



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**

Διπλωματική Εργασία

**Η ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2014-2020
ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ
ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Επιβλέπων καθηγητής : κ. Άγγελος Κότιος
Εκπόνηση Διπλωματικής Εργασίας : Χριστίνα Πατσάκη

Πειραιάς, Οκτώβριος 2012

**Η ΝΕΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2014-2020
ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ
ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Εισαγωγή	5
2. Τα βασικά χαρακτηριστικά της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε.	6
2.1 Έννοια και θεσμικό υπόβαθρο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ε.Ε.	6
2.2 Στόχος, μέσα και αρχές της Πολιτικής Συνοχής	8
2.3 Η μετεξέλιξη του θεσμικού πλαισίου της Πολιτικής Συνοχής	10
2.4 Η Πολιτική Συνοχής και η στρατηγική της Λισσαβόνας	11
2.5 Αποτελέσματα και επιπτώσεις της Πολιτικής Συνοχής	14
3. Οι νέες προκλήσεις για την νέα Πολιτική Συνοχής 2014-2020: Νέα Δεδομένα και Νέο Περιβάλλον	18
3.1 Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης μετά το 2008 στην τρέχουσα και στην μελλοντική Πολιτική Συνοχής	18
3.1.1 Κίνδυνοι για την χρηματοδότηση της Πολιτικής Συνοχής;	19
3.1.2 Δυνητικές επιπτώσεις στην Πολιτική Συνοχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας	21
3.1.3 Η Πολιτική Συνοχής στην υπηρεσία της αντικυκλικής πολιτικής	22
3.1.4 Άμεσες επιπτώσεις της κρίσης στην Εθνική Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης και στο ΕΣΠΑ	27
3.1.5 Επιπτώσεις της κρίσης στις περιφερειακές ανισότητες	32
3.2 Η Στρατηγική «ΕΥΡΩΠΗ 2020» ως υπέρτερος στόχος της Πολιτικής Συνοχής;	33
3.2.1 Στόχοι και περιεχόμενο της Στρατηγικής «ΕΥΡΩΠΗ 2020»	33
3.2.2 Η σύνδεση της «Ε2020» με την νέα Πολιτική Συνοχής	42
4. Προοπτικές, Στρατηγική, Στόχοι και Προγραμματισμός της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014-2020	43
4.1 Προοπτικές, Στρατηγική και Στόχοι	43
4.2 Διαφοροποιήσεις των νέων στόχων και μέσων ως προς την τρέχουσα προγραμματική περίοδο	49

4.3 Προσομοίωση επιλεξιμότητας περιφερειών	51
4.4 Διαθέσιμοι πόροι, οικονομικός και χρονικός προγραμματισμός	53
4.5 Προκαταρκτική Γενική Εκτίμηση	59
5. Η σημασία των προτάσεων της Επιτροπής για την Ελλάδα	60
6. Συμπεράσματα και διαπραγματευτικές προτάσεις για την Ελλάδα	63
7. Βιβλιογραφία	71

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΡΑΙΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πολιτική συνοχής κατέχει κεντρική θέση ανάμεσα στις πολιτικές της ΕΕ. Από το 1987 και στο εξής, οι αλλαγές στη "συνταγματική" βάση της πολιτικής συνοδεύονται από την προοδευτική αύξηση των οικονομικών πόρων της. Από το 1975, όταν δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), έως την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2007-2013), ο προϋπολογισμός για τη συνοχή αυξήθηκε από 5% σε περίπου 36% του προϋπολογισμού της ΕΕ. Επιπλέον, από το 1988 η πλειονότητα των πόρων της συνοχής συγκεντρώνεται στις πλέον μειονεκτικές περιφέρειες της Ευρώπης, οι οποίες εντάσσονται στον Στόχο "Σύγκλιση" (πρώην Στόχος 1).

Κατά τις δύο τελευταίες μεταρρυθμίσεις (1999 και 2006), υπήρξε μια προοδευτική ενσωμάτωση της Πολιτικής Συνοχής στο πλαίσιο της γενικής στρατηγικής της ΕΕ για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ως αποτέλεσμα αυτής της αλλαγής στρατηγικής, οι πτυχές της ανταγωνιστικότητας και της αποτελεσματικότητας της πολιτικής έχουν προσλάβει αυξημένη σημασία. Η προσέγγιση αυτή, ωστόσο, δεν υπήρξε χωρίς προβλήματα. Είναι ενδεικτικό ότι η πολιτική συνοχής της περιόδου 2007-2013 χαρακτηρίζεται από έναν έντονο δυϊσμό:

- από τη μια πλευρά, το 80% των πόρων της συνοχής εξακολουθούν να κατευθύνονται στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της Ένωσης με στόχο την ενίσχυση του αναπτυξιακού τους δυναμικού,
- από την άλλη πλευρά, το σύνολο σχεδόν των υπόλοιπων πόρων διαχέονται στην υπόλοιπη Ευρωπαϊκή επικράτεια, συγχρηματοδοτώντας ένα πλήθος δράσεων που στοχεύουν στην αναβάθμιση της ανταγωνιστικότητας και στην αύξηση της απασχόλησης σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της στρατηγικής της Λισσαβόνας.

Υπό αυτή την έννοια, το πιο σημαντικό ερώτημα που καλείται να αντιμετωπίσει η νέα πολιτική συνοχής 2014-2020 σχετίζεται με το εάν είναι εφικτός και επιθυμητός ένας συμβιβασμός ανάμεσα στην αρχική στόχευση της πολιτικής συνοχής στη στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών (η οποία αντανάκλαται στους υφιστάμενους κανόνες γεωγραφικής επιλεξιμότητας και στην κατανομή της οικονομικής έντασης της στήριξης των Ταμείων) και στις νέες θεματικές προτεραιότητες της στρατηγικής της Λισσαβόνας και της διαδόχου της, Ευρώπης 2020.

Επίσης, η νέα πολιτική συνοχής καλείται να προσαρμοστεί στις νέες προκλήσεις που απορρέουν από τη συνεχιζόμενη κρίση της Ευρωζώνης και ιδιαίτερα των χωρών της Ενωσιακής περιφέρειας, την αύξηση της παγκόσμιας πίεσης για αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό, την κλιματική αλλαγή, την αύξηση των τιμών της ενέργειας, την εμφάνιση δημογραφικών ανισορροπιών και κοινωνικών

εντάσεων, καθώς και την αυξανόμενη δυσκολία των εθνικών πολιτικών να συμβαδίσουν με τον ταχύ ρυθμό των αλλαγών που επιβάλλουν αυτές οι τάσεις.

Η παρούσα εργασία στοχεύει στο να παρουσιάσει τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη νέα πολιτική συνοχής της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 υπό το πρίσμα των βασικών νέων δεδομένων όπως είναι η βαθιά κρίση στην Ευρωζώνη, αλλά και η νέα γενική αναπτυξιακή στρατηγική της Ένωσης, που φέρει τον τίτλο «ΕΥΡΩΠΗ 2020» ή «Ε2020». Ιδιαίτερη αναφορά καταλαμβάνει στην ανάλυση και αξιολόγηση των προτάσεων η σημασία και οι επιπτώσεις τους για την Ελλάδα.

Στην ενότητα 2 της παρούσας εργασίας παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, τα βασικά στάδια μετεξέλιξής της, καθώς και το ζήτημα της αποτελεσματικότητάς της. Εν συνεχεία, στην ενότητα 3 ερευνάται η συσχέτιση μεταξύ της τρέχουσας οικονομικής κρίσης και της πολιτικής συνοχής, της εφαρμοζόμενης και της προδιαγραφόμενης. Ακολούθως, στην ενότητα 4 η ανάλυση εστιάζει στη «Ε2020» και στις συνεπαγωγές της για την νέα πολιτική συνοχής. Στην 5^η ενότητα παρουσιάζονται και συζητούνται κριτικά, υπό το πρίσμα των ελληνικών αναγκών και συμφερόντων, οι προτάσεις της Επιτροπής για την νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020. Τέλος, η εργασία κλείνει με τα βασικά συμπεράσματα και με προτάσεις για μια αποτελεσματική ελληνική διαπραγματευτική στρατηγική.

2. ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

2.1 ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή αποτελεί θεμελιώδη στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το Άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όπως αναθεωρήθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, "η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών". Επιπλέον, το Άρθρο 4 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ότι η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη σε ότι αφορά την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Το εννοιολογικό περιεχόμενο της συνοχής οριοθετείται στον Τίτλο XVII της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, το Άρθρο 174 ορίζει τα εξής:

- 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.

- Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών.
- Μεταξύ των εν λόγω περιοχών, δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στις αγροτικές περιοχές, τις περιοχές που συντελείται βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές περιοχές.

Η έννοια της συνοχής εστιάζεται στην εδαφική και ιδιαίτερα στην δια-περιφερειακή διάσταση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων. Η υιοθέτηση της αρχής της συνοχής ισοδυναμεί κατ' αρχήν με την αποδοχή της θέσης, ότι οι μεγάλες εδαφικές ανισότητες δεν είναι ανεκτές στην Ένωση τόσο για λόγους οικονομικής αποδοτικότητας (efficiency) - διότι καθηλώνουν το σύνολο της Ένωσης σε ένα χαμηλότερο επίπεδο ευημερίας σε σχέση με το άριστο δυνατό - όσο και για λόγους δικαιοσύνης (equity) - διότι παράγουν και διαιωνίζουν οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή επικράτεια. Καθίσταται, επίσης, σαφές ότι η πλέον ενδεδειγμένη στρατηγική για την αντιμετώπισή των εδαφικών ανισοτήτων συνίσταται στην άσκηση πολιτικών οι οποίες αποσκοπούν στην βελτίωση των οικονομικών επιδόσεων των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών της ΕΕ. Υπό αυτή την έννοια, η συνοχή θα πρέπει να εκληφθεί ως μια πολιτικά προσδιοριζόμενη κατάσταση, η οποία συναρτάται άμεσα από τον βαθμό αποδοχής των υφιστάμενων ανισοτήτων και την προθυμία για την ανάληψη δράσεων, ώστε οι ανισότητες αυτές να μειωθούν. Κατά συνέπεια, η έννοια της συνοχής εμπεριέχει και ένα έντονο στοιχείο αλληλεγγύης (Ανδρικοπούλου/Καυκαλάς 2000).

Ο Τίτλος για τη συνοχή είχε εισαχθεί στις Συνθήκες το 1987 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Έπειτα από τέσσερις αναθεωρήσεις των Συνθηκών που ακολούθησαν, οι σημαντικότερες μεταβολές που υπέστη το περιεχόμενο του Άρθρου 174 είναι:

- α) η συμπλήρωση του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής με την έννοια της εδαφικής συνοχής,
- β) η προσθήκη της τρίτης παραγράφου, η οποία αποσαφηνίζει περαιτέρω τις κατηγορίες περιοχών, στην ανάπτυξη των οποίων η ΕΕ οφείλει να δώσει προτεραιότητα.

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει στον εμπλουτισμό της έννοιας της συνοχής από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας με την προσθήκη της εδαφικής της διάστασης. Η νέα αυτή διάσταση προσθέτει οπτικές προσέγγισης προβλημάτων που δε λαμβάνονται ικανοποιητικά υπόψη από τις άλλες δύο διαστάσεις της συνοχής. Τέτοιες προκλήσεις είναι η άμβλυνση των φυσικών και γεωγραφικών μειονεκτημάτων, η αναζωογόνηση της υπαίθρου, η διάχυση της ανάπτυξης στο σύνολο του χώρου,

η ανάπτυξη της πολυκεντρικότητας, με κέντρα διεθνούς, εθνικής και τοπικής εμβέλειας, η ιεράρχηση των περιφερειακών προτεραιοτήτων σύμφωνα με τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα, η αναδιάρθρωση δραστηριοτήτων στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο, η προώθηση τομέων και περιοχών αριστείας, η μείωση και η αποφυγή δημιουργίας νέων διαφορών και χάσμάτων στο αναπτυξιακό επίπεδο.

2.2. ΣΤΟΧΟΣ, ΜΕΣΑ ΚΑΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Σύμφωνα με το Άρθρο 175 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Τα κράτη μέλη ασκούν και συντονίζουν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό, μεταξύ άλλων, να επιτύχουν τους στόχους του άρθρου 174. Η διαμόρφωση και η υλοποίηση των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης καθώς και η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, λαμβάνουν υπόψη τους στόχους του άρθρου 174 και συμβάλλουν στην πραγματοποίησή τους. Η Ένωση ενισχύει επίσης την υλοποίηση αυτή με τη δράση της μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων (Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Προσανατολισμού, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης), της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων.

Τρία είναι τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από τα παραπάνω:

- Η συνοχή είναι ένας από τους βασικούς στόχους της Ένωσης, για την επίτευξη του οποίου απαιτείται συντονισμός τόσο των κοινοτικών, όσο και των εθνικών πολιτικών. Επιπλέον, ο στόχος της συνοχής εμφανίζεται ως παραπληρωματικός της ολοκλήρωσης της Εσωτερικής Αγοράς.
- Οι δράσεις που υπηρετούν τον στόχο της συνοχής είναι τόσο δημοσιονομικού, όσο και μη-δημοσιονομικού χαρακτήρα.
- Η πολιτική συνοχής είναι το βασικό δημοσιονομικό μέσο που διαθέτει η ΕΕ για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, η Κοινότητα διαθέτει ένα σεβαστό ποσοστό των (περιορισμένων) πόρων της για να συγχρηματοδοτήσει επιλεγμένες δραστηριότητες όπως π.χ. κατασκευή έργων υποδομής, ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, στήριξη των παραγωγικών επενδύσεων, προώθηση της καινοτομίας και της αειφορίας - σε «προβληματικές» περιφέρειες και περιοχές (Μούσης 2008).

Με βάση την ορολογία της δημοσιονομικής ομοσπονδιακής θεωρίας, οι διαρθρωτικές ενισχύσεις συνιστούν «κλειστές ανταποδοτικές επιχορηγήσεις». Με άλλα λόγια, στο όνομα της συνοχής, η ΕΕ δεσμεύεται να ενισχύσει την παροχή συγκεκριμένων δημόσιων αγαθών σε επιλεγμένες περιοχές, υπό συγκεκριμένους όρους (Μαραβέγιας 2001). Η δια-περιφερειακή αναδιανομή αυτού του είδους εξυπηρετεί πρωταρχικά καταναμητικούς (αναπτυξιακούς) στόχους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η αναδιανεμητική της διάσταση είναι αμελητέα. Εξάλλου, όπως προαναφέρθηκε, εκτός από μεταβιβάσεις πόρων και μεταβολές οικονομικών δεικτών, η έννοια της συνοχής αφορά εξίσου μια διανοητική κατάσταση. Όπως τονίζει η ΈΚΘΕΣΗ BARCA (BARCA 2009), ένας από τους πρωταρχικούς στόχους της πολιτικής συνοχής είναι να δώσει σε όλους τους πολίτες της ΕΕ, ανεξάρτητα από το πού ζουν, μια απτή ένδειξη ότι η Ένωση αναλαμβάνει δράση για να εξασφαλίσει ότι θα έχουν τις ίδιες δυνατότητες ώστε να επωφεληθούν από τις ευκαιρίες που δημιουργούνται από την ενοποίηση των αγορών και, παράλληλα, να αποφύγουν τους κινδύνους που ανακύπτουν.

Η πολιτική συνοχής εμπνέεται από μία «ολοκληρωμένη» (integrated) προσέγγιση, η οποία συνδυάζει τρία διαφορετικά στοιχεία, όπως (Κότιος κ.α. 2010, Μαραβέγιας 2001):

- την «οριζόντια προσέγγιση», η οποία συνίσταται στην σύνθεση των επιμέρους οικονομικών και θεσμικών στοιχείων ενός προβλήματος ή ενός οικονομικού στόχου σε εδαφικούς (territorial) και όχι τομεακούς όρους (με άλλα λόγια, ο ορισμός των προβλημάτων και των στόχων γίνεται με βάση περιοχές και όχι τομείς οικονομικής δραστηριότητας),
- τις αρχές του πολυετούς προγραμματισμού και του συντονισμού μεταξύ των Ενωσιακών και εθνικών δημοσιονομικών εργαλείων, ώστε να μεγιστοποιηθεί η οικονομική αποδοτικότητα των σχετικών παρεμβάσεων, και
- το θεωρητικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης, το οποίο δίδει έμφαση στην ενεργοποίηση και την αξιοποίηση των τοπικών δυνατοτήτων και δεξιοτήτων.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση αντανακλάται στις τέσσερις θεμελιώδεις αρχές της πολιτικής συνοχής που θεσπίστηκαν το 1988 και παραμένουν ουσιαστικά αμετάβλητες έως σήμερα: και είναι οι εξής (Μούσης 2008):

- α) οι κοινοτικές παρεμβάσεις συγκεντρώνονται σε έναν περιορισμένο αριθμό Στόχων προτεραιότητας (αρχή της συγκέντρωσης),
- β) όλα τα στάδια της διαδικασίας προγραμματισμού και υλοποίησης διέπονται από τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή και τις αρμόδιες εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές (αρχή της εταιρικής σχέσης),

- γ) οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν προορίζονται για τη χρηματοδότηση μεμονωμένων έργων, αλλά συμβάλλουν στην υλοποίηση πολυετών προγραμμάτων (αρχή του προγραμματισμού),
- δ) οι πόροι των Ταμείων δεν χρησιμοποιούνται για να υποκαταστήσουν τις εθνικές διαρθρωτικές ενισχύσεις, αλλά προστίθενται σε αυτές (αρχή της προσθετικότητας).

Τέλος, όσον αφορά τις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής, αξίζει να επισημανθεί ότι η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης συνέβαλε στη διαμόρφωση και την επέκταση ενός προτύπου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Ioakimides 1996, Andreou 2006). Κεντρικό χαρακτηριστικό αυτού του προτύπου είναι η διευρυνόμενη συμμετοχή των υποεθνικών - περιφερειακών και τοπικών - επιπέδων διακυβέρνησης αλλά και άλλων ενδιαφερομένων (stakeholders) - όπως κοινωνικοί εταίροι, ΜΚΟ κα., σε όλες τις φάσεις προγραμματισμού και υλοποίησης της πολιτικής. Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η επίδραση της πολιτικής συνοχής στο ελληνικό σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης και διοικητικής οργάνωσης και εν γένει «ευρωπαϊκοποίησης» (europeanization) του ελληνικού κράτους (Andreou 2010, Andrikopoulou/Kafkalas 2004).

2.3 Η ΜΕΤΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Μετά τη δημοσιονομική μεταρρύθμιση του 1988, η «διαδικασία παραγωγής» της πολιτικής συνοχής διέρχεται από τρεις αυτόνομες αλλά αλληλοσυνδεόμενες φάσεις (Μαραβέγιας 2001, Λιαργκόβας/Ανδρέου 2007):

- Κατά την πρώτη φάση, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν (στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου) τα δημοσιονομικά μέσα της υπό εξέταση πολιτικής. Η απόφαση αυτή αποτελεί τμήμα των δημοσιονομικών προοπτικών (του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου) της Ένωσης.
- Κατά τη δεύτερη φάση, η Κοινότητα σχεδιάζει και υιοθετεί το θεσμικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Με άλλα λόγια, καθορίζονται οι στόχοι, οι αρχές και τα κριτήρια επιλογής των αποδεκτών των κοινοτικών δημοσιονομικών δράσεων που υπηρετούν τον στόχο της συνοχής.
- Κατά την τρίτη φάση, οι παραπάνω δεσμεύσεις υλοποιούνται μέσω μιας σύνθετης, πολυετούς διαδικασίας.

Το πιο αξιοπρόσεκτο χαρακτηριστικό αυτών των προγραμματικών κύκλων (περιόδων) είναι το γεγονός ότι η απόφαση για το ύψος των κοινοτικών πόρων που διατίθενται για τη συνοχή λαμβάνεται πριν προσδιοριστούν οι όροι και οι μορφές της κοινοτικής δημοσιονομικής παρέμβασης.

Υπό αυτή την έννοια, η πολιτική συνοχής αφορά «χρηματοδοτικούς πόρους που αναζητούν θεσμούς», σε αντίθεση με την συνήθη πρακτική, όπου οι διάφοροι θεσμοί αναζητούν πηγές χρηματοδότησης. Επιπλέον, η χρηματοδότηση της συνοχής είναι λειτουργικά και πολιτικά συνδεδεμένη με τον μεσοπρόθεσμο καθορισμό των συνολικών εσόδων και εξόδων της Ένωσης. Μέχρι σήμερα, η διαδικασία αυτή επαναλήφθηκε τέσσερις φορές, με σημεία εκκίνησης τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών (1988), του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου (1992), του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Βερολίνου (1999) και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών (2005) αντίστοιχα.

Σε κάθε έναν από τους προγραμματικούς κύκλους που προηγήθηκαν (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013), η πολιτική συνοχής έχει συνδεθεί τόσο λειτουργικά, όσο και πολιτικά με διαφορετικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως η διεύρυνση προς Νότο και η Εσωτερική Αγορά (1989-1993), η ONE (1994-1999), η διεύρυνση προς Ανατολάς (2000-2006 και 2007-2013) και η Στρατηγική της Λισσαβόνας (2007-2013). Κάθε μία από αυτές τις διασυνδέσεις είχε και έχει σημαντικές δημοσιονομικές και πολιτικές συνέπειες (Μούσης 2008).

Σε καθαρά πολιτικό επίπεδο, οι αποφάσεις που αφορούν το ύψος και την κατανομή των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων συνδέονται συνήθως με τα διανεμητικά αιτήματα των λιγότερο εύπορων χωρών μελών (των χωρών συνοχής το 1989 και το 1992, των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης το 2004 και το 2007). Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η εμπειρία των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων ανέδειξε τη σημασία της ορθής διαχείρισης των διαρθρωτικών πόρων, αλλά και την αναγκαιότητα ύπαρξης εργαλείων αξιολόγησης, προκειμένου να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί η συμβολή των Ταμείων στην ανάπτυξη των ενισχυόμενων περιφερειών και χωρών.

2.4 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας το Μάρτιο του 2000 (European Council 2000), η ΕΕ έθεσε τον στόχο να γίνει η ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία της γνώσης στον κόσμο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη που θα συνοδεύεται από ποσοτική και ποιοτική βελτίωση της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Η στρατηγική της Λισσαβόνας

έχει βασιστεί στην ανοικτή μέθοδο συντονισμού (ΑΜΣ), μια διαδικασία - υβρίδιο που περιέχει στοιχεία τόσο της Κοινοτικής όσο και της διακυβερνητικής μεθόδου (Rosenbaum 2010), και είχε αρχικά υιοθετηθεί στα πλαίσια διαφορετικών διαδικασιών συντονισμού - η σημαντικότερη από τις οποίες είναι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2005α).

Η Λισσαβόνα ουσιαστικά σχεδιάστηκε ως μεταρρυθμιστικός καταλύτης που θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να υιοθετήσουν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που υπαγορεύονται από τη συμμετοχή τους στο καθεστώς πολιτικής της ΟΝΕ, χωρίς να διακυβεύεται η επικουρικότητα - και ιδιαίτερα οι εθνικές αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (Rodrigues 2004, Creel et al 2005). Ωστόσο, η σύγκυση σχετικά με τους στόχους των διαφόρων διαδικασιών συντονισμού και η έλλειψη πολιτικής δέσμευσης των κρατών μελών δημιούργησαν σοβαρές αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητά της Λισσαβόνας (Borras 2009).

Την άνοιξη του 2005, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να αναθεωρήσει τη στρατηγική της Λισσαβόνας, δίνοντας έμφαση στην προώθηση της "ανάπτυξης και της απασχόλησης" μέσω της κινητοποίησης των εθνικών και κοινοτικών πόρων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2005β). Πολλές καινοτομίες εισήχθησαν. Πρώτον, η Λισσαβόνα έγινε περισσότερο περιεκτική και ταυτόχρονα περισσότερο εστιασμένη στην οικονομική διακυβέρνηση. Δεύτερον, έγινε προσπάθεια να επιτευχθεί μεγαλύτερη συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφορετικών τομέων δράσης και ταυτόχρονα να ενισχυθεί ο στρατηγικός τους χαρακτήρας. Τρίτον, κάθε κράτος μέλος ανέλαβε τη δέσμευση να αναπτύξει ένα ενιαίο και συνολικό Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ), σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της συνοχής ως προς τη χάραξη πολιτικής και προώθησης της συμμετοχής των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων. Τέταρτον, η νέα Λισσαβόνα σχεδιάστηκε ως μια εταιρική σχέση μεταξύ εθνικού και κοινοτικού επιπέδου με στόχο την προαγωγή των οικονομικών μεταρρυθμίσεων.

Η μεταρρύθμιση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας είχε πολύ σημαντικές επιπτώσεις για την πολιτική συνοχής (Bachtler and Gorzelak 2007, Hübner 2005). Μία από τις κυριότερες μεταρρυθμίσεις που πρότεινε η Επιτροπή για την πολιτική συνοχής ήταν η καθιέρωση μιας "στρατηγικής προσέγγισης για την συνοχή". Κλειδί της προσέγγισης αυτής ήταν ένα νέο σύστημα στρατηγικού σχεδιασμού, με αφετηρία και "κορυφή" τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή. Οι τελευταίες έθεσαν τρεις κοινές προτεραιότητες για την πολιτική συνοχής: βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών μελών, περιφερειών και πόλεων· ενθάρρυνση της καινοτομίας, του επιχειρηματικού πνεύματος και την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης και δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος των κρατών μελών είναι τριπλός:

- Πρώτον, κάθε χώρα συνέταξε ένα Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), σύμφωνα με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή.
- Δεύτερον, τα κράτη μέλη κλήθηκαν να εναρμονίσουν την πολιτική συνοχής με τις δράσεις που υποστηρίζουν την στρατηγική για την ανάπτυξη και την απασχόληση σύμφωνα με καθορισμένους στόχους ως προς τη δέσμευση των σχετικών πιστώσεων (earmarking).
- Τρίτον, στο πλαίσιο των διαδικασιών παρακολούθησης τόσο των ΕΠΜ όσο και των ΕΣΠΑ, εκπονούνται εθνικές στρατηγικές εκθέσεις σχετικά με τη συμβολή των προγραμμάτων στην επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας.

Υπάρχει σημαντική αλληλοεπικάλυψη μεταξύ των στόχων της πολιτικής συνοχής και της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Δεσπόζουν κοινές προτεραιότητες όσον αφορά την απασχόληση, την επιχειρηματικότητα, την κοινωνική ένταξη και την αειφόρο ανάπτυξη, καθώς και τις επενδύσεις σε υποδομές, στην τεχνολογία των πληροφοριών, στην Ε&Α και σε ανθρώπινους πόρους. Η αντιστοιχία των στόχων αντικατοπτρίζεται σε μεγάλο βαθμό στις δαπάνες της πολιτικής συνοχής. Την περίοδο 2000-2006, διαπιστώθηκε ότι, κατά κανόνα, το μερίδιο των Διαρθρωτικών Ταμείων που χορηγούνταν σε τομείς συναφείς με τη στρατηγική της Λισσαβόνας υπερέβαινε το 50%. Ωστόσο, υπήρξαν σαφείς διαφορές μεταξύ των διαφόρων περιφερειών και περιοχών. Αυτές οι διαφορές σε μεγάλο βαθμό αντικατοπτρίζουν τη σχετική σημασία των Διαρθρωτικών Ταμείων στις επενδύσεις σε υποδομές, προτεραιότητα η οποία έχει έμμεση μόνο σχέση με τη στρατηγική της Λισσαβόνας. Με άλλα λόγια, η ανάγκη επενδύσεων σε υποδομές είναι πολύ μεγαλύτερη στις λιγότερο ευημερούσες περιφέρειες και περιοχές.

