα είδη αιρεσιμότητας, διάκριση γίνεται μεταξύ εκ των προτέρων και εκ των υστέρων (*ex ante*, *ex post*) αιρεσιμοτήτων, καθώς και μεταξύ αρνητικών αιρεσιμοτήτων, με τη μορφή ποινών όσον αφορά στα παρεχόμενα οφέλη, και θετικών που εμφανίζονται ως κίνητρα για την απόκτηση οφέλους από την τήρηση των όρων (Fierro, 2003).

Το ΔΝΤ, ως ο πλέον «διάσημος» διεθνής χρηματοπιστωτικός οργανισμός για την εκτεταμένη χρήση των αιρεσιμοτήτων<sup>56</sup>, θεωρεί την πρακτική αυτή αναγκαία για τη διαφύλαξη του σκοπού του Ταμείου κατά την παροχή χρηματοδότησης σε κράτη με ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης, προκειμένου να αποφευχθεί η λήψη, από τα ίδια, μέτρων που θα μπορούσαν να βλάψουν την εθνική και διεθνή ευημερία (International Monetary Fund, 2001). Τη θεωρεί δε και αναπόφευκτη ως προς τη διασφάλιση της εξυπηρέτησης των σκοπών του Ταμείου και του στοιχείου της ανακύκλωσης (*revolving*) που χαρακτηρίζει τους πόρους του (Dreher, 2008). Επιπλέον, το ΔΝΤ

---

<sup>56</sup> Από το 1952 η αρχή της αιρεσιμότητας ενσωματώθηκε εμμέσως στις πολιτικές δανεισμού του Ταμείου. Στις 20 Σεπτεμβρίου 1968, το Ταμείο εισήγαγε την πρακτική επίσημα στον Καταστατικό του Χάρτη (<http://imf.org/conditionality/history>), 30/5/2014.

υποστηρίζει πως με τη συνδρομή του και τη δέσμευση της χώρας για την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών, η έξοδος από την οικονομική κρίση είναι περισσότερο πιθανό να επιτευχθεί λόγω της αποτελεσματικότητας των μέτρων που συμφωνούνται, αλλά και της ενίσχυσης του επενδυτικού κλίματος και της στάσης της διεθνούς κοινότητας, που θα οδηγήσει σε ευκολότερη εύρεση άλλων πηγών χρηματοδότησης<sup>57</sup>.

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1980 και 1990, η χρήση αιρεσιμοτήτων αυξήθηκε σημαντικά, όχι μόνο ως προς τον αριθμό τους εντός των προγραμμάτων, αλλά ως προς το περιεχόμενό τους, καθώς επεκτάθηκαν από ένα σχετικά μικρό εύρος που αφορούσε σε μακροοικονομικούς όρους, σε θέματα διαρθρωτικού χαρακτήρα (Killick, 2006). Επιπλέον, η εμπειρία και οι μελέτες σχετικά με την έκβαση και τα αποτελέσματα των δανειοδοτικών προγραμμάτων αυτών, συσσωρεύονταν και έδιναν τροφή στην αντιπαράθεση και το σκεπτικισμό για τη χρήση αιρεσιμοτήτων, ακόμα και στο εσωτερικό των διεθνών οργανισμών που την εφαρμόζουν.

Ευρεία κριτική έχει ασκηθεί διαχρονικά στις πρακτικές δανεισμού του ΔΝΤ που συνδέονται με την αιρεσιμότητα. Ενδεικτικά, η επιχειρηματολογία επικεντρώνεται στα εξής:

- Αν και το ΔΝΤ διατείνεται πως η χρήση της αιρεσιμότητας δεν αποτελεί παραβίαση της εθνικής κυριαρχίας, οι πολέμοί της υποστηρίζουν πως η εντεινόμενη και πιο ευρεία χρήση αιρεσιμοτήτων σε επίπεδο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, στοιχειοθετεί μια πρόθεση παρεμβατικότητας που ξεπερνά τους σκοπούς του προγράμματος ενίσχυσης, υπονομεύει τη δημοκρατική λειτουργία στη χώρα και τελικά υποσκάπτει τους ίδιους τους σκοπούς του Ταμείου (Dreher, 2008).
- Περαιτέρω, θεωρούν πως οι πολιτικές που καλούνται να εφαρμόσουν τα κράτη δανειολήπτες είναι τέτοιους είδους ή τέτοιας έντασης, που πιθανόν να μην είχαν επιλεχθεί από τις ίδιες τις κυβερνήσεις, και επομένως ως μέθοδος δανειοδότησης που αγνοεί τη βούληση και τελικά οδηγεί σε αμφισβητούμενη αφοσίωση των κυβερνήσεων στην εφαρμογή των ζητούμενων πολιτικών, κρίνεται ως αναποτελεσματική (International Monetary Fund, 2001).

---

<sup>57</sup> International Monetary Fund, Lending from the IMF, Conditions for lending <http://www.imf.org/external/about/lending.htm#conditions>, 13/5/2014



- Επιπλέον, υπογραμμίζουν πως η προσέγγιση που ακολουθεί το ΔΝΤ στην επιλογή των οικονομικών πολιτικών ευνοεί υπερβολικά την ελεύθερη αγορά, επιβάλλει επαχθείς όρους, υπερβαίνει την εθνική κυριαρχία, διατηρεί την εξάρτηση από τους πόρους του Ταμείου (Williamson, 1983) και στοχεύει περισσότερο στη δημοσιονομική εξυγίανση παρά στην ανάπτυξη (Dreher, 2008).
- Τέλος, ακόμη και ως προς την επίτευξη των μακροοικονομικών στόχων, τα αποτελέσματα των προγραμμάτων οικονομικής ενίσχυσης του ΔΝΤ με τη χρήση αιρεσιμοτήτων δεν παρέχουν μία ξεκάθαρη εικόνα (International Monetary Fund, 2001).

Κατά τη δεκαετία 2000 το ΔΝΤ και η Παγκόσμια Τράπεζα άρχισαν να υιοθετούν σημεία της κριτικής και να αναθεωρούν τη χρήση αιρεσιμοτήτων, προκειμένου να υποστηρίξουν, *inter alia*, τη μεγαλύτερη «ιδιοκτησία» (ownership) των προγραμμάτων από τα ίδια τα κράτη (Schmitz, 2006), τη λιτότητα (parsimony) στην εφαρμογή των αιρεσιμοτήτων και την αυξημένη προσαρμογή στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε κράτους (Killick, 2006), (World Bank, 2005). Ωστόσο, ειδικά σε σχέση με το ΔΝΤ θα ήταν δύσκολο να υποστηριχθεί πως η αναθεώρηση και βελτίωση αυτή (streamlining) εφαρμόστηκε επί της ουσίας, είχε τα επιθυμητά αποτελέσματα και επιτέλεσε τους στόχους που έθεσε (Bird, 2009).

## 2.2 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

---

Η αιρεσιμότητα ως πρακτική χρησιμοποιείται από την Ε.Ε., αφενός στο πλαίσιο της ανάπτυξης και άσκησης της εξωτερικής πολιτικής της προς τρίτες χώρες και αφετέρου ως μέθοδος κοινοτικής δράσης που αφορά στα Κράτη Μέλη, στο πλαίσιο του συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης, των προγραμμάτων προσαρμογής που εφαρμόστηκαν σε συγκεκριμένα κράτη μέλη λόγω της κρίσης και πιο πρόσφατα στον αναπτυξιακό τομέα και συγκεκριμένα στην Πολιτική Συνοχής.

---

## 2.2.1 Η ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

---

Εξετάζοντας την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις τομείς που παραδοσιακά πλέον εφαρμόζεται η αρχή της αιρεσιμότητας: α) *Αιρεσιμότητες στον τομέα του εξωτερικού εμπορίου και συνεργασίας*: η Ε.Ε. αποτελεί το μεγαλύτερο παγκοσμίως εισαγωγέα και εξαγωγέα αγαθών. Μέσω διμερών συμφωνιών εμπορίου και συνεργασίας, στοχεύει στην ενίσχυση της ανάπτυξης του Τρίτου Κόσμου και την υποστήριξη των τοπικών οργανώσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, θεωρεί πως προκειμένου ένας εμπορικός εταίρος να αναπτυχθεί, είναι σημαντικό να δομήσει ένα δημοκρατικό πολίτευμα, με σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του Κράτους Δικαίου. Για το λόγο αυτό, η Ε.Ε. ενσωματώνει όρους σχετικούς με τη δημοκρατία, το σεβασμό του Κράτους Δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις συμφωνίες εμπορίου και συνεργασίας της με τρίτα κράτη, επιχειρώντας να ενισχύσει τις αξίες αυτές σε παγκόσμιο επίπεδο (Zwagemakers, 2012).

β) *Αιρεσιμότητες ως προϋπόθεση παροχής ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας*: σχετίζονται με τις προσπάθειες της Ε.Ε. για την ενίσχυση του αναπτυσσόμενου κόσμου μέσω προγραμμάτων ανθρωπιστικής και οικονομικής βοήθειας. Τα μισά και πλέον χρήματα που δαπανώνται για την παροχή βοήθειας προς τις φτωχές χώρες προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της. Έτσι, η ΕΕ αποτελεί το σημαντικότερο χορηγό βοήθειας στον κόσμο. Ειδικότερα, η αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ στοχεύει στην προώθηση της βιώσιμης οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης και της καταπολέμησης της φτώχειας των λαών αναπτυσσόμενων χωρών, οι δε αιρεσιμότητες στο πεδίο αυτό συνδέονται έντονα με το πολιτικό κριτήριο και το σεβασμό στο δημοκρατικό πολίτευμα και τα ανθρώπινα δικαιώματα, προκειμένου αφενός να προωθηθούν αυτές οι αρχές και αφετέρου να μην στηρίζει η ΕΕ την παραμονή μη δημοκρατικών καθεστώτων στην εξουσία<sup>58</sup>.

γ) *Αιρεσιμότητες στο πλαίσιο της διεύρυνσης της Ε.Ε.*: η έννοια της αιρεσιμότητας είναι ήδη παρούσα στα κοινοτικά δρώμενα από τη Συνθήκη της Ρώμης (1957), όπου ορίζεται ως προϋπόθεση για την ένταξη κρατών η δημοκρατική τους οργάνωση. Πέρα όμως από το σεβασμό προς τη δημοκρατία, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

---

<sup>58</sup> Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανάπτυξη και Συνεργασία, [http://europa.eu/pol/dev/index\\_el.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_el.htm), 14/5/2013

σταδιακά ενδιαφερόταν όλο και περισσότερο για τις διοικητικές και οικονομικές δυνατότητες των υποψήφιων κρατών και ως εκ τούτου τα στοιχεία αυτά εντάχθηκαν ως αιρεσιμότητες.

Αργότερα υιοθετήθηκε η απαιτητική αιρεσιμότητα της υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου (acquis) στο σύνολό του<sup>59</sup> (Abusara, 2009). Ο σημαντικότερος ωστόσο σταθμός για τη διαδικασία και τα κριτήρια ένταξης ήταν το 1993, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έδωσε το πράσινο φως για τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και έθεσε τα περίφημα κριτήρια της Κοπεγχάγης<sup>60</sup>. Έτσι, για να προσχωρήσει μια χώρα στην ΕΕ, πρέπει να πληροί σωρευτικά τρία κριτήρια<sup>61</sup>:

- *πολιτικό κριτήριο*: σταθερότητα θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα δικαιώματα του ανθρώπου και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων·
- *οικονομικό κριτήριο*: ύπαρξη μιας λειτουργούσας οικονομίας της αγοράς και ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς στο πλαίσιο της Ένωσης·
- *κριτήριο του κεκτημένου της Ένωσης*: ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα του μέλους, συμπεριλαμβανομένης της προσήλωσης στους στόχους της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Επιπλέον, για να αποφασίσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την έναρξη των διαπραγματεύσεων πρέπει να πληρούται το πολιτικό κριτήριο (σεβασμός της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου).

Η υιοθέτηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης κρίθηκε αναγκαία, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος να καταστούν πολιτικά ασταθή και οικονομικά επαχθή τα νέα μέλη στο πλαίσιο της υφιστάμενης σύνθεσης της ΕΕ (Grabbe όπως παρατίθεται στο (Abusara, 2009), αλλά και να ενταθεί η καθοδήγηση προς τα υποψήφια κράτη για την επίτευξη των ζητούμενων όρων και αλλαγών (Abusara, 2009).

---

<sup>59</sup> Αφορούσε στη διεύρυνση 1995 με την αποδοχή της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας ως κράτη μέλη

<sup>60</sup> Τα οποία ενισχύθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1995

<sup>61</sup> Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Κριτήρια προσχώρησης,

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accesion\\_criteria\\_copenhagen\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accesion_criteria_copenhagen_el.htm), 14/5/2014

Ως κριτική ωστόσο, σε σχέση με τα κριτήρια προσχώρησης, αναφέρεται ότι η Ε.Ε. χρησιμοποιεί όλο και περισσότερες, πιο περίπλοκες αιρεσιμότητες. Ειδικά στην περίπτωση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης υποστηρίζεται πως ήρθαν αντιμέτωπες με ένα σύνολο πολύ απαιτητικών πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών αιρεσιμοτήτων, στενά συνδεδεμένων με τη μετάβαση προς τη δημοκρατία και την οικονομία της αγοράς, τις οποίες δυσκολεύτηκαν να διαχειριστούν, μεταξύ άλλων λόγω της αδυναμίας των αιρεσιμοτήτων, όπως εφαρμόστηκαν, να δημιουργήσουν συναίνεση και διάρκεια επί των ζητούμενων μέτρων και μεταρρυθμίσεων (Athanassakis & Bechev, 2003).

