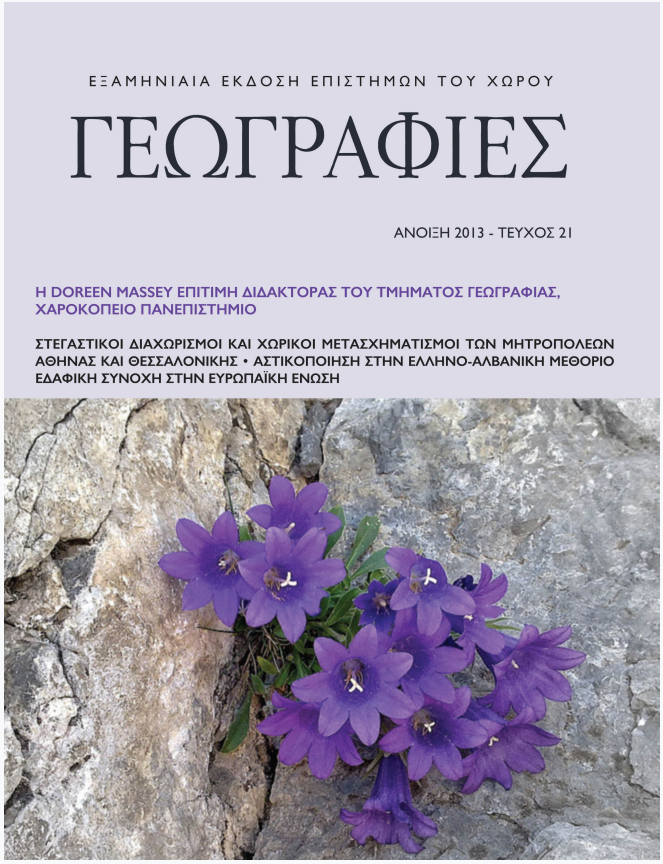
ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Γεωγραφίες

Αρ. 21 (2013)

Γεωγραφίες, Τεύχος 21, 2013



Η ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020: ΜΙΑ ΠΡΩΤΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ

Αρτέμης Κουρτέσης, Βασίλης Αυδίκος

https://epublishing.ekt.gr | **e-Εκδότης:** ΕΚΤ | **Πρόσβαση:** 31/01/2026 10:26:17

Η ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020: ΜΙΑ ΠΡΩΤΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΚΡΙΤΙΚΗ

Αρτέμης Κουρτέσης,[1] Βασίλης Αυδίκος[2]

ΠΕΡΙΛΗΨΗ
Το άρθρο παρουσιάζει και αναλύει τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολιτική Οικονομικής, Κοινωνικής και Εδαφικής Συνοχής, για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, όπως αυτές διαμορφώθηκαν μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013. Στο πρώτο τμήμα του άρθρου αναλύονται τα ποσοτικά χαρακτηριστικά της νέας πολιτικής Συνοχής (νέα ταξινόμηση περιφερειών, ποσά και διάρθρωση των ενισχύσεων ανά κατηγορία περιφέρειας, κλπ) και οι διαφαινόμενες επιπτώσεις στην περίπτωση της Ελλάδας και των ελληνικών περιφερειών. Στο δεύτερο τμήμα αναλύονται οι προτεινόμενες μεταβολές στο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, ενώ στο τρίτο και τελευταίο τμήμα ακολουθεί μια συνθετική συζήτηση των ανωτέρω, που στοχεύει να αναδείξει τις αντιθέσεις του νέου πολιτικού και οικονομικού τοπίου της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ-27.

The new Economic, Social and Territorial Cohesion Policy 2014-2020: a primary analysis and critique

Artemis Kourtesis, Vassilis Avdikos

ABSTRACT
The article presents and analyzes the European Commission proposals of the Economic, Social and Territorial Cohesion Policy for the new programming period 2014-2020. The first part of the article analyzes the quantitative elements of the EU Cohesion policy as they were decided at the European Council of February 2013 (e.g. new classification for the regions, the overall amounts and the structure of the financial aid, etc) and their likely impacts for Greece and its regions. The second part analyzes the proposed changes in the institutional and regulatory framework of the Cohesion Policy for the new programming period 2014-2020, while the third and final part attempts a synthesis of the findings of the two parts which aims to shed some light at certain contrasts of the new political and economic landscape of the EU's-27 Cohesion Policy.