Από την άλλη πλευρά, οι διαφορές μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της Λισσαβόνας δεν πρέπει να αγνοούνται. Η βασική διαφορά συνίσταται στη βαρύτητα που έχει η εδαφική διάσταση για την πολιτική συνοχής και στη σχεδόν ολοκληρωτική απουσία της διάστασης αυτής στη στρατηγική της Λισσαβόνας. Δεύτερον, οι στόχοι της Λισσαβόνας και των Διαρθρωτικών Ταμείων διαφέρουν σε χαρακτήρα. Ενώ οι περισσότεροι στόχοι της στρατηγικής της Λισσαβόνας είναι επιχειρησιακοί, οι στόχοι της πολιτικής συνοχής είναι από τη φύση τους γενικοί και μη επιχειρησιακοί, δεδομένου ότι οι επιχειρησιακοί στόχοι και οι στρατηγικές προτεραιότητες καθορίζονται σε αποκεντρωμένο επίπεδο (Kohler 2006). Τρίτον, οι δομές διακυβέρνησης της στρατηγικής της Λισσαβόνας και των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι διαφορετικές. Η στρατηγική της Λισσαβόνας αποτελεί μια 'εκ των άνω' στρατηγική για το σύνολο της Ένωσης, ενώ η πολιτική συνοχής διαθέτει ισχυρότερα εργαλεία διακυβέρνησης και ακολουθεί μια διαδικασία προγραμματισμού 'εκ των κάτω'. Τέλος, υπάρχουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά τις επενδυτικές προτεραιότητες. Με εξαίρεση το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, τα Διαρθρωτικά Ταμεία υποστηρίζουν βασικές επενδύσεις σε φυσικές υποδομές, οι οποίες δεν είναι σημαντικές για τη στρατηγική της Λισσαβόνας. Επιπροσθέτως, η

πολιτική συνοχής στηρίζει διάφορους τομείς οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. ανάπτυξη της πολιτισμικής κληρονομιάς, τοπικές μορφές παραγωγής) που δεν καλύπτονται από τη στρατηγική της Λισσαβόνας.

2.5 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η αξιολόγηση της συμβολής της πολιτικής συνοχής στην προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής είναι μια εξαιρετικά περίπλοκη υπόθεση για τους ακόλουθους λόγους (Cappelen et al 2003, Bradley 2007):

- Πρώτον, η συνοχή είναι μια ασαφής και νεφελώδης έννοια. Ο σχετικός Τίτλος της Συνθήκης αποδίδει έμφαση στην οικονομική διάσταση του όρου (δηλαδή στη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες της ΕΕ), ενώ αφήνει αδιευκρίνιστο το περιεχόμενο της κοινωνικής και εδαφικής του διάστασης.
- Δεύτερον, η έννοια της συνοχής συνδέεται στενά με το ζήτημα των επιπτώσεων της οικονομικής ολοκλήρωσης στην ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού χώρου. Ωστόσο, οι μεταβλητές της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης και της εξέλιξης των περιφερειακών ανισοτήτων είναι περίπλοκες και δεν έχουν ακόμη κατανοηθεί πλήρως. Σε κάθε περίπτωση, είναι αμφίβολο κατά πόσο η προώθηση της οικονομικής ολοκλήρωσης συμβάλλει πάντα στην αρμονική ανάπτυξη της Ένωσης.
- Τρίτον, οι οικονομικές επιδόσεις των οικονομικών δρώντων που δραστηριοποιούνται στις διαφορετικές χωρικές μονάδες της ΕΕ επηρεάζονται από μια πληθώρα εθνικών και Ευρωπαϊκών πολιτικών (Κοινή Αγροτική Πολιτική, ΟΝΕ, πολιτικές περιβάλλοντος, απασχόλησης, έρευνας, ενέργειας, κ.ά.), οι οποίες έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη. Επιπλέον, οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών επηρεάζουν εξίσου την γεωγραφική κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων και σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό την κατανομή του κατά κεφαλήν εισοδήματος.
- Τέταρτον, ο πιο απλός - και διαδεδομένος - τρόπος αποτίμησης της συνοχής αφορά τη σύγκριση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των περιφερειών. Ο περιορισμός της ανάλυσης στην παραπάνω μεταβλητή δικαιολογείται και από το γεγονός ότι οι αποδέκτες του 80% των ενισχύσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων (υπό τον "Στόχο Σύγκλιση") είναι περιφέρειες ή χώρες με χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα. Ωστόσο, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ δεν είναι ένας επαρκής δείκτης απεικόνισης της ανάπτυξης, διότι δεν αποκαλύπτει την ικανότητα μιας

περιφέρειας να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητά της και να καταπολεμήσει τον κοινωνικό αποκλεισμό (Πετράκος/Ψυχάρης 2003 και 2004, OECD 2008).

- Πέμπτον, ο όρος "πολιτική συνοχής" αντιπροσωπεύει το σύνολο μιας δέσμης πολυετών προγραμμάτων και μέτρων, τα οποία υπακούουν σε μια κοινή στρατηγική και πραγματοποιούνται στα πλαίσια ενός κοινού συστήματος λήψης αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, τα προγράμματα αυτά εξυπηρετούν πολλαπλούς και συχνά διαφορετικούς επιμέρους στόχους, παρεμβαίνουν σε ένα ευρύ φάσμα οικονομικο-κοινωνικών δραστηριοτήτων και υπακούουν σε διαφορετικά χρονοδιαγράμματα και οργανωτικές μεθόδους. Κατά συνέπεια, η σφαιρική αξιολόγηση των επιπτώσεων της πολιτικής συνοχής είναι μια ιδιαίτερα πολύπλοκη διαδικασία γιατί πρέπει να ενσωματώνει τα συμπεράσματα (α) των επιμέρους αξιολογήσεων διαφορετικών επιπέδων προγραμματισμού (μέτρων, προγραμμάτων και πολιτικής), (β) των επιμέρους αξιολογήσεων που λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια διαφορετικών φάσεων της διαδικασίας προγραμματισμού (εκ των προτέρων αξιολόγηση, ενδιάμεση αξιολόγηση και εκ των υστέρων αξιολόγηση) και (γ) των επιμέρους αξιολογήσεων που έχουν διαφορετικό θεματικό εύρος (συνολική αξιολόγηση, θεματική αξιολόγηση και αξιολόγηση σε βάθος).
- Έκτον, οι επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής δεν είναι αποκλειστικά οικονομικές και ποσοτικοποιήσιμες, αλλά έχουν και μια ποιοτική διάσταση, η οποία εκδηλώνεται τόσο σε εθνικό όσο και σε υποεθνικό επίπεδο και συνδέεται με το σύστημα υλοποίησής της. Πιο συγκεκριμένα, η υιοθέτηση μακροπρόθεσμων στρατηγικών προσεγγίσεων για την οικονομική ανάπτυξη συνεπάγεται την ενεργοποίηση μηχανισμών διαχείρισης, παρακολούθησης αξιολόγησης και ελέγχου οι οποίοι συμβάλλουν στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, την αποκέντρωση, τη σύγκλιση με τους ευρωπαϊκούς στόχους, τον εξευρωπαϊσμό των εθνικών φορέων και τη διάδοση των ευρωπαϊκών αξιών.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, η συνοπτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής συνοχής που ακολουθεί αφορά τρία επίπεδα: α) την αποτίμηση της εξέλιξης των περιφερειακών ανισοτήτων στην ΕΕ, β) τη σύνθεση των πορισμάτων των διαθέσιμων αξιολογήσεων που έχουν λάβει χώρα κατά τα τελευταία χρόνια και δ) μια αποτίμηση της συνολικής προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής.

Οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ έχουν αυξήσει σημαντικά το εύρος των περιφερειακών ανισοτήτων στην επικράτειά της. Όταν η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία προσχώρησαν στην ΕΕ, το ποσοστό του πληθυσμού που ζούσε σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ 30% κάτω από το μέσο όρο εκτινάχθηκε από το 12,5% στο 20%. Παρομοίως, η προσχώρηση δέκα χωρών μελών από την κεντρική και Ανατολική Ευρώπη το 2004 και το 2007 είχε ως αποτέλεσμα τον

υπερδιπλασιασμό του πληθυσμού που ζει σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ 25% κάτω από το μέσο όρο από το 19% στο 32% (Petrakos/Artelaris 2009).

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ έτειναν να συγκλίνουν προς το μέσο όρο. Πιο συγκεκριμένα, (α) οι περιφέρειες που εμφάνιζαν το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 1995 έχουν έκτοτε, σε γενικές γραμμές, μειώσει την απόστασή τους προς τον μέσο όρο και (β) πολλές περιφέρειες με μέτριες επιδόσεις έχουν επίσης βελτιώσει τη θέση τους. Αυτές οι μεταβολές δεν είναι βέβαια ομοιόμορφες ούτε όσον αφορά τις φτωχότερες περιφέρειες, ούτε όσον αφορά τις πλουσιότερες περιφέρειες (με τις περισσότερες εξαιρέσεις να εντοπίζονται σε χώρες με χαμηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, όπως η Ιταλία και η Γερμανία).

Οι υστερούσες περιφέρειες της ΕΕ15 (που ορίστηκαν με βάση το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ΕΕ των 15), οι οποίες έχουν λάβει μεγάλες οικονομικές ενισχύσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, παρουσίασαν αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σχέση με την υπόλοιπη ΕΕ μεταξύ 1995 και 2004. Το 1995, 50 περιφέρειες με συνολικό αριθμό κατοίκων που ανερχόταν στα 71 εκατομμύρια διέθεταν κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του μέσου όρου της ΕΕ των 15. Το 2004 σε 12 από τις εν λόγω περιφέρειες με πληθυσμό που ανερχόταν σε σχεδόν 10 εκατομμύρια κατοίκους και ήταν διασκορπισμένος σε ολόκληρη την έκταση της ΕΕ (στη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ισπανία, τη Γαλλία, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία, την Αυστρία και το ΗΒ), το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ξεπέρασε το όριο του 75% (Petrakos/Artelaris 2009).

Ωστόσο, η διαδικασία σύγκλισης της τελευταίας δεκαετίας έλαβε χώρα με αργό ρυθμό. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη, εάν οι καταγεγραμμένοι ρυθμοί μεγέθυνσης συνεχίζονταν και στο μέλλον (κάτι που είναι εξαιρετικά αμφίβολο λόγω της οικονομικής κρίσης), θα απαιτούνταν από 40 έως 50 χρόνια για την εξάλειψη των διαπεριφερειακών ανισοτήτων στην ΕΕ.

Τέλος, η γενική τάση σύγκλισης αντανακλά ως επί το πλείστον σύγκλιση μεταξύ χωρών (στην οποία πρωταγωνιστούν οι νέες χώρες μέλη της ΕΕ). Από την άλλη πλευρά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι διαπεριφερειακές ανισότητες στο εσωτερικό των χωρών μελών της ΕΕ έχουν αυξηθεί (και η τάση αυτή είναι επίσης ιδιαίτερα αισθητή σε πολλές από τις νέες χώρες μέλη). Βέβαια, τα πορίσματα αυτά θα πρέπει να αξιολογούνται με επιφυλακτικότητα, λόγω της επίπτωσης των μετακινήσεων από και προς τα μεγάλα αστικά κέντρα (οι οποίες τείνουν συνήθως να διογκώνουν το ΑΕΠ των μητροπολιτικών περιφερειών και να υποτιμούν το ΑΕΠ των γειτονικών περιφερειών, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως αυτή της Περιφέρειας Αττικής, προκαλείται το αντίθετο αποτέλεσμα).

Τρεις είναι οι πηγές πληροφοριών για την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής:

- Επίσημες εκθέσεις από τους φορείς υλοποίησης των δράσεων (συνήθως υπέρμετρα «γενναιόδωρες» και διογκωμένες)
- Μελέτες εκ των υστέρων αξιολόγησης, που η Επιτροπή συνοψίζει και συνθέτει.

Τα κείμενα αυτά χαρακτηρίζονται από μία έντονη αμφισημία, καθώς από τη μία διατυπώνουν επιμέρους θετικές αξιολογήσεις και συμπεράσματα, από την άλλη, όμως, διατυπώνουν συχνές και έντονες επιφυλάξεις, επισημαίνοντας την έντονη πολυπλοκότητα των διαρθρωτικών δράσεων της Ένωσης. Κινούνται δηλαδή μεταξύ βεβαιοτήτων και αβεβαιοτήτων, με μία διπλωματική, θα έλεγε κανείς, διάθεση. Γενικά, είναι πιο μετριοπαθή και πιο αντικειμενικές από τις αναφορές των φορέων και οργανισμών των κρατών μελών, ωστόσο έχουν την τάση να υπογραμμίζουν τον συνολικό θετικό αντίκτυπο των διαρθρωτικών δράσεων της Ένωσης. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την πέμπτη - και τελευταία - έκθεση της Επιτροπής για τη συνοχή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010):

Η πολιτική συνοχής έχει συμβάλει σημαντικά στην εξάπλωση της ανάπτυξης και της ευημερίας σε ολόκληρη την Ένωση, μειώνοντας παράλληλα τις οικονομικές, κοινωνικές και εδαφικές ανισότητες. Η πολιτική συνοχής έχει δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας, έχει αυξήσει το ανθρώπινο κεφάλαιο, έχει οικοδομήσει βασικές υποδομές και έχει βελτιώσει την προστασία του περιβάλλοντος, ιδίως στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Αναμφίβολα, αν δεν υπήρχε η πολιτική συνοχής, οι ανισότητες θα ήταν μεγαλύτερες.

- Μακρο-οικονομικά μοντέλα και οικονομετρικές αναλύσεις (Beutel 1993, Beutel 1995, Beutel 2002, Bradley et al 2004).

Καταγράφεται πληθώρα τέτοιων προσεγγίσεων και μεγάλη ποικιλία ως προς τα συμπεράσματά τους. Ανάλογα με τις αφηρητικές επιστημονικές τους παραδοχές, τις περιόδους ανάλυσης και τα αντικείμενα που εξετάζουν αξιολογούν τον αντίκτυπο της πολιτικής συνοχής της Ένωσης, από πολύ θετικό και σημαντικό, έως ασήμαντο και αδιάφορο, ακόμα και αρνητικό ως προς τους στόχους της σύγκλισης και της συνοχής. Ένα συμπέρασμα, όμως, που μπορεί να διατυπωθεί είναι ότι τα πιο απλά μοντέλα με μερικές μόνο μεταβλητές τείνουν να οδηγούν σε πιο θετικές αξιολογήσεις, από ότι τα πιο σύνθετα μοντέλα.

Η αποτίμηση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής προκύπτει από την ανάλυση μιας σειράς παραγόντων, όπως ο στρατηγικός σχεδιασμός, οι ολοκληρωμένες αναπτυξιακές πολιτικές, η εταιρική σχέση, η αξιολόγηση και η ανταλλαγή εμπειριών, τεχνογνωσίας και ορθών πρακτικών μεταξύ των περιφερειών (Bachtler/Taylor 2003, Mairate 2006). Η έννοια της προστιθέμενης αξίας συντίθεται από πολλές διακριτές διαστάσεις, όπως:

- Προστιθέμενη αξία συνοχής: μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων διαπεριφερειακά και ενδοπεριφερειακά, μετρήσιμη συνεισφορά στην οικονομική ανάπτυξη όπως δημιουργία ή διατήρηση απασχόλησης, δραστηριότητες Έρευνας και Ανάπτυξης.
- Πολιτική προστιθέμενη αξία: βελτιωμένη «ορατότητα» της ΕΕ, αυξημένη συμμετοχή των οικονομικών δρώντων σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά και στις πολιτικές και στις διαβουλεύσεις σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Προστιθέμενη αξία της πολιτικής: αυξημένες δαπάνες για την περιφερειακή ανάπτυξη σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο από εθνικούς και ιδιωτικούς πόρους, παραγωγή και διάχυση καινοτομιών στην πολιτική.
- Επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία: η προστιθέμενη αξία του θεσμικού συστήματος των Διαρθρωτικών Ταμείων σε όλα τα στάδια εφαρμογής (σχεδιασμού, ανάλυσης, διαμόρφωσης της στρατηγικής, προγραμματισμού και χρηματοδότησης, διαβούλευσης, χρηματοδοτικής κατανομής, παρακολούθησης και αξιολόγησης).
- Προστιθέμενη αξία εκμάθησης: ανταλλαγή εμπειριών και διάδοση καλών πρακτικών

Κατά την τελευταία δεκαετία, όλες οι εκθέσεις της Επιτροπής επισημαίνουν ότι, σε γενικές γραμμές, η Κοινοτική προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής είναι σημαντική, αλλά επιδέχεται περαιτέρω βελτίωσης. Σε κάθε περίπτωση, η προστιθέμενη αξία κάθε μεμονωμένου προγράμματος που χρηματοδοτείται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ένωσης ποικίλλει και εξαρτάται από μια πληθώρα παραγόντων, όπως η οικονομική και γεωγραφική του κλίμακα, οι διασυνδέσεις του με άλλα συναφή Ευρωπαϊκά, εθνικά και περιφερειακά προγράμματα, ο βαθμός συνάφειας με άλλες πολιτικές, η διοικητική ικανότητα των φορέων προγραμματισμού και υλοποίησης και των συνεργαζόμενων εθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων και η κινητοποίηση και συμμετοχή των ενδιαφερόμενων (stakeholders). Με βάση τα παραπάνω, συνάγεται ότι η μεγιστοποίηση της προστιθέμενης αξίας αποτελεί μόνιμο ζητούμενο.

3. ΟΙ ΝΕΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020: ΝΕΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΚΑΙ ΝΕΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

3.1 ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΟ 2008 ΣΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΚΑΙ ΣΤΗ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η σύγχρονη διεθνής οικονομική κρίση και η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής βρίσκονται σε μια σχέση με σημαντικές αλληλεπιδράσεις και αλληλεξαρτήσεις (Saratsis/Kotios/Galanos 2012, Belka 2009). Καταρχάς, είναι εύλογο η οικονομική κρίση, η οποία επηρέασε έντονα τις οικονομίες και τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών της ΕΕ να έχει επιδράσεις και στην πολιτική συνοχής της Ένωσης, η οποία συνιστά την κατεξοχήν αναπτυξιακή πολιτική της. Καταρχάς, με την έναρξη της κρίσης το Φθινόπωρο του 2008 διαμορφώθηκε ένα περιβάλλον με κινδύνους για την πολιτική συνοχής.

3.1.1 ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΓΙΑ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ;

Οι εν λόγω κίνδυνοι αναφέρονται πρωτίστως στη διασφάλιση πόρων και χρηματοδοτήσεων λόγω οικονομικής ύφεσης, διάθεσης σημαντικών κρατικών κεφαλαίων για διάσωση των τραπεζών, αντικυκλικών δημοσιονομικών προγραμμάτων και προβλήματος δημόσιου χρέους (Saratsi/Kotios/Galanos 2012).

Ο εν λόγω κίνδυνος έχει διπλή διάσταση: αφενός αναφέρεται στη διασφάλιση των ίδιων πόρων της Κοινότητας για την πολιτική συνοχής και τις σχετικές Κοινοτικές πρωτοβουλίες, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων προέρχεται από τις εθνικές συνεισφορές και αφετέρου στη διασφάλιση των πόρων από τα κράτη μέλη για τη συγχρηματοδότηση των έργων και δράσεων των επιχειρησιακών τους προγραμμάτων. Η μέχρι τώρα εφαρμογή της πολιτικής συνοχής έδειξε ότι η χρηματοδότηση σε Κοινοτικό επίπεδο δεν εμφάνισε κανένα ουσιαστικό πρόβλημα. Απεναντίας, όπως θα δειχθεί παρακάτω, σε ορισμένες περιπτώσεις υπήρξε αύξηση των σχετικών κεφαλαίων. Από την άλλη, προβλήματα εμφανίστηκαν σε ορισμένες χώρες όπως η Ελλάδα και οι άλλες χώρες του Κοινοτικού Νότου σχετικά με τη διασφάλιση πόρων για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα λόγω των υπέρογκων χρεών ή/και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων ή λόγω των κινδύνων κατάρρευσης των εθνικών τραπεζικών συστημάτων. Η εφαρμογή προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης σε πολλές χώρες της Ένωσης σήμαινε και τη μείωση των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων με αρνητικές συνέπειες στην απορρόφηση των πόρων της προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Η τάση αυτή ενισχύθηκε από την αναγκαστικά περιοριστική ή ηθελημένα συντηρητική στάση του χρηματοπιστωτικού τομέα, η οποία συνεχίζεται, με αποτέλεσμα την μείωση των πιστώσεων για τη χρηματοδότηση των επενδύσεων. Έτσι εξηγείται και το φαινόμενο, από τη μια της υψηλής δέσμευσης πόρων για έργα των εθνικών επιχειρησιακών προγραμμάτων και από την άλλη το χαμηλό επίπεδο της πραγματικής απορρόφησης. Πιο συγκεκριμένα, παρά τις προσπάθειες του Συμβουλίου και της Επιτροπής, στις αρχές του 2012 η απορρόφηση των συνολικών πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων παρέμεινε σχετικά χαμηλή, καθώς και η αξιοποίηση των δανείων της

Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Για την Ελλάδα, εκτιμάται ότι απομένει αδιάθετο πάνω από το 70% των κατανεμημένων πόρων ή σωρευτικά 7% του ΑΕΠ της (αρχές 2012). Το ίδιο ισχύει για την Πορτογαλία, καθώς και για τα νέα κράτη μέλη. Συνολικά, στην ΕΕ η απορρόφηση εξελίσσεται βραδύτερα από ότι την αντίστοιχη περίοδο 2000-2006 (Saratsis/Kotios/Galanos 2012).

Όσον αφορά στο μέλλον, εκτιμάται ότι σε Κοινοτικό επίπεδο η χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου δεν τίθεται σε κίνδυνο. Εξάλλου, με εξαίρεση την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία, την Ιταλία και την Ισπανία όλες οι άλλες χώρες της Ένωσης και, κυρίως, οι μεγάλες χώρες με τη σημαντικότερη συνεισφορά στον Κοινοτικό προϋπολογισμό έχουν τεθεί σε τροχιά εξόδου από την κρίση και σε θετικούς, αν και χαμηλούς, ρυθμούς μεγέθυνσης. Τα υψηλά ελλείμματα σε συνδυασμό με τα υψηλά χρέη στις περισσότερες χώρες της ΕΕ οδήγησαν τα κράτη μέλη σε μια στρατηγική σταδιακής εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών τους και την επιστροφή στους αυστηρούς ή σε αυστηρότερους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας. Αυτό ενδεχομένως να προκαλέσει αιτήματα από την πλευρά των χωρών με καθαρή συνεισφορά στους Κοινοτικούς πόρους να εγείρουν αιτήματα για μείωση των πληρωμών τους προς την ΕΕ και, συνεπώς, για μείωση και των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων της περιόδου 2014-2020. Κίνδυνοι υφίστανται στις χώρες του Κοινοτικού νότου, οι οποίες είναι αναγκασμένες να ακολουθήσουν μια πολιτική σχετικά βίαιης προσαρμογής των δημόσιων οικονομικών τους, με συνέπεια να εμφανισθούν προβλήματα στη συγχρηματοδότηση των έργων, στην προσέλκυση και ιδιωτικών κεφαλαίων και στη διενέργεια εθνικών επενδύσεων. Στην περίπτωση αυτή ως λύσεις προβάλλουν οι πόροι της ΕΤΕπ, καθώς και η αύξηση του ποσοστού της Κοινοτικής συνδρομής στα έργα, παράλληλα με μια περαιτέρω αύξηση των προχρηματοδοτήσεων από την πλευρά της ΕΕ.

Η Πολιτική της Συνοχής είναι εξ ορισμού μια αναπτυξιακή και διαρθρωτική πολιτική με μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Κατά κανόνα στηρίζεται σε παρεμβάσεις οι οποίες χρειάζονται, συχνά, μεγάλο χρονικό διάστημα υλοποίησης και κατά συνέπεια αποδίδουν μακροπρόθεσμα, παρά τις πολλαπλασιαστικές εισοδηματικές επιδράσεις που μπορούν να εμφανίσουν κατά τη φάση υλοποίησης των έργων. Αντιθέτως, η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση προκάλεσε μια ισχυρή ύφεση, στις περισσότερες χώρες συγκυριακού χαρακτήρα. Η έξοδος από την ύφεση οδήγησε σε επεκτατικές δημοσιονομικές και νομισματικές πολιτικές για την τόνωση της ζήτησης. Στο πλαίσιο αυτό το ζητούμενο ήταν η εφαρμογή μέτρων με γρήγορη επίδραση, όπως μείωση φόρων και εισφορών, αύξηση εισοδηματικών μεταβιβάσεων, αύξηση των δημοσιονομικών δαπανών για έργα με βραχυπρόθεσμη απόδοση και με επίδραση στην συνολική εσωτερική ζήτηση κ.α. Ο κίνδυνος για την ευρωπαϊκή πολιτική ήταν η παρέκκλισή της από τη βασική της στόχευση, που είναι η μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της, σε αντικυκλική πολιτική.

Το Ευρωπαϊκό Σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας αποτυπώνει την ευρωπαϊκή στρατηγική αντιμετώπισης της ύφεσης, κυρίως, για το έτος 2009 (Saratsis/Kotios/Galanos 2012, Radulesku /Ioan 2009). Στο Σχέδιο αυτό γίνεται αφενός διάκριση μεταξύ Κοινοτικών και εθνικών παρεμβάσεων και αφετέρου μεταξύ συγκυριακών και διαρθρωτικών. Για την πολιτική συνοχής δεν προτείνεται καμία ουσιαστική αλλαγή στοχοθεσίας. Ζητείται, απλώς, η επιτάχυνση της προώθησης των στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, οι οποίοι ούτως ή άλλως έχουν ενσωματωθεί στις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής συνοχής 2007-13. Για παράδειγμα, καλείται η πολιτική συνοχής μέσω επιτάχυνσης των διαδικασιών και μερικής αύξησης πόρων να στηρίξει ενέργειες στους τομείς της απασχόλησης, λόγω της συγκυριακής αύξησης της ανεργίας, της επιχειρηματικότητας, λόγω δυσχερειών στη χρηματοδότηση των ΜΜΕ, στις υποδομές και στην ενέργεια καθώς και στην έρευνα και στην καινοτομία. Οι δύο τελευταίες ενέργειες δίνουν σχετικά μεγάλη έμφαση στα ενεργειακά δίκτυα, στην ενεργειακή απόδοση και στην πράσινη τεχνολογία λόγω των συγκριτικά μεγάλων αναγκών της ΕΕ, αλλά και λόγω του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής. Συμπερασματικά, η ευρωπαϊκή πολιτική για την αντιμετώπιση της τρέχουσας οικονομικής κρίσης δεν προκάλεσε καμία ουσιαστική μεταβολή στην ιεράρχηση των στόχων και των προτεραιοτήτων της προγραμματικής περιόδου 2007-13. Βέβαια, στο πλαίσιο της δυνατότητας για μια λιγότερο χρονοβόρα διαδικασία αναθεώρησης των επιχειρησιακών τους προγραμμάτων τα κράτη μέλη δύνανται να μεταβάλουν στόχους και προτεραιότητες για την αντιμετώπιση της κρίσης. Η κρίση με τη μορφή ύφεσης, παρά τη φαινομενική υπέρβασή της σε ορισμένες βόρειες χώρες, θα συνεχιστεί για πολλά χρόνια ως κρίση δημόσιου χρέους και σίγουρα ως μεσοπρόθεσμης ύφεσης στις παραδοσιακές χώρες της συνοχής (π.χ. Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία και Ιταλία), αλλά και σε πολλά νέα κράτη μέλη. Για το λόγο αυτό θα πρέπει η εν λόγω διάσταση να ληφθεί υπόψη στους στόχους και προτεραιότητες της νέας προγραμματικής περιόδου, τόσο σε Κοινοτικό επίπεδο (π.χ. η επιλεξιμότητα των περιοχών σύγκλισης να διευρυνθεί και με έναν ειδικό στόχο «περιοχές σε κρίση»), όσο και σε εθνικό (Bradley/Untiedt 2011, Milio 2010, Marzinotto 2011).

