



Το ΚΕΠΕ, το μεγαλύτερο Κέντρο Οικονομικών Ερευνών της Ελλάδας, πραγματοποιεί στη σειρά «Αναλύσεις Επικαιρότητας» σύντομες και τεκμηριωμένες αναλύσεις σε οικονομικά ζητήματα που απασχολούν τον δημόσιο βίο της χώρας, με στόχο την υπεύθυνη ενημέρωση της Κοινωνίας και της Πολιτείας.

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕΠΕ & Επιστημονικός Διευθυντής

Επιτυγχάνοντας την βέλτιστη αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων πόρων για τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027 ¹

Εισαγωγή

Η θεωρία της οικονομικής ολοκλήρωσης (Balassa, 1961) και η θεωρία της οικονομικής και περιφερειακής σύγκλισης (Arrow, 1962) αποτελούν θεμέλιους λίθους του ευρωπαϊκού ενωσιακού εγχειρήματος. Στο πλαίσιο της οικονομικής ολοκλήρωσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αυξάνει συνεχώς τους πόρους που διοχετεύει προς τα κράτη-μέλη της. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το τρέχον πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, για την περίοδο 2021-2027, καθορίζει το ανώτατο όριο δαπανών της ΕΕ περίπου στο 1,1 % του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματός της.

Βεβαίως, κατά την περίοδο της υγειονομικής κρίσης, η ΕΕ δημιούργησε νέους προσωρινούς μηχανισμούς αντιμετώπισης των επιπτώσεων της πανδημίας, ενώ οι πόροι από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία και το Next Generation EU (NGEU) αναπροσανατολίστηκαν στην επίτευξη των στόχων της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης (Green and Digital Agenda).

Από την απορροφητικότητα στην παραγωγικότητα

Ήδη από το 2014, οι χρηματοδοτικές αιρεσιμότητες (ex ante conditionalities) των εν λόγω ταμείων έδωσαν έμφαση στην **παραγωγικότητα**, εστιάζοντας στην αξιολόγηση του **αποτελέσματος**, την αύξηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των κρατών μελών αλλά και την προώθηση της πολιτικής συνοχής. Στην πραγματικότητα, οι αιρεσιμότητες δημιουργούν ένα πλέγμα εποπτικών εργαλείων για τον έλεγχο της αποδοτικότητας των ενωσιακών πόρων, κάτι το οποίο, όμως, δεν επαρκεί πλέον, καθώς οι προσκλήσεις των συγχρηματοδοτούμενων έργων έχουν καταστεί πολύ ανταγωνιστικές (zero-sum game), με αποτέλεσμα να απαιτείται ακόμα αυστηρότερη αξιολόγηση της αποδοτικότητας (μόχλευσης) των πόρων της ΕΕ.

Παρά το γεγονός ότι για τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027 ο ενωσιακός προϋπολογισμός ανέρχεται σε περισσότερα από ένα τρισ. ευρώ –στα οποία, εάν συμπεριληφθεί και το προσωρινό πακέτο μέτρων στήριξης του

¹Για την ανάλυση συνεργάστηκαν ο Πρόεδρος του Δ.Σ. και Επιστημονικός Διευθυντής του ΚΕΠΕ Παναγιώτης Λιαργκόβας και ο εξωτερικός συνεργάτης Δρ Μάριος Ψυχάλης.



προγράμματος NGEU, ύψους 780 δισ. ευρώ, το σύνολο των συγχρηματοδοτούμενων πόρων αγγίζει το ποσό του 1,8 τρισ. ευρώ– εν τέλει πρόκληση αποτελεί για ολόκληρη την ΕΕ ο τρόπος αξιοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πόρων και των αυξημένων δημοσίων δαπανών, με σκοπό τη διάχυση θετικών εξωτερικών επιδράσεων (spillover effects) (ECB, 2021a).

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (32 δισ. ευρώ αντιστοιχούν στην Ελλάδα) σε συνδυασμό με τους πόρους της πολιτικής συνοχής για τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027 (26,7 δισ. ευρώ αντιστοιχούν στην Ελλάδα), αποτελούν ένα καίριας σημασίας **αναπτυξιακό εργαλείο** τόσο για την ελληνική οικονομία όσο και για τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές οικονομίες (ECB, 2021b).