Εισαγωγή[3]

Στις πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2013) για τις πολυετείς δημοσιονομικές προοπτικές της Ε.Ε. για το διάστημα 2014-2020, παρουσιάζονται οι συνολικές δαπάνες για την Πολιτική Συνοχής, οι οποίες αγγίζουν το ποσό των 325 δισεκατομμυρίων ευρώ, γεγονός που συνεπάγεται ότι για πρώτη φορά μετά την Ενιαία Πράξη (1986) (Μούσης 2011), με την οποία η Συνοχή κατέστη βασικός Στόχος της Συνθήκης για

1 Λέκτορας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, email: artemios.kourtesis@gmail.com
2 Λέκτορας (υπό διορισμό), Τμήμα Περιφερειακής Οικονομικής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Στερεάς Ελλάδος, email: v.avdikos@gmail.com

την Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Ένωση μειώνει τους πόρους για την Πολιτική Συνοχής. Η μείωση αυτή σε ποσοστιαίους όρους είναι σχετικά μικρή (6,2% περίπου σε σχέση με την περίοδο 2007-2013) αλλά η συμβολική της σημασία μπορεί να είναι πολύ μεγαλύτερη, ιδίως με δεδομένο ότι αφορά μια χρονική περίοδο κατά την οποία οι παραδοσιακές 4 χώρες Συνοχής της Ε.Ε. των 15 κρατών-μελών βρίσκονται αντιμέτωπες με μια πρωτόγνωρη δημοσιονομική κρίση. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καθώς και ο διάλογος των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών-μελών κατά την περίοδο της διαπραγμάτευσης[4] σηματοδοτούν μια νέα εποχή για την Πολιτική Συνοχής, αφού φέρουν σημαντικές αλλαγές, τόσο στο θεσμικό πλαίσιο του προγραμματισμού, όσο και στους κανόνες εφαρμογής της Πολιτικής Συνοχής, και διαμορφώνουν νέες γεωμετρίες ισχύος στην Ευρώπη των 27. Οι κυριότερες αλλαγές, πέρα από τη μείωση των συνολικών δαπανών για την Πολιτική Συνοχής και τις αυξομειώσεις των δαπανών στις επιμέρους κατηγορίες των περιφερειών, έχουν να κάνουν με την εισαγωγή δύο νέων αιρεσιμοτήτων (conditionalities) στην εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, με τον περιορισμό των θεματικών-επενδυτικών προτεραιοτήτων κάθε ταμείου (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) και τη στενότερη σύνδεσή τους με τους στόχους της Ευρώπης 2020, καθώς και το επίπεδο εφαρμογής, όπου οι μεταβολές αφορούν κυρίως τη στενότερη σύνδεση των ροών χρηματοδότησης με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, την επέκταση της εφαρμογής των καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων (όπως τα Jessica, Jeremie), την επανεισαγωγή των πολύ-ταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων και τις προσπάθειες απλοποίησης της διαχειριστικής διαδικασίας.

Όλα τα παραπάνω μεταβάλλουν άρδην τους κανόνες και το θεσμικό περιβάλλον μέσα από το οποίο εφαρμόζεται η Πολιτική Συνοχής, μεταφέροντας περισσότερη ισχύ στα θεσμικά όργανα της ΕΕ αποδυναμώνοντας μερικά την ισχύ του εθνικού κράτους. Οι μεταβολές ισχύος καθώς και πολλές θεσμικές-κανονιστικές μεταβολές φαίνεται ότι βρίσκουν οντολογικό καταφύγιο και εδράζονται ιδεολογικά σε έναν νέο κυρίαρχο λόγο, την λεγόμενη *κατά τόπους προσέγγιση* (place based approach[5]) η οποία πρωτοεμφανίζεται σε κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2008 (European Commission 2008) και αργότερα μέσα από το Barca report (Barca 2009).