Περαιτέρω, και ως συμπέρασμα, μπορεί να λεχθεί ότι η ΕΕ και παλιότερα η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, παρά το αμφιλεγόμενο της μεθόδου και την παραδοχή άλλων διεθνών οργανισμών της ανάγκης για μία ηπιότερη χρήση, δείχνει να εντείνει και να εμβαθύνει τη χρήση αιρεσιμοτήτων κατά τη διάρκεια των ετών (Abusara, 2009). Μάλιστα υποστηρίζεται πως η πιο αλματώδης αύξηση πολιτικών αιρεσιμοτήτων συνδέεται με την ΕΕ και πως το βάθος αυτών είναι τέτοιο που διεισδύει στον κοινωνικοπολιτικό πυρήνα των κρατών (Checkel όπως παρατίθεται στο (Abusara, 2009). Ακόμη και στο χαλαρότερο πλαίσιο της εμπορικής συνεργασίας, οι εταίροι της ΕΕ στον αναπτυσσόμενο κόσμο, θεωρούν συχνά πως οι αιρεσιμότητες αυτές υπερβαίνουν την εθνική τους κυριαρχία (Zwagemakers, 2012).

---

### 2.2.2 Η ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ ΩΣ ΜΕΘΟΔΟΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΑ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ

---

Μέχρι πρόσφατα, η αιρεσιμότητα, οριζόμενη ως ο κανόνας που απαιτεί την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων προκειμένου τα κράτη μέλη να δικαιούνται τη συμμετοχή σε ένα συγκεκριμένο κοινοτικό εγχείρημα, έβρισκε προνομιακό πεδίο εφαρμογής στον τομέα του επιχειρούμενου συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης σε επίπεδο ΕΕ. Η κρίση ωστόσο παρείχε το έναυσμα επέκτασης της πρακτικής, τόσο στα προγράμματα προσαρμογής που εφαρμόστηκαν στα πιο «αδύναμα» κράτη μέλη, όσο και στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής.

α) *Κριτήρια στον τομέα του συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης:* η επίτευξη στενότερης οικονομικής και νομισματικής συνεργασίας, ώστε να μπορέσει η εσωτερική αγορά να αναπτυχθεί και να λειτουργήσει αποδοτικότερα, προϋποθέτει τον

άρτιο συντονισμό οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών και, για τις χώρες που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις, μια ενιαία νομισματική πολιτική και ένα ενιαίο νόμισμα. Ο στόχος της ΟΝΕ και του ενιαίου νομίσματος τέθηκε το 1992 με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση), η οποία καθόρισε τους θεμελιώδεις κανόνες. Οι κανόνες αυτοί ορίζουν τους στόχους της ΟΝΕ, τις απαιτούμενες αρμοδιότητες και τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν τα κράτη μέλη για να υιοθετήσουν το ευρώ. Στα κριτήρια αυτά, γνωστά ως «κριτήρια σύγκλισης» (ή «κριτήρια του Μάαστριχτ»), περιλαμβάνονται ο χαμηλός και σταθερός πληθωρισμός, η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών και τα υγιή δημόσια οικονομικά, ειδικότερα όσον αφορά στα ανώτερα επιτρεπτά επίπεδα δημόσιου χρέους και δημοσιονομικού ελλείμματος.<sup>62</sup>

Υπό την πίεση της ικανοποίησης των κριτηρίων που έθεσε η συνθήκη του Μάαστριχτ σχετικά με το μέγεθος του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ, τα κράτη μέλη της ΕΕ προχώρησαν σε λήψη μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, τα οποία οδήγησαν σε μείωση των ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης κατά 50% κατά μέσο όρο και σε επιβράδυνση των οικονομικών της ΕΕ (Marterbauer & Walterskirchen, 2/1999). Ωστόσο, η κριτική αντιτείνει πως τα κριτήρια του Μάαστριχτ έδωσαν περισσότερη έμφαση στη δημοσιονομική εξυγίανση, παρά στη δημοσιονομική βιωσιμότητα (Blavoukos & Pagoulatos, 2008).

Παρόμοια κριτική ασκείται και επί των κανόνων που τέθηκαν για να εξασφαλιστεί στη συνέχεια η εύρυθμη λειτουργία της ΟΝΕ: η υποχρεωτική τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης<sup>63</sup> και του νεοπαγούς ευρωπαϊκού εξαμήνου<sup>64</sup>, αποτελούν επιβολή γνήσιας μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, που ξεπερνά κατά πολύ την αρχική υποχρέωση «νοικοκυρέματος» των δημόσιων οικονομικών, ως προϋπόθεσης συμμετοχής στην Ευρωζώνη.

β) *Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής*: στο πλαίσιο της δημοσιονομικής κρίσης του 2008, οι αντιπαραθέσεις σχετικά με τις πολιτικές λιτότητας κορυφώθηκαν

---

<sup>62</sup> Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ιστοσελίδα για το Ευρώ, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_el.htm), 15/5/2014

<sup>63</sup> Κανονιστικό πλαίσιο που ενσωματώθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η προσπάθεια δημοσιονομικής πειθαρχίας θα συνεχιστεί μετά την εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Διαθέτει προληπτικό και διορθωτικό σκέλος.

<sup>64</sup> Ετήσια διαδικασία συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής που καθιερώθηκε το 2010, με πρώτο κύκλο υλοποίησης το 2011.

στις περιπτώσεις των χωρών για τις οποίες συμφωνήθηκε παροχή οικονομικής στήριξης μέσω προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Τα προγράμματα αυτά με χρηματοδότηση είτε μόνο από την ΕΕ είτε από κοινού με το ΔΝΤ<sup>65</sup>, ενσωμάτωναν, μέσω των κειμένων τους<sup>66</sup> και των αποφάσεων του Συμβουλίου<sup>67</sup>, πολυάριθμες και απαιτητικές αιρεσιμότητες σε δημοσιονομικό, διοικητικό και διαρθρωτικό επίπεδο. Εξαρτούσαν δε τις εκταμιεύσεις από την τήρηση των ποσοτικών κριτηρίων επιδόσεων και τη θετική αξιολόγηση της σημειωθείσας προόδου, σε σχέση με κριτήρια πολιτικής που ορίζονταν στα προαναφερθέντα κείμενα. Σημειώνεται πως αμφισβητήθηκαν έντονα και σε όρους Δικαίου, ειδικά όσον αφορά στην προσβολή της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, και αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα εφαρμογής της αιρεσιμότητας και μάλιστα στην πιο εντατική μορφή της,

γ) Η *Μακροοικονομική αιρεσιμότητα στο πλαίσιο λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής*<sup>68</sup>: ήταν μέχρι και τη Δ' Προγραμματική Περίοδο η μοναδική μακροοικονομική αιρεσιμότητα που είχε ενσωματωθεί στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε.

Πιο συγκεκριμένα το Συμβούλιο μπορούσε να αποφασίσει να αναστείλει εν όλω ή εν μέρει την ανάληψη υποχρεώσεων από το Ταμείο προς το δικαιούχο κράτος μέλος, εάν αποφασίσει ότι υφίσταται υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα και διαπιστώσει ότι, παρά τη σύσταση του Συμβουλίου, δεν ελήφθησαν αποτελεσματικά μέτρα<sup>69</sup>. Σημειώνεται δε, ότι η μακροοικονομική αιρεσιμότητα ήταν ενσωματωμένη στον πρώτο Κανονισμό του Ταμείου Συνοχής και έχει έκτοτε τροποποιηθεί, διατηρώντας πάντως

---

<sup>65</sup> Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης με την Ε.Ε. και Διακανονισμός Αμέσου Ετοιμότητας από το ΔΝΤ (Stand-by Arrangement)

<sup>66</sup> που περιλαμβάνουν τα Μνημόνια Οικονομικών και Χρηματοπιστωτικών Πολιτικών (Memoranda of Economic and Financial Policies) και τα Μνημόνια Συνεννόησης για τους Όρους Οικονομικής Πολιτικής (Memoranda of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality)

<sup>67</sup> Βλέπε επί παραδείγματι για την Ελλάδα από τον επίσημο ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, 16/5/2014, Πρώτο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής με τα μνημόνια στο παράρτημα.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/pdf/ocp61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp61_en.pdf), Δεύτερο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf)

<sup>68</sup> Το Ταμείο Συνοχής δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και χρηματοδοτεί Κράτη Μέλη των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (ΑΕΕ) ανά κάτοικο είναι λιγότερο από 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου, με σκοπό τη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων και την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Το Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτεί αποκλειστικά έργα διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και περιβάλλοντος

<sup>69</sup> Άρθρο 4 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, για την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94

την ουσία της ως προς τον όρο του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος και την αναστολή ανάληψης υποχρέωσης<sup>70</sup>.

Ο σκοπός ύπαρξης της συνδέεται με την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής, όπως προβλεπόταν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στο πλαίσιο της προώθησης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Συγκεκριμένα, στο προοίμιο του Κανονισμού για την ίδρυση του Ταμείου, αναφέρεται ρητώς ότι «...η εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης, τα οποία αποτελούν προϋπόθεση για τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, απαιτεί αποφασιστική προσπάθεια εκ μέρους των δικαιούχων κρατών μελών, στο πλαίσιο αυτό, κάθε δικαιούχο κράτος μέλος υποβάλλει στο Συμβούλιο αντίστοιχο πρόγραμμα σύγκλισης, ώστε να αποφευχθούν τα υπερβολικά δημόσια ελλείμματα» και ότι «... θα πρέπει να προβλεφθεί κάποια αιρεσιμότητα για τη χορήγηση χρηματοδότησης σε συνδυασμό με το άρθρο 104 Γ παράγραφος 6 της συνθήκης» (το εν λόγω άρθρο αφορά στην απόφαση του Συμβουλίου περί ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος).

Η διαδικασία ενεργοποιήθηκε μόνο μία φορά έως σήμερα, αναδεικνύοντας εντούτοις τη δύναμή της, στην περίπτωση της Ουγγαρίας. Μετά από πρόταση της Επιτροπής στις αρχές του 2012 για αναστολή 495 εκ. ευρώ εκ των υποχρεώσεων που είχε αναλάβει το Ταμείο Συνοχής προς τη χώρα για το 2013<sup>71</sup>, λόγω της ανεπιτυχούς αντιμετώπισης του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος<sup>72</sup>. Το Συμβούλιο ενέκρινε την πραγματοποίηση της αναστολής, η οποία θα τίθετο σε ισχύ στην αρχή του 2013. Ωστόσο, τον Ιούνιο 2012 το Συμβούλιο εξετάζοντας εκ νέου το ζήτημα, αποφάσισε ότι η χώρα είχε εντωμεταξύ λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να αντιμετωπίσει το υπερβολικό έλλειμμά της και προχώρησε στην άρση της αναστολής<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Άρθρο 6 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94 του Συμβουλίου, της 16ης Μαΐου 1994, για την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής

<sup>71</sup> Το ποσό των 495 κ ευρώ ισοδυναμούσε με 29% του υποχρεώσεων του 2013 και το 0,5% του ΑΕΠ της χώρας (Darvas, 2012)

<sup>72</sup> Το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ουγγαρίας ήταν πάνω από το όριο του 3% για μια σειρά ετών, βλέπε στοιχεία Eurostat General government deficit and surplus annual data,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&rcode=teina200>. Μάλιστα το διαρθρωτικό έλλειμμα της Ουγγαρίας επιδεινώθηκε κατά 2,5% του ΑΕΠ μεταξύ 2009 και 2011 (Darvas, 2012)

<sup>73</sup> Βλέπε Δελτία Τύπου των σχετικών συνεδριάσεων του Συμβουλίου,

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/128917.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/128917.pdf) και

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/131129.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/131129.pdf), 16/5/2014

## 2.3 Η ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 2014-2020: ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

---

Με δεδομένη τη διασύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με τη νέα οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ, κατά τη νέα προγραμματική περίοδο, η Επιτροπή θεωρεί ότι η αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής εξαρτάται κατά μεγάλο μέρος από το οικονομικό περιβάλλον: οι υγιείς μακροοικονομικές πολιτικές, ένα ευνοϊκό μικροοικονομικό περιβάλλον και ισχυρά θεσμικά πλαίσια, αποτελούν προϋποθέσεις για τη δημιουργία απασχόλησης, την τόνωση της ανάπτυξης, τη μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού και την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών.

Στο πλαίσιο αυτό, οι πρακτικές των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας και του αποθεματικού επίδοσης ενσωματώθηκαν στην εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των επενδύσεων των ΕΔΕΤ, αλλά και τη διευκόλυνση της απρόσκοπτης λειτουργίας των μηχανισμών της νέας οικονομικής διακυβέρνησης.

---

### 2.3.1 ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ

---

Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες είναι κρίσιμοι παράγοντες εξασφάλισης της αποδοτικότητας των επενδύσεων, συνδυάζοντας κατάλληλο κανονιστικό πλαίσιο, αποτελεσματικές πολιτικές με σαφείς στόχους και επαρκή διοικητική και θεσμική ικανότητα (European Commission, 2014).

Ο Κανονισμός<sup>74</sup> ορίζει πως οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες θα πρέπει να είναι εφαρμοστέες σε μια προτεραιότητα δεδομένου προγράμματος, μόνο όταν έχουν άμεση και πραγματική σχέση με την αποτελεσματική και αποδοτική επίτευξη των ειδικών στόχων επενδυτικής προτεραιότητας ή προτεραιότητας της Ένωσης, καθώς και άμεσο αντίκτυπο σε αυτήν.

Τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της προετοιμασίας των προγραμμάτων τους<sup>75</sup>, καθορίζουν για καθένα από αυτά ποιες θεματικές και ποιες γενικές (ή τομειακές) εκ των

---

<sup>74</sup> Καν. 1303/2013, προοίμιο σημείο 21, άρθρο 2 σημείο 33 και άρθρο 19.

<sup>75</sup> Σημειώνεται πως το πλαίσιο των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων δεν εφαρμόζεται σε προγράμματα του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας.