3.1.2 ΔΥΝΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΕΙΘΑΡΧΙΑΣ

Η σχέση μεταξύ της πολιτικής δημοσιονομικής πειθαρχίας και της πολιτικής συνοχής έχει, κυρίως, δύο διαστάσεις (Saratsis/Kotios/Galanos 2012).

Από τη μια η εφαρμογή των διατάξεων δημοσιονομικής πειθαρχίας οδηγεί σε μείωση των κρατικών δαπανών και σε αύξηση των φορολογικών εσόδων. Συνεπώς, περιορίζονται οι πόροι για την

άσκηση του εθνικού σκέλους της περιφερειακής πολιτικής και για τη συγχρηματοδότηση των έργων των ΕΠ, συρρικνώνεται η ρευστότητα της οικονομίας με αρνητικές συνέπειες στη μόχλευση ιδιωτικών πόρων, μειώνεται η ζήτηση και οι επενδύσεις καθώς και οι άμεσες ξένες επενδύσεις κ.α. Με άλλα λόγια καθίσταται δυσχερέστερη η στήριξη των περιφερειακών οικονομιών για πραγματική σύγκλιση.

Από την άλλη, μια σύνδεση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με κυρώσεις σε βάρος της πολιτικής συνοχής θα απέβαινε σε βάρος της στόχευσής της, που είναι η μείωση του αναπτυξιακού χάσματος και η ισόρροπη ανάπτυξη του Κοινοτικού χώρου. Είναι σωστή η θέση ότι οι διαρθρωτικές αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις, δηλαδή οι μακροοικονομικές συνθήκες και το θεσμικό και επενδυτικό περιβάλλον κάθε χώρας, επιδρούν άμεσα στην αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής. Το ερώτημα που προκύπτει είναι εάν οι περιφέρειες θα πρέπει να κληθούν να τιμωρηθούν για λάθη και παραλήψεις της κεντρικής κυβέρνησής τους, τη στιγμή που ήδη τιμωρούνται από τις πραγματικές αρνητικές επιδράσεις στην περιφερειακή πολιτική και στην περιφερειακή ανάπτυξη. Συνεπώς, στην περίπτωση των κυρώσεων θα είχαμε το παράδοξο μιας διπλής «τιμωρίας» των περιφερειών των χωρών που βρίσκονται σε καθεστώς επιτήρησης με ενίσχυση των τάσεων απόκλισής τους αντί για σύγκλιση. Για την υπερπήδηση αυτού του προβλήματος συμβατό με τους στόχους και τις θεσμικές δεσμεύσεις της πολιτικής συνοχής θα ήταν η πλήρης αποδέσμευση μεταξύ των πολιτικών δημοσιονομικής πειθαρχίας και της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Ακόμη πιο ορθό θα ήταν η πρόσθετη άμεση ενίσχυση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων, λόγω των προβλημάτων του κεντρικού επιπέδου και λόγω των αρνητικών επιπτώσεων της δημοσιονομικής προσαρμογής στην ανάπτυξή τους.

3.1.3 Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΑΝΤΙΚΥΚΛΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Με την έναρξη της κρίσης και λόγω των αναμενόμενων φαινομένων ύφεσης η πολιτική της συνοχής αναγορεύθηκε σ' ένα σημαντικό βραχίονα της ευρωπαϊκής πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης (Marzinotto 2011). Δεν είναι τυχαίο ότι το Ευρωπαϊκό σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας στηρίζεται σε τρία χρηματοδοτικά εργαλεία: στην αύξηση των δημόσιων δαπανών των κρατών μελών (ύψους 170 δις για το 2009), σε μια αύξηση των μέσων παρέμβασης της ΕΕ και της ΕΤΕπ και στην πολιτική συνοχής. Η πολιτική συνοχής χαρακτηρίστηκε ως το αντίβαρο στις μειωμένες εθνικές και ιδιωτικές χρηματοδοτήσεις της περιφερειακής ανάπτυξης. Πλην όμως, η πολιτική συνοχής 2007-2013 σχεδιάστηκε και συμφωνήθηκε πριν την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης και σε μια φάση όπου η ΕΕ και οι χώρες μέλη της και ειδικά οι φτωχότερες εμφάνιζαν υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης. Για παράδειγμα το 2006, ο μέσος ρυθμός μεγέθυνσης της ΕΕ ήταν 3,2%. Όσον αφορά σε επί μέρους χώρες, η αύξηση

του ΑΕΠ το 2006 ήταν: Γερμανία 3,4%, Γαλλία 2,2%, ΗΒ 2,8%, Ολλανδία 3,4%, Αυστρία 3,6%, Σουηδία 4,3%, Ιταλία 2,0%, Ισπανία 4,0%, Ιρλανδία 5,3%, Ελλάδα 4,5%, Πορτογαλία 1,4%, Πολωνία 6,2%, Φιλανδία 4,4% (European Commission 2011a). Στη βάση των τότε ρυθμών ανάπτυξης και των θετικών προσδοκιών διαμορφώθηκε το πλαίσιο των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών προοπτικών της ΕΕ καθώς και οι στόχοι και τα μέσα της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2007-13. Συνεπώς, η αρνητική ανάπτυξη σε όλες τις χώρες της ΕΕ (πλην Πολωνίας) το 2009, οδήγησε την ΕΕ σε ορισμένες αλλαγές της εφαρμοζόμενης πολιτικής συνοχής. Όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν υπήρξε αλλαγή στόχων και προτεραιοτήτων. Όπως τόνισε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η υλοποίηση των στόχων της πολιτικής συνοχής και των κατευθυντήριων γραμμών της για τη συνοχή και την απασχόληση ήταν συμβατές με τις πολιτικές για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκάλεσε η κρίση στις περιφέρειες της Ευρώπης. Παρόλα αυτά και προκειμένου να βελτιωθεί η ταχύτερη απορρόφηση των πόρων αλλά και όπου είναι δυνατόν να υπάρξει αύξηση αυτών, και η Επιτροπή και το Συμβούλιο της ΕΕ προχώρησαν αφενός σε τροποποιήσεις των Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και αφετέρου αύξησαν του πόρους της ΕΤΕπ και ορισμένων Κοινοτικών πρωτοβουλιών.

Αναλυτικότερα, η ενεργοποίηση της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπιση της κρίσης οδήγησε (Saratsis/Kotios/Galanos 2012, European Commission 2011b):

- Σε τροποποιήσεις των υφιστάμενων κανονισμών (του 2006) για επιτάχυνση της απορρόφησης πόρων και για απλούστευση των διαδικασιών σχεδιασμού και διαχείρισης των προγραμμάτων.

Το Συμβούλιο μετά από πρωτοβουλία της Επιτροπής προχώρησε σε τροποποιήσεις του Γενικού Κανονισμού καθώς και των Κανονισμών για το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, ώστε να καταστήσει την πολιτική συνοχής πιο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση της κρίσης. Οι κυριότερες αλλαγές ήταν (Saratsi/Kotios/Galanos 2012, EUROPA-NU 2010):

- Η αύξηση του επιπέδου των προπληρωμών των επιχειρησιακών προγραμμάτων, ειδικά για χώρες με μεγάλη πτώση του ΑΕΠ και μεγάλα δημοσιονομικά προβλήματα. (τα πρώτα 3 χρόνια χορηγήθηκαν συνολικά 30 εκ, ή 8% του συνόλου των πόρων της διαρθρωτικής πολιτικής για προκαταβολές).
- Η επέκταση της διάρκειας των προγραμμάτων της περιόδου 2000-6 (385 στα 555 προγράμματα έλαβαν παράταση).
- Η αποδέσμευση από τον κανόνα $n+2/3$ των δεσμεύσεων του 2007.
- Η αύξηση του ορίου στα 50 εκ για το χαρακτηρισμό ως μεγάλα έργα και των έργων περιβάλλοντος, ώστε να μην χρειάζονται μελέτες κόστους-οφέλους και να προωθούνται ταχύτερα.

- Η άμεση έναρξη δαπανών για έργα από τα κράτη μέλη, χωρίς την προηγούμενη έγκριση της Επιτροπής.
- Η δυνατότητα χρηματοδότησης ενός μεγάλου εθνικού (υπερ-περιφερειακού) έργου από διαφορετικά ΕΠ.
- Η αλλαγή στη ρύθμιση για τα έργα που παράγουν έσοδα: εξαιρέθηκαν έργα του ΕΚΤ και ανέβηκε το πλαφόν από 200.000 στο 1 εκ Ευρώ.
- Η μείωση χρόνου για την παρακολούθηση των εσόδων ενός έργου από 3 έτη σε 15 μήνες από το κλείσιμο του ΕΠ, δηλαδή το αργότερο ως την 31.3.2017.
- Η απλοποίηση των δαπανών για κατ' αποκοπή υπολογισμό έμμεσων δαπανών, για απλούστευση, ταχύτητα κλπ. (flat rate costs).
- Η προώθηση πράσινων επενδύσεων: Σε κάθε κράτος μέλος, οι δαπάνες για τις αναβαθμίσεις της ενεργειακής απόδοσης και για τη χρήση της ανανεώσιμης ενέργειας στις υπάρχουσες κατοικίες είναι επιλέξιμες έως ποσοστό 4% της συνολικής πρόβλεψης του ΕΤΠΑ.
- Η επιλεξιμότητα των δαπανών για χρήση μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής.
- Η δυνατότητα αναθεώρησης των προγραμμάτων χωρίς να προηγηθεί ενδιάμεση αξιολόγηση.

Τροποποιήσεις Κανονισμών Διαρθρωτικών Ταμείων

18 /12/2008	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1341/2008 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής, όσον αφορά ορισμένα έργα που παράγουν έσοδα
7 /4/2009	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 284/2009 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής σχετικά με συγκεκριμένες διατάξεις που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση
6/5/2009	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 396/2009 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση

	του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο με σκοπό την επέκταση των τύπων δαπανών που είναι επιλέξιμες για συνεισφορά από το ΕΚΤ
6/5/2009	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 397/2009 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης σε ό,τι αφορά την επιλεξιμότητα των επενδύσεων για την ενεργειακή απόδοση και την ανανεώσιμη ενέργεια στη στέγαση
1/9/2009	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 846/2009 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
19/5/2010	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 437/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, όσον αφορά την επιλεξιμότητα παρεμβάσεων στέγασης υπέρ περιθωριοποιημένων κοινοτήτων
16/6/2010	ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 539/2010 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής σχετικά με την απλοποίηση ορισμένων απαιτήσεων, καθώς και σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση

Πηγή: Saratsis/Kotios/Galanos 2012

Για την ενίσχυση της ρευστότητας στις πληγείσες περιφέρειες, πέρα των παραπάνω ρυθμίσεων, η ΕΕ και ορισμένα όργανά της προχώρησαν και σε πρόσθετες ενέργειες, όπως:

- Στη χαλάρωση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις (επιτράπηκαν ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις μέχρι 500 χιλ. Ευρώ για 2 χρόνια, κρατικές εγγυήσεις, επιδοτήσεις δανείων ιδιαίτερα στην παραγωγή πράσινων προϊόντων, βοήθεια σε ριψοκίνδυνα κεφάλαια μέχρι 2,5 εκ για ΜΜΕ όταν τουλάχιστον 30% προέρχεται από ιδιώτη επενδυτή).
- Στην αύξηση των χρηματοδοτήσεων της ΕΤΕπ για συμμετοχή στις χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών Ταμείων, για δάνεια και εγγυήσεις κ.α. Έτσι, το 2009 η ΕΤΕπ αύξησε τις χρηματοδοτήσεις της στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Σχεδίου για την ανάκαμψη της οικονομίας σε 79 δις. Το 37% ή 29 δις διοχετεύτηκε στις περιφέρειες σύγκλισης (από 21 δις το 2008).
- Ενεργοποιήθηκαν και επεκτάθηκαν οι Κοινοτικές πρωτοβουλίες JASPERS, JESSICA, JEREMIE και JASMINE. Για παράδειγμα, αυξήθηκαν οι πόροι της πρωτοβουλίας JASPERS κατά 25%.
- Στη δυνατότητα άμεσης σύναψης σύμβασης με την ΕΤΕπ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων, ώστε να διευκολυνθεί και να επιταχυνθεί η χρηματοδότηση επενδύσεων. Τα επόμενα έτη η ΕΤΕπ προτίθεται να εστιάσει τις χρηματοδοτήσεις της σε επιχειρήσεις, τομείς και περιοχές που πλήγηκαν ισχυρότερα από την κρίση όπως στις ΜΜΕ, στις επενδύσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και στις περιφέρειες σύγκλισης.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω αλλαγές και παρεμβάσεις της ΕΕ έχουν περιορισμένο χρονικό ορίζοντα, ορισμένες μάλιστα έχουν λήξει. Οι χώρες της κεντρικής και βόρειας Ευρώπης που έχουν τεθεί σε τροχιά ανάκαμψης θέλουν να πιστεύουν ότι η πολιτική συνοχής εκπλήρωσε την αποστολή της για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης στις Κοινοτικές περιφέρειες. Για τις χώρες με τις περισσότερες περιφέρειες σύγκλισης δεν ισχύει αυτό. Η έξοδος από την κρίση θα διαρκέσει αρκετά έτη ακόμη στις χώρες του μεσογειακού νότου και της ανατολικής και νοτιοανατολικής Ευρώπης. Συνεπώς, είναι απαραίτητο οι παραπάνω προσπάθειες να διατηρηθούν και κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, αλλά και κατά την επόμενη (Bradley/Untiedt 2011).

3.1.4 ΑΜΕΣΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΣΠΑ

Η κρίση της χώρας μας είναι μια κατεξοχήν κρίση υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους (Kotios/Pavlidis 2011). Ο περιορισμός αυτών των μεγεθών και η συνεπαγόμενη ισχυρή ύφεση θέτουν την εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής και του τρέχοντος προγράμματος του ΕΣΠΑ σε δοκιμασία. Ήδη η χώρα, προκειμένου να λάβει δημόσια βοήθεια από τις υπόλοιπες χώρες της ζώνης του Ευρώ και από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, εφαρμόζει στο πλαίσιο των Μνημονίων ένα επίπονο πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικής προσαρμογής. Και τα δύο σκέλη του προγράμματος προσαρμογής δημιουργούν νέα δεδομένα για το ΕΣΠΑ και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Ειδικότερα, η δημοσιονομική προσαρμογή, μεταξύ άλλων, συνεπάγεται (Κότιος/Γαλανός/Ρουκανάς 2012):

- Μείωση των κρατικών καταναλωτικών δαπανών και των κρατικών επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων με αποτέλεσμα τη μείωση της συνολικής εσωτερικής ζήτησης, με αρνητικές συνέπειες για την εξέλιξη του ΑΕΠ και θετικές για το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Σε συνδυασμό με την μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των συνολικών ακαθάριστων επενδύσεων αναμένεται συνέχιση της ισχυρής ύφεσης. Συνολικά, μετά το 2008 η χώρα απώλεσε πάνω από το 20% του ΑΕΠ της.
- Μείωση των δημόσιων επενδύσεων με αρνητικές συνέπειες στις συνολικές επενδύσεις της χώρας. Ήδη το 2011 ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων του 2011 είναι μειωμένος κατά 900 εκ Ευρώ έναντι του αντίστοιχου του 2010 (8,5 δις το 2011 έναντι 9,4 δις το 2010). Σύμφωνα με την Τρίτη αναθεώρηση του Μνημονίου, το 2012 θα υπάρξει περαιτέρω περικοπή της εγχώριας χρηματοδότησης για επενδύσεις ύψους 500 εκ. Ευρώ. Σύμφωνα με τις πρόσφατες προβλέψεις του Μνημονίου, οι ακαθάριστες δημόσιες επενδύσεις θα μειώνονται μέχρι και το 2012, ενώ θα βρίσκονται κάτω από τα επίπεδα του 2010 και πολύ κάτω από τα επίπεδα του 2009 μέχρι και το 2014.

Από την άλλη, το Μνημόνιο περιλαμβάνει και μια σειρά από διαρθρωτικές παρεμβάσεις για αύξηση της ευελιξίας και αποτελεσματικότητας του κράτους, για περιορισμό της σπατάλης και της κακοδιαχείρισης σε μια σειρά από τομείς (π.χ. υγεία, ασφάλιση, δημόσιες επιχειρήσεις, ΟΤΑ), για μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, για μεταρρυθμίσεις στην παιδεία, στο οικονομικό περιβάλλον και στην επιχειρηματικότητα, για ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας κ.α. με μακροχρόνια θετικές επιδράσεις στο γενικό πλαίσιο οικονομικής ανάπτυξης. Η ολοκλήρωση αυτών των αλλαγών θα μπορούσε να δημιουργήσει θετικές συνθήκες για την αναπτυξιακή στρατηγική του ΕΣΠΑ και για την περιφερειακή ανάπτυξη.

Το γενικό πλαίσιο της εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης έχει μεταβληθεί, όμως, σημαντικά (αρνητικά) λόγω της κρίσης αλλά και λόγω άλλων εξωγενών εξελίξεων. Οι κυριότερες αυτών των εξελίξεων είναι:

- Ο περιορισμός της ρευστότητας των τραπεζών και μείωση των χρηματοδοτήσεων για κατανάλωση και επενδύσεις, με παράλληλη αύξηση των επιτοκίων χορηγήσεων.
- Η φυγή κεφαλαίων από τη χώρα λόγω της ανασφάλειας των καταθετών και για κερδοσκοπία.
- Δραστική μείωση της εισροής κεφαλαίων για άμεσες ξένες επενδύσεις και για δάνεια.
- Η έξοδος πολλών ξένων επιχειρήσεων (πολυεθνικών) από την Ελλάδα.
- Η μείωση της ζήτησης σε ορισμένες χώρες προορισμού ελληνικών εξαγωγών (π.χ. χώρες Βαλκανικής, Ιταλία).
- Η μείωση των εισπράξεων από τον τουρισμό λόγω μείωσης των εισοδημάτων ή και μείωσης δαπανών σε πολλές χώρες προέλευσης επισκεπτών, αλλά και λόγω του αρνητικού κλίματος και της αρνητικής εικόνας της χώρας μας.
- Οι εσωτερικές κοινωνικές αναταραχές με αρνητικές συνέπειες για το γενικό οικονομικό περιβάλλον και την ελκυστικότητα της χώρας.
- Η όξυνση κοινωνικών προβλημάτων όπως της ανεργίας, του οικονομικού και κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας.
- Οι εξωτερικές διαταραχές με αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομική μεγέθυνση, στον πληθωρισμό και στις προοπτικές αύξησης των εξαγωγών της χώρας μας όπως η καλπάζουσα αύξηση των τιμών του πετρελαίου και η κρίση στις αραβικές χώρες της Β. Αφρικής και της Μέσης Ανατολής.

Μακρο-οικονομικές προβλέψεις για την ελληνική οικονομία

	2009	2010	2011	2012	2013
ΑΕΠ (ετήσια μεταβολή)	-3,3	-3,5	-6,9	-4,7	0,0
Ιδιωτική κατανάλωση (ετήσια μεταβολή)	-1,3	-3,6	-7,1	-5,7	-1,1
Ακαθάριστες επενδύσεις (ετήσια μεταβολή)	-15,2	-15,0	-20,7	-6,6	6,7
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (ετήσια μεταβολή)	-19,5	4,2	-0,3	3,2	5,4
Ανεργία	9,5	12,6	17,7	19,7	19,6
Έλλειμμα προϋπολογισμού Γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)	-15,6	-10,3	-9,1	-7,3	-8,4

Τα νέα δεδομένα εγείρουν ερωτήματα σχετικά με την εγκυρότητα της αναπτυξιακής στρατηγικής του ΕΣΠΑ, τη δυνατότητα υλοποίησης των ΕΠ αλλά και την αποτελεσματικότητα αυτών. Επίσης, τίθενται ερωτήματα σχετικά με τις νέες απειλές και τις νέες δυναμικές που μπορούν να αναπτυχθούν στις περιφερειακές οικονομίες λόγω της κρίσης.

Το ΕΣΠΑ σχεδιάστηκε και υιοθετήθηκε αρκετά πριν ξεσπάσει η οικονομική κρίση (2005-6). Συνεπώς, το περιβάλλον εκείνης της περιόδου ήταν πολύ διαφορετικό. Η αναπτυξιακή στρατηγική του ΕΣΠΑ αποτυπώνεται στα εξής:

«Στόχος είναι η διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της χώρας, η διατήρηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και η αύξηση της παραγωγικότητας σε επίπεδα υψηλότερα του μέσου κοινοτικού όρου για την τόνωση της απασχόλησης, την επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς. Η Ελλάδα της νέας περιόδου 2007-2013 στοχεύει στην ανάδειξή της σε μια εξωστρεφή χώρα με ισχυρή διεθνή παρουσία με ανταγωνιστική και παραγωγική οικονομία. Μία Ελλάδα με έμφαση στην εκπαίδευση και τους νέους, στην ποιότητα, στην τεχνολογία και την καινοτομία, στο σεβασμό του περιβάλλοντος».

Η στρατηγική του ΕΣΠΑ είναι αναπτυξιακή, δηλαδή μια μακροπρόθεσμη διαδικασία αλλαγής όλων των όρων και των συνθηκών της οικονομίας και της κοινωνίας. Δεν πρόκειται για ένα εργαλείο της συγκυριακής οικονομικής πολιτικής. Κατά συνέπεια, στα βασικά του σημεία ο παραπάνω στρατηγικός στόχος του ΕΣΠΑ θα μπορούσε να διατηρηθεί. Θα έπρεπε όμως να τροποποιηθεί στο σημείο που αναφέρεται στη «διατήρηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης» με φράσεις όπως «η επαναφορά της χώρας σε γρήγορους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης» ή «η αναστροφή της ύφεσης και η επιστροφή της χώρας σε θετικούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης». Επίσης, μεγαλύτερη έμφαση θα μπορούσε να δοθεί σε ζητήματα όπως οι διαρθρωτικές προσαρμογές και η αντιμετώπιση του ζητήματος της ανεργίας.

Παρά την κρίση και το νέο αρνητικό περιβάλλον, οι θεματικές προτεραιότητες του ΕΣΠΑ μάλλον εξακολουθούν να έχουν ισχύ. Για την έξοδο της Ελλάδας από την τρέχουσα ύφεση και για την αντιμετώπιση των ανταγωνιστικών της μειονεκτημάτων, αναγκαία κρίνονται η αύξηση των εξαγωγών, η αύξηση των άμεσων ξένων επενδύσεων και η αύξηση της συνολικής εθνικής αποταμίευσης. Για το λόγο αυτό απαιτούνται προσπάθειες βελτίωσης των εσωτερικών παραγόντων της ανταγωνιστικότητας όπως είναι οι τιμές, οι μισθοί και οι μη τιμολογιακοί παράγοντες της ανταγωνιστικότητας. Μόνον έτσι θα αντιμετωπισθεί το πρόβλημα του δεύτερου μεγάλου

ελλείμματος της χώρας που είναι το διαχρονικό έλλειμμα διεθνούς ανταγωνιστικότητας και ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Έτσι, θα μπορούσε να συμπεριληφθεί μια νέα θεματική προτεραιότητα που να αναφέρεται στη βελτίωση όλων των παραγόντων που προσδιορίζουν την ανταγωνιστικότητα της χώρας μας καθώς και στην αύξηση της εξωστρέφειας, παρόλο που έως ένα βαθμό συμπεριλαμβάνονται στους γενικούς στόχους του ΕΣΠΑ, οι οποίοι εξακολουθούν να είναι διατηρήσιμοι.

Μια κρίση με την εμβέλεια αυτής της ελληνικής, είναι αυτονόητο να επηρεάζει την υλοποίηση ενός αναπτυξιακού προγράμματος, όπως το ΕΣΠΑ, λόγω της σχετικά βίαιης δημοσιονομικής και διαρθρωτικής προσαρμογής. Για παράδειγμα, η μείωση των δημόσιων επενδύσεων μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη διασφάλιση της εθνικής χρηματοδότησης για τα έργα και τις παρεμβάσεις των ΕΠ. Το ίδιο ισχύει και για εκείνα τα έργα (π.χ. ενίσχυση ιδιωτικών επενδύσεων) που απευθύνονται σε ιδιωτικούς φορείς και άλλα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αλλά και για τα έργα με αναμενόμενα έσοδα, λόγω της μείωσης των τραπεζικών χρηματοδοτήσεων, αλλά και των προβλημάτων ρευστότητας που αντιμετωπίζουν οι περισσότερες επιχειρήσεις. Επίσης, το πιεστικό πρόβλημα αντιμετώπισης των πολλαπλών επιπτώσεων της κρίσης είναι πιθανό να οδηγήσει σε μια αλλαγή των προτεραιοτήτων της οικονομικής πολιτικής σε βάρος της υλοποίησης των στόχων του ΕΣΠΑ. Η μέχρι τώρα πορεία του ΕΣΠΑ δείχνει ότι δεν υπήρξαν θεμελιώδεις αλλαγές. Απεναντίας, η γρήγορη χρήση των πόρων του ΕΣΠΑ, παρά τα στενά χρηματοδοτικά περιθώρια, έχει αναγορευθεί σε βασικό πυλώνα για την αντιμετώπιση της ύφεσης και για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Έτσι, η ένταξη έργων, η νομική δέσμευση πόρων καθώς και η μέχρι τούδε απορρόφηση δείχνουν ότι η συνολική υλοποίηση του ΕΣΠΑ είναι ικανοποιητική και συγκρίσιμη με αυτή άλλων χωρών της ΕΕ καθώς και με την πορεία της περιόδου 2000-2006. Στην κατεύθυνση αυτή συνέβαλαν οι τροποποιήσεις των Κοινοτικών Κανονισμών (βλέπε παραπάνω) καθώς και οι παρεμβάσεις της ελληνικής κυβέρνησης για απλοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης. Παρόλα αυτά, είναι εφικτή η επιτάχυνση τόσο της δέσμευσης όσο και της απορρόφησης σε ορισμένα τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα τα οποία εμφανίζουν υστέρηση. Σημειώνεται, ότι η αύξηση της απορρόφησης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων έχει συμπεριληφθεί και στο Μνημόνιο, γεγονός που παρέχει πρόσθετη διασφάλιση της εύρυθμης υλοποίησής του. Για παράδειγμα, το πρώτο Μνημόνιο περιλαμβάνει μέτρα για την αύξηση της απορροφητικότητας μέσω επιτάχυνσης των διαδικασιών κατακύρωσης συμβάσεων, απαλλοτριώσεων γης, αδειοδοτήσεων από το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, αναγνωρίζοντας μια από τις παθογένειες στην απορρόφηση των πόρων που είναι η απουσία πλήρων μελετών. Επιπροσθέτως, για τον έλεγχο της προόδου απορρόφησης το Μνημόνιο θέτει συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους, τη διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων καθώς και την υποβολή στην Επιτροπή από την Ελλάδα 5 μεγάλων προγραμμάτων ανά εξάμηνο.