Μέσω της «κατά τόπους προσέγγισης» η ΕΕ προτείνει μια στροφή στην γενική θεώρηση των περιφερειακών ενισχύσεων. Η μέθοδος της «κατά τόπους προσέγγισης» θεωρητικά επιβάλλει την περιφερειακή εξειδίκευση των αναγκών και προγραμμάτων, καταργώντας κατά έναν τρόπο πολλές από τις οριζόντιες πολιτικές των προηγούμενων ΚΠΣ. Σύμφωνα με το Barca report (2009), οι λύσεις που θα προτείνονται για την κάθε περιφέρεια «θα πρέπει να είναι κομμένες και ραμμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε περιφέρειας», όπως και ότι η κατά τόπους προσέγγιση «θα πρέπει να ενισχύει την ανάπτυξη στοχευμένων πολιτικών αλλά και τον σωστό συνδυασμό πολιτικών στις περιφέρειες» (Swedish Presidency 2009). Η κατά τόπους προσέγγιση, έτσι όπως χρησιμοποιείται σε ακαδημαϊκά κείμενα ή κείμενα πολιτικής δίνει περισσότερη έμφαση στο τοπικό παρά στο εθνικό ή υπερεθνικό χωρικό επίπεδο (OECD 2009) και ενισχύει την άποψη ότι οι «από τα κάτω» τοπικές στρατηγικές ανάπτυξης μπορούν να κινητοποιήσουν τα ενδογενή κεφάλαια (τοπικές δεξιότητες και κουλτούρες, τοπικές δι-επιχειρησιακές συνδέσεις και δίκτυα, κ.λπ.) να αναπτυχθούν ταχύτερα (Bachtler 2010). Στην περίπτωση της ΕΕ, όμως, το ιδεολογικό οικοδόμημα της «κατά τόπους προσέγγισης» ενισχύει στην πράξη, όπως θα δούμε και παρακάτω αναλύοντας το θεσμικό-κανονιστικό πλαίσιο της νέας Πολιτικής Συνοχής, ένα μονο-κεντρικά κατευθυνόμενο πολυ-επίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης (βλ. και Mendez 2011), μέσα στο οποίο υπάρχουν μεγάλες διακρατικές διαφορές τόσο στην μεταβίβαση εξουσιών στο τοπικό επίπεδο, όσο και στην ύπαρξη των κατάλληλων μηχανισμών που θα αναλάβουν τον σχεδιασμό της κατά τόπους ανάπτυξης.

Ακόμη, μέσα από τον νέο λόγο της κατά τόπους αναπτυξιακής προσέγγισης, φαίνεται να αποδυναμώνονται άλλες συζητήσεις που κυριάρχησαν τα προηγούμενα χρόνια στην Πολιτική Συνοχής, όπως ο στόχος της σύγκλισης των λιγότερο ανεπτυγμένων οικονομιών, μέσω της αναδιανομής των ενισχύσεων. Οι Barca, McCann και Rodriguez-Pose (2012) αναφέρουν ότι «(πλέον) η σύγκλιση δεν θα πρέπει να είναι ο πρωταρχικός στόχος της αναπτυξιακής πολιτικής. Μάλλον μια (νέα) αναπτυξιακή προσέγγιση με στόχο τη μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης όλων των περιφερειών θα πρέπει να είναι το επίκεντρο της αναπτυξιακής πολιτικής ... και εάν η σύγκλιση είναι να προωθηθεί, αυτό πρέπει να γίνει με ανάπτυξη και όχι με ανακατανομή».[6] Όταν, λοιπόν, ο στόχος της «ανάπτυξης» γίνεται αυτοσκοπός και προβάλλεται εκτός του πλαισίου της σύγκλισης και της αναδιανομής των ενισχύσεων, τότε υπάρχει πιθανότητα η συζήτηση για την περιφερειακή πολιτική να

μετατραπεί σε μια α-πολιτικοποιημένη συζήτηση (βλ. και Hadjimichalis 2011), που εμπνέεται από νεοφιλελεύθερες αφηγήσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη (New regionalism), ενώ δεν λαμβάνει υπόψη της τα πολιτικά αίτια της άνισης ανάπτυξης και το κυρίαρχο μέσο για τη μείωση των ανισοτήτων (αναδιανομή).

Έτσι, μέσα από τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης και τις αποφάσεις που θα παρθούν μέχρι το τέλος του 2013 για την Πολιτική Συνοχής δημιουργούνται διάφορες αντιθέσεις και νέες πολιτικές και χωρικές ιεραρχίες. Το άρθρο δεν θα ασχοληθεί εκτενώς με αυτές, αλλά θα προσπαθήσει, στο τελευταίο μέρος του, να αναδείξει μερικές από αυτές.

Η μεθοδολογία του άρθρου βασίστηκε σε εκτενή βιβλιογραφική έρευνα των κειμένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με το ΠΔΠ 2014-2020 και την Πολιτική Συνοχής 2014-2020. Στο πρώτο τμήμα του άρθρου αναλύονται οι ποσοτικές μεταβολές των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (νέα ταξινόμηση περιφερειών, διάρθρωση των ενισχύσεων ανά κατηγορία περιφέρειας κλπ). Ως προς τις πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (7-8/2/2013) θα πρέπει να επισημανθεί ότι εκκρεμεί η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,[7] το οποίο δεν μπορεί να προτείνει τροποποιήσεις, αλλά έχει το δικαίωμα να εγκρίνει ή να απορρίψει στο σύνολό της τη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στο δεύτερο και τρίτο τμήμα αναλύονται οι προτεινόμενες μεταβολές στο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής για την νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 (προτεραιότητες Ταμείων, αιρεσιμότητες, θεσμικό πλαίσιο εφαρμογής, κλπ) ενώ στο τελευταίο τμήμα ακολουθεί μια συνθετική συζήτηση των παραπάνω, που στοχεύει να αναδείξει ορισμένες αντιθέσεις του νέου πολιτικού και οικονομικού τοπίου της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ-27. Τέλος, σε κάθε τμήμα του άρθρου υπάρχει ανάλυση των επιπτώσεων των μεταβολών στην περίπτωση της Ελλάδας.