προτέρων αιρεσιμότητες όπως ορίζονται στο παράρτημα του Κανονισμού είναι εφαρμοστέες, σύμφωνα με το ορισμό που αναφέρθηκε, και ποιες από αυτές πληρούνται κατά την ημερομηνία υποβολής του ΣΕΣ και των προγραμμάτων. Σε περίπτωση μη εκπλήρωσης των εφαρμοστέων εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, το πρόγραμμα περιλαμβάνει περιγραφή των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για το σκοπό αυτό, των υπεύθυνων φορέων και του χρονοδιαγράμματος εφαρμογής τους. Η συμμόρφωση στις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη, το αργότερο έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να αναστείλει σύνολο ή μέρος των ενδιάμεσων πληρωμών για προτεραιότητα προγράμματος σε δύο περιπτώσεις:

1. κατά την έγκριση ενός προγράμματος και μέχρι την εφαρμογή των μέτρων που έχουν εξαγγελθεί,
2. στην περίπτωση μη ολοκλήρωσης δράσεων για την εκπλήρωση μιας εφαρμοστέας εκ των προτέρων αιρεσιμότητας, που δεν έχει εκπληρωθεί κατά την ημερομηνία υποβολής του ΣΕΣ και των αντίστοιχων προγραμμάτων, εντός της προθεσμίας (τέλος 2016).

Και στις δύο περιπτώσεις το εύρος της αναστολής είναι ανάλογο προς τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν και τα κονδύλια που τίθενται σε κίνδυνο. Άρση της εν λόγω αναστολής πληρωμών για μία προτεραιότητα πραγματοποιείται εάν το κράτος μέλος ολοκληρώσει τις σχετικές δράσεις, ή εφόσον, λόγω τροποποίησης του προγράμματος που αφορά στη σχετική προτεραιότητα, οι συγκεκριμένες εκ των προτέρων αιρεσιμότητες δεν είναι πλέον εφαρμοστέες.

---

### 2.3.2 ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΑ

---

Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα -ή το πλαίσιο των μέτρων που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διαχείριση, όπως επικράτησε ως ορολογία στο τελικό κείμενο του Κανονισμού<sup>76</sup>, αφορά στην πιο στενή έκφραση της σύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με τη νέα οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ.

---

<sup>76</sup> βλέπε άρθρα 23 έως 25 του Καν 1303/2013

Συγκεκριμένα, και βάσει του Κανονισμού, δύο είναι οι κατηγορίες περιπτώσεων εφαρμογής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας:

A. Η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από ένα κράτος μέλος να επανεξετάσει και να προτείνει τροποποιήσεις του ΣΕΣ και των προγραμμάτων: α) για τη στήριξη της εφαρμογής συστάσεων του Συμβουλίου ή β) για τη μεγιστοποίηση του αντίκτυπου στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα των ΕΔΕΤ στα κράτη μέλη που λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση. Οι σχετικές συστάσεις του Συμβουλίου μπορεί να αφορούν στον προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής<sup>77</sup>, την εφαρμογή της πολιτικής απασχόλησης<sup>78</sup> ή τη διαδικασία πρόληψης και διόρθωσης υπερβολικών μακροοικονομικών ισορροπιών<sup>79</sup>. Σημειώνεται πως η αίτηση της Επιτροπής δεν υποβάλλεται πριν από το 2015 ή μετά από 2019, ούτε σε σχέση με τα ίδια προγράμματα σε δύο αλληπάλλληλα έτη.

Εφόσον υποβληθεί αίτηση της Επιτροπής, καθώς έχει προαιρετικό χαρακτήρα, το κράτος μέλος διαβιβάζει την απάντησή του εντός δύο μηνών από την παραλαβή της, παραθέτοντας τις τροποποιήσεις που θεωρεί αναγκαίες στο ΣΕΣ και τα αναμενόμενα αποτελέσματά τους στην υλοποίηση των συστάσεων και την εφαρμογή των ΕΔΕΤ. Η Επιτροπή μπορεί να διατυπώσει παρατηρήσεις επί αυτών εντός δύο μηνών. Στη συνέχεια, το κράτος μέλος υποβάλλει, εντός επίσης δύο μηνών, νέα πρόταση τροποποίησης του ΣΕΣ και των σχετικών προγραμμάτων. Η Επιτροπή καλείται να εγκρίνει τις τροποποιήσεις αυτές εντός χρονικού διαστήματος τριών μηνών.

Όμως, στην αντίθετη περίπτωση, στην οποία ένα κράτος μέλος δεν αναλάβει αποτελεσματική δράση σε συνέχεια της αίτησης της Επιτροπής και εντός των προθεσμιών που αναφέρθηκαν, εκείνη δύναται, εντός τριών μηνών από την υποβολή των παρατηρήσεων της ή μετά την υποβολή της πρότασης τροποποίησης του κράτους μέλους, να εκδώσει απόφαση, μέσω εκτελεστικής πράξης, για την αναστολή μέρους ή του συνόλου των πληρωμών στα οικεία προγράμματα ή προτεραιότητες, παραθέτοντας τους λόγους που την οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι το κράτος μέλος δεν ανέλαβε αποτελεσματική δράση.

---

<sup>77</sup> με βάση το άρθρο 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ

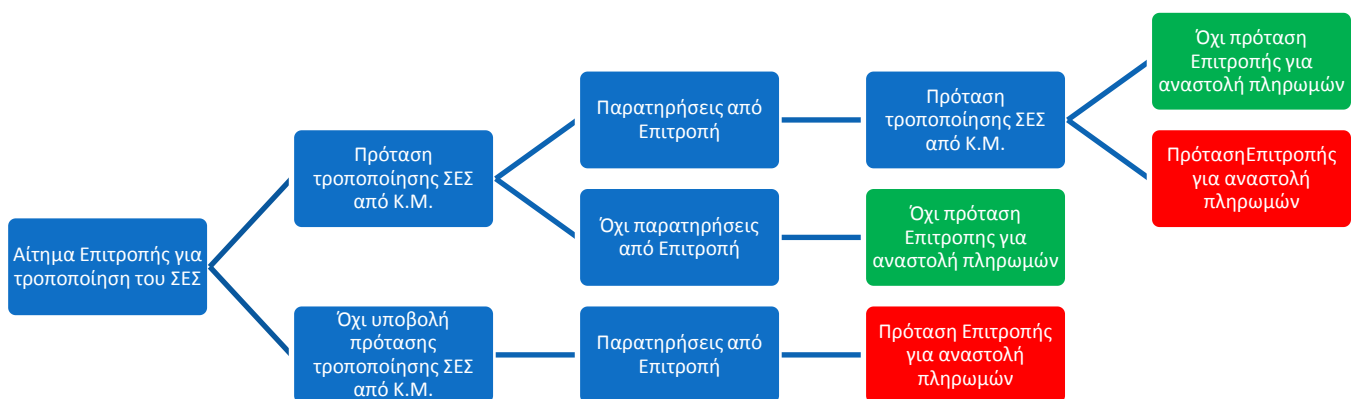
<sup>78</sup> με βάση το άρθρο 148 παρ. ΣΛΕΕ

<sup>79</sup> με βάση τα άρθρα 7 παρ. 2 ή 8 παρ. 2 του Κανονισμού 1176/2011

Το Συμβούλιο αποφασίζει επί της πρότασης αυτής μέσω εκτελεστικής πράξης, η οποία εφαρμόζεται μόνο όσον αφορά στις αιτήσεις πληρωμής που υποβάλλονται μετά την ημερομηνία έγκρισης της εν λόγω εκτελεστικής πράξης. Το πεδίο και το επίπεδο της αναστολής πληρωμών είναι αναλογικά και αποτελεσματικά και τηρούν τους κανόνες της ίσης μεταχείρισης μεταξύ κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά στον αντίκτυπο που έχει η αναστολή στην οικονομία του κράτους μέλους. Η δε αναστολή πληρωμών δεν υπερβαίνει το 50 % των πληρωμών για καθένα από τα εμπλεκόμενα προγράμματα. Η απόφαση μπορεί ωστόσο να προβλέπει αύξηση του επιπέδου της αναστολής μέχρι και στο 100 % των πληρωμών, σε περίπτωση που το κράτος μέλος δε λάβει αποτελεσματικά μέτρα εντός τριών μηνών από την απόφαση περί αναστολής πληρωμών.

Εφόσον το κράτος μέλος υποβάλει τροποποιήσεις στο ΣΕΣ και τα αντίστοιχα προγράμματα όπως απαιτεί η Επιτροπή, το Συμβούλιο, ενεργώντας βάσει πρότασης της Επιτροπής, αποφασίζει σχετικά με την άρση της αναστολής των πληρωμών.

*Διάγραμμα 5: Σχηματική απεικόνιση τμήματος του προαιρετικού σκέλους της διαδικασίας εφαρμογής μακροοικονομικής αιρεσιμότητας*

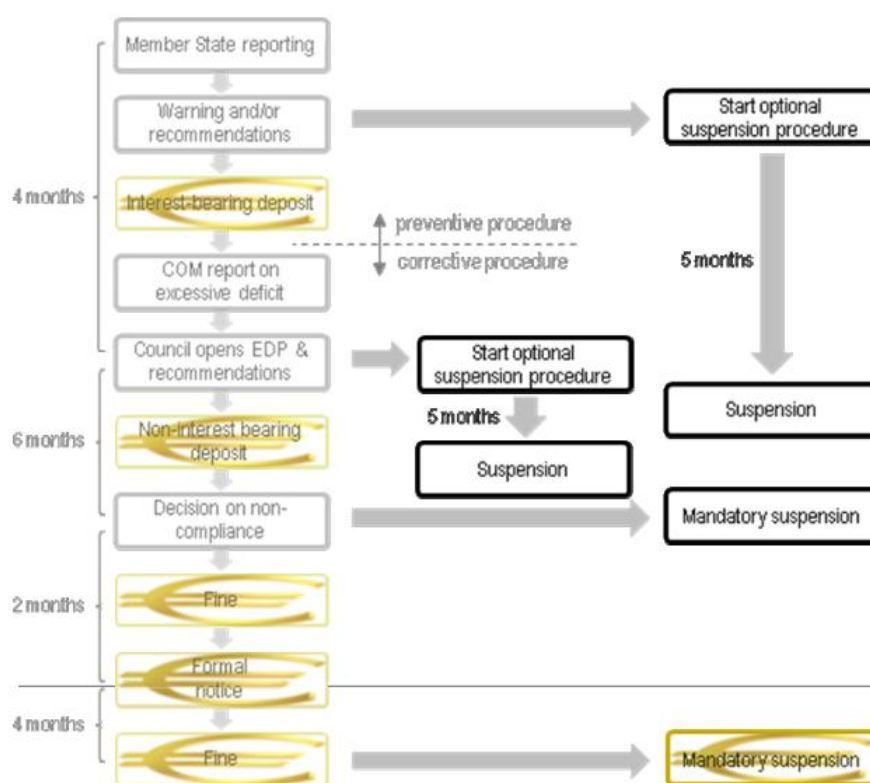


Πηγή: Ίδια διαμόρφωση βάσει των σχετικών διατάξεων του Καν. 1303/2013

B. Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για αναστολή μέρους ή του συνόλου των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών για τα προγράμματα ενός κράτους μέλους:

- όταν το Συμβούλιο θεωρεί και αποφασίζει<sup>80</sup> ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση ώστε να διορθώσει το υπερβολικό του έλλειμμα

Διάγραμμα 6: Σύνδεση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος



**Note:** The euro symbol refers to steps that apply to eurozone countries only.

Πηγή: (Verhelst, 2012)

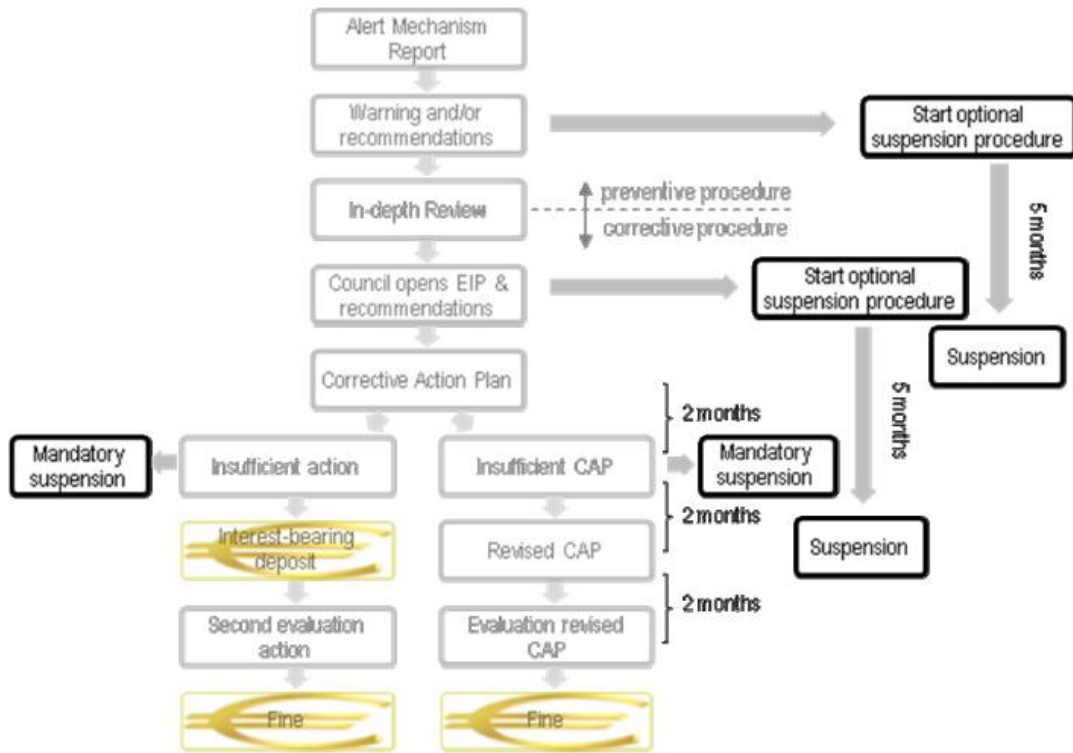
- όταν το Συμβούλιο εγκρίνει δύο διαδοχικές συστάσεις στην ίδια διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών, με το σκεπτικό ότι ένα κράτος μέλος υπέβαλε ανεπαρκές σχέδιο διορθωτικής δράσης<sup>81</sup> ή στη βάση της μη συμμόρφωσης ενός