Ποσοτικοί στόχοι του Μνημονίου για το ΕΣΠΑ

	2010	2011	2012	2013
ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής	Στόχος: 2.330,0 Αποτέλεσμα: 2.372,4	2.600	2.850	3.000
ΕΚΤ	Στόχος: 420,0 Αποτέλεσμα: 447,6	750	880	890
Στόχος Α' Εξαμήνου		1.105	1.231	1.284
Στόχος Β' Εξαμήνου		2.245	2.499	2.606
Συνολικός ετήσιος στόχος	Στόχος: 2.750 Αποτέλεσμα: 2.820	3.350	3.730	3.890

Η αποτελεσματικότητα του ΕΣΠΑ εξαρτάται από πολλούς παράγοντες όπως τις εσωτερικές συνθήκες υποδοχής και το γενικό οικονομικό κλίμα, τις πολλαπλασιαστικές επιδράσεις των επενδύσεων, την ενίσχυση των ιδιωτικών επενδύσεων με τη μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων, την αύξηση των παραγόντων ανταγωνιστικότητας, τη συμβολή του στην αύξηση της παραγωγικότητας, τη βελτίωση των όρων ποιότητας ζωής κ.α. Η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής συνοχής είναι ένα εγχείρημα με πάρα πολλές μεθοδολογικές δυσκολίες. Όσον αφορά τη συνολική συμβολή του στην οικονομική μεγέθυνση, δεν θα πρέπει να υπερεκτιμάται η επίπτωσή του, δεδομένου ότι οι ετήσιες δαπάνες στη χώρα μας είναι περίπου της τάξεως του 1,2% - 2% του ΑΕΠ και με δεδομένο ότι ένα μεγάλο μέρος αυτών των δαπανών επιστρέφει στο εξωτερικό με τη μορφή εισαγωγών υπηρεσιών και αγαθών. Παρ' όλο που δεν υπάρχουν τα αποτελέσματα των ενδιάμεσων εκθέσεων αξιολόγησης, καθώς και ειδικές επιστημονικές έρευνες, εκτιμάται ότι πιθανόν η κρίση της χώρας να έχει ορισμένες αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ, για λόγους όπως:

- Αρνητικό γενικό οικονομικό κλίμα και μείωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας.
- Μείωση της δυνατότητας μόχλευσης ιδιωτικών κεφαλαίων.
- Λανθασμένες επενδυτικές αποφάσεις λόγω στρέβλωσης των τιμών και της διαφορετικής κλαδικής δυναμικής.
- Αμβλυνση των πολλαπλασιαστικών επιδράσεων λόγω μείωσης της κατανάλωσης και της αναμενόμενης ενίσχυσης της αποταμιευτικής συμπεριφοράς.

- Αύξηση των εισαγωγών κεφαλαιουχικών αγαθών λόγω κρίσης της αντίστοιχης ελληνικής βιομηχανίας.
- Αύξηση των πληρωμών σε ξένες κατασκευαστικές εταιρείες λόγω κρίσης των ελληνικών, κυρίως, λόγω της έντονης μείωσης της χρηματοδότησής τους από τις τράπεζες και των καθυστερήσεων στις πληρωμές από το Δημόσιο.
- Μείωση συμπληρωματικών έργων λόγω μείωσης των επενδύσεων του εθνικού σκέλους του Προϋπολογισμού.
- Ενδεχόμενη πίεση για αύξηση των «μαλακών» (soft) προγραμμάτων με πιο έντονο το καταναλωτικό στοιχείο και μια άμεση επίδραση στη ζήτηση σε βάρος των «σκληρών» (hard).

Επίσης, η αποτελεσματικότητα στην επίτευξη του βασικού στόχου της περιφερειακής σύγκλισης μπορεί να μειωθεί ή και να υπάρξει ενίσχυση της απόκλισης λόγω της επένεργειας αντίρροπων δυναμικών της αγοράς.

3.1.5 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ

Καταρχάς είναι απολύτως εύλογη η διαπίστωση ότι η κρίση έχει διαφορετικές επιδράσεις σε διαφορετικές περιφέρειες (Assembly of European Regions 2009). Οι επί μέρους περιφερειακές οικονομίες διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το μέγεθος, την ανταγωνιστικότητα, τις οικονομικές και κοινωνικές διαρθρώσεις, την ποσότητα και ποιότητα των συντελεστών παραγωγής, το βαθμό εξωστρέφειας, το σύστημα περιφερειακής διακυβέρνησης, τον πολιτισμό, τις δημογραφικές διαρθρώσεις, το ανθρώπινο δυναμικό, τη γεωγραφική θέση, το επίπεδο ανάπτυξης και καινοτομίας κλπ. Γενικά, οι περιφερειακές επιπτώσεις της κρίσης αναμένεται να είναι συγκριτικά ισχυρότερες σε περιφέρειες:

- Με έντονο εξαγωγικό προσανατολισμό, δηλαδή με μεγάλη συμμετοχή των εξαγόμενων αγαθών στην συνολική περιφερειακή παραγωγή λόγω της μείωσης της παγκόσμιας ζήτησης και του διεθνούς εμπορίου (π.χ. Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας).
- Με υψηλό ποσοστό βιομηχανικών προϊόντων και ειδικά βιομηχανικών επενδυτικών αγαθών (π.χ. μηχανές, μεταλλικά προϊόντα), ενδιάμεσων προϊόντων (π.χ. εξαρτήματα για την αυτοκινητοβιομηχανία, χημικές πρώτες ύλες), βιομηχανικών καταναλωτικών αγαθών διαρκείας (π.χ. ηλεκτρικά και ηλεκτρονικά είδη, έπιπλα) και μεταφορικών μέσων (π.χ. βιομηχανία οχημάτων, ναυπηγική, αεροπορική βιομηχανία).

- Με προηγούμενο υψηλό επίπεδο κατασκευαστικής δραστηριότητας (π.χ. κατοικιών) και ύπαρξης ισχυρού κλάδου παραγωγής και εμπορίας δομικών υλικών.
- Με εξάρτηση από τον τουρισμό και την αναψυχή, αλλά και από άλλες ειδικές κατηγορίες υπηρεσιών όπως συμβουλευτικών, διαφημιστικών, τεχνικών, μεταφορικών, εμπορικών, πληροφορικής και επικοινωνιών, χρηματοπιστωτικών κ.α.
- Με εξάρτηση από ξένες άμεσες επενδύσεις, από διεθνείς υπεργολαβίες και outsourcing.
- Με εξάρτηση από διεθνείς μεταφορές και διαμετακομιστικές υπηρεσίες (π.χ. πόλεις λιμάνια).
- Με μεγάλο βαθμό εξάρτησης από έναν περιορισμένο αριθμό κλάδων παραγωγής με διεθνή προσανατολισμό.
- Με χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης, διαρθρωτικά προβλήματα και περιορισμένες δυνατότητες χρηματοδότησης δομών στήριξης επιχειρήσεων και εργαζομένων.

Οι παραπάνω υποθέσεις επαληθεύονται από σχετική εμπειρική έρευνα που διενήργησε η Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης (Assembly of European Regions, AER) σε 24 περιφέρειες 13 χωρών της Ευρώπης τον Μάιο του 2009 (Assembly of European Regions 2009, ESPON 2009). Παράλληλα, διαπιστώθηκαν τα κοινά προβλήματα όπως αυτά της αυξανόμενης ανεργίας, της μείωσης της ζήτησης και των επενδύσεων, της μείωσης της χρηματοδότησης των ΜΜΕ και των νοικοκυριών κ.α. Για την Ελλάδα αναμένονται τα αποτελέσματα σχετικής μελέτης που ανέθεσε το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας προκειμένου να συναχθούν ασφαλή συμπεράσματα.

3.2 Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ «ΕΥΡΩΠΗ 2020» ΩΣ ΥΠΕΡΤΕΡΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ;

3.2.1 ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ «ΕΥΡΩΠΗ 2020»

Ως συνολική απάντηση στην κρίση και ως στρατηγική ανάκαμψης, η Ένωση υιοθέτησε το 2010 τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» (European Commission 2010a). Η «Ε2020» είναι ουσιαστικά διάδοχος της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, ορίζει συγκεκριμένους και περιοριστικούς Στόχους, Προτεραιότητες και «Εμβληματικές Πρωτοβουλίες», έχει άμεση εφαρμογή υπό αυστηρή παρακολούθηση και έλεγχο και βρίσκεται σε μια διαδικασία ταχύτατης εξειδίκευσής της.

Για την παρακολούθηση της προόδου της στρατηγικής «Ε2020» έχουν συμφωνηθεί 5 στόχοι - τίτλοι που αφορούν το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Οι πληροφορίες στα παρακάτω

προέρχονται από τη σχετική ιστοσελίδα της Ευρ. Επιτροπής: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm). Η εφαρμογή της στρατηγικής θα προσαρμοστεί στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε κράτους μέλους, μέσω μετάφρασης των στόχων - τίτλων σε εθνικό επίπεδο, δια των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) και των εθνικών Προγραμμάτων Σταθερότητας και Σύγκλισης (ΠΣΣ). Οι εθνικοί στόχοι πρέπει να αντικατοπτρίζουν τις διαφορετικές καταστάσεις και συνθήκες αλλά και τη φιλοδοξία κάθε κράτους-μέλους να συμβάλει στη συνολική ευρωπαϊκή προσπάθεια. Στη συνέχεια παρατίθενται οι 5 στόχοι για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με ορίζοντα το έτος 2020 και σχολιάζεται το σημείο εκκίνησης της Ελλάδας σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία της Eurostat).

1. *Απασχόληση: ποσοστό 75% του πληθυσμού ηλικίας 20-64.*

Το 2009 το ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ανήλθε στο 69% στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντίστοιχα το ποσοστό την Ελλάδα ήταν στο 66%, ή αλλιώς στο 95% του Ευρωπαϊκού επιπέδου.

2. *Έρευνα, Ανάπτυξη και Καινοτομία: ποσοστό 3% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ να επενδύεται σε ΕΑΚ.*

Στο σύνολο της ΕΕ-27 οι επενδύσεις σε ΕΑΚ αντιπροσώπευαν το 1,96% του ΑΕΠ για το 2009. Το αντίστοιχο ποσοστό για την Ελλάδα το 2008 (τελευταίο διαθέσιμο έτος) ήταν 0,58% του ΑΕΠ, επίδοση η οποία βρίσκεται μόλις στο 31% της Ε.Ε.

3. *Κλιματική αλλαγή / ενέργεια (στόχος «20/20/20»):*

3.α. 20% μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου σε σχέση με το 1990 (ή ακόμα και 30% αν επιτευχθεί μια ικανοποιητική διεθνής συμφωνία σε συνέχεια της συμφωνίας του Κιότο).

Σε επίπεδο ΕΕ-27 η μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου μέχρι το 2008 έφτασε στο 11,3% σε σχέση με το 1990. Αντίθετα στην Ελλάδα καταγράφεται αύξηση των εκπομπών κατά 22,8% για το ίδιο χρονικό διάστημα.

3.β. 20% ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας(ΑΠΕ):

Ο συγκεκριμένος δείκτης μετρά το μερίδιο των ΑΠΕ στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας. Για το σύνολο της ΕΕ-27 το μερίδιο των ΑΠΕ το 2008 ανερχόταν στο 10,3%. Αντίστοιχα στην Ελλάδα οι ΑΠΕ συμμετείχαν κατά 8% στην κάλυψη της τελικής κατανάλωσης ενέργειας, επίδοση που βρισκόταν στο 90% της ΕΕ-27. Ο εθνικός στόχος για το 2020 σύμφωνα με την Οδηγία 28/2009 προσδιορίστηκε στο 18%, αλλά με το νέο Σχέδιο Δράσης για τις ΑΠΕ ο στόχος επανακαθορίστηκε στο 20%.

3.γ. 20% αύξηση στην ενεργειακή απόδοση.

Ως προσωρινός δείκτης χρησιμοποιείται η ενεργειακή ένταση της οικονομίας, μετρούμενη ως λόγος της εγχώριας ακαθάριστης κατανάλωσης ενέργειας (σε kg ισοδύναμα πετρελαίου) προς το ΑΕΠ (σε 1.000€). Σύμφωνα με αυτά η ενεργειακή ένταση της ευρωπαϊκής οικονομίας ΕΕ-27 για το 2008 υπολογίζεται σε 167 kg. ισ.π. ανά 1.000€ του ΑΕΠ. Για την Ελλάδα ο δείκτης ανερχόταν στο 170, ή αλλιώς στο 98% της ευρωπαϊκής επίδοσης.

4. Εκπαίδευση:

4.α. Μείωση της εγκατάλειψης της σχολικής εκπαίδευση κάτω από το 10%.

Ο δείκτης μετρά το ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας 18-24 που διαθέτει, το πολύ, κατώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και δε βρίσκεται σε άλλη διαδικασία εκπαίδευσης ή κατάρτισης. Το 2009 το ποσοστό εγκατάλειψης στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν στο 14,4%, ενώ στην Ελλάδα στο 14,5%.

4.β. Τουλάχιστον το 40% του πληθυσμού ηλικίας 30-34 με τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Το 2009 το 32,3% του πληθυσμού ηλικίας 30-34 της Ευρωπαϊκής Ένωσης διέθετε τριτοβάθμια εκπαίδευση. Στην Ελλάδα το αντίστοιχο ποσοστό ανερχόταν στο 26,5%, δηλαδή στο 82% της επίδοσης της ΕΕ-27.

5. *Φτώχεια / κοινωνικός αποκλεισμός: τουλάχιστον 20 εκατομμύρια λιγότεροι άνθρωποι σε συνθήκες ή κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.*

Ο δείκτης μετρά το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται είτε σε κίνδυνο φτώχειας ή/και σε στέρηση αγαθών ή/και σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας. Το 2009 το 23% του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρισκόταν σε συνθήκες ή κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Το αντίστοιχο ποσοστό του πληθυσμού της Ελλάδας ανερχόταν στο 27,6%, επίδοση που βρίσκεται στο 84% του δείκτη της ΕΕ-27.

Η «Ε2020» θα υλοποιηθεί κατά Θεματικές Ενότητες δια των «Εμβληματικών Πρωτοβουλιών» της (Flagship Initiatives), ως εξής:

Θ.Ε. Έξυπνη ανάπτυξη:

- Ψηφιακή Agenda («Θεματολόγιο») για την Ευρώπη
- Ένωση της Καινοτομίας
- Νεολαία σε κίνηση

Θ.Ε. Βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη:

- Ευρώπη των αποδοτικών πόρων

- Βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης

Θ.Ε. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς:

- Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας
- Ευρωπαϊκή πλατφόρμα κατά της φτώχειας

Οι πλέον εξειδικευμένες προς το παρόν που αφορούν αμεσότερα την Πολιτική της Συνοχής φαίνονται να είναι οι ακόλουθες.

Ένωση της Καινοτομίας

Η πολιτική για την E&TA αποτελεί έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της στρατηγικής εντασσόμενη στην θεματική προτεραιότητα της έξυπνης ανάπτυξης. Η έμφαση που αποδίδεται στην E&TA και καινοτομία αποτυπώνεται στην Εμβληματική Πρωτοβουλία της Επιτροπής: «Ένωση της Καινοτομίας» που έχει ως στόχο να επιταχύνει την πρόοδο προς την επίτευξη του στόχου της επένδυσης του 3% του ΑΕΠ της Ένωσης στην E&TA. Βασική πρόκληση που τίθεται από την Πρωτοβουλία είναι η περισσότερο στρατηγική προσέγγιση της καινοτομίας, ώστε να αποτελέσει έναν πρωταρχικό στόχο πολιτικής στον οποίο θα είναι σχεδιασμένα να συνεισφέρουν εργαλεία πολιτικής, μέτρα και χρηματοδοτήσεις, και για τον οποίο οι εθνικές/περιφερειακές πολιτικές θα είναι ευθυγραμμισμένες και αλληλοενισχυόμενες. Στο πλαίσιο αυτό τονίζεται η ανάγκη συνολικής αξιοποίησης του ΕΤΠΑ για την ανάπτυξη ικανοτήτων έρευνας και καινοτομίας σε όλη την Ε.Ε., στην βάση περιφερειακών στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης. Για την επίτευξη των στόχων αναγνωρίζεται ότι θα πρέπει ο κύκλος της καινοτομικής διαδικασίας να περιλαμβάνει όλους τους δρώντες και όλες τις περιφέρειες: όχι μόνο τις περιοχές υψηλής τεχνολογίας αλλά όλες τις περιφέρειες και τα κράτη μέλη, το καθένα επικεντρωμένο στις δυνατότητές του και σε εταιρική σχέση με τα υπόλοιπα επίπεδα διακυβέρνησης.

Οι κυριότερες δεσμεύσεις που θέτει η «Ένωση Καινοτομίας» για τα κράτη μέλη είναι οι εξής:

- Μέχρι το 2011 να διέθεταν στρατηγικές για κατάρτιση ικανού αριθμού ερευνητών για επίτευξη των εθνικών στόχων και προώθηση ελκυστικών συνθηκών απασχόλησης σε ερευνητικά ιδρύματα.
- Μέχρι το 2015 να έχουν ολοκληρώσει ή εκκινήσει 60% της κατασκευής των ευρωπαϊκών ερευνητικών υποδομών προτεραιότητας όπως ορίζονται στο Ευρωπαϊκό Φόρουμ Στρατηγικής για τις Ερευνητικές Υποδομές (ESFRI).
- Από το 2011 να προβλέπουν αποκλειστικό προϋπολογισμό για προ-εμπορικές προμήθειες και δημόσιες προμήθειες καινοτόμων αγαθών και υπηρεσιών.
- Μέχρι το 2012 να έχουν εγκαθιδρύσει ολοκληρωμένες πολιτικές για εξασφάλιση διαμονής-

εργασίας ηγετικών ακαδημαϊκών και ερευνητών και καινοτόμων καθώς και την προσέλκυση υπηκόων τρίτων χωρών υψηλής εξειδίκευσης.

- Να διεξάγουν το 2011 αυτο-αξιολόγηση των συστημάτων έρευνας και καινοτομίας, με βάση την Πρωτοβουλία και να αναγνωρίσουν βασικές προκλήσεις και κρίσιμες μεταρρυθμίσεις στα ΕΠΜ.

Βιομηχανική Πολιτική για την εποχή της Παγκοσμιοποίησης

Η βιομηχανία βρίσκεται στο προσκήνιο του νέου αναπτυξιακού μοντέλου της ευρωπαϊκής οικονομίας, όπως περιγράφεται στην «Ε2020», εντασσόμενη στην θεματική προτεραιότητα της βιώσιμης ανάπτυξης. Η εμβληματική πρωτοβουλία «Βιομηχανική Πολιτική για την Εποχή της Παγκοσμιοποίησης» αποτυπώνει τη σημασία μιας ισχυρής και ακμάζουσας βιομηχανικής βάσης για την προώθηση πιο ανταγωνιστικής οικονομίας. Βασικές προκλήσεις βιομηχανικής πολιτικής είναι οι ευκαιρίες της παγκοσμιοποίησης και η πράσινη – χαμηλού άνθρακα – οικονομία. Στον πυρήνα της βρίσκονται η δημιουργία, ανάπτυξη και διεθνοποίηση των ΜΜΕ και η αύξηση της παραγωγικότητας σε όλη την αλυσίδα αξίας και εφοδιασμού της μεταποίησης και των συναφών υπηρεσιών. Συνοπτικά η «Βιομηχανική Πολιτική για την Εποχή της Παγκοσμιοποίησης» καλεί τα Κράτη Μέλη:

- Να διασφαλίσουν την αξιολόγηση των επιπτώσεων στην ανταγωνιστικότητα των προτάσεων της πολιτικής και να υλοποιήσουν «έλεγχο καταλληλότητας» της νομοθεσίας τους.
- Να υλοποιήσουν την Πράξη Μικρών Επιχειρήσεων (Small Business Act) και να προβούν σε περαιτέρω βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.
- Να αναπτύξουν και να μοιραστούν καλές πρακτικές σε σχήματα διακυβέρνησης για πρόσβαση σε χρηματοδότηση, ιδιαίτερα για τις ΜΜΕ και την καινοτομία, με ορίζοντα το 2012.
- Να εφαρμόσουν άμεσα το Τρίτο Πακέτο Εσωτερικής Αγοράς Ενέργειας.
- Να προωθήσουν στενότερη συνεργασία μεταξύ των πολιτικών για τις κύριες τεχνολογίες ευρείας διάδοσης (νανοτεχνολογία, βιοτεχνολογία, προηγμένα υλικά) και να μεγιστοποιήσουν τις συνέργιες και συμπληρωματικότητες στην εξάπλωση της τεχνολογίας.
- Να αξιοποιήσουν το εργαλείο Κρατικών Ενισχύσεων του Άρθρου 107(3)(b) ΤFEU για την εκτέλεση σημαντικών έργων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.
- Να προωθήσουν στενότερη συνεργασία μεταξύ των πολιτικών για τις περιβαλλοντικές τεχνολογίες και να μεγιστοποιήσουν συνέργιες και συμπληρωματικότητες στην εξάπλωση της τεχνολογίας, συμπεριλαμβάνοντας πολιτικές για την ώθηση της ζήτησης στην οικο-καινοτομία.

Ευρώπη των αποδοτικών πόρων

Η ενεργειακή πρόκληση αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες δοκιμασίες που αντιμετωπίζει η Ε.Ε.. Ως εκ τούτου έχει αναπτύξει κοινή ενεργειακή πολιτική οι στόχοι της οποίας έχουν θεσπιστεί με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας (ασφάλεια εφοδιασμού, ανταγωνιστικότητα και βιωσιμότητα) που υποστηρίζουν πλήρως τη θεματική προτεραιότητα της βιώσιμης ανάπτυξης της Στρατηγικής «Ε2020» και τις επιμέρους δράσεις για βιομηχανική ανταγωνιστικότητα, καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και καθαρή και αποδοτική ενέργεια. Η εμβληματική πρωτοβουλία «Ευρώπη των αποδοτικών πόρων» επιδιώκει επιτάχυνση των διαδικασιών για επίτευξη των στόχων για 20% μείωση των αερίων του θερμοκηπίου, 20% ποσοστό των ΑΠΕ και 20% αύξηση στην ενεργειακή απόδοση, παρέχοντας ολοκληρωμένο πλαίσιο για πολιτικές που υποστηρίζουν μετάβαση σε οικονομία αποδοτικής χρήσης πόρων και χαμηλών εκπομπών άνθρακα με αποσύνδεση της ανάπτυξης από την χρήση ενέργειας. Οι βασικές συνιστώσες της αποτελούνται από μια σειρά συντονισμένων «χαρτών πορείας», στρατηγικών ή/και μέτρων σε βιομηχανία, μεταφορές, χρήση πρώτων υλών, γεωργία, αλιεία, εξασφάλιση βιοποικιλότητας και περιφερειακής ανάπτυξης. Η πρωτοβουλία καλεί τα Κράτη Μέλη:

- Να απομακρύνουν σταδιακά επιδοτήσεις βλαπτικές προς το περιβάλλον, με εξαίρεση για τα άτομα που έχουν κοινωνική ανάγκη.
- Να αναπτύξουν έξυπνες, αναβαθμισμένες, αλληλοσυνδεδεμένες ενεργειακές και μεταφορικές υποδομές και να αξιοποιήσουν στο έπακρο Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).
- Να διασφαλίσουν συντονισμένη υλοποίηση έργων υποδομής που ανήκουν στον πυρήνα της Ε.Ε. και συνεισφέρουν καθοριστικά στην αποδοτικότητα του συνολικού συστήματος μεταφορών της Ε.Ε.
- Να επικεντρωθούν στην αστική διάσταση των μεταφορών, όπου παράγεται μέγα μέρος συμφόρησης και εκπομπών.
- Να χρησιμοποιήσουν κανονισμούς, πρότυπα κτιριακής απόδοσης και εργαλεία της αγοράς, όπως φορολόγηση, επιδοτήσεις και προμήθειες για μείωση της χρήσης ενέργειας και πόρων και να χρησιμοποιήσουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία για επενδύσεις σε ενεργειακή αποδοτικότητα δημόσιων κτιρίων και πιο αποδοτική ανακύκλωση.
- Να δώσουν έμφαση στην εγκαθίδρυση μηχανισμών υποστήριξης των ΜΜΕ για εφαρμογή σχημάτων ενεργειακής διαχείρισης.
- Να αναζητήσουν τρόπους ανταμοιβής μέσω βελτιωμένης πρόσβασης στη δημόσια χρηματοδότηση των Κρατών Μελών και περιφερειών που εμπλέκονται εποικοδομητικά και

εξυπηρετούν την έγκαιρη κατασκευή έργων ενεργειακής υποδομής «ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος».

Ψηφιακή Agenda για την Ευρώπη

Στη θεματική προτεραιότητα της έξυπνης ανάπτυξης εντάσσονται οι δράσεις για τη συνολική αξιοποίηση των οικονομικών και κοινωνικών ωφελειών της ψηφιακής κοινωνίας. Η καθοριστική συμβολή των ΤΠΕ αναδεικνύεται στην εμβληματική πρωτοβουλία «Ψηφιακή Ατζέντα για την Ευρώπη», με στόχο την εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων μιας ενιαίας ψηφιακής αγοράς για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά και για την επιτάχυνση της ανάπτυξης του διαδικτύου υψηλών και υπερ-υψηλών ταχυτήτων καθώς και των διαλειτουργικών εφαρμογών. Οι δράσεις της Πρωτοβουλίας είναι πολύ συγκεκριμένες και πρέπει να οδηγήσουν στην επίτευξη των εξής ποσοτικών στόχων:

Για την Ευρυζωνικότητα:

- Βασική ευρυζωνική κάλυψη για το 100% των πολιτών της Ε.Ε. μέχρι το 2013.
- Γρήγορη ευρυζωνική κάλυψη (> 30Mbps) για το 100% των πολιτών της Ε.Ε. μέχρι το 2020.
- Περισσότερο από 50% νοικοκυριών με συνδρομή σε ευρυζωνικά δίκτυα υπερ-υψηλής ταχύτητας (πάνω από 100Mbps).

Για την Ενιαία ψηφιακή αγορά:

- 50% του πληθυσμού να κάνει online αγορές μέχρι το 2015.
- 20% του πληθυσμού να κάνει online διασυνοριακές αγορές μέχρι το 2015.
- 33% των ΜΜΕ να διεξάγουν online προμήθειες/πωλήσεις μέχρι το 2015.

Για την Ψηφιακή ενσωμάτωση:

- Αύξηση της τακτικής χρήσης του διαδικτύου από 60% σε 75% μέχρι το 2015 και για τις μειονεκτικές ομάδες από 41% σε 60%.
- Μείωση ποσοστού του πληθυσμού που δεν έχει χρησιμοποιήσει ποτέ το διαδίκτυο στο 15% μέχρι το 2015.

Ως προς τις Δημόσιες υπηρεσίες:

- 50% των πολιτών να χρησιμοποιούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και εξ αυτών πάνω από τους μισούς να επιστρέφουν συμπληρωμένες αιτήσεις μέχρι το 2015.

Ως προς την Έρευνα και Καινοτομία:

- Διπλασιασμός της δημόσιας δαπάνης σε 11 δις.€.

Ως προς την Οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα:

- Μείωση τουλάχιστον κατά 20% της χρήσης ενέργειας για φωτισμό μέχρι το 2020

Agenda για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί ήδη από το 2008 την πρωτοβουλία «Νέες δεξιότητες για νέες θέσεις εργασίας» η οποία είναι συνεχιζόμενη και η οποία στο πλαίσιο της επιτάχυνσης της επίτευξης των παραπάνω στόχων της Στρατηγικής «E2020» συνίσταται στην εμβληματική πρωτοβουλία «*Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας*». Επιπλέον η πρωτοβουλία λειτουργεί καταλυτικά για την επίτευξη των στόχων της μείωσης του ποσοστού πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου και αύξηση του ποσοστού ολοκλήρωσης τριτοβάθμιας ή ισοδύναμης εκπαίδευσης. Συνολικός στόχος της είναι να δώσει τη δυνατότητα στο εργατικό δυναμικό να προσαρμόζεται σε νέες συνθήκες και εν δυνάμει αλλαγές καριέρας. Οι βασικές προτεραιότητες που θέτει είναι:

- Καλύτερη λειτουργία των αγορών εργασίας: οι πολιτικές ευελιξίας με ασφάλεια να επανεξεταστούν και να προσαρμοστούν στο νέο πλαίσιο που δημιουργήθηκε μετά την κρίση, να επιταχυνθεί ο ρυθμός των μεταρρυθμίσεων, να μειωθεί η κατάτμηση της αγοράς εργασίας, να υποστηριχθεί η ισότητα των δύο φύλων και να γίνουν οι μεταβάσεις αποδοτικές.
- Πιο ειδικευμένο εργατικό δυναμικό: επένδυση στα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, έγκαιρη πρόβλεψη των αναγκών σε δεξιότητες, αντιστοίχιση προσόντων με δεξιότητες και παροχή υπηρεσιών καθοδήγησης.
- Καλύτερη ποιότητα των θέσεων εργασίας και καλύτερες συνθήκες εργασίας, ισχυρότερες πολιτικές για προώθηση της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της ζήτησης για εργατικό δυναμικό: επιλεκτικές μειώσεις του μη μισθολογικού κόστους εργασίας, στοχευμένες επιδοτήσεις της απασχόλησης, προώθηση της επιχειρηματικότητας και της αυτοαπασχόλησης, μεταρρυθμίσεις στο πρόγραμμα δια βίου μάθησης και το πρόγραμμα Progress.
- Ευελιξία με ασφάλεια: ενεργητικά μέτρα της αγοράς εργασίας και της δια βίου μάθησης, ενίσχυση των σχετικών «εργαλείων» και φορέων, ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας.
- Αναβάθμιση δεξιοτήτων και προσαρμογή στις ανάγκες: μεταρρύθμιση συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, ανταλλαγή εμπειριών και δημιουργία δικτύων μεταξύ ιδρυμάτων, ερευνητικών κέντρων και επιχειρήσεων, θέσεις εργασίας που σχετίζονται με στροφή της οικονομίας προς οικολογικά πρότυπα, συνέργιες με άλλα μέσα (όπως

Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υψηκών Τρίτων Χωρών) με στόχο να αυξηθεί η συμμετοχή στην απασχόληση και να καταπολεμηθούν οι διακρίσεις.