Σημειώνεται δε ότι τα έργα που είναι ενταγμένα στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2014-2020) θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι τις 31/12/2023, γεγονός που σημαίνει ότι για τα επόμενα δύο έτη **η ελληνική κυβέρνηση λειτουργεί επάνω σε τρεις άξονες**. Ο πρώτος αφορά την πλήρη απορρόφηση των πόρων του ΕΣΠΑ 2014-2020, ο δεύτερος την ταχεία εκτέλεση του ΕΣΠΑ 2021-2027 και ο τρίτος την αξιοποίηση των πόρων του προγράμματος NGEU.

Στις 12 Ιουλίου 2021, η Ελλάδα, έγινε **το πρώτο κράτος-μέλος** της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προχώρησε σε επίσημη υποβολή του νέου ΕΣΠΑ 2021 – 2027 στις αρμόδιες αρχές της Κομισιόν, μέσω της πλατφόρμας SFC2021. Η επίσημη υποβολή αποτελεί το τελευταίο βήμα σε μια εκτεταμένη διαβούλευση που έλαβε χώρα το τελευταίο έτος, καθώς το πρώτο σχέδιο κειμένου εστάλη στην Επιτροπή τον Ιούνιο του 2020. Ακολούθησε συστηματική και εντατική συνεργασία και επεξεργασία των κειμένων, τόσο σε εθνικό επίπεδο μέσω των Οργάνων Σχεδιασμού και Κατάρτισης του ΕΣΠΑ, όσο και με τις αρμόδιες Διευθύνσεις της Επιτροπής. Θα ακολουθήσει, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Κανονιστικό Πλαίσιο, η επίσημη υποβολή των νέων Προγραμμάτων, εντός διαστήματος 3 μηνών από την ημερομηνία της επίσημης υποβολής του ΕΣΠΑ. Ήδη, βρίσκεται σε προχωρημένο στάδιο η κατάρτιση των σχεδίων των Προγραμμάτων και έχει ξεκινήσει άτυπη διαβούλευση επί αυτών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Η νέα προγραμματική περίοδος κινείται, κατά κύριο λόγο, γύρω από τα τρία πολύ σημαντικά τομεακά προγράμματα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα, Καινοτομία», «Περιβάλλον, Ενέργεια, Κλιματική Αλλαγή» και «Υποδομές Μεταφορών». Η ελληνική οικονομία πρέπει να δώσει έμφαση στην Εθνική Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης (ΕΣΕΕ), όπως αναφέρεται και στο σχέδιο του ΕΣΠΑ 2021-2027. Επιπλέον, η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να αξιοποιήσει τους πόρους από το ΕΚΤ+, εστιάζοντας σε πολιτικές όπως η αύξηση της απασχόλησης, η κοινωνική οικονομία, η κοινωνική ένταξη μεταναστών και η εξάλειψη της παιδικής φτώχειας. Όσον αφορά τους πυλώνες του ευρωπαϊκού σχεδίου ανάκαμψης NGEU, αυτοί αποτυπώνονται και στο εθνικό πρόγραμμα «Ελλάδα 2.0», με την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, την τόνωση της απασχόλησης και των δεξιοτήτων, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, την αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων και τον σφαιρικό μετασχηματισμό της οικονομίας να δίνουν το στίγμα των νέων προτεραιοτήτων.

Είναι σαφές, πλέον, η ανάγκη εμβάθυνσης από το επίπεδο της μονοδιάστατης στατιστικής καταγραφής της **απορροφητικότητας** των ενωσιακών πόρων στο επίπεδο της πολυδιάστατης αποτύπωσης του αντικτύπου που έχουν οι συγχρηματοδοτούμενοι πόροι στην **τόνωση της παραγωγικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας**. Συνεπώς, ενώ μέχρι σήμερα παρακολουθείται μόνο ο βαθμός της απορροφητικότητας των συγχρηματοδοτούμενων πόρων, καθίσταται αναγκαία πλέον και η αξιολόγηση της παραγωγικότητας (μόχλευσης) των εν λόγω πόρων.

Ένα ρηξικέλευθο εργαλείο προς την κατεύθυνση αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει η δημιουργία ενός **σύνθετου δείκτη αξιολόγησης (scoreboard assessment base)**, ο οποίος θα παρατηρεί την αποτελεσματικότητα των συγχρηματοδοτούμενων πόρων σε σχέση με τη μακροχρόνια οικονομική ανάπτυξη αλλά και τους υπόλοιπους μακροοικονομικούς δείκτες (ανεργία, δημόσιο χρέος, εμπορικό ισοζύγιο, μοναδιαίο κόστος εργασίας, κ.λπ.).