<sup>80</sup> άρθρο 126 παρ. 8 ή το άρθρο 126 παρ. 11 ΣΛΕΕ

<sup>81</sup> άρθρο 8 παρ. 3 του Καν. 1176/2011

κράτους μέλους με το σκεπτικό ότι δεν έλαβε τη συνιστώμενη διορθωτική δράση<sup>82</sup>

Διάγραμμα 7: Σύνδεση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας με τη διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών



**Note:** The euro symbol refers to steps that apply to eurozone countries only.

Πηγή: (Verhelst, 2012)

- όταν η Επιτροπή συμπεραίνει ότι το κράτος μέλος δεν έλαβε μέτρα για την υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής<sup>83</sup> και, κατά συνέπεια, αποφασίζει να μην εγκρίνει την εκταμίευση της οικονομικής βοήθειας και
- όταν το Συμβούλιο θεωρεί και αποφασίζει ότι ένα κράτος μέλος δε συμμορφώνεται με το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής<sup>84</sup>, ή με τα μέτρα που ζητεί απόφαση του Συμβουλίου προς τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και αφορούν στη δημοσιονομική πειθαρχία και το συντονισμό της οικονομικής

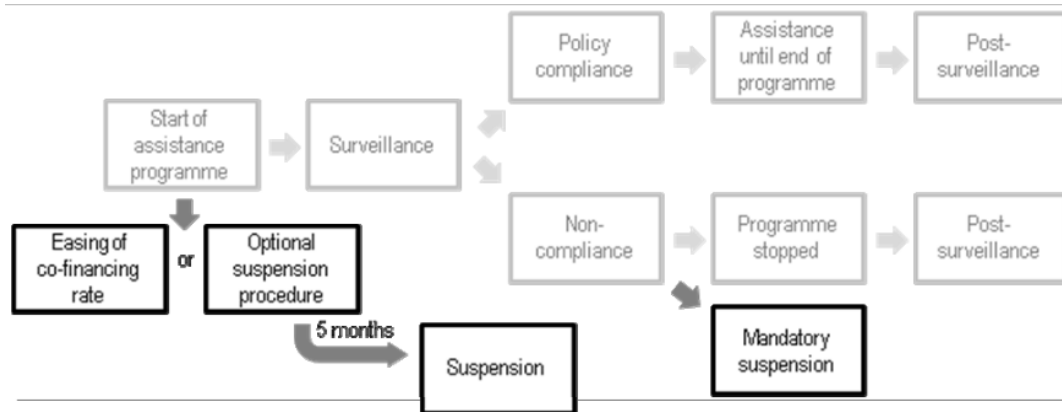
<sup>82</sup> άρθρο 10 παρ. 4 του Καν. 1176/2011

<sup>83</sup> που αναφέρεται στον Καν. 407/2010 ή τον Καν. 332/2002

<sup>84</sup> που αναφέρεται στο άρθρο 7 του Καν. 472/2013

πολιτικής<sup>85</sup>.

Διάγραμμα 8: Σύνδεση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας με τα προγράμματα οικονομικής ενίσχυσης



Πηγή: (Verhelst, 2012)

Κατά την εφαρμογή της διαδικασίας, η οποία είναι υποχρεωτική σε αυτές τις περιπτώσεις, δίνεται προτεραιότητα στην αναστολή των αναλήψεων υποχρεώσεων: οι πληρωμές αναστέλλονται μόνον εφόσον απαιτείται άμεση δράση, καθώς και σε περιπτώσεις σημαντικής μη συμμόρφωσης. Η αναστολή πληρωμών εφαρμόζεται σε αιτήσεις πληρωμής που υποβλήθηκαν για τα οικεία προγράμματα μετά την ημερομηνία της απόφασης αναστολής.

Το πεδίο και το επίπεδο της αναστολής αναλήψεων υποχρεώσεων ή πληρωμών που επιβάλλεται είναι αναλογικά και αποτελεσματικά, τηρούν την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών και λαμβάνουν υπόψη τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στο κράτος μέλος, ιδίως όσον αφορά στο επίπεδο ανεργίας στο οικείο κράτος μέλος, σε σχέση με τον ενωσιακό μέσο όρο, και τον αντίκτυπο της αναστολής πληρωμών στην οικονομία του. Ειδικός παράγων που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη είναι ο αντίκτυπος των αναστολών σε προγράμματα κρίσιμης σημασίας για την αντιμετώπιση των αντίξοων οικονομικών ή κοινωνικών συνθηκών. Σε παράρτημα του Κανονισμού υπάρχουν λεπτομερείς διατάξεις για τον καθορισμό του πεδίου και του επιπέδου των αναστολών.

<sup>85</sup> απόφαση που εγκρίθηκε σύμφωνα με το άρθρο 136 παρ. 1 ΣΛΕΕ

Στον καθορισμό του επιπέδου αναστολής και του κατά πόσον θα ανασταλούν οι αναλήψεις υποχρεώσεων ή οι πληρωμές, λαμβάνεται υπόψη η φάση του κύκλου του επιχειρησιακού προγράμματος όσον αφορά ιδιαίτερα την περίοδο που υπολείπεται για την αξιοποίηση των κονδυλίων, μετά την επανεγγραφή των αναλήψεων υποχρεώσεων που ανεστάλησαν.

Διευκρινίζεται πως μια πρόταση της Επιτροπής σχετικά με αναστολή αναλήψεων υποχρεώσεων θεωρείται εγκριθείσα από το Συμβούλιο, εκτός εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, μέσω εκτελεστικής πράξης, να απορρίψει την εν λόγω πρόταση με ειδική πλειοψηφία, εντός ενός μηνός από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής. Αντίθετα, μια πρόταση της Επιτροπής σχετικά με αναστολή πληρωμών πρέπει να εγκριθεί από το Συμβούλιο μέσω εκτελεστικής πράξης.

Με την επιφύλαξη των κανόνων περί αποδέσμευσης<sup>86</sup>, η Επιτροπή αίρει την αναστολή των αναλήψεων υποχρεώσεων άμεσα, στις εξής περιπτώσεις:

- εάν η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος ανασταλεί ή το Συμβούλιο αποφασίσει να καταργήσει την απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος,
- εάν το Συμβούλιο έχει επικυρώσει το διορθωτικό σχέδιο δράσης που υπέβαλε το κράτος μέλος σύμφωνα με τη διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών, ή η διαδικασία αυτή έχει τεθεί σε αναστολή ή έχει περατωθεί, και
- εάν η Επιτροπή συμπεραίνει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος έχει λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής ή τα μέτρα που απαιτούνται βάσει απόφασης του Συμβουλίου.

Κατά την άρση της αναστολής, το Συμβούλιο εγγράφει εκ νέου στον προϋπολογισμό τις αναλήψεις υποχρεώσεων που ανεστάλησαν.

---

<sup>86</sup> Αυτόματη αποδέσμευση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάθε τμήματος των αναλήψεων υποχρεώσεων του προϋπολογισμού σε ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα το οποίο δεν χρησιμοποιήθηκε για την καταβολή των πληρωμών προγραμματοδότησης ή των ενδιάμεσων πληρωμών, ή για το οποίο δεν υποβλήθηκε αίτηση πληρωμής έως τις 31 Δεκεμβρίου του δεύτερου ή του τρίτου έτους μετά το έτος της ανάληψης υποχρεώσεων του προϋπολογισμού του προγράμματος («κανόνας  $n+2$ » και « $n+3$ »).

Στην περίπτωση της αναστολής πληρωμών, το Συμβούλιο λαμβάνει απόφαση, βάσει πρότασης της Επιτροπής, όσον αφορά στην άρση της αναστολής, εφόσον πληρούνται οι ίδιοι όροι.

Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή τηρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενήμερο σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν στην μακροοικονομική αιρεσιμότητα, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να καλέσει την Επιτροπή σε διαρθρωμένο διάλογο. Ακόμη, κατά την υποβολή πρότασης αναστολής, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη όλες τις σχετικές πληροφορίες και όλα τα στοιχεία που απορρέουν από γνώμες που διατυπώθηκαν μέσω του διαρθρωμένου διαλόγου με το Κοινοβούλιο. Επίσης, η Επιτροπή διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο την πρόταση αναστολής των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών ή την πρόταση άρσης της αναστολής αμέσως μετά την έγκρισή τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να καλέσει την Επιτροπή να αιτιολογήσει την πρότασή της.

Ας σημειωθεί πως οι διαδικασίες περί μακροοικονομικής αιρεσιμότητας δεν εφαρμόζονται σε προγράμματα που εμπίπτουν στο στόχο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας.

Τέλος, προβλέπεται αναθεώρηση της εφαρμογής των διατάξεων περί μακροοικονομικής αιρεσιμότητας το 2017 και επανεξέτασή τους όταν υπάρχουν μείζονες αλλαγές στην κοινωνική και οικονομική κατάσταση της ΕΕ.

Παράλληλα, και με στόχο την εξισορρόπηση από την εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας ο Κανονισμός περιλαμβάνει, στο ίδιο κεφάλαιο περί μέτρων που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση, διατάξεις σχετικά με την υποστήριξη κρατών μελών με προσωρινές δημοσιονομικές δυσκολίες, που λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση. Συγκεκριμένα, προβλέπεται:

α) Η δυνατότητα αύξησης των ποσών των ενδιάμεσων και τελικών πληρωμών κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες άνω του ποσοστού συγχρηματοδότησης που εφαρμόζεται, ποσοστό που δε δύναται να υπερβαίνει το 100%, για τις αιτήσεις πληρωμών που έχουν υποβληθεί για την περίοδο έως τις 30 Ιουνίου 2016. Διευκρινίζεται πως οι εν λόγω διατάξεις δεν προβλέπουν αύξηση του ανώτατου ποσού της υποστήριξης από τα ΕΔΕΤ που ορίζεται στην έγκριση των προγραμμάτων,



επομένως αποτελεί ανακατανομή της υποστήριξης αυτής εντός των αξόνων προτεραιότητας ή των μέτρων<sup>87</sup>.

β) Η δυνατότητα μεταφοράς τμήματος των πόρων που προβλέπονται στο πλαίσιο τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία των κρατών μελών, προς το πλαίσιο τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία της Επιτροπής, για την εφαρμογή μέτρων διάδοσης ορθών πρακτικών, ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα των εταίρων και των κεντρικών οργανώσεων ενός κράτους μέλους, μέσω άμεσης ή έμμεσης διαχείρισης<sup>88</sup>. Οι πόροι αυτοί είναι συμπληρωματικοί των ανώτατων ορίων της τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία της Επιτροπής, υπό την αίρεση ειδικών κανόνων των Ταμείων<sup>89</sup>.

---

### 2.3.3 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΑΠΟΘΕΜΑΤΙΚΟΥ ΕΠΙΔΟΣΗΣ

---

Η εισαγωγή του πλαισίου επίδοσης στον Κανονισμό 1303/2013<sup>90</sup> αποτελεί ένα είδος κινήτρου προκειμένου τα κράτη μέλη να εστιάσουν στα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα από την υποστήριξη των ΕΔΕΤ, και μπορεί να θεωρηθεί ως θετική αιρεσιμότητα. Το αποθεματικό επίδοσης καθορίζεται στο ΣΕΣ και τα προγράμματα και κατανέμεται σε συγκεκριμένες προτεραιότητες<sup>91</sup>. Εφόσον τα ορόσημα που έχουν ορισθεί στο πλαίσιο των εν λόγω προτεραιοτήτων επιτευχθούν, το ποσό του αποθεματικού επίδοσης θεωρείται ότι έχει χορηγηθεί οριστικά.

Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, επανεξετάζει τις επιδόσεις των προγραμμάτων το 2019, με αναφορά στο πλαίσιο επιδόσεων όπως ορίζεται στα αντίστοιχα προγράμματα, αξιολογώντας την επίτευξη των ορόσημων των προγραμμάτων σε επίπεδο προτεραιοτήτων. Στη συνέχεια, η Επιτροπή αποφασίζει και διαθέτει το αποθεματικό επίδοσης στα προγράμματα και τις προτεραιότητες που έχουν επιτύχει τα ορόσημά τους. Στην αντίθετη περίπτωση, το κράτος μέλος προτείνει ανακατανομή του αντίστοιχου ποσού του αποθεματικού επίδοσης, σε προτεραιότητες που τα έχουν επιτύχει.

---

<sup>87</sup> Άρθρο 24 Καν. 1303/2013

<sup>88</sup> Οι διατάξεις περί τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία της ΕΕ βρίσκονται στο άρθρο 58 και περί τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία των κρατών μελών στο άρθρο 59 του Καν. 1303/2013

<sup>89</sup> Άρθρο 25 Καν. 1303/2013

<sup>90</sup> Άρθρα 20 έως 22 Καν. 1303/2013.

<sup>91</sup> Το αποθεματικό επίδοσης κινείται μεταξύ του 5 και 7 % της πίστωσης κάθε προτεραιότητας στο πλαίσιο ενός προγράμματος, με εξαίρεση τις προτεραιότητες που αφορούν αποκλειστικά σε τεχνική συνδρομή, σύμφωνα με το άρθρο 39 του Κανονισμού. Το συνολικό ποσό του αποθεματικού επίδοσης που χορηγείται ανά ΕΔΕΤ και ανά κατηγορία περιφέρειας ανέρχεται στο 6 %.