Η Επιτροπή θα αναθεωρήσει τις προτεραιότητες της Ατζέντας το 2014 και θα τις προσαρμόσει στο νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

Οι «Εμβληματικές Πρωτοβουλίες» σταθερά και με επιταχυνόμενους ρυθμούς συνεχώς εξειδικεύονται πληρέστερα σε κατευθύνσεις πολιτικής και συνιστάται η τακτική παρακολούθηση των σχετικών εγγράφων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ιστότοπος: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

Θα πρέπει οπωσδήποτε να τονιστεί ότι:

- Η Στρατηγική «E2020» ήδη υλοποιείται και αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο για όλες τις πολιτικές της Ένωσης. Κατά συνέπεια, «υπερκαθορίζει» την (ακόμη υπό διαμόρφωση) Πολιτική της Συνοχής και κατ' επέκταση ως την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία. Η Πολιτική της Συνοχής εντάσσεται σε συγκεκριμένη Προτεραιότητα της «E2020», την «Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς» (Inclusive Growth).
- Οι Θεματικές Προτεραιότητες της «E2020» ορίζονται και ως Θεματικοί Στόχοι της Πολιτικής για τη Συνοχή στη νέα προγραμματική περίοδο. Συγκεκριμένα είναι οι ακόλουθες:
 1. Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας
 2. Ενίσχυση της πρόσβασης, χρήσης και ποιότητας, των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών
 3. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ), και της αλιείας και των υδατοκαλλιεργειών (για το ΕΤΘΑ)
 4. Ενίσχυση της μετάβασης προς την οικονομία χαμηλών εκπομπών ρύπων σε όλους τους τομείς
 5. Προώθηση της προσαρμογής στις κλιματικές αλλαγές, της πρόληψης και της διαχείρισης του κινδύνου
 6. Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων
 7. Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και απομάκρυνση των σημείων συμφόρησης σε σημαντικά δίκτυα υποδομών
 8. Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων
 9. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας

10. Επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και στη δια βίου μάθηση
 11. Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.
- Οι δράσεις που περιλαμβάνονται στις «Εμβληματικές Πρωτοβουλίες» ουσιαστικά συνιστούν όχι απλώς υποδείγματα καλών πρακτικών αλλά ευθεία υπόδειξη για τον τύπο παρεμβάσεων που θα είναι επιλέξιμες στην νέα Πολιτική της Συνοχής. Ορισμένες από αυτές επιβάλλονται ως «εκ-των-προτέρων αιρεσιμότητες» στα σχέδια Κανονισμών για την Πολιτική της Συνοχής.
 - Για την Ένωση, ο συνδυασμός της «E2020» με το Σύμφωνο Σταθερότητας του Ευρώ» και με το «Εξάμηνο Οικονομικής Διακυβέρνησης»¹ οδηγεί στην κατάσταση όπου η μακροοικονομική σταθερότητα αποκτά απόλυτη προτεραιότητα για την έξοδο από την κρίση και η στρατηγική καθοδήγηση των εθνικών οικονομιών από πλευράς Επιτροπής ενισχύεται, με αυστηρή παρακολούθηση, έλεγχο και υπόδειξη συγκεκριμένων αλλαγών και εξειδικεύσεων από την Ε.Ε. προς τα Κράτη – Μέλη μέσω Ετησίων Ερευνών² (Annual Surveys). Αντιστοίχως διαμορφώνονται «μακρο-οικονομικές αιρεσιμότητες» για την Πολιτική της Συνοχής.

3.2.2 Η ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ «E2020» ΜΕ ΤΗΝ ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξ αρχής, δηλαδή με την εκκίνηση της E2020, προσδιόρισε την πολιτική συνοχής ως μέσο για την επίτευξη των στόχων της E2020 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010, European Commission 2010b και 2011c).

Βεβαίως, η σύνδεση «E2020» και Πολιτικής για τη Συνοχή δεν είναι επιστημονικά και τεχνικά αυτονόητη (Bradley/Untied 2011, Kotios/Saratsis 2011), δεν συνιστά μονόδρομο και δεν εδράζεται σε μια εκτεταμένη και σε βάθος αξιολόγηση π.χ. της «προδρόμου» της «Στρατηγικής της Λισσαβόνας»³. Η Πολιτική Συνοχής είναι διάδοχος της Περιφερειακής Πολιτικής, η οποία έχει τις ρίζες της στις προβλέψεις της Συνθήκης της Ρώμης για «an harmonious development of economic activities», έχει αναγνωριστεί ως ανάγκη για «coordinated community solution to regional problems and the correction of regional imbalances» (Commission Communication 1964, Recommendation

¹ Βλ. πλήρη και επικαιροποιούμενη ενημέρωση στο site της DG ECFIN της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

² Ibid.

³ European Parliament Resolution of 20 May 2010 on the contribution of the Cohesion policy to the achievement of Lisbon and the EU2020 objectives (2009/2235(INI), points 20 and 16: “A new economic model might lead to an uneven distribution of costs and benefits among MS and regions and that is regretful that the new strategy has been proposed before the completion of the review of the current Lisbon Strategy and a forthright evaluation of its shortcomings”

1969) και έχει λάβει οργανωτική και λειτουργική υπόσταση με την ίδρυση του ERDF (1972/74, βάσει συγκεκριμένου άρθρου – 235 – της αρχικής Συνθήκης). Η Συνοχή εμφανίζεται στην Ενιαία Πράξη 1986, ως «accompanying policy, concerning economic and social cohesion» και «in order to promote a harmonious development in the whole of the Community», ως αντιστάθμιση παράπλευρων συνεπειών της «Εσωτερικής Αγοράς». Στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ένωση ορίζεται ο στόχος για «promotion of balanced and harmonious development of activities in the whole of the Community, of durable growth, ..., economic and social cohesion and solidarity between the member states». Τέλος, στη Συνθήκη της Λισσαβόνας προστέθηκε ο στόχος της χωρικής συνοχής.

Από την άλλη πλευρά, η Στρατηγική «E2020» αποτελεί Απόφαση του Συμβουλίου, με αιτιολογικό την αναγνώριση των συνεπειών της κρίσης και την αναγκαιότητα για «action to put our economies back on the path of sustainable and job-creating growth»⁴, με έμφαση σε «implementation», «fiscal sustainability», «fiscal consolidation where warranted» και «coordination of economic policies».

Ουσιαστικά δηλαδή, η μεν Πολιτική Συνοχής είναι συστατικός και ιδρυτικός στόχος (μόνιμος και μακροπρόθεσμος) της Ένωσης, η δε Στρατηγική «E2020» είναι πολιτική για συγκεκριμένη περίοδο (Kotios/Saratsis 2011). Καθ' όλη τη διάρκεια των μέχρι σήμερα διαπραγματεύσεων, ήδη από την προσωρινή έκδοση των Συμπερασμάτων της «Πέμπτης έκθεσης για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή», προκλήθηκε εκτεταμένη συζήτηση και αμφισβήτηση από πολλά Κράτη-Μέλη και ευρωπαϊκούς θεσμούς και ενώσεις (Committee of the Regions 2010) για το δόκιμο της «ευθυγράμμισης» (alignment) της Πολιτικής της Συνοχής με την «E2020» (Iles 2011), χωρίς όμως ουσιώδη αλλαγή στις κατευθύνσεις της Επιτροπής. Με δεδομένο ότι η Ένωση δεν διαθέτει άλλους επενδυτικούς πόρους πέραν των Διαρθρωτικών Ταμείων, η σύνδεση Συνοχής και «E2020» προφανώς εξυπηρετεί πρώτα από όλα τη χρηματοδότηση της δεύτερης από πόρους της πρώτης και αυτό καθίσταται εμφανές και από τον «υποβιβασμό» της Συνοχής ως υποσύνολο της «Inclusive Growth», μιας εκ των προτεραιοτήτων της «E2020».

4. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ, ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2014-2020

4.1 ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

Σύμφωνα με το σχέδιο Κανονισμού «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, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το

⁴ Βλ. προοίμιο της Απόφασης του Συμβουλίου 2010/707/ΕΕ, της 21ης Οκτωβρίου 2010

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011α), ως κύρια σημεία διαπραγματεύσεως μεταξύ των Κρατών- Μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη νέα προγραμματική περίοδο στην Πολιτική της Συνοχής ορίζονται:

- Ο στρατηγικός προγραμματισμός, που ενδυναμώνεται, με κατάλογο έντεκα Θεματικών Στόχων, που εξυπηρετούν την επίτευξη των στόχων της «Ε2020», με την υιοθέτηση ενός Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου σε επίπεδο Ένωσης για όλα τα Ταμεία, με τη σύναψη Συμφωνιών Εταιρικής Σχέσης μεταξύ της Επιτροπής και του κάθε Κ-Μ όπου θα καθορίζονται οι δεσμεύσεις των εταίρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ειδικότερα, οι 11 θεματικοί στόχοι της νέας πολιτικής συνοχής είναι οι εξής:
 - Έρευνα & καινοτομία
 - Τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ)
 - Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ)
 - Μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα
 - Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή καθώς επίσης πρόληψη και διαχείριση κινδύνων
 - Προστασία του περιβάλλοντος & αποτελεσματική διαχείριση πόρων
 - Βιώσιμες μεταφορές & άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων
 - Απασχόληση & υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού
 - Κοινωνική ένταξη & καταπολέμηση της φτώχειας
 - Εκπαίδευση, απόκτηση δεξιοτήτων & δια βίου μάθηση
 - Ενίσχυση θεσμικής ικανότητας & αποτελεσματική δημόσια διοίκηση
- Ένα πλαίσιο επιδόσεων, με επικέντρωση στις επιδόσεις για την επίτευξη των στόχων της «Ε2020» στη βάση ορόσημων εκροών και αποτελεσμάτων για κάθε άξονα προτεραιότητας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (5% του προϋπολογισμού προτείνεται να κρατηθεί ως αποθεματικό επίδοσης για να κατανεμηθεί, κατά μία ενδιάμεση εξέταση επιδόσεων, στα Κράτη-Μέλη των οποίων τα Προγράμματα θα έχουν επιτύχει τα ορόσημα)
- Αιρεσιμότητες: σύνδεση με την οικονομική διακυβέρνηση της Ένωσης για την αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών στη βάση των συστάσεων του Συμβουλίου και εισαγωγή προϋποθέσεων για διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των πόρων («μακροοικονομικές αιρεσιμότητες» και «Εκ-των-προτέρων αιρεσιμότητες»), αδυναμία εκπλήρωσης των οποίων θα οδηγεί σε παύση χρηματοδότησης)

- Τρεις κατηγορίες Περιφερειών: λιγότερο ανεπτυγμένες (κατά κεφαλήν ΑΕΠ <75% του μέσου ευρωπαϊκού), περιφέρειες σε μετάβαση (μεταξύ 75% και 90%) και περισσότερο ανεπτυγμένες (ΑΕΠ > 90%), με πρόβλεψη ώστε οι περιφέρειες που παρουσιάζουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ >75%, αλλά στην περίοδο 2007-2013 εντάσσονταν στο στόχο «Σύγκλιση» να λάβουν ενίσχυση ίση με τα δύο τρίτα της τρέχουσας.
- Δέσμευση συγκεκριμένου ποσοστού πόρων σε συγκεκριμένο αριθμό θεματικών προτεραιοτήτων/ στόχων και για το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ.
- Υποχρεωτική ποσόστωση των πόρων του ΕΚΤ: 25% για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, 40% για τις περιφέρειες σε μετάβαση, και 52% για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.
- Ολοκληρωμένη χωρική προσέγγιση: προώθηση της τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων (δυνατότητα διαμόρφωσης τοπικών προγραμμάτων ανάπτυξης με τη χρήση /συνδυασμό πόρων από τα διαρθρωτικά Ταμεία), «πλατφόρμα αστικής ανάπτυξης», διαμόρφωση ολοκληρωμένων χωρικών επενδύσεων στη βάση αστικών και χωρικών στρατηγικών, Κοινά Σχέδια Δράσης.
- Προώθηση της χρήσης δανείων, χρηματοδοτικών εργαλείων και επιστρεπτέων ενισχύσεων, με διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής τους.

Στα παρακάτω, παρουσιάζονται αναλυτικότερα και αξιολογούνται κριτικά τα καινοτόμα στοιχεία ως προς την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Η αποτίμηση είναι προκαταρκτική, βασίζεται στην τρέχουσα «έκδοση» του Κανονισμού (European Parliament 2012, Mendez et al 2011, Seier 2011).

Αποστολή και Στόχοι (άρθρο 3 του ΣΓΚ)

Καταργούνται οι Στόχοι (Objectives) και αντικαθίστανται από γενικούς στόχους (Goals). Καταργείται ειδικότερα ο Στόχος «Σύγκλιση» και από επόμενα άρθρα συνάγεται ότι η «Σύγκλιση» υποκαθίσταται από την «Επένδυση για Ανάπτυξη και Απασχόληση». Αυτός ο «σκοπός» είναι οριζόντιος, αφορά όλη την Ένωση, δεν ορίζει περιφερειακή πολιτική και, επομένως, η αντικατάσταση σηματοδοτεί ουσιαστικά μια εγκατάλειψη του στόχου της σύγκλισης στο εσωτερικό της Ένωσης, όπως αυτός ορίστηκε στην Ενιαία Πράξη του 1986. Όροι όπως «Επένδυση για ανάπτυξη και θέσεις εργασίας» και «Εδαφική συνεργασία» επιστημονικά δεν ορίζουν στόχους αλλά μέσα.

Επένδυση για ανάπτυξη και θέσεις εργασίας (άρθρο 4 του ΣΓΚ)

Η κατηγοριοποίηση «λιγότερο ανεπτυγμένες / μεταβατικές / περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες» αποτρέπει τον κίνδυνο αποκλεισμού των περισσότερων ελληνικών Περιφερειών, με τη δημιουργία της ενδιάμεσης κατηγορίας «75-90». Πρόκειται για μια καταρχήν θετική πρόβλεψη,

αλλά από την άλλη πλευρά οι «περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες» είναι επιλέξιμες χωρίς περαιτέρω διάκριση. Παρά το ό,τι (όπως φαίνεται σε επόμενα άρθρα) η κατά κεφαλήν χρηματοδότηση σε αυτές τις Περιφέρειες θα είναι πολύ χαμηλή, παραμένουν δύο ερωτήματα: γιατί να έχουν μειωμένη ενίσχυση και Περιφέρειες με π.χ. 95% κατά κεφαλήν ΑΕΠ και Περιφέρειες με π.χ. 195%; γιατί η Ένωση πρέπει να ενισχύει δια των Διαρθρωτικών Ταμείων της έστω και με πολύ χαμηλή ένταση συνδρομής, παρεμβάσεις σε Περιφέρειες με κ.κ. ΑΕΠ π.χ. στο 550% αυτού της Δυτικής Ελλάδας ή στο 850% αυτού της Észak-Alföld; Περαιτέρω, ο υπολογισμός γίνεται με βάση στοιχεία τριετίας που δεν επιτρέπουν να ληφθεί υπόψη η επίπτωση της κρίσης. Το γεγονός αυτό είναι ιδιαίτερα παράδοξο όταν η Πολιτική Συνοχής στο σύνολο της προσδένεται στη Στρατηγική «Ε2020», η οποία διατυπώθηκε ακριβώς ως απάντηση της Ένωσης στην κρίση. Θα μπορούσε να οριστεί και για τα ΕΤΠΑ/ΕΚΤ ενδιάμεση αναθεώρηση επιλεξιμότητας όπως ορίζεται για το Ταμείο Συνοχής.

Πόροι για την «Επένδυση για ανάπτυξη και θέσεις εργασίας» (άρθρο 6 του ΣΓΚ)

Δεν υποστηρίζεται επιστημονικά ούτε τεκμηριώνεται π.χ. με βάση μια οποιαδήποτε ανάλυση αναγκών, η κατανομή των πόρων στις κατηγορίες «λιγότερο / μεταβατικές / περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες» που καταλήγει σε μία αναλογία 64% / 15% / 21%. Δεν αιτιολογείται γιατί οι «μεταβατικές» χρηματοδοτούνται λιγότερο από τις «περισσότερο ανεπτυγμένες». Δεν προτείνονται εξειδικευμένα και επιστημονικά επαληθεύσιμα κριτήρια κατανομής των πόρων μεταξύ ΚΜ, με αποτέλεσμα αυτή να αποτελέσει και πάλι αντικείμενο της συνήθους «διαπραγμάτευσης» στο Συμβούλιο. Δεν τεκμηριώνεται η ποσόστωση του ΕΚΤ κατά «λιγότερο ανεπτυγμένες / μεταβατικές / περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες». Η επιλεξιμότητα παρεμβάσεων του ΕΚΤ μπορεί να περιορίσει τις εναλλακτικές επιλογές που διαθέτει κάθε Περιφέρεια μόνο και μόνο διότι υπερβαίνει έστω και ελάχιστα το όριο του 75% ή του 90%. Τέλος, αποσπώνται από το Ταμείο Συνοχής 10 δις € υπέρ του «Connecting Europe Facility».

Προσθετικότητα (άρθρο 10 του ΣΓΚ)

Η κλασική και μόνιμη πρόβλεψη θα έπρεπε να μετριασθεί σε ισχύ, λόγω των συνεπειών της κρίσης σε συνδυασμό με τις δεσμεύσεις, υποχρεώσεις και τα «προληπτικά» και «διορθωτικά όπλα» της Οικονομικής Διακυβέρνησης. Δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ένα ΚΜ με μειούμενο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ να υποχρεωθεί σε αντίστοιχη μείωση των δημοσίων δαπανών και, σε αδυναμία περαιτέρω μείωσης των καταναλωτικών του δαπανών να υποχρεωθεί σε μείωση των επενδυτικών του δαπανών. Θα μπορούσε να υπάρξει πρόβλεψη ότι μείωση του «επιπέδου αναφοράς στη Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης» δεν συνιστά παράβαση της αρχής στην περίπτωση απρόβλεπτων συνεπειών της οικονομικής κρίσης.

Θεματικοί Στόχοι (άρθρο 14 του ΣΓΚ)

Η μετονομασία των Προτεραιοτήτων (Priorities) σε Στόχους (Objectives) ενισχύει την δεσμευτικότητά τους.

Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης (άρθρα 19 και 20 του ΣΓΚ)

Το ό,τι θα αναφέρεται στους «Θεματικούς Στόχους» και στις «Δράσεις-Κλειδιά (key actions)» του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου είναι τεχνικά αποδεκτό, αλλά είναι σκόπιμο να αποσαφηνιστεί αν οι «ανάγκες» θα προσδιοριστούν μόνον ως προς αυτά. Πρόβλημα μπορεί να δημιουργήσει η αναφορά στους «στόχους των ΕΠΜ και των σχετικών Συστάσεων του Συμβουλίου»: η υποχρέωση της συνάφειας με αυτά που υπήρχαν στην περίοδο 2007-2013 μεταβάλλεται σε δέσμευση. Παράλληλα, η «Ολοκληρωμένη στρατηγική εδαφικής ανάπτυξης» θα μπορούσε να είναι αρμοδιότητα του ΚΜ και να μην υπόκειται σε δεσμευτικό υπόδειγμα της Επιτροπής.

Εκ-των-προτέρων αιρεσιμότητες, Επισκόπηση επίδοσης, Αποθεματικό Επίδοσης (άρθρα 22, 23, 24 και 109 του ΣΓΚ)

Όπως διατυπώνονται, οι προβλέψεις θα μπορούσαν να οδηγήσουν στις εξής ανεπιθύμητες καταστάσεις: (α) εάν ερμηνευθούν αυστηρά από την Επιτροπή, τα ΚΜ με τις λιγότερες δυνατότητες, τις μεγαλύτερες αναπτυξιακές ανάγκες και την ισχυρότερη επίπτωση της κρίσης, να μη μπορέσουν να υλοποιήσουν εγκαίρως τις «δράσεις για επίτευξη των αιρεσιμοτήτων σε ορισμένη προθεσμία» και να υποστούν μακρόχρονες ή και οριστικές αναστολές, (β) εάν ερμηνευθούν με ευελιξία, να προκύψουν επίσης μακρόχρονες διαδικασίες διαπραγμάτευσης, επαληθεύσεων κ.ο.κ. που θα μεταθέσουν το πρόβλημα προς το τέλος των προγραμμάτων, αναπαράγοντας (υπό νέα μορφή) το πρόβλημα που αντιμετωπίζει π.χ. η Ελλάδα με τις καθυστερήσεις – αναδιατάξεις – overbooking – «έργα γέφυρες» κ.ο.κ.

Πιθανή κατανομή του «Αποθεματικού επίδοσης» από την Επιτροπή και όχι από τα ΚΜ προφανώς δημιουργεί έδαφος για «κυρώσεις» επί των ΚΜ και των Περιφερειών. Είναι προφανώς άδικο να υποστούν κυρώσεις Περιφέρειες για «ορόσημα» για την επίτευξη των οποίων δεν είναι αρμόδια με βάση τη νομοθεσία των ΚΜ ή διότι αυτά εξαρτώνται από εξωγενείς παράγοντες.

Περιεχόμενο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, Κοινή στήριξη από τα Ταμεία (άρθρα 27, 30 και 31 του ΣΓΚ)

Η πρόβλεψη για τον ορισμό «ολοκληρωμένης στρατηγικής εδαφικής ανάπτυξης» και «περιοχών για τοπική ανάπτυξη με κοινοτική πρωτοβουλία» δίνει τη δυνατότητα για ορθότερο σχεδιασμό των προγραμμάτων αλλά επιβάλλει στην ελληνική περίπτωση μια σχετική προπαρασκευαστική διαδικασία.

Η κατάρτιση των προγραμμάτων με βάση πρότυπο που θα υιοθετήσει η Επιτροπή είναι μια τεχνικά ορθή επιλογή, υπό την προϋπόθεση ότι είτε θα οριστεί πολύ σύντομα μια διαδικασία συμμετοχής

των ΚΜ στην κατάρτιση του πρότυπου, είτε τα ΚΜ θα έχουν τη δυνατότητα για εξειδίκευση του προτύπου. Το ζήτημα δεν τίθεται για λόγους «εθνικής κυριαρχίας», αλλά για να αποφευχθεί το πολύ πιθανό (με βάση τη μέχρι σήμερα εμπειρία) ενδεχόμενο να επιβληθεί σε όλα τα ΚΜ ένα πρότυπο από τις «καλές πρακτικές», οι οποίες συνήθως αξιολογούνται ως τέτοιες κατά τρόπο αρκετά «πρόχειρο» ή «μονόπλευρο».

Η μονοταμειακότητα ουσιαστικά διατηρείται και η πρόβλεψη για την «κοινή χρηματοδότηση» από ΕΤΠΑ και ΕΚΤ δεν είναι σαφές αν τελικά αναπαράγει τη «ρήτρα ευελιξίας» περιορισμένη στο 5% και σε ποιο επίπεδο. Υπάρχει ο κίνδυνος «επιστροφής» κατά κάποιον τρόπο στη λογική του 1^{ου} ΚΠΣ με τα «μονοταμειακά Υποπρογράμματα», λογική που σαφώς διευκολύνει τη διαχείριση πλην όμως ανατρέπει βασικές αρχές του αναπτυξιακού προγραμματισμού και επιπλέον αποδίδει (σε ό,τι αφορά τις «μεταβατικές» και «περισσότερο ανεπτυγμένες» Περιφέρειες) έναν κυρίαρχο ρόλο στο ΕΚΤ.

Κοινά Σχέδια Δράσης (άρθρα 38 και 39 του ΣΓΚ)

Η όλη αντίληψη δεν στερείται ορθολογικότητας και σε σημαντικό βαθμό θα αποβεί υπέρ της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Το πρόβλημα είναι ότι εάν τα ΚΣΔ μπορούν να είναι τελικώς και πολλά και μεγάλου προϋπολογισμού, αποδιαρθρώνοντας κατά κάποιον τρόπο την κατά πρόγραμμα ή Περιφέρεια αναπτυξιακή στρατηγική. Ο συνδυασμός όλων των «νέων εργαλείων» μπορεί να οδηγήσει σε «κατακερματισμό» των προγραμμάτων τόσο ως προς τη στρατηγική τους όσο και ως προς την υλοποίηση, διαχείριση και παρακολούθηση τους. Εάν κάτι τέτοιο συμβεί, τα προγράμματα θα κινδυνέψουν να μετατραπούν σε αθροίσματα μονοταμειακών υποπρογραμμάτων.

Χρηματοδοτικά Μέσα (άρθρα 47 και 49 του ΣΓΚ)

Γενικώς, το ΣΓΚ δίνει μεγάλη έμφαση σε αυτά, δικαιολογημένη στο βαθμό που αναζητείται η μόχλευση πόρων, αλλά με πιθανά προβλήματα σε περιόδους και περιοχές κρίσης. Η εμπειρία (όχι μόνο η τρέχουσα ελληνική) δείχνει ότι είναι αποδοτικά όταν (α) υπάρχουν σημαντικοί ιδιωτικοί πόροι προς μόχλευση, (β) οι τραπεζικοί μηχανισμοί λειτουργούν υγιώς, με σταθερότητα και υπό χαμηλό επίπεδο κινδύνου, (γ) υπάρχει (ή διαφαίνεται ότι σύντομα θα δημιουργηθεί) ενεργώς ζήτηση για τις δραστηριότητες που θα ενισχυθούν δι' αυτών. Στην παρούσα συγκυρία οι συνθήκες αυτές λείπουν στα περισσότερα ΚΜ και σίγουρα σχεδόν σε όλες τις «λιγότερο ανεπτυγμένες» και σε πολλές «μεταβατικές» περιφέρειες και κατά συνέπεια θα ήταν σκόπιμο η προσφυγή στα ΧΜ να είναι λελογισμένη και χωρίς δογματισμούς.

Επιπλέον, η πρόβλεψη «διακριτός Άξονας ή υπο-Άξονας Προτεραιότητας με ποσοστό συγχρηματοδότησης έως 100%, μπορεί να οριστεί σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα για παρεμβάσεις μέσω ΧΜ που ορίζονται σε επίπεδο Ένωσης και είναι υπό άμεση ή έμμεση διαχείριση

από την Επιτροπή», θα έπρεπε να αποσαφηνιστεί περισσότερο: εάν απλώς προσφέρει νομική κάλυψη στα εργαλεία JEREMIE, JESSICA, JASMINE κ.λπ. ή αν αποσκοπεί σε επέκταση αυτής της πρακτικής, οπότε θα ήταν σκόπιμο να προσδιοριστούν εξαρχής το περιεχόμενο και το κόστος τους.