Σημειώνεται ότι η ΕΕ έχει ήδη αναπτύξει και χρησιμοποιεί αντίστοιχους καινοτόμους δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των οικονομικών επιδόσεων σε διάφορα ενωσιακά πεδία, όπως είναι για παράδειγμα ο Single Market Scoreboard, ο European Innovation Scoreboard, ο Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard, κ.ά.

Είναι σαφές ότι απαιτείται ένας σχεδιασμός που να εστιάζει στη **χρηματοδότηση της οικονομικής ανάπτυξης** αντί στην **άσκοπη κατανάλωση πόρων**, μιας και πολλές χώρες της ΕΕ απομακρύνονται πλέον από το μοντέλο των άμεσων επιχορηγήσεων. Για παράδειγμα, η χρήση ενωσιακών πόρων για την κάλυψη τρεχουσών αναγκών, όπως οι δαπάνες μισθοδοσίας, είναι βέβαιο ότι δεν πρόκειται να επιφέρει πολλαπλασιαστικά οφέλη για την ελληνική οικονομία.

Η ελληνική οικονομία θα μπορούσε να προτάξει, ως ένα σημαντικό αναπτυξιακό μέτρο, τον **επιδοτούμενο δανεισμό που συνδέεται με την επίτευξη των στόχων της επένδυσης** (π.χ. αύξηση εργαζομένων) και την έμφαση στο αποτέλεσμα (π.χ. αύξηση παραγωγής, μέγεθος επιχείρησης, κ.λπ.). Τέτοιου είδους μέτρα οδηγούν στη στενή σύνδεση της επιδότησης με την επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

Μεσοπρόθεσμος στόχος είναι η **ανακυκλούμενη χρηματοδότηση**, καθώς οι δημόσιοι πόροι θα επιστρέφουν στα δημόσια ταμεία μέσα από την αύξηση των δημοσίων εσόδων και τη μεγέθυνση της οικονομίας. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη συλλειτουργία και την επικουρικότητα των διαφόρων εργαλείων συγχρηματοδότησης (ΕΔΕΤ, ΝΓΕΥ, κ.λπ.). Πιο συγκεκριμένα, ο κάθε δημόσιος φορέας θα πρέπει να συνυπολογίσει τις προτάσεις που έχουν ήδη υποβληθεί από την ελληνική κυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ώστε να αυξηθεί η μόχλευση των πόρων του ΕΣΠΑ 2021-2027. Η νέα προγραμματική περίοδος δημιουργεί μοναδικές προοπτικές ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία. Ωστόσο, για να καταστεί εφικτή η επίτευξη ικανοποιητικών ρυθμών ανάπτυξης, πρέπει να ξεκινήσουν άμεσα οι ωριμάνσεις των έργων που επίκειται να ενταχθούν στα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Για τον λόγο αυτόν είναι απαραίτητη η στενή συνεργασία του Υπουργείου Ανάπτυξης και της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ –η οποία διαθέτει τεχνογνωσία και πολυετή εμπειρία στα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα– με την αρμόδια δημόσια υπηρεσία που εστιάζει στην αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των πόρων του ευρωπαϊκού μηχανισμού ανάκαμψης ΝΓΕΥ.

Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, και καθώς οι επιπτώσεις της πανδημίας στην οικονομία θα υποχωρούν, γίνεται σαφές ότι δεν **αρκεί μια προσωρινή δημοσιονομική επέκταση**, με τη χρήση αντικυκλικής επεκτατικής πολιτικής, για την αντιμετώπιση της ύφεσης και την ανάσχεση της ανεργίας. Η ελληνική οικονομία έχει ανάγκη από **επενδύσεις** (δημόσιες και ιδιωτικές) και **μεταρρυθμίσεις**, οι οποίες θα οδηγήσουν σε αύξηση των μακροχρόνιων ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης. Το οικονομικό περιβάλλον της ΕΕ προσφέρει μια μοναδική ευκαιρία, μέσω των διαφόρων διαθέσιμων χρηματοδοτικών μηχανισμών, ώστε όλα τα κράτη μέλη να ενισχύσουν σημαντικά τους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ τους, προβαίνοντας σε μια άριστη κατανομή των συγχρηματοδοτούμενων πόρων, αλλά και δίνοντας μεγάλη έμφαση στο τελικό αποτέλεσμα (OECD, 2017).

Βιβλιογραφία

- Arrow, K. (1962). "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, Volume 29, Issue 3, pp. 155–173
- Balassa B. (1961). *The theory of Economic Integration*. Routledge.
- ECB (2021a). Fiscal expenditure spillovers in the euro area: an empirical and model-based assessment (available [here](#))



ECB (2021b). The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area (available [here](#))

OECD (2017). Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results (available [here](#))