Ωστόσο, εφόσον από την επανεξέταση των επιδόσεων του 2019 προκύψουν στοιχεία σύμφωνα με τα οποία μια προτεραιότητα:

- υπολείπεται σε μεγάλο βαθμό από την επίτευξη των ορόσημων που αφορούν μόνο στους δημοσιονομικούς δείκτες, τους δείκτες εκροών και τα βασικά στάδια εφαρμογής που καθορίστηκαν στο πλαίσιο επιδόσεων, και
- η υστέρηση αυτή οφείλεται σε σαφώς προσδιορισμένες αδυναμίες εφαρμογής που έχουν ήδη γνωστοποιηθεί από την Επιτροπή μέσω της διαδικασίας υποβολής παρατηρήσεων στις διαχειριστικές αρχές, και το κράτος μέλος δεν έχει λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα για την αντιμετώπιση των αδυναμιών αυτών,

η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει το σύνολο ή μέρος των ενδιάμεσων πληρωμών για μια προτεραιότητα ενός προγράμματος. Η αναστολή αίρεται όταν το κράτος μέλος προβεί στις διορθωτικές ενέργειες.

Κατά τον ίδιο τρόπο, και εφόσον βάσει της εξέτασης της τελικής έκθεσης υλοποίησης του προγράμματος διαπιστωθεί σοβαρή αποτυχία κατά τα παραπάνω, η Επιτροπή μπορεί να εφαρμόσει δημοσιονομικές διορθώσεις για τις οικείες προτεραιότητες, σύμφωνα με τους ειδικούς κανόνες για κάθε ταμείο. Η διαδικασία αυτή δεν πραγματοποιείται όταν η αποτυχία επίτευξης στόχων οφείλεται στον αντίκτυπο κοινωνικοοικονομικών ή περιβαλλοντικών παραγόντων, σε σημαντικές αλλαγές των οικονομικών και περιβαλλοντικών συνθηκών ενός κράτους μέλους ή σε λόγους ανωτέρας βίας που επηρεάζουν σοβαρά την υλοποίηση των αντίστοιχων προτεραιοτήτων.

### 3 «ΒΟΗΘΕΙΑ ΥΠΟ ΟΡΟΥΣ» ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΡΣΗ ΤΩΝ ΑΝΙΣΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΤΗΣ ΕΝΩΜΕΝΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ: ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

---

Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα μπορεί να ιδωθεί ως μια «φυσική» εξέλιξη των τάσεων και των συνθηκών για μεγαλύτερο συντονισμό των πολιτικών της ΕΕ με το αυστηρότερο πλαίσιο της νέας οικονομικής διακυβέρνησης και τους στόχους της μακροοικονομικής σταθερότητας. Ήδη και αρκετά πριν την υποβολή της πρότασης του Κανονισμού για τις κοινές διατάξεις των ΕΔΕΤ, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα είχε υιοθετηθεί ως πρακτική, όπως αποτυπώθηκε σε κείμενα της Επιτροπής, της Ομάδας Δράσης για την οικονομική διακυβέρνηση και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ιδιαίτερα μετά την απόφαση αναστολής πληρωμών στην περίπτωση της Ουγγαρίας, όπως προαναφέρθηκε, εκφράστηκαν εντονότεροι οι «φόβοι» για επέκταση της χρήσης του εργαλείου, με την ενσωμάτωσή του στις κοινές διατάξεις των ΕΔΕΤ για τη νέα προγραμματική περίοδο<sup>92</sup>.

Πράγματι, η Επιτροπή στην πρόταση Κανονισμού για τις κοινές διατάξεις εισήγαγε τις εκ των προτέρων και τη μακροοικονομική αιρεσιμότητα, καθώς και το πλαίσιο επίδοσης, με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των επενδύσεων των ΕΔΕΤ και τη διασύνδεση αυτών με το πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης. Με τον τρόπο αυτόν, κατά την Επιτροπή, θα διασφαλιστεί, αφενός ότι η αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής δεν θα υπονομεύεται από ασθενείς δημοσιονομικές πολιτικές και αφετέρου η μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των δαπανών της ΕΕ σε δύσκολους καιρούς<sup>93</sup>.

Σε γενικές γραμμές, η εισαγωγή των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων και του πλαισίου επίδοσης έγινε πιο εύκολα αποδεκτή<sup>94</sup> από τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά όργανα<sup>95</sup>, με τη λογική της βελτίωσης της ποιότητας των αποτελεσμάτων και της υλοποίησης των επενδύσεων των ΕΔΕΤ, σε ένα πλαίσιο μεγαλύτερης υπευθυνότητας και λογοδοσίας (CEMR, 2013). Αυτό συνέβη παρά:

---

<sup>92</sup> Βλέπε Δελτίο Τύπου Επιτροπής Περιφερειών της 28/2/2012, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_COR-12-14\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_COR-12-14_en.htm) 4/6/2014.

<sup>93</sup> Βλέπε Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την έγκριση του ΠΔΠ 2014-2020, στις 19/11/2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/el/news-room/content/20131118IPR25541/html/4/6/2014>

<sup>94</sup> Βλέπε παρέμβαση Danuta Hübner στην υπ αριθμ 12 συζήτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20131119&secondRef=ITEM-012&language=EL&ring=A7-2012-0250>.

<sup>95</sup> Βλέπε (European Economic and Social Committee, 2012) (CEMR, 2013) (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012)

- την επιβολή ενός πολύ πιο σύνθετου και απαιτητικού περιβάλλοντος για τις εθνικές και περιφερειακές αρχές (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012),
- την άποψη πως χρειαζόταν αυξημένος προληπτικός παρά κατασταλτικός χαρακτήρας των εκ των προτέρων όρων (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012) και
- την επιφύλαξη πως το πλαίσιο επίδοσης αποτελεί μηχανισμό που θα περιόριζε ενδεχομένως τους επιδιωκόμενους στόχους σε ιδιαίτερα χαμηλά και άρα προσιτά επίπεδα, προκειμένου να ληφθεί η πρόσθετη χρηματοδότηση, ευνοώντας έργα περιορισμένης φιλοδοξίας και αποθαρρύνοντας τυχόν καινοτόμες πρωτοβουλίες (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012).

Όσον αφορά στην εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, η αντιπαράθεση ήταν έντονη και μακροχρόνια. Παρακάτω παρουσιάζεται πιο αναλυτικά η κριτική επί του κεντρικού αυτού θέματος.

### 3.1 ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΑ ΥΠΕΡ

Σε σχέση με τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, υποστηρίζεται πως αυτά αφορούν περισσότερο, αφενός στην επίτευξη των στόχων της οικονομικής διακυβέρνησης και της δημοσιονομικής σταθερότητας, συμπληρώνοντας το ήδη υπάρχον πλαίσιο, και αφετέρου στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των επενδύσεων των ΕΔΕΤ, λόγω της εξάρτησης της απόδοσης αυτών από τα υγιή οικονομικά των κρατών μελών.

Έτσι, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα στην Πολιτική Συνοχής υπογραμμίζεται πως παρέχει τη δυνατότητα μεγαλύτερου εύρους επιβολής κυρώσεων σε περισσότερα κράτη μέλη, εντός και εκτός της ευρωζώνης, και εφαρμογής σε πιο πρώιμο στάδιο των διαδικασιών οικονομικής εποπτείας<sup>96</sup> (Tokarski & Verhelst, 2012), (Verhelst, 2012), παροτρύνοντας με αυτόν τον τρόπο την υιοθέτηση μέτρων και την προώθηση μεταρρυθμίσεων πριν την ενδεχόμενη κλιμάκωση των δημοσιονομικών προβλημάτων (Tokarski & Verhelst, 2012).

<sup>96</sup> Στο ύφος των συμπερασμάτων της τελικής έκθεσης της Ομάδας Δράσης για την Οικονομική Διακυβέρνηση του 2010 που προαναφέρθηκε, όπου προτεινόταν πως είναι χρήσιμο «ένα σταδιακά εφαρμοστέο ευρύτερο φάσμα κυρώσεων και μέτρων, τόσο χρηματικών όσο και πολιτικών και επικοινωνιακών και μάλιστα αρχίζοντας από πιο πρώιμο στάδιο της διαδικασίας δημοσιονομικής εποπτείας» και επίσης πως «πρέπει να εφαρμοστούν ενισχυμένα μέτρα επιβολής για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ (...) το συντομότερο δυνατόν και το αργότερο στο πλαίσιο του επόμενου Πολυετούς Χρηματοδοτικού Πλαισίου (...) με την καθιέρωση κανόνων που να θέτουν προϋποθέσεις σχετικά με τη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις του ΣΣΑ στους συναφείς κανονισμούς σχετικά με τις δαπάνες της ΕΕ».

Επιπλέον, οι κυρώσεις που απορρέουν από τη μελλοντική εφαρμογή της, καθότι αφορούν στην αναστολή πληρωμών ή υποχρεώσεων και όχι στην επιβολή προστίμων στο κράτος μέλος, έχουν μικρότερο άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στο δημοσιονομικό του έλλειμμα (Tokarski & Verhelst, 2012), (Verhelst, 2012).

Ακόμη, λόγω της αυξημένης διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής στο σκέλος της διαδικασίας εφαρμογής της αναστολής υποχρεώσεων, υποστηρίζεται πως καθίσταται η χρήση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας λιγότερο «ευάλωτη» σε πολιτικούς συμβιβασμούς, σε σύγκριση με τις υπάρχουσες κυρώσεις των μηχανισμών οικονομικής εποπτείας (Tokarski & Verhelst, 2012).

Τέλος, θετική κρίνεται η δυνατότητα αύξησης κατά 10% στις πληρωμές για κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προσωρινές δημοσιονομικές δυσκολίες και λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση, παρά το προφανώς περιορισμένο εύρος εφαρμογής της (Tokarski & Verhelst, 2012) (Verhelst, 2012).

Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται η άποψη της Deutsche Bank, ενθουσιώδους οπαδού της εισαγωγής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, που υποστηρίζει ότι όσα προβλέπονται δεν αρκούν, για να διασφαλιστούν οι στόχοι της οικονομικής διακυβέρνησης και ως εκ τούτου, αυστηρότεροι όροι και συνεκτικότερες διαδικασίες σχετικά με τη μακροοικονομική αιρεσιμότητα θα έπρεπε να υιοθετηθούν (Heinen, 2013). Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η παρέμβαση της πολιτικής ομάδας ευρωσκεπτικιστών EFD<sup>97</sup>, η οποία κατέθεσε τροπολογία κατά τη διάρκεια των εργασιών της ολομέλειας του Ευρωκοινοβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012 για το ΠΔΠ, προκειμένου να αφαιρεθεί το τμήμα του ψηφίσματος που καταδίκαιζε τη μακροοικονομική αιρεσιμότητα (Smets, 2012b).

## 3.2 ΤΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΑ ΚΑΤΑ

---

Από την άλλη πλευρά, οι πολέμιοι της αιρεσιμότητας, κατά πολύ περισσότεροι από τους υποστηρικτές της, αναφέρουν μια σειρά επιχειρημάτων που εδράζονται, όχι μόνο στην αδυναμία κατανόησης της αναγκαιότητας διασύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με την οικονομική διακυβέρνηση, αλλά και στην αντίθεση επί του σχεδιασμού

---

<sup>97</sup> Europe of Freedom and Democracy

και τη λογική της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, και κυρίως στα δυνητικά αρνητικά αποτελέσματα από τη χρήση της.

Σε γενικές γραμμές οι αντιδράσεις<sup>98</sup> κινήθηκαν στην ίδια κατεύθυνση: η χρήση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής αντιμετωπίστηκε στην καλύτερη περίπτωση με έντονο προβληματισμό, αν όχι με κατηγορηματική απόρριψη.

Αναλυτικότερα, υποστηρίζεται πως η εφαρμογή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας :

#### **A. Αποτελεί πλήγμα στον πυρήνα της Πολιτικής Συνοχής**

Το επιχείρημα αφορά στην αποστολή της Πολιτικής Συνοχής και συγκεκριμένα, στην υποστήριξη των περιφερειών αυτών που είναι λιγότερο ανεπτυγμένες<sup>99</sup>, στο πνεύμα της αναδιανομής και της αλληλεγγύης, και όχι απαραίτητα εκείνων στις οποίες η επένδυση θα έχει την καλύτερη απόδοση (Tokarski & Verhelst, 2012).

Οι στόχοι του πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης και της μακροοικονομικής σταθερότητας είναι διαφορετικοί από τους στόχους που επιδιώκονται μέσω της Πολιτικής Συνοχής (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012) και κατά συνέπεια η μακροοικονομική αιρεσιμότητα μπορεί μεν να λειτουργεί υπέρ του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, αλλά η χρήση της ενδεχομένως να αποβεί επιζήμια για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή (Tokarski & Verhelst, 2012), (Verhelst, 2012), καθώς και για την ενδυνάμωση της κοινωνικής διάστασης της ONE, λαμβάνοντας ως δεδομένες τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης στα κράτη μέλη.

Άρα, τα μέτρα για την οικονομική σταθερότητα δεν θα πρέπει να επισκιάζουν την Πολιτική Συνοχής (European Economic and Social Committee, 2012) και να δημιουργείται εν τέλει μια ανισορροπία υπέρ των στόχων εξυγίανσης, σε βάρος του αναπτυξιακού σκοπού της Πολιτικής Συνοχής<sup>100</sup> και της εξασφάλισης της ομαλής

---

<sup>98</sup> Βλέπε παρακάτω, αρνητικές αντιδράσεις από θεσμικά όργανα, πολιτικές ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλους φορείς και μελετητές.

<sup>99</sup> Βλέπε επίσης παρέμβαση της Malika Benarab-Attou, Rapporteur για την Επιτροπή Πολιτισμού και Εκπαίδευσης του Ευρωκοινοβουλίου, της Phil Prendergast (S&D) στην υπ' αριθμ. 12 συζήτηση της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, Δελτίο Τύπου των Πρασίνων, 20.11.2013 <http://www.greens-efa.eu/macroeconomic-conditional-10997.html> και του Νίκου Χουντή (GUE/EGL) στην ολομέλεια της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=4N3deQ8v8MU> 4/6/2014.