Ποσοστά συγχρηματοδότησης (άρθρα 73 και 74 του ΣΓΚ)

Η διάκριση στα ποσοστά μεταξύ «λιγότερο ανεπτυγμένων» και «μεταβατικών» περιφερειών είναι λογική. Υπό το πρίσμα όμως της περιφερειακής διάστασης της Πολιτικής της Συνοχής, δεν τεκμηριώνεται γιατί κάθε «περισσότερο ανεπτυγμένη» θα μπορεί να έχει συνδρομή 50% ανεξαρτήτως του αν το κ.κ. ΑΕΠ σε αυτήν είναι 150% ή 200% ή και ανώτερο ακόμη του μέσου όρου.

4.2 ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ

Το ευρωπαϊκό Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο (ΚΣΠ), ενσωματώνει όλα τα Ταμεία, αν και παραμένει ισχυρή τάση για μονοταμειακότητα (ουσιαστικά των επιχειρησιακών προγραμμάτων, τυπικά των Αξόνων Προτεραιότητας). Η εκδοθείσα πρώτη μορφή του ΚΣΠ (European Commission 2012a, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012a) δείχνει ότι δι' αυτού:

- Επιβεβαιώνεται η θεματική συγκέντρωση στις προτεραιότητες της «E2020» και υποδεικνύονται «δράσεις-κλειδιά» (key actions) σε στενή σύνδεση με τους στόχους της «E2020».
- Επιβεβαιώνεται η σύνδεση Συνοχής και Οικονομικής Διακυβέρνησης, μέσω των ΕΠΜ, των ΠΣΣ και των Ετησίων Επισκοπήσεων (Annual Surveys),
- Επιβάλλονται ο συντονισμός των Ταμείων αλλά και η σύνδεση με άλλες πολιτικές και μέσα (Connecting Europe Facility, Horizon 2020, Erasmus for All, Leonardo da Vinci, Programme for Social Change and Innovation, LIFE),
- Ενθαρρύνεται η ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση για τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΤΑ.

Άλλες διαφοροποιήσεις σε σχέση με την τρέχουσα προγραμματική περίοδο είναι:

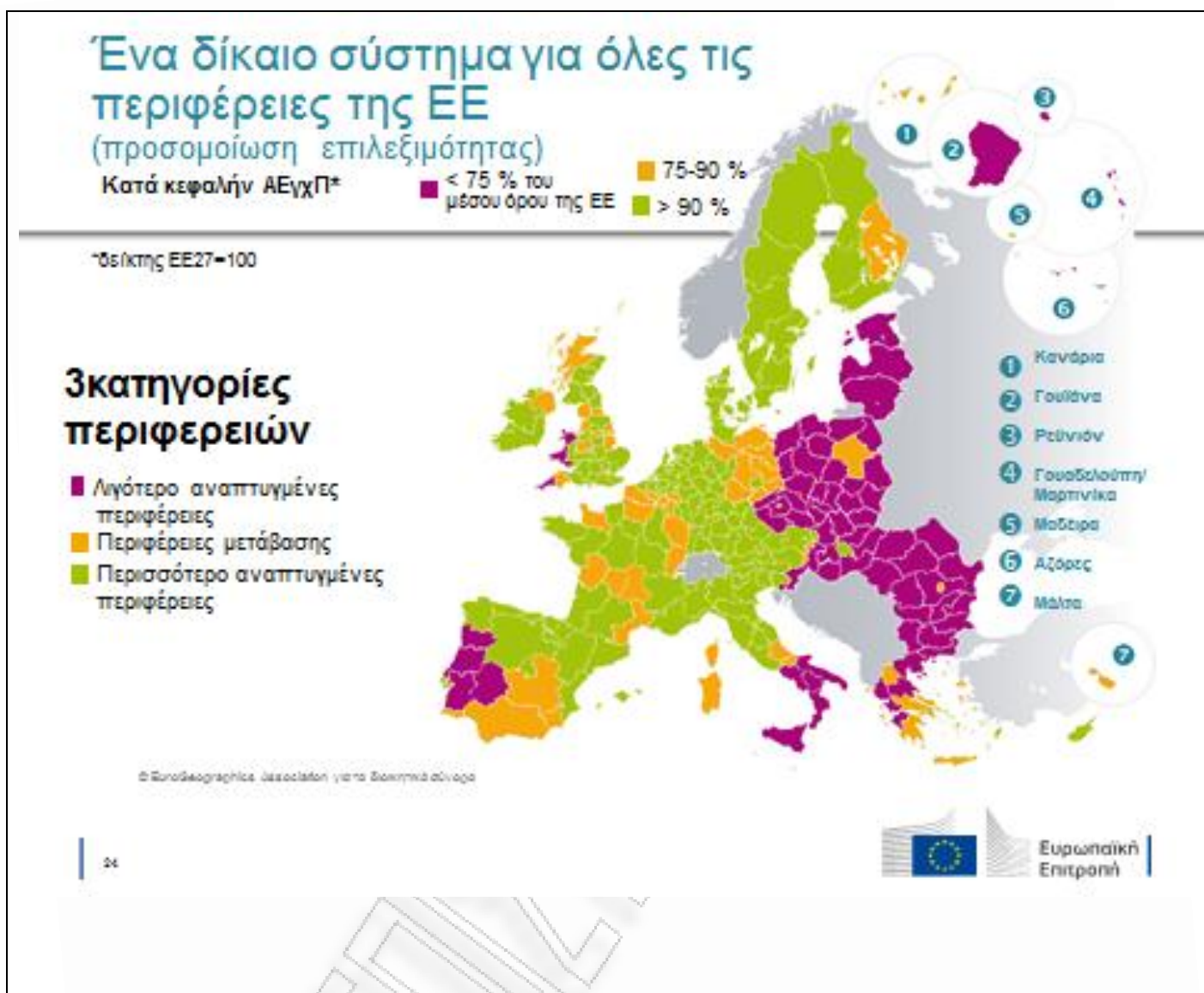
- Η Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης που υποκαθιστά το ΕΣΠΑ, τα στοιχεία όμως της οποίας δεν έχουν ακόμη οριστικοποιηθεί ως πρόταση της Επιτροπής.
- Η ισχυρή έμφαση, σε όλα τα σχέδια Κανονισμών, στην ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση, με την ενσωμάτωση της τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων («Community Led Development»), με την Ολοκληρωμένη Εδαφική Επένδυση («Integrated

Territorial Investment»), με την Πλατφόρμα αστικής ανάπτυξης («Urban Platform»), με τη γιγάντωση των Χρηματοδοτικών Μέσων, με το νέο εργαλείο των Κοινών Σχεδίων Δράσης («Joint Action Plans»), με την ενσωμάτωση των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης («Regional Innovation Strategies for Smart Specialization – RIS»).

- Η ουσιαστική σχετική υποβάθμιση της αρχής της Επικουρικότητας, με την απόδοση ισχυρών εξουσιών στην Επιτροπή τόσο στο στάδιο του σχεδιασμού όσο και σε αυτό της υλοποίησης (με την παραπομπή πολλών κρίσιμων λεπτομερειών σε μεταγενέστερες ρυθμίσεις που θα ορίσει η Επιτροπή δια των «delegated acts».
- Η κατάρτιση των προγραμμάτων με βάση πρότυπο που θα υιοθετήσει η Επιτροπή, με το ενδεχόμενο να επιβληθεί σε όλα τα ΚΜ ένα πρότυπο από τις «καλές πρακτικές», στα πλαίσια μιας μάλλον αναποτελεσματικής λογικής «one-size fits-all».
- Η επιβολή των Εκ-των-προτέρων αιρεσιμοτήτων και η (προς το παρόν) ασάφεια ως προς την Επισκόπηση επίδοσης και το Αποθεματικό Επίδοσης, όροι που ενδυναμώνουν ακόμη περισσότερο το ρόλο της Επιτροπής. Αν και η προσοχή σχεδόν όλων επικεντρώθηκε στις μακροοικονομικές αιρεσιμότητες, εκτιμάται ότι η εκπλήρωση πολλών από τις εκ-των-προτέρων αιρεσιμότητες θα είναι, στην ελληνική περίπτωση, ακόμη δυσκολότερη⁵.
- Η κατηγοριοποίηση σε «λιγότερο ανεπτυγμένες / μεταβατικές / περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες», που ναι μεν αντιστοιχεί σε αδρές γραμμές με την τρέχουσα ουσιαστική διάκριση των Στόχων σε «Σύγκλιση» / «Μετάβαση» / «Ανταγωνιστικότητα», αλλά ανοίγει ακόμη περισσότερο χώρο στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, υποβαθμίζοντας τον καταστατικό ρόλο της Πολιτικής Συνοχής για την αντιστάθμιση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων.

⁵ Βλ. σχετικό κατάλογο 51 (!) κριτηρίων συμμόρφωσης προς 18 (!) αιρεσιμότητες, στο Παράρτημα IV του Σχεδίου Γενικού Κανονισμού.

4.3 ΠΡΟΣΟΜΟΙΩΣΗ ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β

Η (σημερινή) προσομοίωση επιλεξιμότητας των ευρωπαϊκών περιφερειών για την επόμενη περίοδο «αφήνει» στην κατηγορία των «λιγότερο ανεπτυγμένων» μόνο τις ελληνικές περιφέρειες Ηπείρου, Δυτικής Ελλάδας και Αν. Μακεδονίας - Θράκης, στην κατηγορία των «μεταβατικών» τις Δυτική Μακεδονία, Κεντρική Μακεδονία, Θεσσαλία, Πελοπόννησο, Ιόνια Νησιά και Βόρειο Αιγαίο, και στην κατηγορία των «περισσότερο ανεπτυγμένων» τις Αττική, Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο.

Σοβαρό αρνητικό ρόλο μπορεί να παίξει η μη διάκριση (προς το παρόν) ποσοστών συγχρηματοδότησης στο εσωτερικό της κατηγορίας «περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες», αν και στα σχετικά έγγραφα εργασίας δοκιμάζονται κριτήρια κατανομής που μπορεί να αποδειχθούν πολύ κρίσιμα και καθοριστικά. Ενδεικτικά είναι τα διαφορετικά αποτελέσματα που προκύπτουν, στον υπολογισμό των πόρων για τις ελληνικές περιφέρειες, ανάλογα με τη διαφορετική στάθμιση αυτών των (προσωρινών ακόμη) κριτηρίων.

2007-2013	2014-2020		
	Λιγότερο αναπτυγμένες (< 75%)	Σε μετάβαση (75%-90%)	Περισσότερο αναπτυγμένες (> 90%)
Σύγκλιση	Ήπειρος Ανατ. Μακεδονία-Θράκη Δυτ. Ελλάδα Θεσσαλία	Πελοπόννησος Ιόνια Νησιά Β. Αιγαίο Κρήτη	
Σταδιακής εξόδου	Κ. Μακεδονία	Δ. Μακεδονία	Αττική
Σταδιακής εισόδου		Στ. Ελλάδα	Ν. Αιγαίο
Ανταγωνιστικότερες			

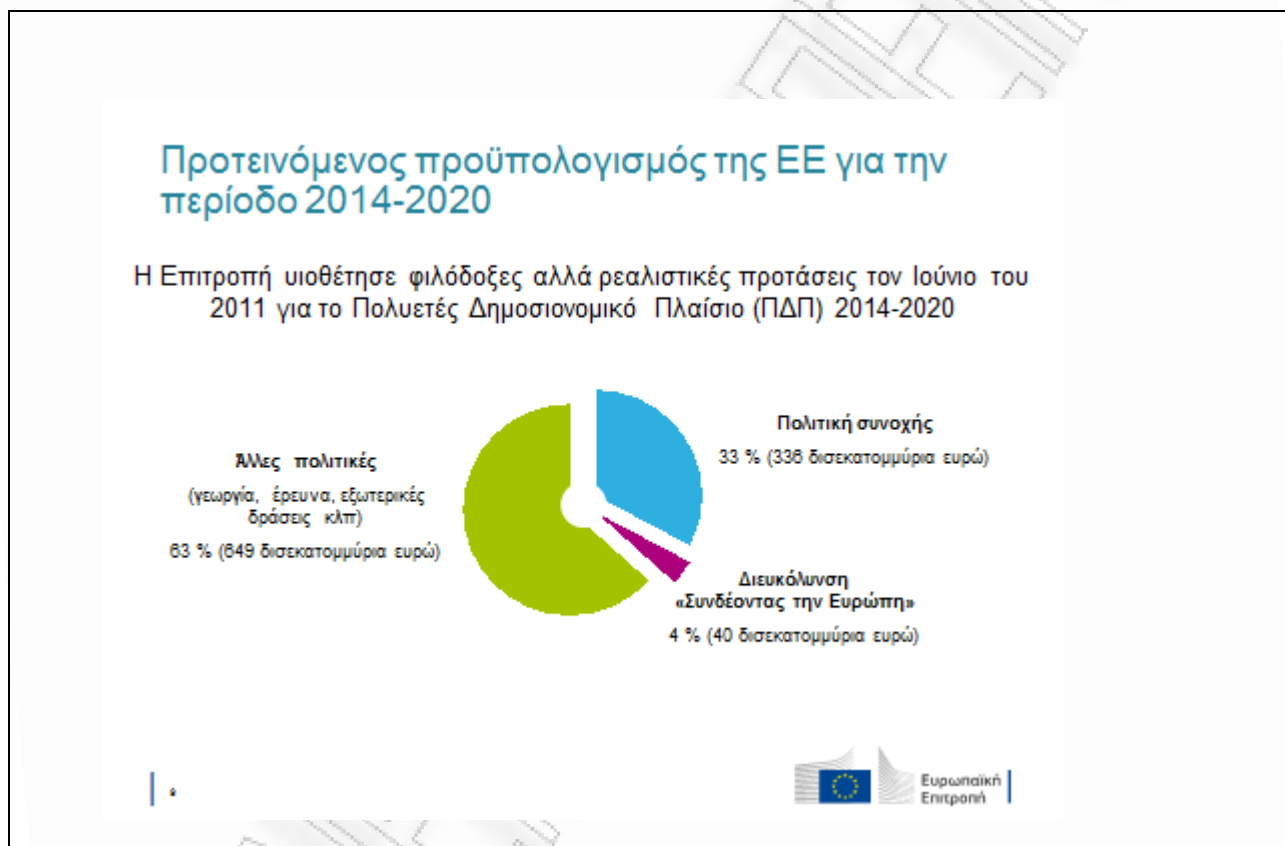
Πηγή: Κουρτέσης/Αυδίκος 2011

Μία προκαταρκτική εκτίμηση οδηγεί σε πιθανό συνολικό ύψος πόρων για την Ελλάδα στην επόμενη περίοδο, της τάξεως των 7,6 – 13,9 δις €, δηλαδή κατά 30 έως 60 % χαμηλότερο από αυτό της τρέχουσας περιόδου (Κουρτέσης/Αυδίκος 2011). Ακριβής εκτίμηση θα είναι εφικτή όταν:

- Οριστικοποιηθούν τα συνολικά μεγέθη του προϋπολογισμού της Ένωσης για τη νέα περίοδο
- Αποφασιστεί η κατανομή του προϋπολογισμού κατά κονδύλιο
- Αποσαφηνιστεί ποια θα είναι τελικά η τριετής χρονική περίοδος για τα στοιχεία ΑΕΠ κατά κεφαλήν
- Ξεκινήσει και καταλήξει η διαπραγμάτευση για την κατά ΚΜ κατανομή των πόρων της Συνοχής, η οποία προϋποθέτει να οριστικοποιηθεί το μοντέλο κατανομής της Επιτροπής με βάση τα διάφορα κριτήρια κατά Στόχο και κατηγορία περιφερειών καθώς και όσον αφορά την επιλεξιμότητα για το Ταμείο Συνοχής.

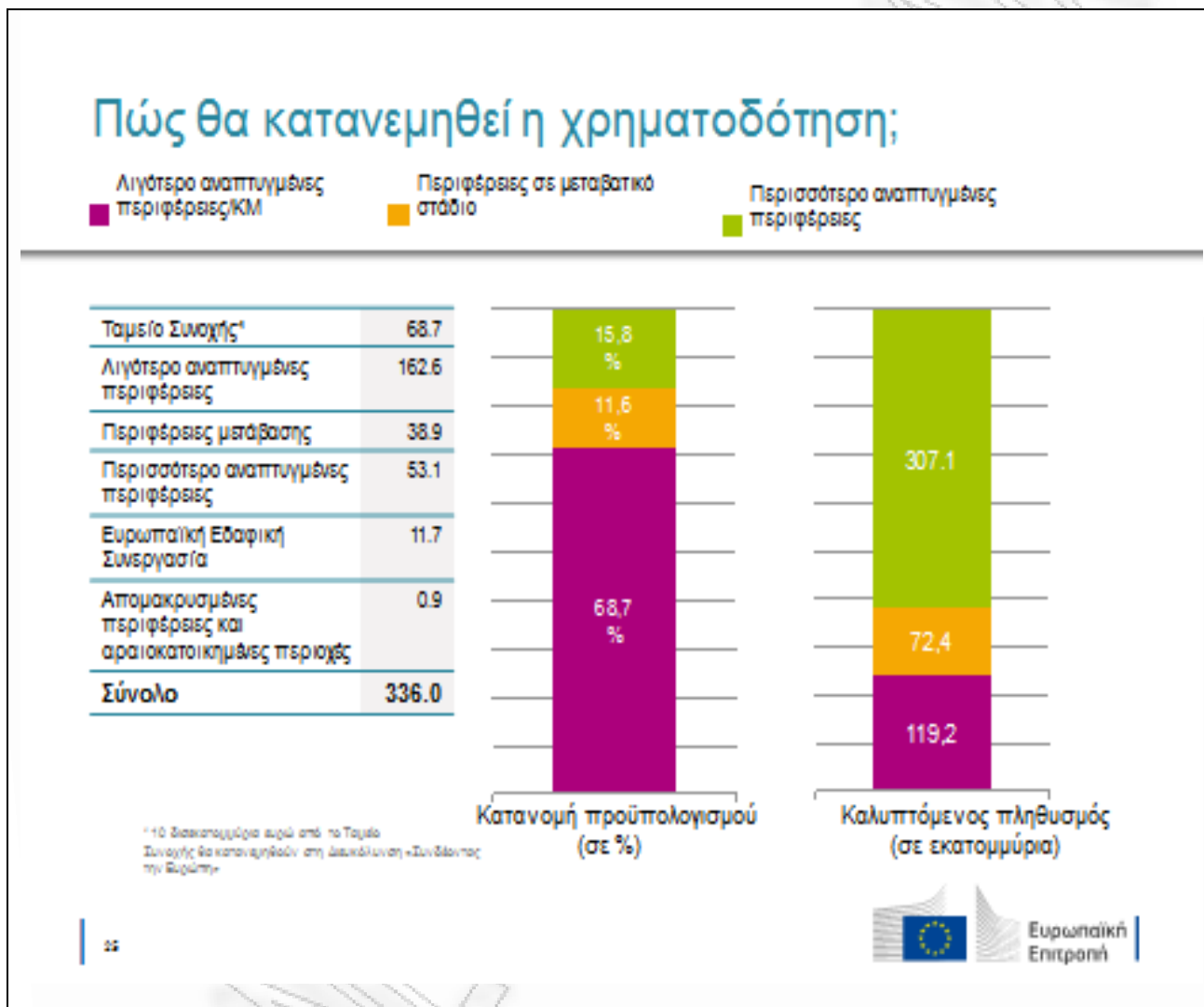
4.4. ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΙ ΠΟΡΟΙ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΚΑΙ ΧΡΟΝΙΚΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Σύμφωνα με το σχέδιο δημοσιονομικών προοπτικών (προϋπολογισμός) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για την περίοδο 2014-2020 προτείνεται η δαπάνη 1.025 εκ ευρώ για όλες τις δράσεις της Ένωσης (European Commission 2011d και 2011e). Εξ αυτών το 33% ή 336 δις ευρώ αναλογεί στην νέα πολιτική συνοχής, ποσοστό χαμηλότερο από αυτό που ισχύει στην τρέχουσα περίοδο.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β

Η κατανομή των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων ανά κατηγορία περιφερειών παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα.



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β

Είναι εμφανές ότι το μεγαλύτερο ποσοστό (68,7%) αντιστοιχεί στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες με πληθυσμό 119,2 εκ. κατοίκους.

Επίσης, σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο προβλέπεται μείωση των περιφερειών σύγκλισης, αύξηση των περιφερειών μετάβασης και αύξηση των ανταγωνιστικών περιφερειών. Από την άλλη παρατηρείται αύξηση της κ.κ. δαπάνης στις ανταγωνιστικότερες περιφέρειες σε βάρος κυρίως των μεταβατικών. Σημαντική είναι και η αύξηση των προτεινόμενων πόρων για την εδαφική συνεργασία.

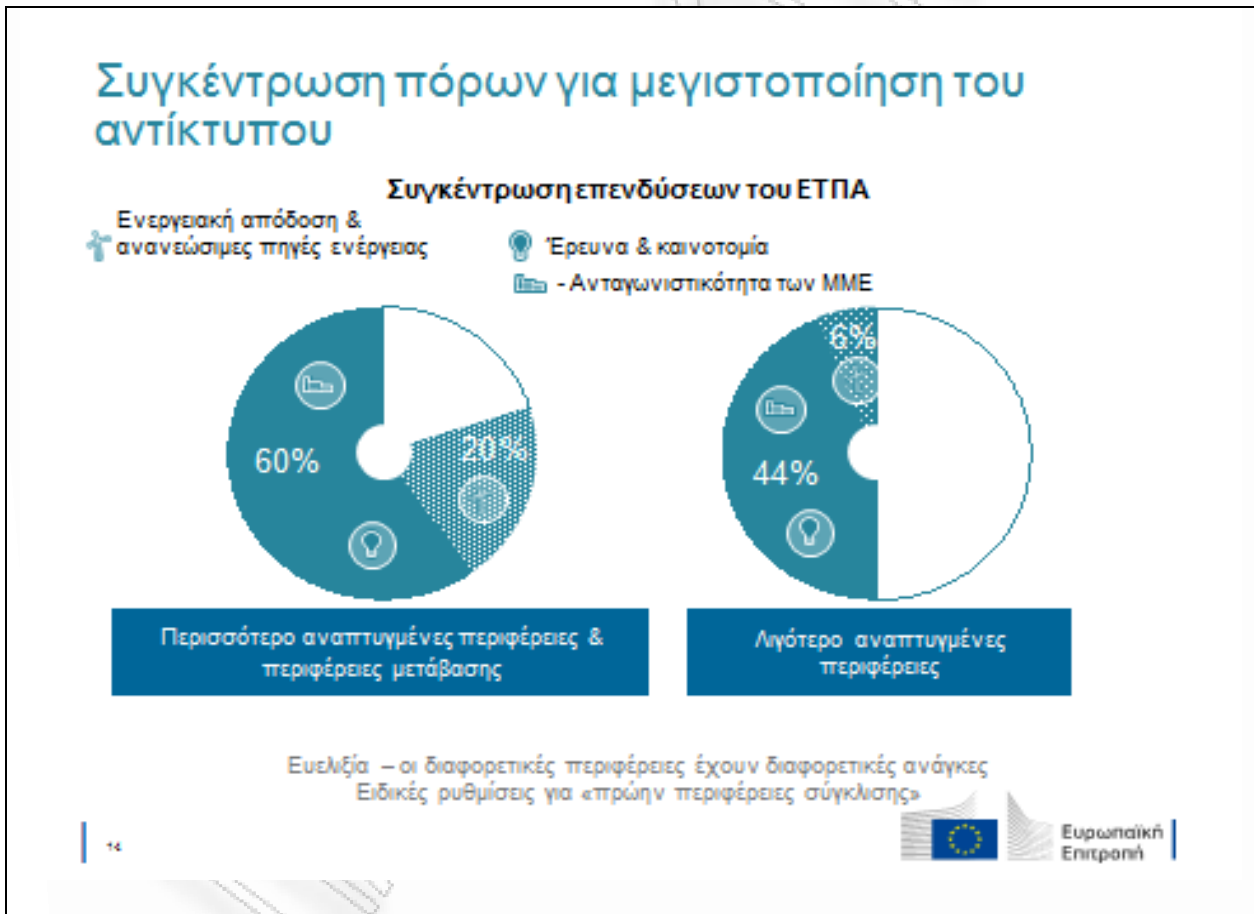
Περιφέρειες/ Στόχοι/ Ταμεία	Ενισχύσεις	%	Αριθμός περιφερειών	πληθυσμός	κ.κ. ενισχύσεις	Περιφέρειες/ Στόχοι / Ταμεία	Ενισχύσεις	%	Αριθμός Περιφερειών	Πληθυσμός	κ.κ. ενισχύ- σεις
Σύγκλισης	199	57,4	86	153	1300	Λιγότερο αναπτυγμένες	162,6	48,3	65	119,2	1321
Σταδιακής εξόδου	13,9	4,0	16	16,4	848	Σε μετάβαση	38,9	11,5	51	72,4	580
Σταδιακής εισόδου	11,4	3,3	13	19	600						
Ανταγωνι- στικές	43,5	12,6	155	296	147	Περισσότερο Αναπτυγμένες	53,1	15,8	155	307,1	171
Εδαφική συνεργασία	8,7	2,5				Εδαφική συνεργασία	11,7	3,4			
Ταμείο συνοχής	70	20,2				Ταμείο συνοχής	68,7	20,4			
Σύνολο	346,5	100				Σύνολο	335	99,4			

Πηγή: Κουρτέσης/Αυδίκος 2011

Κατανομή πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων

Περιφέρειες	ΕΚΤ	ΕΤΠΑ
Λιγότερο αναπτυγμένες	25%	75%
Σε μετάβαση	40%	60%
Περισσότερο αναπτυγμένες	52%	48%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)

■ 2007-2013 ■ 2014-2020

Μερίδιο ΕΚΤ στον προϋπολογισμό της πολιτικής συνοχής



Στο σύνολο των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΤΠΑ και ΕΚΤ), το ΕΚΤ θα εκπροσωπεί:

- 25 % σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες
- 40 % σε περιφέρειες μετάβασης
- 52 % σε περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες

14



Ευρωπαϊκή
Επιτροπή

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012β

Σε ό,τι αφορά το συνολικό «χρηματοδοτικό φάκελο» της Πολιτικής της Συνοχής, τα δεδομένα μέχρι στιγμής είναι τα ακόλουθα (European Commission 2011d).

- Μια συνολική μείωση στο κονδύλιο «Συνοχή»: 336 δις € έναντι 347 στην περίοδο 2007-13.
- Η φαινόμενη σημαντική μείωση για ό,τι θα αντιστοιχεί στη νέα περίοδο στους παλαιούς Στόχους «Σύγκλιση» και «Μετάβαση» (σύνολο 270 δις € περιλαμβανομένου του Ταμείου Συνοχής, το οποίο όμως θα συνδεθεί με το «Connecting Europe Facility») έναντι του Στόχου «Σύγκλιση» της περιόδου 2007-13, περιλαμβανομένων των μεταβατικών Περιφερειών (282 δις €). Η μείωση δεν δικαιολογείται σε περίοδο κρίσης.
- Η αβεβαιότητα περί του αν τα πολύ σημαντικά ποσά για το «Connecting Europe Facility» (CEF: 40 δις €) θα έχουν και ποια αναπτυξιακή επίπτωση στις περιοχές Στόχων «Σύγκλιση» και «Μετάβαση». Το γεγονός ότι το Facility θα το διαχειρίζεται η Επιτροπή και μάλιστα για μόχλευση ιδιωτικών πόρων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα πλέον αποδοτικά και τα ισχυρότερα υποστηριζόμενα έργα είναι εκείνα που θα χρηματοδοτηθούν ανεξαρτήτως της

αναπτυξιακής τους σκοπιμότητας για τις περιοχές «Σύγκλισης» και «Μετάβασης». Παράλληλα, αρνητικό στοιχείο συνιστά η πρόβλεψη για το «ring fencing» για τις μεταφορές στα πλαίσια της Συνοχής και η πρόβλεψη ότι «οι τοπικές και περιφερειακές υποδομές θα συνδέονται με υποδομές ευρωπαϊκής προτεραιότητας». Πράγματι, υπάρχει ο κίνδυνος περίπου 29% τελικά των «αναπτυξιακών» πόρων (για τη Συνοχή και για το CEF) να αποδοθεί σε «υποδομές ευρωπαϊκής προτεραιότητας» και στις «συνδεόμενες» με αυτές υποδομές του Ταμείου Συνοχής (40 δις € + 68,7 δις €).