<sup>100</sup> Βλέπε επίσης δήλωση της Danuta Hübner, Επικεφαλής της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης του Ευρωκοινοβουλίου, όπως εμφανίζεται στο άρθρο της 11/10/2011 «EU Cohesion Policy after 2013: MEPs question

υλοποίησης των επενδύσεων των ΕΔΕΤ. Πρόκειται για ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα, ειδικά από τη στιγμή που τα ποσά που θα διατεθούν στο πλαίσιο της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020 είναι λιγότερα και ήδη κρίνονται ως μη επαρκή για την επίτευξη των σκοπών της συνοχής, με δεδομένες τις βαθιές επιπτώσεις της κρίσης (European Economic and Social Committee, 2012).

## **Β. Αποτελεί σημαντική προσθήκη στην «εργαλειοθήκη» των μέτρων και των κυρώσεων στο πλαίσιο επίτευξης της οικονομικής σταθερότητας**

Κινούμενοι στην ίδια κατεύθυνση, οι επικριτές της εισαγωγής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, αναπτύσσουν ένα επιπλέον επιχείρημα, υποστηρίζοντας πως η διασύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με την οικονομική διακυβέρνηση καταρχάς δε μπορεί να δικαιολογηθεί λόγω της ύπαρξης ποικίλων και κατά κανόνα ξένων προς την Πολιτική Συνοχής αιτιών δημιουργίας δημοσιονομικών προβλημάτων. Επομένως δεν τεκμηριώνεται η σύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με την οικονομική διακυβέρνηση και ως εκ τούτου η ανάγκη εισαγωγής συνθηκών αιρεσιμότητας (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012). Κρίνεται λοιπόν πως η εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής αποτελεί τελικά μια σημαντική προσθήκη, με μεγάλο εύρος εφαρμογής, στην «εργαλειοθήκη» των μέτρων και των κυρώσεων σχετικά με την οικονομική σταθερότητα (Verhelst, 2012) και τις πολιτικές λιτότητας (Geist, 2013).

## **Γ. Αποτελεί διπλή κύρωση στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης**

Στο ίδιο πλαίσιο, υποστηρίζεται πως τα κράτη μέλη που δε συμμορφώνονται με τους όρους της σταθερότητας, μέσω του νέου αυτού πλαισίου αντιμετωπίζουν τελικά μια διπλή κύρωση για το ίδιο θέμα (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012) (Tokarski & Verhelst, 2012)<sup>101</sup>, ενδεχομένως υπερβολικά επαχθή. Η δε επιβολή ποινών, στις περιπτώσεις που η δημοσιονομική εξυγίανση δεν προχωρά με τους επιθυμητούς ρυθμούς, εδράζεται σε μια συγκεκριμένη οικονομική προσέγγιση (την οποία εκφράζει η παρούσα πολιτική συγκυρία), η οποία όμως δεν αποδεικνύεται πάντοτε

---

conditionality» στον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20111007STO28688/html/EU-Cohesion-Policy-after-2013-MEPs-question-conda>, 4/6/2014.

<sup>101</sup> Βλέπε επίσης παρέμβαση του Liem Hoang Ngoc (S&D) στη υπ' αριθμ. 4 συζήτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20131119&secondRef=ITEM-004&language=EL&ring=A7-2013-0337>

αποτελεσματική, αλλά αντίθετα δέχεται έντονη κριτική για τις συνέπειές της σε όρους οικονομικής ανάπτυξης, καθώς και βιωσιμότητας της ίδιας της εξυγίανσης (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012).

Και τα τρία παραπάνω επιχειρήματα συνδέονται με μία πάγια πηγή προβληματισμού σχετικά με την εφαρμογή αιρεσιμοτήτων, ήτοι το γεγονός πως η αξιολόγηση ενός κράτους μέλους για τη συμμόρφωσή του με βάση τα κριτήρια της αιρεσιμότητας, είναι συχνά υποκειμενική διαδικασία με αποτέλεσμα να αποκτά πολιτική χροιά η χρήση της και να συνδέεται με εξελίξεις που ξεπερνούν τα κριτήρια αυτά (Grabbe 1999 όπως παρατίθεται στο (Blavoukos & Pagoulatos, 2008). Πρόκειται για άποψη με αυταπόδεικτη αξία στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, καθότι η απόφαση εκ μέρους της Επιτροπής και η έγκριση ή η απόρριψη από το Συμβούλιο, όπως αυτή απαιτείται για τη λήψη επαρκών ή μη μέτρων εκ μέρους των κρατών για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών τους θεμάτων, βασίζεται σε εκτίμησή τους.

#### **Δ. Θέτει σε κίνδυνο την ίση μεταχείριση των κρατών**

Όπως επιχειρηματολογούν οι επικριτές, η εκτίμηση των μέτρων οικονομικής προσαρμογής και των αποτελεσμάτων τους έχει αποδειχθεί πως δεν είναι απαραίτητα αξιόπιστη<sup>102</sup>. Η διαπίστωση αυτή καθιστά ιδιαίτερα προβληματική, στη συνέχεια, αφενός την εφαρμογή των διατάξεων περί πρόβλεψης του αντίκτυπου που θα έχει η αναστολή πληρωμών στην οικονομία του κράτους<sup>103</sup> και αφετέρου τη μεθοδολογία υπολογισμού του πεδίου και του επιπέδου αναστολής υποχρεώσεων<sup>104</sup>, λαμβάνοντας υπόψη το επίπεδο ανεργίας, το ποσοστό κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού και την πορεία του ΑΕΠ<sup>105</sup>.

Κάτι τέτοιο αποτελεί, κατά την άποψη τους, πλήγμα στην τήρηση των κανόνων της ίσης μεταχείρισης των κρατών κατά την εφαρμογή της αιρεσιμότητας<sup>106</sup>, ιδιαίτερα

---

<sup>102</sup> Υπενθυμίζουμε τις επιπτώσεις από τη λανθασμένη του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή στην περίπτωση του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας.

<sup>103</sup> Άρθρο 23 παρ. 7 Καν. 1303/2013

<sup>104</sup> Όπως παρουσιάζεται στο παράρτημα του Καν. 1303/2013

<sup>105</sup> Η ενσωμάτωση αυτής της μεθοδολογίας, όπως και του διαρθρωμένου διαλόγου με το Ευρωκοινοβούλιο, στο τελικό κείμενο του Κανονισμού, ήταν μια απάντηση στις έντονες ανησυχίες σχετικά με την εφαρμογή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, όπως φαίνεται μελετώντας τις προσθήκες στο κείμενο του σχεδίου του Κανονισμού, αλλά και ενδεικτικά από την παρέμβαση του Vytautas Leškevičius, Προέδρου του Συμβουλίου και της Danuta Hübner στην υπ αριθμ.12 συζήτηση του Ευρωκοινοβουλίου της 19ης Νοεμβρίου 2013. Αποτέλεσε και σημείο συμβιβασμού για την αποδοχή από κόμματα του Ευρωκοινοβουλίου της εισαγωγής της αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, για παράδειγμα βλέπε παρέμβαση του Ivars Godmanis, εκ μέρους του ALDE Group, στην υπ' αριθμ. 12 συζήτηση της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, καθώς και (Smets, 2013).

<sup>106</sup> Όπως ορίζεται στα άρθρα 7 και 11 του Καν. 1303/2013



αν συνυπολογιστεί πως μερικά από τα κράτη αποδέκτες των κονδυλίων των ΕΔΕΤ είναι τα ίδια που αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες να ανταποκριθούν στους όρους δημοσιονομικής σταθερότητας. Η κατάληξη, ενδεχομένως, θα είναι να επιβαρυνθούν αναλογικά περισσότερο οι λιγότερες ανεπτυγμένες περιφέρειες και τα κράτη με μεγαλύτερη εξάρτηση από τους κοινοτικούς πόρους (Verhelst, 2012).

### **Ε. Ενδέχεται να επιδεινώσει το δημοσιονομικό πρόβλημα**

Υπογραμμίζεται εμφαντικά, ότι σε περιπτώσεις όπου η δημοσιονομική προσαρμογή των κρατών δυσχεραίνεται σημαντικά λόγω εκτεταμένης ύφεσης, η πρόσθετη αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις είναι πιθανό να επιδεινώσει το πρόβλημα (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012), (Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Βουλή των Ελλήνων, 2014)<sup>107</sup>, ιδίως όπου εκ των πραγμάτων οι πόροι των ΕΔΕΤ είναι και οι μόνοι διαθέσιμοι για τα προγράμματα δημόσιων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών. Επομένως, αποτελεί μάλλον παράδοξο το γεγονός της αναστολής υποχρεώσεων και πληρωμών, την ίδια στιγμή που η Επιτροπή επιδιώκει την αύξηση της απορροφητικότητας των κονδυλίων των ΕΔΕΤ, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ύφεση, και μέσω αυτής να προωθηθεί η δημοσιονομική προσαρμογή (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012).

### **ΣΤ. Υπονομεύει την ισότιμη εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής**

Κατά το επιχείρημα αυτό, είναι πιθανόν να δημιουργηθούν δύο κατηγορίες περιφερειών/χωρών εντός της Πολιτικής Συνοχής. Αυτές που έχουν προσφύγει στο μηχανισμό στήριξης (EFSF και ESM) και για τις οποίες η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής στην εφαρμογή της αιρεσιμότητας είναι αισθητά αυξημένη<sup>108</sup>, και αυτές που είναι εκτός μηχανισμών στήριξης και για τις οποίες η εφαρμογή των διατάξεων της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας απαιτεί πιο συλλογικές διαδικασίες με τη συμμετοχή

---

<sup>107</sup> Βλέπε επίσης Γνώμη των αρμόδιων διαρκών επιτροπών του Ελληνικού Κοινοβουλίου <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20110500/grvou.do>

<sup>108</sup> Άρθρο 23 παρ. 10, όπου ορίζεται ότι η πρόταση της Επιτροπής για αναστολή υποχρεώσεων θεωρείται εγκριθείσα από το Συμβούλιο εκτός αν αυτό αποφασίσει να την απορρίψει, σε αντίθεση με πρόταση αναστολής πληρωμών (άρθρο 23 παρ. 6 και 10) που χρειάζεται την έγκριση του Συμβουλίου. Σημειώνεται πως στην αρχική πρόταση κανονισμού της Επιτροπής δεν προβλεπόταν η συμμετοχή του Συμβουλίου, είτε μέσω έγκρισης είτε μέσω απόρριψης της πρότασης της Επιτροπής για αναστολή πληρωμών ή υποχρεώσεων. Επομένως, η αρχική πρόταση της Επιτροπής αφορούσε, τουλάχιστον στην περίπτωση του άρθρου 23 παρ. 10, σε έναν σχεδόν αυτόματο μηχανισμό εφαρμογής της αιρεσιμότητας. Εάν αυτό θα ίσχυε, η διακριτική ευχέρεια του εκτελεστικού οργάνου της ΕΕ θα ήταν ακόμα πιο αυξημένη, σημείο προβληματικό. Ωστόσο θεωρείται πως θα υπήρχε λιγότερη έκθεση στο πολιτικό στοιχείο με αυτόν τον τρόπο, το οποίο κάποιον θεωρούν θετικό, όπως προαναφέρθηκε (Tokarski & Verhelst, 2012)

του Συμβουλίου. Μια τέτοια διάκριση θέτει θέμα ίσης μεταχείρισης και ισότιμης εφαρμογής της Πολιτικής Συνοχής (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012).

### **Z. Υπονομεύει την αρχή της εταιρικότητας και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ενώ δημιουργεί «παράπλευρα θύματα»**

Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα μπορεί να θίξει ευαίσθητα στοιχεία της κοινοτικής παρακαταθήκης. Θα ήταν δύσκολο να υποστηριχθεί πως με τη χρήση της αιρεσιμότητας θα τηρηθεί η αρχή της εταιρικότητας και θα τιμηθεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, θεμελιώδες στοιχείο της Πολιτικής Συνοχής, καθώς είναι πιθανό οι παρεμβάσεις στις οποίες θα υποχρεωθεί το κράτος μέλος να μην αποτελέσουν προϊόν διαλόγου, αλλά επιβολής.

Ίσως δε, στο πλαίσιο αυτό, το πιο συχνό επιχείρημα κατά της χρήσης της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, είναι το γεγονός πως θα επιβάλλονται κυρώσεις στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, χωρίς αυτές να φέρουν την ευθύνη αποφάσεων για τα δημοσιονομικά θέματα, αποφάσεις που λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο. Ασφαλώς η διαχείριση που ασκείται από τις αρχές αυτές επηρεάζει τα δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας, αλλά όχι σε τέτοιο βαθμό που να θεωρηθεί δίκαιο ότι θα πλήττονται για την πορεία αυτών ή για τη μη τήρηση των δεσμεύσεων των κρατών, ιδίως σε σχέση με το δημοσιονομικό έλλειμμα (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012)<sup>109</sup>, (European Economic and Social Committee, 2012), (CEMR, 2013), (Verhelst, 2012) (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012)<sup>110</sup>.

Έτσι, υποστηρίζεται πως είναι ανεπίτρεπτη η χρήση όρων εξαναγκασμού στην Πολιτική Συνοχής, που πλήττουν τους δικαιούχους των ΕΔΕΤ (European Economic and Social Committee, 2012), παρόλο που η Επιτροπή διατείνεται πως η αιρεσιμότητα θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως κίνητρο επίτευξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και μεγιστοποίησης της αποτελεσματικότητας και της ικανότητας απορρόφησης, και όχι ως

---

<sup>109</sup> Σημειώνεται η στάση της Επιτροπής των Περιφερειών που πολέμησε μέχρι τελευταίας στιγμής την εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, ακόμα και με την απειλή της προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, βλέπε Δελτίο Τύπου <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/valcarcel-barroso-budget-cohesion.aspx>, 4/6/2014.

<sup>110</sup> Βλέπε επίσης ομιλία της Αντιπροέδρου του ALDE Group, Ramona Manescu <http://www.ramona-manescu.ro/interventia-vicepresedintei-alde-party-ramona-manescu-la-conferinta-organizata-de-partidul-liberal-catalan/>, παρέμβαση του Frédéric Daerden (S&D) στη υπ αριθμ συζήτηση του Ευρωκοινοβουλίου της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, του Patrice Tirolien (S&D), του Younous Omarjee, εκ μέρους του GUE/NGL και της Karima Delli (Verts/ALE) στην υπ' αριθμ. 12 συζήτηση του Ευρωκοινοβουλίου της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013.

μέσο εξαναγκασμού και τιμωρίας<sup>111</sup>. Από την άλλη πλευρά, αναφέρεται πως ενδεχομένως οι περιφέρειες, υπό την απειλή της εφαρμογής της αιρεσιμότητας, θα αυξήσουν την πίεση προς τις κεντρικές κυβερνήσεις για συμμόρφωση στους δημοσιονομικούς στόχους (Verhelst, 2012).

## **Η. Θέτει σε αμφιβολία την αποτελεσματικότητα και αξιοπιστία της Πολιτικής Συνοχής**

Ακόμα, θα μπορούσε να θεωρηθεί πιθανό ότι τα απαιτούμενα μέτρα θα αντληθούν από μια δεξαμενή δεδομένης οικονομικής προσέγγισης, για λόγους ταχύτητας αλλά και μεθοδολογίας και δεν θα εξετάζουν την περίπτωση κάθε κράτους μέλους υπό το πρίσμα της ανάγκης προσαρμογής στις ιδιαίτερες οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές και πολιτισμικές συνθήκες που επικρατούν σε αυτό, καθιστώντας έτσι την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων λιγότερο δεδομένη.

Παράλληλα, ιδιαίτερα σημαντικό και συχνό επιχείρημα είναι το ότι η εφαρμογή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας θα καταστήσει λιγότερο αξιόπιστη τη χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ, με αρνητικό αντίκτυπο στην πορεία των έργων και θα δημιουργήσει ανασφάλεια και δυσκολία μόχλευσης πόρων από το τραπεζικό και επενδυτικό σύστημα και τον ιδιωτικό τομέα (Tokarski & Verhelst, 2012) (Verhelst, 2012)<sup>112</sup>.

## **Θ. Και τελικά η προστιθέμενη αξία της στην Πολιτική Συνοχής είναι...**

Καταλήγοντας, οι επικριτές αναγνωρίζουν μία χρησιμότητα από την επέκταση της χρήσης της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής: μπορεί να ιδωθεί, υποστηρίζουν, ως ένας συμβιβασμός για την ικανοποίηση των απαιτήσεων των κρατών μελών που είναι καθαροί εισφέροντες, στη λογική του *juste retour* (Tokarski & Verhelst, 2012).

---

<sup>111</sup> Από την παρέμβαση του Maros Sefcovic's εκ μέρους της Επιτροπής στην υπ' αριθμ. 4 συζήτηση της ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2012 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20121023&secondRef=ITEM-004&language=EL&ring=A7-2012-0313>

<sup>112</sup> Βλέπε επίσης α) δηλώσεις του Προέδρου του PES Group εντός της Επιτροπής των Περιφερειών, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εβδομάδας Των Περιφερειών και των Πόλεων του 2013, [http://pes.cor.europa.eu/NEWS/Pages/131007\\_ODLambertz.aspx](http://pes.cor.europa.eu/NEWS/Pages/131007_ODLambertz.aspx) β) παρέμβαση της Martina Anderson (GUE/NGL) στην υπ' αριθμ 12 συζήτηση του Ευρωκοινοβουλίου της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2013, γ) Δελτίο Τύπου των Πρασίνων, 20.11.2013, όπως παραπάνω, δ) δηλώσεις της Danuta Hübner (EPP) επικεφαλής της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης του Ευρωκοινοβουλίου όπως εμφανίζονται στο (Smets, 2012a)

## 4 ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

---

Συνοψίζοντας και καταλήγοντας, η παρούσα εργασία υποστηρίζει ότι η επέκταση της εφαρμογής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής αποτελεί μία επιζήμια επιλογή, συγκεκριμένα όσον αφορά τους σκοπούς της σημαντικής αυτής αναπτυξιακής κοινής πολιτικής. Πρόκειται για επιλογή που προωθήθηκε υπακούοντας στις τάσεις αusterοποίησης του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης, όπως αυτές έχουν μεθοδευτεί τα τελευταία χρόνια, και με την οποία συμβιβάστηκε τελικά το Ευρωκοινοβούλιο, παρά τις σοβαρές αντιδράσεις. Οι δε συμβιβαστικές βελτιώσεις που προστέθηκαν στο τελικό κείμενο του Κανονισμού, δεν κρίνονται ως επαρκή μέτρα προστασίας από τον αρνητικό αντίκτυπο που η χρήση της αιρεσιμότητας θα επιφέρει στους σκοπούς της συνοχής και το πλήγμα στην αλληλεγγύη και την πορεία της σύγκλισης στην ενωμένη Ευρώπη.

Έντονα προβληματίζει και το ζήτημα για το πώς θα εφαρμοστεί στην πράξη η αιρεσιμότητα: ποιος θα είναι ο οικονομικός αντίκτυπος, αν θα λειτουργήσει με γνώμονα την ίση μεταχείριση των κρατών μελών, υπό ποιες συνθήκες και πώς θα εφαρμοστεί ο μηχανισμός εφαρμογής αναστολών, με δεδομένη την πολιτική χροιά της διαδικασίας.

Το γεγονός πως η ΕΕ διατυμπανίζει πανηγυρικά την έξοδο από την ύφεση από το 2013, τη στιγμή που υπάρχουν κράτη μέλη που όχι μόνο δεν έχουν αφήσει την κρίση πίσω τους, αλλά αντιμετωπίζουν ακόμη τις έντονες συνέπειες αυτής, δημιουργεί μια έντονη πόλωση μέσα στην ΕΕ. Κάποια κράτη μέλη, που είτε δεν επλήγησαν έντονα από την κρίση, είτε την ξεπέρασαν πιο ανώδυνα, πλέον συνεχίζουν την αναπτυξιακή τους πορεία και ενδεχομένως υποστηρίζουν τις αυστηρότερες πολιτικές, προκειμένου να προστατευθούν, όπως θεωρούν, από μια επόμενη κρίση. Στον αντίποδα, υπάρχουν εκείνα τα κράτη μέλη που αγκομαχούν, κάτω από σοβαρές υστερήσεις και μεγεθυμένα κοινωνικά προβλήματα, κράτη που αποτελούν μερικούς από τους κυριότερους αποδέκτες των κονδυλίων της Πολιτικής Συνοχής.

Με την ΕΕ να οδηγείται στη χρήση όλο και πιο αυστηρών πολιτικών συντονισμού, παραμένει διάχυτος ο φόβος ότι αυτά ακριβώς αυτά τα κράτη θα στερηθούν τη δυνατότητα σύγκλισης, θα απολέσουν την αυτονομία επιλογής σε κρίσιμους τομείς και θα καταστούν ουραγοί στην αναπτυξιακή πορεία της Ένωσης, παγιδευμένα σε έναν φαύλο κύκλο στέρησης δυνατοτήτων ανάπτυξης και επιβολής

κυρώσεων. Και όλα αυτά πιθανώς θα συμβούν παρά την υποτιθέμενη αναγνώριση της σημασίας της επίτευξης των σκοπών της Πολιτικής Συνοχής υπό το βάρος των οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών και της ανάγκης εμβάθυνσης της κοινωνικής διάστασης της ΟΝΕ.

Περαιτέρω, δημιουργούνται βάσιμες υποψίες πως η Πολιτική Συνοχής αποτελεί το «πειραματόζωο» της νέας προγραμματικής περιόδου και πως οι επιπτώσεις της εφαρμογής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας δύνανται να ανοίξουν το δρόμο για την ακόμα ευρύτερη επέκταση των όρων στις δαπάνες της ΕΕ, καθώς και τον εντονότερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

Σε ένα τέτοιο όμως πλαίσιο διεϊσδυσης των ενωσιακών πολιτικών στις εθνικές πολιτικές, με χαρακτήρα επιβολής και εξαναγκασμού, όπως υποδεικνύει η κρατούσα οικονομική προσέγγιση και οι προτεραιότητες συγκεκριμένων κρατών μελών, η εμβάθυνση προς μια Ένωση με γνήσια κοινή οικονομική πολιτική τίθεται εν αμφιβόλω. Και αυτό γιατί πρόκειται για θεμέλια που ίσως να αποδειχτούν αποτελεσματικά σε όρους επιβολής συντονισμού (ενδεχομένως ούτε αυτό), ωστόσο θα παραμείνουν σαθρά.

Εντύπωση επίσης προκαλεί το γεγονός πως, ενώ παρατηρείται μια αμφισβήτηση από άλλους διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς ως προς τη χρήση του εργαλείου της αιρεσιμότητας, ακριβώς λόγω της επιβολής πολιτικών που δε θεωρούνται επιλογή των κρατών ή και εκλαμβάνονται ως απειλή επί της εθνικής τους κυριαρχίας, η ΕΕ επιλέγει στην παρούσα συγκυρία να την εισαγάγει στην Πολιτική Συνοχής, παραβλέποντας μάλιστα τις σοβαρές αντιδράσεις στους κόλπους της και διακινδυνεύοντας να θεωρηθεί ως μια μέθοδος με χαρακτήρα υπέρ του δέοντος διεϊσδυτικό.

Βεβαίως και λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις της Ομάδας Δράσης για την Οικονομική Διακυβέρνηση σχετικά με την εφαρμογή ευρύτερου φάσματος ενισχυμένων μέτρων επιβολής, το γεγονός πως η Πολιτική Συνοχής αποτελεί σημαντικό μέρος των δαπανών της ΕΕ και την αυξανόμενη επιφυλακτικότητα εκ μέρους κάποιων κρατών μελών σχετικά με τη συνεισφορά τους στον ευρωπαϊκό κουμπαρά, είναι κατανοητός ο λόγος της εισαγωγής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας συγκεκριμένα στην Πολιτική Συνοχής, παρά το γεγονός της μη τεκμηρίωσης συσχετισμού και τον ενδεχόμενο αρνητικό αντίκτυπο στους σκοπούς της.

Η αντιπαράθεση αυτή μπορεί να υποστηριχθεί πως βιώνεται αρνητικά και από τους πολίτες της ΕΕ σε όρους ταύτισης με το σκοπό της Ένωσης, και πως ο αντίκτυπος αυτών των σκέψεων αποτυπώνεται και στα αποτελέσματα των ευρωεκλογών του 2014: η ΕΕ τα τελευταία χρόνια σπέρνει πόλωση και θερίζει ευρωσκεπτικισμό. Με αποδυναμωμένη την Πολιτική Συνοχής, έναν από τους βασικότερους αναπτυξιακούς πυλώνες της ΕΕ, λόγω της άμεσης διασύνδεσής της με την οικονομική διακυβέρνηση, καθώς και της περικοπής της χρηματοδότησης στο πλαίσιο ενός – για πρώτη φορά στην ιστορία του- χαμηλότερου σε οικονομικούς όρους ΠΔΠ, η τάση ευρωσκεπτικισμού ολοένα θα γιγαντώνεται.

Η παρούσα εργασία υποστηρίζει εν τέλει πως αυτό που πλέον συμβαίνει είναι μια ανάποδη ανάγνωση των επιταγών του άρθρου 175 της ΣΛΕΕ που ορίζει πως όλες οι πολιτικές της ΕΕ πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Κινούμενη στην αντίθετη κατεύθυνση η Πολιτική Συνοχής, όπως ενδεχομένως και άλλες κοινές πολιτικές μελλοντικά, θα πρέπει να λειτουργούν υπό όρους εξάρτησης και υποταγής σε μια «παντοδύναμη» και «πανταχού παρούσα» οικονομική διακυβέρνηση, και πάντως όχι σε ένα ισότιμο επίπεδο θετικής αλληλεξάρτησης των ενωσιακών πολιτικών. Συνεπώς είναι φανερό ότι η εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας πυροδότησε μία επιπλέον ενωσιακή «διελκυστίνδα» στο δύσκολο δρόμο για την ανάπτυξη και τη σύγκλιση στο πλαίσιο της οποίας η Πολιτική Συνοχής δεν ανακηρύχθηκε τελικά νικήτρια.

Η διαπίστωση αυτή γεννά γενικευμένη αμφισβήτηση για την αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την ανάπτυξη, την απασχόληση και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού, αλλά κυρίως σε σχέση με την επίτευξη της κύριας αποστολής της Ένωσης, τη βελτίωση της ευημερίας των πολιτών της, αποστολής που οι πρωτεργάτες του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εμπνεύστηκαν για να περικλείει και όχι να αποκλείει.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

---

Abusara, A., 2009. "Fighting the beast": Theory and history of conditionality policy of the EU. *Western Balkans Security Observer*, April-June, Τόμος 13.

Athanassakis, O. & Bechev, D., 2003. *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, s.l.: South East European Studies Programme, University of Oxford.

Barry, L. & Hanrahan, G., 2012. *Money talks: Negotiating the EU's multiannual financial framework*, s.l.: Institute of International and European Affairs .

Bird, G., 2009. Reforming IMF Conditionality. *World Economics*, July-September, 10(3).

Blavoukos, S. & Pagoulatos, G., 2008. *Fiscal adjustment in Southern Europe: the limits of EMU conditionality*, s.l.: The Hellenic Observatory of the European Institute and the London School of Economics and Political Science.

CEMR, 2013. *Cohesion Policy 2014-2020: Towards a new partnership and territorial approach*.

Darvas, Z., 2012. Will cohesion fund disbursement be suspended for Hungary?. *Bruegel*.

Dreher, A., 2008. *IMF Conditionality: Theory and Evidence*, s.l.: KOF Swiss Economic Institute Working Papers.

European Commission, 2014. *Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*.

European Economic and Social Committee, 2012. *Opinion on the proposal for a regulation COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD), 480th plenary session held on 25 and 26 April 2012*.

Fierro, E., 2003. *The EU's approach to Human Rights Conditionality in practice*. the Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

Geist, R., 2013. Macroeconomic conditionality: another brick in the austerity wall. *Social Europe Journal*, October.