- Η αριθμητικώς σημαντική αύξηση στους πόρους για την Εδαφική Συνεργασία, σε 11,7 δις (αύξηση κατά 50% ως προς την περίοδο 2007-13) οι οποίοι ίσως ανέλθουν ειδικά για τη χώρα σε περίπου 280 εκ. € έναντι 210 εκ.

Ως προς τα εργαλεία πολιτικής, τα διαθέσιμα μέσα αυξάνονται ή τροποποιούνται, με κυριότερες αλλαγές τις ακόλουθες:

- το ευρωπαϊκό Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο, με ενσωμάτωση όλων των Ταμείων,
- τη Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης που υποκαθιστά το ΕΣΠΑ,
- την ισχυρή έμφαση στην ολοκληρωμένη χωρική προσέγγιση, με την ενσωμάτωση (mainstreaming) της τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων («Community Led Development»), με την Ολοκληρωμένη Εδαφική Επένδυση («Integrated Territorial Investment»), με την Πλατφόρμα αστικής ανάπτυξης («Urban Platform»), με τη γιγάντωση των Χρηματοδοτικών Μέσων, με το νέο εργαλείο των Κοινών Σχεδίων Δράσης («Joint Action Plans»), με την ενσωμάτωση (mainstreaming) των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης («Regional Innovation Strategies for Smart Specialization – RIS³»)⁶.

Ως προς το χρονικό προγραμματισμό, πάντοτε με την επιφύλαξη (βάσιμη με βάση την εμπειρία από τη διαπραγμάτευση της Πολιτικής Συνοχής σε όλες τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους), μπορεί να αναμένονται:

- Έγκριση σε επίπεδο Ένωσης Κανονισμών Διαρθρωτικών Ταμείων, Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου και πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου: αρχές 2013,

⁶ Πέραν της αναφοράς στην «1^η Εγκύκλιο» του ΥΠΑΑΝ, λεπτομερέστερη ενημέρωση παρέχουν τα έγγραφα της Επιτροπής (βλ. στο site της DG REGIO) :

- Ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων
- Χρηματο-οικονομικά εργαλεία
- Ολοκληρωμένη εδαφική επένδυση
- Ολοκληρωμένη διατηρήσιμη αστική ανάπτυξη
- Εθνικές / περιφερειακές στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης.

- Υποβολή Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης στην ΕΕ: 3 μήνες από την έγκριση του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου της ΕΕ,
- Έγκριση της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης από την ΕΕ: 4 μήνες από την υποβολή της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης από την Ελλάδα,
- Υποβολή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στην ΕΕ: Φθινόπωρο 2013,
- Υποβολή προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας: Δεκέμβριος 2013

Αντιστοίχως ορίστηκαν εσωτερικές, εθνικές προθεσμίες ως εξής (ΥΠΑΑΝ 2012α):

- Υποβολή προτάσεων φορέων για Κατευθύνσεις Εθνικής Αναπτυξιακής Στρατηγικής: Σεπτέμβριος 2012,
- Διαμόρφωση Κατευθύνσεων Εθνικής Αναπτυξιακής Στρατηγικής από ΥΠΑΑΝ: Οκτώβριος 2012,
- Πρώτο αναπτυξιακό συνέδριο και έκδοση δεύτερης εγκυκλίου: Νοέμβριος 2012,
- Διεξαγωγή τομεακών και περιφερειακών αναπτυξιακών συνεδρίων – Έγκριση Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 από υπουργικό Συμβούλιο – Ενημέρωση Εθνικού Κοινοβουλίου: αρχές 2013-Ιούνιος 2013,
- Υποβολή της Συμφωνίας Εταιρικής Σχέσης στην ΕΕ: 3 μήνες από την έγκριση του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου της ΕΕ,
- Υποβολή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στην ΕΕ: Φθινόπωρο 2013,
- Υποβολή προγραμμάτων Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας: Δεκέμβριος 2013.

4.5 ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΓΕΝΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ

Από μία συνολική ανάλυση των σχεδίων Κανονισμών προκύπτει η γενική εκτίμηση ότι αυτά ολοκληρώνουν, σε συνδυασμό με τις παράλληλες αποφάσεις του Συμβουλίου για τη μακροοικονομική και τη δημοσιονομική σταθερότητα, τη μετάβαση από την κατάσταση όπου η Συνοχή προωθώντας τη σύγκλιση καλούνταν να συμβάλει σε μια παράλληλη συνολική στρατηγική της Ένωσης, στην κατάσταση όπου η Συνοχή χρηματοδοτεί μια υπερκείμενη στρατηγική, σε όλο το έδαφος της Ένωσης, με πρόνοιες υπέρ των λιγότερο ανεπτυγμένων Περιφερειών, αλλά με λιγότερους συνολικούς πόρους και υπό προϋποθέσεις στις οποίες πολύ δύσκολα θα ανταποκριθούν οι λιγότερο ανεπτυγμένες Περιφέρειες. Η υποκατάσταση του όρου «Συνοχή» από τον όρο

«Επένδυση για ...» είναι απολύτως ενδεικτική: η αλλαγή θεσμοποιείται και στο σημειολογικό επίπεδο.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η πρώτη επιστημονική άποψη θα ήταν ότι τα σχέδια Κανονισμών συνιστούν επιστροφή σε μία (ιστορικά αποδεδειγμένη ως αναποτελεσματική) αντίληψη «αναπτύσσω το σύνολο του οικονομικού χώρου και αναμένω μελλοντική διάχυση στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές του», καταργώντας την αναδιανεμητική λειτουργία που είναι συστατική της περιφερειακής πολιτικής, «ποινικοποιώντας» την έως τώρα ή και τη μελλοντική υστέρηση στην επίδοση χωρίς όμως να έχουν διαμορφωθεί οι συνθήκες που θα την απέτρεπαν. Επιπλέον, απουσιάζει από τα σχέδια κάθε πρόβλεψη για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης όπως αυτή διαφοροποιημένη (σε ένταση αλλά και ειδικά χαρακτηριστικά) εμφανίζεται ανά Περιφέρεια και ΚΜ. Ειδικότερα στην Ελλάδα, καλούμαστε να περάσουμε από μία περίοδο όπου «μαχόμαστε» για να διατηρήσουμε πόρους, στόχους και παρεμβάσεις για δράσεις που γνωρίζαμε ότι δεν ήταν «αποδεκτές» αλλά τις χρειαζόμαστε, σε μια περίοδο όπου θα πρέπει να προσαρμοστούμε σε δράσεις που γνωρίζουμε ότι δύσκολα θα μπορέσουμε να υλοποιήσουμε. Ταυτόχρονα, τόσο η δική μας ιδιαίτερα οξυμένη δημοσιονομική κρίση όσο και οι όροι του Συμφώνου για το Ευρώ και της Οικονομικής Διακυβέρνησης μας στερούν τη δυνατότητα υποκατάστασης Διαρθρωτικών με εθνικούς επενδυτικούς πόρους.

5. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η σχετική πλήρης δέσμη νομοθετικών μέτρων περιλαμβάνει ένα Γενικό Κανονισμό που καθορίζει τους κοινούς κανόνες που διέπουν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο για την Αγροτική Ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), τρεις ειδικούς κανονισμούς για το ΕΤΠΑ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011β), το ΕΚΤ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011γ) και το Ταμείο Συνοχής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011δ), έναν Κανονισμό (για πρώτη φορά) για το στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011ε) και έναν για «Ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας» (ΕΟΕΣ) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011στ), δύο Κανονισμούς για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠ) και το Πρόγραμμα για την κοινωνική αλλαγή και καινοτομία, και μία Ανακοίνωση για το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤΑΕΕ).

Το σύνολο των σχεδίων των Κανονισμών, των μέχρι σήμερα προτάσεων βελτίωσης / τροποποίησής τους και των παράλληλων προετοιμασιών της Επιτροπής για την εξειδίκευση των Κανονισμών σε προγραμματικά εργαλεία, θέτουν πλαίσια που εμφανίζονται ως εξαιρετικά περιοριστικά και δεσμευτικά για την ελληνική πρακτική αναπτυξιακού προγραμματισμού. Μία-μία οι

συγκεκριμένες διατάξεις κατά περίπτωση μπορούν να θεωρηθούν ως «πολύ» ή «λίγο» αρνητικές, ως θετικές, ή ως επιδεχόμενες βελτίωσης με βάση τα ελληνικά συμφέροντα και τις ελληνικές δυνατότητες / ιδιαιτερότητες. Θα ήταν όμως λάθος να επικεντρωθεί η προσπάθεια στην κατά περίπτωση αντιμετώπιση των «αρνητικών» διατάξεων και να μην τονιστεί εξ αρχής ότι η σύνθεση πολλών διατάξεων, σε συνδυασμό με την επιχειρησιακή εξειδίκευσή τους, όπως αυτή εμφανίζεται, συνιστά μια ριζική στροφή στην Πολιτική της Συνοχής. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά αυτής της «στροφής» που δημιουργούν ένα νέο πλαίσιο και, μάλλον, θέτουν σοβαρά προβλήματα στα πλαίσια της κρίσης και της συνήθους πρακτικής αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Ελλάδα, εκτιμάται ότι είναι τα ακόλουθα:

1. Η επιβολή των εκ-των-προτέρων και των μακροοικονομικών αιρεσιμοτήτων, η οποία θέτει σε αμφιβολία αν όχι την έγκριση και εκκίνηση, οπωσδήποτε την εφαρμογή και ολοκλήρωση των Προγραμμάτων. Η επίτευξη των εκ-των-προτέρων όρων αποδείχθηκε ήδη στην τρέχουσα περίοδο ότι είναι (σε πολλούς τομείς) εξαιρετικά δύσκολη, ενώ οι μακροοικονομικοί όροι θα είναι εξ ορισμού ευέλικτοι, είτε διότι η μακροοικονομική κατάσταση μπορεί να διαφοροποιηθεί σε τέτοιο βαθμό, ώστε εκ των πραγμάτων να χρειάζεται οπωσδήποτε μια συνολικότερη (σε επίπεδο ΕΕ) τροποποίηση τους, είτε διότι η ένταξη κάποιων ΚΜ στον Μηχανισμό Στήριξης θα τους προσφέρει περιθώριο για τροποποίηση των όρων ή για επέκταση της περιόδου επίτευξής τους.
2. Ο ορισμός 11 Θεματικών Στόχων, στους 8 εκ των οποίων η χώρα είτε έχει πενιχρές επιδόσεις, είτε παγίως αντιμετωπίζει δυσκολίες ενεργοποίησης, σε συνδυασμό με την εγκατάλειψη των Προγραμματικών Στόχων του παρελθόντος (Συνοχή, Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα), τη σημαντικότερη (από την προηγούμενη περίοδο) επέκταση της Πολιτικής της Συνοχής στις «περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες», την έμφαση που δίδεται στην Στρατηγική «Ευρώπη 2020» (σε βαθμό δεσμευτικότητας πολύ υψηλότερο από αυτήν που δόθηκε κατά την προηγούμενη περίοδο στη Στρατηγική της Λισσαβόνας), την αυστηρή θεματική συγκέντρωση και την κατά Διαρθρωτικό Ταμείο συγκέντρωση σε ιδιαιτέρως λεπτομερείς Επενδυτικές Προτεραιότητες, από τις οποίες απουσιάζουν εκείνες ακριβώς στις οποίες παγίως η χώρα προσανατόλιζε τους επενδυτικούς της πόρους.
3. Η πρόβλεψη για πρότυπο περιεχόμενο για τη Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης (Partnership Agreement) και για τα Προγράμματα, περιεχόμενο που ουσιαστικά υπερκαθορίζεται από το ευρωπαϊκό Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο. Ακόμη και αν δοθεί στα ΚΜ σχεδιαστική ευελιξία, θα είναι εξαιρετικά δύσκολο για ΚΜ με ιστορικό αναποτελεσματικού προγραμματισμού, να επιβάλουν στο βαθμό «αποκλίνοντα» πρότυπα για τα δικά τους Προγράμματα και τη ΣΕΣ.

4. Η ισχυρή έμφαση που δίδεται στις συνολικές παρεμβάσεις ολοκληρωμένου χαρακτήρα και σε ειδικότερα προγραμματικά εργαλεία: Territorial Investment Strategies, Community Led Development, Χρηματοδοτικά Μέσα, Κοινά Σχέδια Δράσης. Σε πολλά από τα εργαλεία αυτά, η χώρα είτε δεν διαθέτει επαρκή εμπειρία σχεδιασμού, είτε έχει να επιδείξει χαμηλή ή μέση αποτελεσματικότητα ή/και αποδοτικότητα, παρά τις προσπάθειες που ξεκίνησαν ήδη στο 2^ο ΚΠΣ.
5. Ο ορισμός υψηλών ελάχιστων ποσοστών συμμετοχής του ΕΚΤ στις Περιφέρειες Μετάβασης, στις Περισσότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες αλλά και στις Λιγότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες (σε ό,τι αφορά στην ελληνική περίπτωση). Το κατά ακριβές ύψος αυτής της ποσόστωσης ενδέχεται να μειωθεί, παραμένει όμως η ισχυρή κεντρική κατεύθυνση προς παρεμβάσεις για την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων, τομέα όπου η χώρα εμφανίζει περιορισμένη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα ή χρόνια, σοβαρή καθυστέρηση στην υλοποίηση.
6. Η επιλογή των δύο πεδίων στήριξης στο Ταμείο Συνοχής (περιβάλλον, διευρωπαϊκά δίκτυα) και κυρίως τριών συγκεκριμένων προτεραιοτήτων στα δίκτυα μεταφορών (πολυτροπικός ενιαίος ευρωπαϊκός χώρος μεταφορών, φιλικά προς το περιβάλλον συστήματα μεταφορών, ολοκληρωμένα - υψηλής ποιότητας - διαλειτουργικά σιδηροδρομικά συστήματα), επιλογές οι οποίες, σε συνδυασμό με το ring fencing στο Ταμείο Συνοχής και με τη δημιουργία του Connecting Europe Facility, περιορίζουν τη δυνατότητα να αξιοποιηθεί το Ταμείο Συνοχής για να καλυφθούν ανάγκες σε παρεμβάσεις υποδομών που δεν περιλαμβάνονται στις επενδυτικές προτεραιότητες του ΕΤΠΑ.
7. Τέλος, οι περιορισμένοι συνολικοί πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων που αναμένεται να δοθούν στη χώρα, σε συνδυασμό όμως με τους νέους Θεματικούς Στόχους, τις Επενδυτικές Προτεραιότητες των Ταμείων, την ποσόστωση υπέρ του ΕΚΤ και την έμφαση στις συνολικές παρεμβάσεις ολοκληρωμένου χαρακτήρα και στα ειδικότερα προγραμματικά εργαλεία. Είναι ακριβώς αυτός ο συνδυασμός που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν δίδονταν στη χώρα πόροι παραπλήσιοι με αυτούς της τρέχουσας περιόδου, η αξιοποίηση τους στη νέα περίοδο δεν θα ήταν ούτε ευχερής ούτε οπωσδήποτε αποδοτική.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΤΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στο παρόν στάδιο, είναι εξαιρετικά παρακινδυνευμένο να προταθούν «εναλλακτικά μείγματα πολιτικής», υπό την έννοια ότι (α) πολλοί παράγοντες που θα προσδιορίσουν τη νέα Πολιτική Συνοχής είναι ακόμη υπό διαμόρφωση, (β) η εξέλιξη της κρίσης συντηρεί τις αβεβαιότητες και κατά συνέπεια την αδράνεια στις πολιτικές.

Η απο-παραγωγικοποίηση της χώρας είναι γεγονός ήδη από της αρχές της τρέχουσας περιόδου, επήλθε σταδιακά και σταθερά και συντελέστηκε παρά την ισχυρή συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ. Η μεγάλη εισροή εξωτερικών πόρων εν μέρει μεταφράστηκε σε αύξηση της κατανάλωσης και εν μέρει τροφοδότησε την επένδυση αλλά σε τομείς και κλάδους που δεν ενίσχυαν μακροπρόθεσμα τον παραγωγικό ιστό. Η εισροή των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν ήταν σε θέση να καλύψει και τις επενδυτικές και τις καταναλωτικές ανάγκες, με αποτέλεσμα να «κληθεί» να επέμβει ο υπέρμετρος δημόσιος δανεισμός. Στη νέα περίοδο επιβάλλεται απολύτως η αντιστροφή της πορείας και η ανασύσταση του παραγωγικού ιστού της χώρας, με αντίστοιχη προτεραιότητα σε χρηματοδοτήσεις, οργανωτική προσπάθεια και σχεδιασμό. Η χώρα (και οι Περιφέρειες της) διέτρεχαν και προ κρίσης πολύ σημαντικό κίνδυνο περιθωριοποίησης στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο και οικονομικό περιβάλλον και αντιμετώπισης των συνεπειών από την κλιματική αλλαγή και τη δημογραφική εξέλιξη. Με χαμηλότατη ανταγωνιστικότητα και παράλληλα έκθεση σε τέτοιους κινδύνους, ο αναπτυξιακός της σχεδιασμός για την επόμενη περίοδο είναι αφενός μια εξαιρετικά δύσκολη και περίπλοκη «άσκηση», αφετέρου κατά πάσα ένδειξη πρέπει να ξεκινήσει από αφετηρίες ριζικά διαφορετικές από τις συνήθειες στις προηγούμενες περιόδους. Αποκτούν επείγοντα χαρακτήρα ζητήματα όπως: αύξηση της συνολικής εξωστρέφειας και ένταξη της παραγωγής και των επιχειρήσεων σε διεθνή δίκτυα, εστίαση της πολιτικής ενισχύσεων και της επιχειρηματικής δράσης σε κλάδους με δυνατότητα αύξησης των εξαγωγών και υποκατάστασης των εισαγωγών, άνοιγμα των κλάδων που χαρακτηρίζονται από στενώσεις λόγω γραφειοκρατικών ή άλλων εμποδίων, προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό σε δυναμικούς κλάδους για αξιοποίηση του ερευνητικού και εξειδικευμένου δυναμικού και των ερευνητικών υποδομών, προώθηση της εγχώριας καινοτομίας και παραγωγής σε νέους κλάδους όπως της ενέργειας και του περιβάλλοντος.

Με βάση τα παραπάνω, στο παρόν στάδιο και λαμβάνοντας υπόψη αφενός την οικονομική κρίση, αφετέρου τις οριστικοποιούμενες νέες κατευθύνσεις της Πολιτικής της Συνοχής, είναι μάλλον εμφανές ότι θα πρέπει για τη νέα περίοδο:

- Να γίνουν αναπτυξιακές επιλογές που να τροποποιούν (αν όχι να αντιστρέφουν) τις μέχρι σήμερα τομεακές προτεραιότητες.

- Να εξειδικευθούν οι επιλογές με πολλή προσοχή στο υπο-περιφερειακό επίπεδο, όπου κυρίως εκδηλώνονται οι ανισότητες.
- Να «αμυνθεί» η χώρα απέναντι σε «ομογενοποιητικές» (one-size / fits-all) προτάσεις για να ολοκληρώσει αναπτυξιακές προσπάθειες «παραδοσιακού» τύπου που είναι ακόμη κατά περιοχές αναγκαίες, αλλά παράλληλα να διατυπώσει άμεσα εναλλακτικές τοπικές και περιφερειακές στρατηγικές.

Η οικονομική κατάσταση, το εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον και οι προκλήσεις είναι τόσο κρίσιμες που εκτιμάται ότι είναι εξαιρετικά αναγκαία η πάση θυσία έντονη, ταχεία και ριζοσπαστική προετοιμασία για την όσο πιο κατάλληλη για τις ελληνικές συνθήκες εξειδίκευση των νέων όρων από τώρα. Η προετοιμασία πρέπει να είναι τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού όσο και σε αυτό της προγραμματικής ικανότητας (capacity building).

Γενικά, το σχέδιο Γενικού Κανονισμού (ΣΓΚ) κατοχυρώνει τις «σκληρές» προτάσεις που σταδιακά διατύπωνε η Επιτροπή, χωρίς ιδιαίτερες υποχωρήσεις έναντι των ενστάσεων των κρατών-μελών. Π.χ., η απάλειψη της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, ουσιαστικά, συνιστά μόνο «τυπικό» συμβιβασμό, διότι αυτή επανεισάγεται ουσιαστικά μέσω του Εταιρικού Συμφώνου το οποίο συνδέεται όχι μόνο με τους στόχους του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων, αλλά και ρητά με τις «relevant Council recommendations under Articles 121(2) and 148(2) of the Treaty» και κατά συνέπεια με το «Economic Governance Cycle» και το «Σύμφωνο για το Ευρώ». Εξάλλου και αυτή προβάλλεται ως «παραχώρηση».

Παρομοίως, ειδικό άρθρο του ΣΓΚ κατοχυρώνει τις Θεματικές Προτεραιότητες, οι ex-ante αιρεσιμότητες επιβεβαιώνονται και μάλιστα εξαιρετικά λεπτομερώς και δεσμευτικά στο σχετικό Παράρτημα III, επιβάλλεται η ενδιάμεση αναθεώρηση της επίδοσης και η κατανομή του αποθεματικού από την Επιτροπή, θεσπίζονται τα «ορόσημα» και η αναστολή ή/και διακοπή της συγχρηματοδότησης, ορίζεται «ring fencing» στο Ταμείο Συνοχής και του αφαιρούνται πόροι για το «Connecting Europe Facility», ενισχύεται ο ρόλος των Χρηματοδοτικών Εργαλείων, αυξάνεται η βαρύτητα των (οιονεί «οριζόντιων») παρεμβάσεων του ΕΚΤ, καταργούνται ουσιαστικά οι Στόχοι, μειώνεται σε απόλυτα ποσά η χρηματοδότηση για τον παλιό Στόχο «Σύγκλιση» («Επένδυση για Ανάπτυξη και Απασχόληση» 2014-20 με 201,5 δις € συν υπό όρους 68,7 του Ταμείου Συνοχής έναντι 282 δις € για «Σύγκλιση» και μεταβατικές Περιφέρειες το 2007-13). Ως «θετική» για τα συμφέροντα ΚΜ με δυσκολίες στην ανταπόκριση σε όλα αυτά, εμφανίζεται η κατηγοριοποίηση των παρεμβάσεων στο Παράρτημα V του ΣΓΚ, όπου διατηρούνται σχετικώς «κλασικού τύπου» παρεμβάσεις («Other Railways, Other national and regional roads, Local access roads, Other airports, Other seaports, Health infrastructure, Education infrastructure, Other social infrastructure contributing to regional and local development»), κατηγοριοποίηση όμως που ουσιαστικά

περιορίζεται αν δεν ανατρέπεται από τις «Επενδυτικές Προτεραιότητες» του άρθρου 5 του σχεδίου Κανονισμού ΕΤΠΑ (ΣΚΕΠΤΑ). Το ίδιο ΣΚΕΠΤΑ επιβάλλει ισχυρή θεματική συγκέντρωση.

Από την ανάλυση των σχεδίων προκύπτει η γενική εκτίμηση ότι αυτά ολοκληρώνουν, σε συνδυασμό μάλιστα με τις παράλληλες αποφάσεις του Συμβουλίου για τη μακροοικονομική και τη δημοσιονομική σταθερότητα, τη μετάβαση από την κατάσταση όπου η Συνοχή προωθώντας τη σύγκλιση καλούνταν να συμβάλει και σε μια παράλληλη συνολική αναπτυξιακή στρατηγική της Ένωσης, στην κατάσταση όπου η Συνοχή χρηματοδοτεί μια τέτοια υπερκείμενη στρατηγική, σε όλο το έδαφος της Ένωσης, απλώς με πρόνοιες υπέρ των λιγότερο ανεπτυγμένων Περιφερειών, με λιγότερους συνολικούς πόρους και με όρους και προϋποθέσεις στις οποίες πολύ δύσκολα θα ανταποκριθούν ακριβώς αυτές οι λιγότερο ανεπτυγμένες Περιφέρειες. Η υποκατάσταση του όρου «Συνοχή» από τον όρο «Επένδυση για» είναι απολύτως ενδεικτική: η αλλαγή όχι μόνο θεσμοποιείται αλλά κατοχυρώνεται και στο σημειολογικό επίπεδο!

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η πρώτη και επιστημονικά και πολιτικά επιβαλλόμενη απάντηση στα σχέδια Κανονισμών θα ήταν η απόρριψη τους. Συνιστούν επιστροφή στην (ιστορικά αποδεδειγμένα αναποτελεσματική) αντίληψη «αναπτύσσω το σύνολο του οικονομικού χώρου και αναμένω μελλοντική διάχυση στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές του», καταργούν την αναδιανεμητική λειτουργία που είναι συστατική της περιφερειακής πολιτικής, ισοδυναμούν με παράκαμψη όρων των Συνθηκών, ποινικοποιούν και την έως τώρα και τη μελλοντική υστέρηση στην επίδοση χωρίς να έχουν διαμορφωθεί οι συνθήκες που θα την απέτρεπαν. Επιπλέον, απουσιάζει από τα σχέδια κάθε πρόβλεψη για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης όπως αυτή διαφοροποιημένη (σε ένταση αλλά και στα ειδικά χαρακτηριστικά της) εμφανίζεται ανά Περιφέρεια και ΚΜ. Τέλος, η κατάργηση των Στόχων και η εκτεταμένη προσφυγή σε ειδικά εργαλεία (ΧΜ, Joint Action Plans, Community Led Local Development) αποδυναμώνει το ρόλο και των Περιφερειών, πέραν των ΚΜ.

Ειδικότερα στην Ελλάδα, ουσιαστικά καλούμαστε να περάσουμε από μία περίοδο όπου «μαχόμασταν» για να διατηρήσουμε πόρους, στόχους και παρεμβάσεις για δράσεις που γνωρίζαμε ότι δεν ήταν «αποδεκτές» αλλά τις χρειαζόμασταν, σε μια περίοδο όπου θα πρέπει πλέον να προσαρμοστούμε σχεδόν «βιαίως» σε δράσεις που γνωρίζουμε ότι πολύ δύσκολα θα μπορέσουμε να υλοποιήσουμε. Ταυτόχρονα, το Χρηματοδοτικό Πλαίσιο (τόσο το γενικό όσο και οι κατά «στόχο» και τύπο Περιφέρειας και Ταμείο κατανομές) περιορίζουν και τους συνολικούς πόρους και την ικανότητα μας για απορρόφηση τους, ενώ τόσο η δική μας ιδιαίτερα οξυμένη δημοσιονομική κρίση όσο και οι όροι του Συμφώνου για το Ευρώ και της Οικονομικής Διακυβέρνησης μας στερούν τη δυνατότητα υποκατάστασης Διαρθρωτικών με εθνικούς επενδυτικούς πόρους.

Η συνολική εικόνα που προκύπτει είναι αυτή μιας νέας προγραμματικής περιόδου στην Πολιτική «Συνοχής» με εξαιρετικές, αν όχι ανυπέρβλητες, δυσκολίες για υλοποίηση της στη χώρα. Από την

άλλη πλευρά, κάθε αδυναμία μας να ανταποκριθούμε θα συνεπάγεται «αποκλεισμό» μας από αυτήν (ή, τουλάχιστον, ατέρμονες και αβέβαιες διαπραγματεύσεις πάντοτε από θέση αδυναμίας), με εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες όχι μόνο για την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά για την οικονομική επιβίωση της χώρας.

Για την Ελλάδα, ακόμη και με μια πολύ πρόχειρη εξέταση, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι θα υπάρξει απόλυτη αναντιστοιχία ανάμεσα στο διαφαινόμενο ύψος των διαρθρωτικών πόρων που αναλογούν στη χώρα μας από την πολιτική της Συνοχής, την πιθανή δημόσια εθνική χρηματοδότηση και τις απαιτήσεις του νέου αναπτυξιακού προγραμματισμού 2014-2020, που είναι καθοριστικής σημασίας για τις προοπτικές του τόπου.

Η ανάληψη συντονισμένης δράσης σε ανώτερο πολιτικό επίπεδο για τη διασφάλιση υψηλού μεριδίου από τους σχετικούς πόρους, συνιστά επιτακτική ανάγκη η οποία πρέπει άμεσα να μεθοδευτεί, σε όλα τα fora της Ένωσης: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωκοινοβούλιο, Ε. Επιτροπή, κ.α..

Με την προτεινόμενη από την Ε. Επιτροπή κατανομή των πόρων της Συνοχής, εκτιμάται σε πρώτη προσέγγιση ότι στην Ελλάδα αναλογεί για την περίοδο 2014-2020, το ήμισυ περίπου των διατιθέμενων πόρων σε σύγκριση με το αντίστοιχο ύψος του τρέχοντος προγράμματος του ΕΣΠΑ. Κι αυτό, κυρίως γιατί για τον καθορισμό της επιλεξιμότητας χρηματοδότησης, τυφλά εφαρμόζεται ένα σύστημα πεπαλαιωμένων δεικτών του ΑΕΠ, το οποίο κατά τίποτε πλέον δεν αντικατοπτρίζει την κατάσταση βαθιάς ύφεσης της χώρας και την αδυναμία της να υποστηρίξει δημοσιονομικά την εφαρμογή ενός αναπτυξιακού προγράμματος στοιχειωδώς αντίστοιχου των απαιτήσεων.

Ταυτόχρονα, η δημοσιονομική πειθαρχία έχει οδηγήσει σε κάθετη μείωση του ύψους του εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), και οι προβολές που γίνονται για τα προσεχή χρόνια δείχνουν ότι μετά από μια περίοδο σταθεροποίησης, η ανάκαμψη του χρηματοδοτικού προγράμματος θα είναι, σε κάθε περίπτωση, βαθμιαία. Θα απαιτηθούν δηλαδή αρκετά χρόνια πριν ο προϋπολογισμός του ΠΔΕ ξαναβρεί το προ της κρίσης επίπεδο, ενώ για την ώθηση της ανάπτυξης, θα πρέπει να καλυφθεί τουλάχιστον η υποχώρηση των προηγούμενων αλλά και του τρέχοντος και του επόμενου εθνικού προϋπολογισμού.

Επίσης, η μόχλευση με ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια, παρότι απόλυτα αναγκαία, θα παραμείνει ενδεχομένως κατά τα πρώτα χρόνια του νέου προγράμματος σε χαμηλότερα επίπεδα από ότι θα απαιτούνταν για να υποκαταστήσει τους καταφανώς ελλείποντες δημόσιους πόρους.

Είναι καθοριστικός ο ρόλος του νέου προγράμματος για την ανάσχεση της ύφεσης, τη δημιουργία προϋποθέσεων ανάκαμψης και την ώθηση προς τη διαφοροποίηση του αναπτυξιακού προτύπου της χώρας. Απαιτείται ως εκ τούτου ένα ιδιαίτερα υψηλό χρηματοδοτικό πακέτο, τελείως αναντίστοιχο

με τις παρούσες προτάσεις της Ε. Επιτροπής, που είναι ουσιαστικά απαγορευτικό για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων.

Είναι δεδομένο ότι η Ένωση δεν είναι διατεθειμένη να εξετάσει ένα πολύ υψηλότερο προϋπολογισμό από τον προτεινόμενο από την Επιτροπή. Οι δημοσιονομικές συνθήκες είναι δυσμενείς, αλλά και η Ευρωπαϊκή Συνθήκη δεν προβλέπει τη δυνατότητα ενός προϋπολογισμού ομοσπονδιακού τύπου. Χώρες όπως η Ολλανδία, Γερμανία, Μ. Βρετανία, κ.α., μερίμνησαν από νωρίς, ήδη εδώ και μια διετία περίπου, να ενημερώσουν γραπτά την Επιτροπή, ότι λόγω της κρίσης, ο νέος προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι μειωμένος σε σχέση με αυτόν της περιόδου 2007-2013. Το γεγονός ότι μέσω της αύξησης του Κοινοτικού προϋπολογισμού θα μπορούσε να ασκηθεί αναπτυξιακή πολιτική για την άμβλυνση των συνεπειών της κρίσης δεν λαμβάνεται από τα κράτη αυτά υπόψη. Δυστυχώς, ούτε στο σκεπτικό της Επιτροπής αναπτύσσεται ένας σχετικός προβληματισμός. Ούτε στην έκθεση για τη Στρατηγική της Ένωσης για το 2020, ούτε στις σχετικές διαβουλεύσεις, δεν εξετάζεται το πρόβλημα της κρίσης για τη διαμόρφωση της νέας στρατηγικής.

Ειδικότερα, δεν θεωρείται ότι προϋπόθεση για την επίτευξη των συνολικών στόχων της Ένωσης έναντι του διεθνούς ανταγωνισμού, είναι η αντιμετώπιση των ανισορροπιών Βορρά-Νότου. Δεν διαμορφώνεται μία χωρική έκφραση της ευρωπαϊκής στρατηγικής ανάπτυξης, παρά την πρόσφατη ένταξη στη Συνθήκη της αρχής της χωρικής συνοχής. Αντίστοιχο κενό διαπιστώνεται και στην Έκθεση που συνοδεύει την πρόταση της Επιτροπής για το νέο πολυετή προϋπολογισμό, που εκφράζει την πρόθεση υλοποίησης των στόχων της στρατηγικής E2020. Πρόκειται για μια δομική αδυναμία που κακώς δεν κατατέθηκε ως τέτοια κατά τη διαδικασία συμφωνίας στη στρατηγική E2020. Διότι ο προϋπολογισμός θα είχε εξ αρχής οδηγηθεί στο να περιλάβει κονδύλια αντιμετώπισης του προβλήματος της ύφεσης.

Στο συνολικό προϋπολογισμό προβλέπονται ήδη οριζόντια κονδύλια που αναφέρονται στους στόχους της E2020. Σε ότι αφορά ειδικότερα τον προϋπολογισμό της Συνοχής, δεν προβλέπεται κονδύλι για τις περιφέρειες της κρίσης, όπου πρέπει να διοχετευθεί κατά κύριο λόγο η αναγκαία αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού, σύμφωνα με ότι αναφέρεται πιο πάνω. Το χαμηλό προβλεπόμενο ύψος των κονδυλίων για τη συνοχή, φαίνεται από τη σύγκριση των κονδυλίων που αντιστοιχούν για την Ελλάδα από το γεωργικό ταμείο, όπου διαπιστώνεται μείωση κατά 3,7% σε σχέση με το προηγούμενο πακέτο, ενώ για το κονδύλι της συνοχής η μείωση αντιστοιχεί σχεδόν στο 50%.

Στις χώρες της κρίσης, συσσωρεύονται, λιγότερο ή περισσότερο, ειδικά πρόσθετα προβλήματα. Η Επιτροπή, στην 5^η Έκθεση για τη Συνοχή έπρεπε να τα συμπεριλάβει σε ιδιαίτερο κεφάλαιο, να είχε εξετάσει τις διαρθρωτικές αιτίες γιατί αυτές οι χώρες, οι οποίες κατ' εξοχήν ήταν αποδέκτες

για χρόνια των πόρων της συνοχής, ήταν οι πρώτες που δέχθηκαν τις πιέσεις από τη διεθνή κρίση, ήταν οι πρώτες που μπήκαν στο μάτι του κυκλώνα. Λ.χ. στην Ισπανία ήταν λανθασμένη η έμφαση που δόθηκε στον κατασκευαστικό τομέα, στην Ελλάδα στις υποδομές, στην Πορτογαλία στον κοινωνικό τομέα, στην Ιρλανδία στην εξωστρέφεια των επιχειρήσεων χωρίς τη δημιουργία ενός πλέγματος μικρομεσαίων επιχειρήσεων;

Η Ελλάδα συγκεντρώνει δυστυχώς στο μέγιστο βαθμό αυτά τα προβλήματα και, επομένως, είναι αδήριτη η ανάγκη να έχει πλήρη χρηματοδοτική υποστήριξη για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της περιόδου 2014-2020.

Για να πιάσουν οι οικονομίες των περιφερειών σε ύφεση το νήμα από το σημείο όπου άρχισε η καθοδική τους πορεία, πρέπει να δεχθούν χρηματοδότηση για να επανακτήσουν την απολεσθείσα αναπτυξιακή ισχύ. Να βοηθηθούν να ανασηκωθούν από το σημείο της πτώσης. Για να επιτευχθεί αυτό, πρέπει να επαναληφθεί στην επόμενη περίοδο η χρηματοδότηση από τους διαρθρωτικούς πόρους και τους πόρους του ταμείου της συνοχής, στο ύψος του τρέχοντος προγράμματος 2007-2013. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα στοιχεία του ΑΕΠ που εκφράζουν τη σημερινή περίοδο της κρίσης και της ύφεσης. Δηλαδή, για κάθε περιφέρεια ή χώρα, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η υφεσιακή τριετία που περιλαμβάνεται ανάμεσα στην αρχή της κρίσης το 2008 και ως το 2012, στο τέλος του οποίου αναμένεται να κατανεμηθούν οι χρηματοδοτήσεις (λ.χ. 2008-2010, 2009-2011, 2010-2012) ανάλογα με την περίοδο έντασης της ύφεσης. Μέχρι τώρα, ως γνωστόν, στο εκάστοτε νέο θεσμικό πλαίσιο που συνοδεύει κάθε νέα προγραμματική περίοδο, συνηθίζονταν να χρησιμοποιούνται παλαιότερα στατιστικά στοιχεία. Έτσι, για τη νέα περίοδο προβλέπεται η χρησιμοποίηση της τριετίας 2007-2009 { το πολύ 2010 }, για λόγους που σχετίζονται με την ακρίβεια των στατιστικών δεδομένων. Τα τελευταία όμως χρόνια που η Ένωση έχει προχωρήσει στην ανά εξάμηνο εξέταση των μακροοικονομικών δεδομένων των κρατών μελών, οι στατιστικές επικαιροποιούνται συνεχώς και έχουν αποκτήσει σαφώς μεγαλύτερη αξιοπιστία απ' ότι παλαιότερα. Η χρήση οικονομικών δεδομένων από την προ κρίσης εποχή για τον καθορισμό του ύψους χρηματοδότησης των χωρών και περιφερειών που υποστηρίζονται από την πολιτική της συνοχής, είναι εκτός κάθε αναπτυξιακής λογικής. Και θα εξέτρεπε την πολιτική αυτή από τον κεντρικό της στόχο, την αποφυγή διεύρυνσης της αναπτυξιακής απόκλισης μεταξύ των χωρών και περιφερειών της Ε.Ε.

Θα απαιτηθούν για το σκοπό αυτό, παράλληλα προς την επεξεργασία του νέου θεσμικού πλαισίου για την πολιτική της συνοχής την περίοδο 2014-2020, η προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης σχετικού με τη χρήση των στατιστικών στοιχείων, που όμως δικαιολογούνται απόλυτα από το διακύβευμα. Συγκεκριμένα, η πρόταση συνίσταται, εκεί που προβλέπεται στο σημερινό σχέδιο Γενικού Κανονισμού για κάποιες κατηγορίες περιφερειών χρηματοδότηση κατά τα 2/3 του

ύψους των κονδυλίων της τρέχουσας περιόδου, να προβλεφθεί και ειδική κατηγορία για τις φθίνουσες χώρες και περιφέρειες, με χρηματοδότηση στα 3/3 των πόρων της περιόδου 2007-2013 από τα Δ.Τ. και το ταμείο της συνοχής. Σε σχέση με την παλαιότερη κατηγορία των φθίνουσών περιοχών του στόχου 2, η διαφορά είναι ουσιαστική διότι πρόκειται για περιφέρειες και χώρες που βρίσκονται σε γενικευμένη γεωγραφική, αλλά και τομεακά φθίνουσα κατάσταση και πορεία.

Η προώθηση της πρότασης πρέπει να αναληφθεί σε υψηλό πολιτικό επίπεδο και να τεθεί υπόψη άμεσα στα Κοινοτικά όργανα. Στο Ευρωκοινοβούλιο γίνονται έντονες συζητήσεις από πολλές πλευρές για ενίσχυση της χώρας με ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα τύπου σχεδίου Μάρσαλ. Ο πρόεδρος της Επιτροπής έχει επανειλημμένα αναφερθεί στην αναγκαιότητα ενός τέτοιου προγράμματος. Το ζήτημα συνδέεται άμεσα με την παροχή της υποστήριξης για την αντιμετώπιση του δημόσιου χρέους. Είναι ο δεύτερος πυλώνας για την αντιμετώπιση της ύφεσης και τη δρομολόγηση μιας νέας αναπτυξιακής τροχιάς.

Το όχημα πρέπει να είναι κατ' αρχήν οι συνομιλητές μας για τη δανειακή συμφωνία. Είναι ο χώρος όπου γίνεται πιο άμεσα κατανοητή η ανάγκη να διαμορφωθούν οι προϋποθέσεις ομαλότερης αποπληρωμής του χρέους, που δεν μπορεί να προκύψει χωρίς επάνοδο σε μια θετική πορεία αύξησης του ΑΕΠ, που θα επιδιωχθεί μέσα από το νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα.

Στις προβολές που γίνονται για την εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών για το 2020, του δημοσίου χρέους, κλπ, η εκτίμηση για τη μεταβολή διαχρονικά του ΑΕΠ, εμπεριέχει τον προσδιορισμό του ύψους του ΠΔΕ, αφενός ως δαπάνη αλλά και ως παράγοντα υποστήριξης της αναπτυξιακής διαδικασίας. Στην επεξεργασία εξέλιξης αυτού του μεγέθους, εύκολα μπορεί να αναδειχθεί η απότομη καθίζηση που θα εμφανισθεί ιδίως από το 2016 και μετά, εξ αιτίας της κάθετης μείωσης των απολήψεων από την Ε.Ε., εφόσον δεν αλλάξει ριζικά η υπό συζήτηση πρόταση της Ε. Επιτροπής στην κατεύθυνση που περιγράφηκε παραπάνω. Διότι το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ εξ αιτίας των αναγκαστικών δημοσιονομικών περιορισμών που θα συνεχίζονται, δεν θα είναι σε θέση να υποκαταστήσει τις απώλειες του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους.

Σε πολιτικό επίπεδο, σε πρώτη φάση το ζήτημα τίθεται στις επικείμενες συναντήσεις του Υπ. Ανάπτυξης και στη συνέχεια του Υπ. Οικονομικών με την Τρόικα. Κατόπιν, το ζήτημα μεταφέρεται στις συζητήσεις της πολιτικής ηγεσίας με τις ευρωπαϊκές αρχές. Στο στάδιο που βρίσκεται η συζήτηση της πρότασης της Επιτροπής για τον προϋπολογισμό της Συνοχής και εφόσον το ζήτημα δεν είχε τεθεί από πολύ νωρίτερα κατά το σχεδιασμό της στρατηγικής Ε2020, η πρωτοβουλία για ενίσχυση του μελλοντικού προϋπολογισμού για τη διαρθρωτική αντιμετώπιση των συνεπειών της ύφεσης, πρέπει να προέλθει από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την προεδρία της Επιτροπής προς τους αρμόδιους Επιτρόπους του προϋπολογισμού και της περιφερειακής πολιτικής Συνοχής. Επίσης, δεν θα πρέπει να λησμονηθεί η επιδίωξη συνέργειας με τα άλλα ενδιαφερόμενα

κράτη μέλη της Ενωσιακής περιφέρειας (π.χ. Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Κύπρος, Ιρλανδία, κράτη μέλη ανατολικής Ευρώπης), για την επίτευξη του κοινά επιθυμητού αποτελέσματος.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ: ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Andreou, G. (2006) EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of governance and Europeanisation, in *South European Society and Politics*, Vol. 11 (2), pp.241-259

Andreou, G. (2010) The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: islands of Europeanization in a sea of traditional practices, in *Southeast European and Black Sea Studies* Vol. 10 (1), pp.13-27

Andrikopoulou, E. and Kafkalas, G. (2004) Greek regional policy and the process of Europeanization, 1961-2000, in *Dimitrakopoulos, D. and Passas, A. (eds.) Greece in the European Union*, London: Routledge.

Assembly of European Regions - AER (2009), *AER Survey- Regional policy to tackle the economic crisis*,
http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Economic_Development/Economic_Crisis/Outcome_AER_survey_12-05-2009.pdf

Bachtler, J. and Taylor, S. (2003) *The added value of the Structural Funds: A regional Perspective, I-Q Net Special Report*, Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Bachtler, J. and Gorzelak, G. (2007) Reforming EU Cohesion Policy: A reappraisal of the performance of the Structural Funds, *Policy Studies*, Vol. 28 (4), pp. 309-326

Belka, M. The global economic crisis is testing the cohesion of the European Union, IMF, Finance & Development June 2009. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/pdf/belka.pdf>

Beutel, J. (1993) *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1989-93*, Report to the European Commission, University of Constance, Constance, Germany.

Beutel J. (1995) *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions 1994-99*, Report to the European Commission, University of Constance, Constance, Germany.

Beutel, J. (2002) *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000-2006*, Report to the European Commission, University of Constance, Constance

Borrás, S. (2009), The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission, *West European Politics*, Vol. 32 (1), pp. 97-118

Bradley, J., G. Untiedt, *The Future of EU Cohesion Policy in a Time of Austerity*, International Evaluation Conference Vilnius, March 2011

Bradley, J. (2007) Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions', *Regional Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 189_199.

Bradley, J., Morgenroth, E. and Untiedt G. (2004) *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework*. <http://www.gov.si/umar/conference/2004/papers/Gerhard.pdf>

Cappelen, A. Castellacci, F., Fagerberg, J. and Verspagen, J. (2003) The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 4, pp. 621_644.

Committee of the Regions of EU (2010), *EU2020: greener, fairer, more sustainable growth, but why not more local?*
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/09/112&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Creel, J., Laurent E. and Le Cacheux J. (2005), Delegation in Inconsistency: The "Lisbon strategy" Record as an Institutional Failure. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/6/reader/Creel-Laurent-Le%20Cacheux-Connex%202005.pdf>

ESPON (2009) *The Economic Crisis, European Regions and Cities*, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Press/Newsletters/20098/newsletter_no8_june_26-06-2009.pdf

EUROPA-NU (2010) *Cohesion Policy: Responding to the economic crisis' A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan*, http://www.europa-nu.nl/id/vik9e36gtzw6/commission_staff_working_paper_cohesion

European Commission (2010a) *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels 3.3.2010, EC, COM(2010)2020. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

European Commission (2010b), *Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European

Economic and Social Committee and the Committee on the Regions, COM (2010) 553 final, Brussels 6.10.2010

European Commission (2011a), *Interim forecast*, February 2011

European Commission (2011b), *Economic Crisis – the response from European Cohesion Policy*, Directorate General for Regional Policy.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/recovery/index_en.htm

European Commission (2011c), *Regional Policy Contributing to Sustainable Growth in Europe*,
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/pdf/brochures/rfec/2011_sustainable_growth_en.pdf

European Commission (2011d) *A Budget For Europe 2020 - Part I*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 500 final, Brussels

European Commission (2011e) *A Budget For Europe 2020- Part II - Policy Fiches*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011), 500 final, Brussels

European Commission (2012a) *Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020*, Brussels 14.3.2012, SWD (2012) 61 final.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf

European Council (2000), *Conclusions on Lisbon Strategy*.
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

European Parliament (2012) *EU cohesion policy 2014-2020: what will change*,
http://www.revesnetwork.eu/public/ep_library_briefing_cohesion_policy_en.pdf

Hübner D. (2005), *Regional Policy and the Lisbon Agenda – Challenges and Opportunities*.
<http://www2.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20050203-Hubner.pdf>

Illés, D. (2011) *Cohesion Policy and Europe 2020 Strategy: Harmony and disharmony*, 17 March, 2011 Regional Studies Association Conference, Bled, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia/papers/Illes.pdf>

Ioakimides, P. (1996) EU Cohesion Policy in Greece: The tension between bureaucratic centralism and regionalism, in Hooghe, L. (ed.) Cohesion Policy and European integration: Building multi-level governance. Oxford: Oxford University Press.

Kohler, W. (2006), The “Lisbon Goal” of the EU: Rhetoric or Substance?, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 6 (2), pp. 85-113

Kotios, A. and I. Saratsis (2011), *Europe 2020 Strategy, Cohesion Policy and Greek Regions: Are we “Smart” enough?*, 51st European Congress of the Regional Science Association International 30th August - 3rd September 2011, Barcelona, Spain
<http://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa11/e110830aFinal00928.pdf>

Mairate, A. (2006) The “added value” of European Cohesion Policy. *Regional Studies*, Vol. 40 (2), pp.167-177

Marzinotto, B. (2011), *A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries*, Bruegel, http://www.bruegel.org/pdf/download/?pdf=fileadmin/files/admin/publications/policy_contributions/2011/110207_BM_A_European_fund_for_economic_revival_in_crisis_countries.pdf

Mendez, C., J. Bachtler and F. Wislade (2011), *A Budget and Cohesion Policy for Europe 2020, Let the Negotiations Begin*, EoPRA Paper 11/4, European Policy Research Center. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_81_Budget_and_Cohesion_Policy_for_Europe_2020.pdf

Milio, S. (2010), What to do in a crisis? Has European Cohesion Policy helped Member States response? LSE, http://open-days.eu/file-upload/2010/docs/647-06UNIV07-Simona_Milio_-_What_to_do_in_a_crisis__The_role_of_Cohesion_Policy_SM.pdf

OECD (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide

Petrakos G. και Artelaris P. (2009), European Regional Convergence Revisited: A WLS Approach, *Growth and Change*, Vol. 40(2), pp.314-33

Radulescu, C. and Ioan I. (2009) Economic Crisis and the European Union’s Cohesion Policy, *Management Research and Practice* Vol. 1, Issue 1 (2009), pp. 62-67

Rodrigues, M. J. (2004), An overview of the Lisbon Strategy -The European agenda for competitiveness, employment and social cohesion.
<http://www.rennerinstitut.at/download/texte/rodrigues.pdf>

Rosenbaum, E. (2010), Lisbon, Europe 2020, and the Case for Soft Coordination in EU Policymaking, *Intereconomics* 2010/5, pp. 287-292

Saratsis Y., Kotios A., and Galanos G., (2012) Greek economic crisis and its impact on regional development and policy, Paper presented in the 52nd European Congress of the Regional Science Association International 21st – 25th August 2012, Bratislava, Slovakia.

Seier, K. (2011) Cohesion Policy: Legislative Proposals 2014-2020, 26 October 2011, [http://www.interacteu.net/downloads/4573/Presentation_Cohesion_Policy: Legislative Proposals 2014-2020 Katri Seier, DG Regio. 26.10.2011.pdf](http://www.interacteu.net/downloads/4573/Presentation_Cohesion_Policy_Legislative_Proposals_2014-2020_Katri_Seier_DG_Regio_26.10.2011.pdf)

Smail R. (2010) *The Response of Cohesion Policy to the economic crisis*, EIPASCOPE 2010/2. http://aei.pitt.edu/29758/1/20101022102008_Eipascope_2010_2_Article4.pdf

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ: ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Ανδρικοπούλου Ε. και Κανκαλάς Γ. (2000), *Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος: η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Θεμέλιο: Αθήνα, σσ. 19-69, 90-129, 185-212, 339-380, 401-424

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2005α), Κοινές δράσεις για την ανάπτυξη και την απασχόληση: το κοινοτικό πρόγραμμα της Λισσαβόνας, COM(2005) 330 τελικό, Βρυξέλλες http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2005β), Συνεργασία για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση-Νέο ξεκίνημα για τη στρατηγική της Λισσαβόνας, COM (2005), 24 τελικό, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Επενδύοντας στο μέλλον της Ευρώπης, Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011α), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 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, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, COM(2011) 615 τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011β), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006, COM(2011) 614 τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011γ), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006, COM(2011) 607 τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011δ), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006, COM(2011) 612 τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011ε), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, COM(2011) 611 τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011στ), Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006, για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ) όσον αφορά την αποσαφήνιση, την απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και εφαρμογής αυτών των ομίλων COM(2011) 610 τελικό, Βρυξέλλες, 6.10.2011.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012α), Στοιχεία για κοινό στρατηγικό πλαίσιο 2014-2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, του Ταμείου Συνοχής, του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας, SWD (2012) 61 τελικό, Μέρος Ι, Βρυξέλλες 14.3.2012

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012β), Πολιτική Συνοχής της ΕΕ2014-2020, Προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Βρυξέλλες.

http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fregional_policy%2Fsources%2Fdocoffic%2Fofficial%2Fregulation%2Fpdf%2F2014%2Fproposals%2Fpresentation_final_el.ppt&ei=8KdqUN IPMxM4QTU9YDgAw&usq=AFQjCNFM1quL5sZaUAJi-hCaxunkTF-H6Q

Κομνηνίδης, Ν. (2012) Πολιτική Συνοχής στην Ελλάδα, στην πράξη, σε συνθήκες κρίσης, <http://espaengineers.wordpress.com/2012/06/04/politikisynoxiskrisi/>

Κότιος, Α., Λιαργκόβας Π. και Κορρές Γ. (2010), Οικονομική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Αθήνα

Κότιος, Α. Σαράτσης, Γ. (2012), Η Προγραμματική Περίοδος 2014-2020: Προοπτικές για τις Ελληνικές Περιφέρειες», εισήγηση στο 10^ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης (Member of ERSA), Θεσσαλονίκη, 1-2 Ιουνίου 2012

Κουρτέσης Α. και Β. Αυδίκος, Οι κυριότερες προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη νέα Πολιτική Συνοχής 2014-2020: κριτική ανάλυση και οι επιπτώσεις στην Ελλάδα, <http://ucg-gr.academia.edu/VasilisAvdikos/Papers/1684202/2014-2020>

Λιαργκόβας, Π., Ανδρέου Γ. (2007), Η νέα Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαζήση, ΕΚΕΜ, σελ. 38-45, Αθήνα

Μαραβέγιας, Ν. (2001), «Περιφερειακή Πολιτική και Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», στο Γ. Δημόπουλος, Ν. Μπαλτάς και Ι. Χασσίδ (επ.): Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές; Σπουδές, Τά'ομος Β: Οικονομική Ολοκλήρωση και Πολιτικές.

Γ. Μιχαηλίδης (2011), *Σχεδιασμός και Αξιολόγηση, στην Ανάπτυξη και στην Κρίση*, Εκδόσεις Βάνιας, Θεσσαλονίκη

Μούσης, Ν. (2008), Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, 12^η έκδοση, Αθήνα.

Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2003), Περιφερειακές Ανισότητες στην Ελλάδα: Μια Εναλλακτική Μέθοδος Υπολογισμού, *Τεχνικά Χρονικά*, 2(20): 47-58

Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004) Περιφερειακή ανάπτυξη στη Ελλάδα, *Κριτική*: Αθήνα, σσ. 123-150

ΥΠΑΑΝ (2012α) 1^η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και κατάρτισης αναπτυξιακού προγραμματισμού περιόδου 2014-2020, Αθήνα.

ΥΠΑΑΝ (2012β), Θεματική Συγκέντρωση στο ΕΤΠΑ: Σύγκριση με Π/Υ εντάξεων των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ όπως υλοποιείται σήμερα, Αθήνα, Ιούλιος 2012.

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

<http://www.unipi.gr/pmsdes>

ТАНЕЦЫ И ТЕАТР