Gómez Urquijo, L., 2014. European Commission Initiatives to Promote Social. *Romanian Journal of European Affairs*, 14(1).

Heinen, N., 2013. *Not quite fit for purpose Conditionality under the EU's financial framework for 2014 to 2020*, s.l.: Deutsche Bank.

International Monetary Fund, 2001. *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*.

Jędrzejewska, S., 2013. The MFF 2014-2020 negotiations: Big ambitions, little cash. *EP Today, Monthly newspaper for European Parliament*, 6 November.

Kickert, W., 2013. *Fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis*, s.l.: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the future (COCOPS).

Killick, T., 2006. Conditionality and IMF flexibility. Στο: A. Paloni & M. Zanardi, επιμ. *IMF, World Bank and Policy Reform*. Abingdon: Routledge.

Manzella, G. P. & Mendez, C., 2009. The turning points of EU cohesion policy.

Marterbauer, M. & Walterskirchen, E., 2/1999. Macroeconomic effects of fiscal consolidation policy in the EU. *Austrian Economic Quarterly*.

Petzold, W., 2008. Πολιτική Συνοχής στην ΕΕ 1988-2008: Επένδυση στο μέλλον της Ευρώπης. *Inforegio Panorama*, June, Τόμος 26.

Schmitz, A., 2006. *Conditionality in development aid policy*, Berlin: SWP German Institute for International and Security Affairs.

Smets, I., 2012a. Macro-conditionality: MEPs say "Council will have to budge". *Europolitics*, July.

Smets, I., 2012b. By huge majority, EP plenary rejects macro-conditionality. *Europolitics*, October.

Smets, I., 2013. Net contributors remain inflexible on Parliament's requests. *Europolitics*, October. Τόμος 4720.

Stein, J., 2011. The diversity of debt crises in Europe. *CATO Journal*, 31 no 2(Spring/Summer).

Tokarski, P. & Verhelst, S., 2012. Macroeconomic conditionality in cohesion policy: added value or unnecessary burden?. *European Policy Brief*, November.

Verhelst, S., 2012. *Macro-economic conditionalities in cohesion policy*, Note requested by the European Parliament's Committee on Regional Development.

Williamson, J., 1983. Introduction. Στο: J. Williamson, επιμ. *IMF Conditionality*. Washington DC: Institute for International Economics.

World Bank, 2005. *Conditionality revisited: Concepts, Experiences and Lessons*.

Zwagemakers, F., 2012. *The EU's conditionality policy: A new strategy to achieve compliance*, s.l.: Istituto Affari Internazionali.

Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, 2013. *Οδηγός: Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Ένωση*.

Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Βουλή των Ελλήνων, 2014. *Η νέα οικονομική διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ και η Ελλάδα: Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο*.

ΕΛΙΑΜΕΠ, 2012. *Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, Μελέτη για την Τράπεζα της Ελλάδος, Μέρος Β: Οι προτάσεις για την προγραμματική περίοδο 2014-2020*.

Επιτροπή των Περιφερειών, 2012. *Γνωμοδότηση επί της πρότασης Γενικού Κανονισμού για τα ταμεία του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου, 95η σύνοδος ολομέλειας της 3ης και 4ης Μαΐου 2012*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010. *Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή: Επενδύοντας στο μέλλον της Ευρώπης*.



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

---

### Ιστορική αναδρομή της Πολιτικής Συνοχής

Οι απαρχές των κοινοτικών πολιτικών για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοροπιών ανάγονται ήδη στη Συνθήκη της Ρώμης (1957), η οποία θέσπισε μηχανισμούς αλληλεγγύης υπό τη μορφή δύο Διαρθρωτικών Ταμείων: του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Προσανατολισμού). Το 1975 εισήχθη μία περιφερειακή διάσταση, με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)<sup>113</sup>.

Το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βρέθηκε εξ' αρχής αντιμέτωπο με μεγάλες εδαφικές και δημογραφικές ανισότητες που συνιστούσαν δυνητικά εμπόδια στην ένωση και την ανάπτυξη της Ευρώπης. Μετά την προσχώρηση της Ελλάδας το 1981 και της Πορτογαλίας και της Ισπανίας το 1986 όμως, οι περιφερειακές ανισότητες μεταξύ των τότε 12 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας διογκώθηκαν σημαντικά. Η άποψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πως η ενδυνάμωση της Πολιτικής Συνοχής ήταν απαραίτητη ως αντιστάθμισμα στις ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς στα πιο ευάλωτα κράτη μέλη και οι σχετικοί προβληματισμοί των χωρών της Ιβηρικής Χερσονήσου για τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες τους, διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της Πολιτικής Συνοχής (Manzella & Mendez, 2009). Έτσι, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986 τέθηκαν νέοι στόχοι για την Κοινότητα και συγκεκριμένα η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μέχρι το 1992 και η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Ο συνδυασμός των παραπάνω γεγονότων είχε ως αποτέλεσμα την ώθηση προς μια πιο αυθεντική «ευρωπαϊκή» Πολιτική Συνοχής.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Μαρτίου 1988 αποφάσισε το διπλασιασμό των ετήσιων πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων, ανεβάζοντας τη συνολική χορήγηση για την περίοδο 1989-93 στα 64 δισ. ECU (σε τιμές 1988). Λίγο αργότερα το Συμβούλιο ενέκρινε τον πρώτο κανονισμό που ενέτασσε τα Διαρθρωτικά

---

<sup>113</sup> Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_5.1.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_5.1.1.pdf), 19/5/2014

Ταμεία στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, εισάγοντας βασικές αρχές, όπως την επικέντρωση στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μέσω των πέντε στόχων που παρουσιάζονται στη συνέχεια, τον πολυετή προγραμματισμό και το στρατηγικό προσανατολισμό των επενδύσεων, την προσθετικότητα, καθώς και την εταιρικότητα με συμμετοχή κοινοτικών, εθνικών και υποεθνικών (περιφερειακών και τοπικών) εταίρων, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων και μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Οι πέντε βασικοί στόχοι της Πολιτικής Συνοχής ήταν (Petzold, 2008):

- η προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειών που υστερούν από πλευράς ανάπτυξης,
- η ανασυγκρότηση περιφερειών που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή,
- η καταπολέμηση της μακρόχρονης ανεργίας,
- η διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων, και τέλος
- η επιτάχυνση της προσαρμογής των αγροτικών δομών και η προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών.

Οι εξελίξεις του 1988 θεσμοθέτησαν μια καινούρια εποχή για την Πολιτική Συνοχής, με πιο ξεκάθαρο χαρακτήρα ως κοινοτικής πολιτικής και το μεγαλεπήβολο στόχο να αποτελέσει ένα αυθεντικό αναπτυξιακό εργαλείο (Manzella & Mendez, 2009).

Η Συνθήκη Μάαστριχτ του 1992 δημιούργησε ένα νέο χρηματοδοτικό μέσο, το Ταμείο Συνοχής, με σκοπό να διευκολύνει τα κράτη μέλη να ανταποκριθούν στα κριτήρια σύγκλισης και να προχωρήσουν στην τρίτη φάση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Παράλληλα θέσπισε τη δημιουργία ενός νέου θεσμικού οργάνου με συμβουλευτικό χαρακτήρα, την Επιτροπή των Περιφερειών και εισήγαγε την αρχή της επικουρικότητας προς όφελος των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών μελών. Την ίδια χρονιά, με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών του Δεκεμβρίου, διπλασιάστηκαν εκ νέου οι ετήσιοι πόροι των Ταμείων, αγγίζοντας τα 168 δις. ECU για την περίοδο 1994-1999 (σε τιμές 1994), πόροι που καταλάμβαναν πλέον του ενός τρίτου του προϋπολογισμού της ΕΕ (Petzold, 2008), αντανακλώντας την αυξημένη σημασία της συνοχής ως προτεραιότητα στη Συνθήκη (Manzella & Mendez, 2009). Νέοι κανονισμοί για την Πολιτική Συνοχής εγκρίθηκαν το 1993, στους οποίους περιλήφθηκαν οι κανόνες λειτουργίας για το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού

για την Αλιεία και το Ταμείο Συνοχής. Με την προσχώρηση της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας το 1995, ορίστηκε ένας έκτος στόχος που ευνοούσε τις εξαιρετικά αραιοκατοικημένες περιφέρειες της Φινλανδίας και της Σουηδίας, καθώς και μια χρηματοδοτική ενίσχυση προς τα τρία νέα κράτη μέλη (Petzold, 2008).

Ενόψει της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2000-2006 και στο πλαίσιο προετοιμασίας για μία περαιτέρω μαζική διεύρυνση της ΕΕ, η Πολιτική Συνοχής αναθεωρείται εκ νέου το 1999. Η αναθεώρηση αυτή οδήγησε σε (Manzella & Mendez, 2009):

- αύξηση της επικέντρωσης των στόχων, με μείωση του αριθμού αυτών καθώς και των προτεραιοτήτων,
- μεγαλύτερη αποκέντρωση της ευθύνης διαχείρισης των προγραμμάτων προς τα κράτη μέλη και απλοποίηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των προγραμμάτων, παράλληλα με
- ενίσχυση της κοινοτικής θέσης όσον αφορά στη στρατηγική κατεύθυνση και ενδυνάμωση των διαδικασιών ελέγχου της αποδοτικότητας.

Ο προϋπολογισμός της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2000-2006 έφτασε το ύψος ρεκόρ των €213 δισ. για τα δεκαπέντε παλαιά κράτη μέλη, ενώ ένα πρόσθετο κονδύλιο €22 δισ. προβλέφθηκε για τα νέα κράτη μέλη για το διάστημα 2004-2006 (Petzold, 2008).

Το 2000 η Στρατηγική της Λισαβόνας<sup>114</sup>, η οποία δίνει έμφαση στην ανάπτυξη, την απασχόληση και την καινοτομία, αποτέλεσε βασική παράμετρο πολλών πολιτικών της ΕΕ και παρείχε την κινητήριο δύναμη για αλλαγές και στην Πολιτική Συνοχής (Petzold, 2008), ώστε να υπηρετήσει τους σκοπούς της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η νέα στρατηγική εισήγαγε στην Πολιτική Συνοχής και μια τρίτη διάσταση: την εδαφική, η οποία αφορά στην αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων των εδαφών, τη διαχείριση του θέματος της αστικής συγκέντρωσης, τη βελτίωση της σύνδεσης των περιοχών και την ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ χωρών και περιφερειών<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Κατά τη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας το Μάρτιο του 2000, οι ηγέτες των κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν σ' ένα νέο στρατηγικό στόχο για την Ευρωπαϊκή Ένωση: να την αναδείξουν ως την ανταγωνιστικότερη οικονομία του κόσμου έως το 2010

<sup>115</sup> Ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Περιφερειακή Πολιτική, Εδαφική Συνοχή [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/index\\_el.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_el.cfm), 19/5/2014

Η διεύρυνση της ΕΕ, με την προσχώρηση δώδεκα συνολικά νέων κρατών μελών έως το 2007<sup>116</sup>, συνοδεύτηκε από διεύρυνση των ανισοτήτων σε ό,τι αφορά το εισόδημα και την απασχόληση μεταξύ χωρών και ακόμα περισσότερο μεταξύ περιφερειών. Ως εκ τούτου, καθίστατο αναγκαία η υψηλότερη από ποτέ συγκέντρωση πόρων στα φτωχότερα κράτη μέλη και περιφέρειες, η ένταξη όλων των περιφερειών στη χρηματοδότηση και η αλλαγή προτεραιοτήτων με σκοπό την τόνωση της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της καινοτομίας, με παράλληλη έμφαση στην προτεραιότητα των περιβαλλοντικών υποδομών και των μέτρων για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής (Petzold, 2008). Η νέα μεταρρύθμιση του 2006 εισήγαγε ακόμη την Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία ως στόχο<sup>117</sup>.

Τα χρηματοδοτικά μέσα για τη συνοχή πλέον αποτελούνταν από τα δύο Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής<sup>118</sup>, ενώ τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες αναπτύχθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής), σε συνεργασία με τον όμιλο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και άλλα χρηματοοικονομικά ιδρύματα, προκειμένου η Πολιτική Συνοχής να καταστεί πιο αποδοτική και βιώσιμη. Δύο από αυτές αφορούσαν στην προώθηση μέσω χρηματοοικονομικής τεχνικής (Jeremie και Jessica), ενώ οι άλλες δύο (Jaspers και Jasmine) λειτούργησαν ως μέσα παροχής τεχνικής βοήθειας<sup>119</sup>. Το δε συνολικό ποσό που ενεκρίθη για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2005 για τη χρονική περίοδο 2007-2013 ανήλθε σε 347 δισ. € (σε τιμές 2007) (Petzold, 2008).

---

<sup>116</sup> Την 1/5/2004 η Τσεχία, η Εσθονία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβακία και η Σλοβενία και την 1/1/2007 η Ρουμανία και η Βουλγαρία

<sup>117</sup> Βασίζεται στην κοινοτική πρωτοβουλία Interreg και παρέχει υποστήριξη για διασυνοριακή, διεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία, χρηματοδοτώντας δίκτυα αυτού του είδους

<sup>118</sup> Η συγκεκριμένη βοήθεια των πρώην ΕΓΤΠΕ και ΧΜΠΑ εντάχθηκε στο πλαίσιο του νέου Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας (ΕΤΑ).

<sup>119</sup> Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Περιφερειακή Πολιτική, Μέσα Ειδικής Στήριξης [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/index\\_el.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_el.cfm), 19/5/2014.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

---

### Θεματικοί στόχοι της Πολιτικής Συνοχής 2014-2020

1. Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας.
2. Βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών.
3. Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του γεωργικού τομέα και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας.
4. Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς.
5. Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων.
6. Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων.
7. Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων.
8. Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας.
9. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων.
10. Επένδυση στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη δια βίου μάθηση.
11. Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημόσιων αρχών και των ενδιαφερόμενων φορέων και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



Ε.Π.  
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ  
ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ  
ΜΕΙΩΣΗΣ



Με την συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)