2. Νέα ταξινόμηση περιφερειών και κατανομή των πόρων

Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Συμβουλίου (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2013) αλλάζει η διάκριση και η τυπολογία των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για χρηματοδοτική ενίσχυση. Πλέον θα διακρίνονται σε περιφέρειες Λιγότερο Ανεπτυγμένες (πρώην σύγκλισης, με κατά κεφαλή ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ-27), περιφέρειες Μετάβασης (πρώην σταδιακής εισόδου/εξόδου, με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27) και περιφέρειες Περισσότερο Ανεπτυγμένες (πρώην ανταγωνιστικότητας, με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27).

Ειδικά για τις περιφέρειες οι οποίες ήταν περιφέρειες σύγκλισης (κατά κεφαλή ΑΕΠ <75%) κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013, και στην επόμενη (2014-2020) θα έχουν αλλάξει κατηγορία (δηλαδή θα είναι «μετάβασης» ή «περισσότερο ανεπτυγμένες») οι χρηματοδοτήσεις που θα λάβουν θα είναι τουλάχιστον το 60% των ενισχύσεων της προηγούμενης περιόδου. Ακόμη, για τις υπόλοιπες περιφέρειες σε μετάβαση, οι ενισχύσεις που θα λάβουν θα είναι αντιστρόφως ανάλογες με το κατά κεφαλή ΑΕΠ τους.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Συμβουλίου, οι ενισχύσεις θα μειωθούν, σε απόλυτα ποσά, για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, ενώ αντίθετα θα αυξηθούν για τις περιφέρειες σε μετάβαση[8] και για τις περισσότερο ανεπτυγμένες. Από τον παρακάτω πίνακα, που δείχνει τη διάρθρωση των ενισχύσεων, εξάγονται μερικά χρήσιμα συμπεράσματα: α) Η κατά κεφαλή δαπάνη για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες θα φθάσει τα 1.380 ευρώ, ενώ, στην προηγούμενη περίοδο, η αντίστοιχη δαπάνη ήταν 1.300 ευρώ,[9] β) Οι ενισχύσεις που θα δοθούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μαζί με το Ταμείο Συνοχής φθάνουν στο 70,9% (230,7 δις ευρώ) των συνολικών πόρων, ενώ στην προηγούμενη περίοδο οι αντίστοιχες ενισχύσεις έφθασαν στο 81,6% (282,9 δις ευρώ), γ) Η ένταση της ενίσχυσης (κατά κεφαλή δαπάνη) για τις περιφέρειες μετάβασης μειώνεται από 724 ευρώ (μέσος όρος των περιφερειών σταδιακής εισόδου και σταδιακής εξόδου) σε 437 ευρώ κατά κεφαλή,[10] δ) αντίθετα, οι ενισχύσεις για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες αυξάνονται κατά περίπου 6 δις ευρώ, με την κατά κεφαλή δαπάνη να φθάνει τα 161 ευρώ, από 147 την περίοδο 2007-2013. Συνεπώς, παρατηρείται μια μικρή μεταφορά στην κατανομή των πόρων και στην ένταση της ενίσχυσης σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, με τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (πρώην ανταγωνιστικότητας) να ενισχύονται σχετικά περισσότερο.

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η έμφαση που δίνει στην ενίσχυση της απασχόλη-

Πίνακας 1. Κοινοτικές ενισχύσεις 2007-2013 και 2014-2020

2007-2013						2014-2020					
Περιφέρειες/ Δράσεις	**Ενισχύσεις**	**(%)**	**Αρ. Περιφερειών**	**Πληθυσμός (εκ)**	**κ.κ. ενισχύσεις***	**Περιφέρειες/ Δράσεις**	**Ενισχύσεις**	**(%)**	**Αρ. Περιφερειών**	**Πληθυσμός (εκ)**	**κ/κ ενισχύσεις**
Σύγκλισης	199	57,4%	86	153	1300	Λιγότερο Ανεπτ.	164,3	50,5%	65	119	1380
Σταδιακής εξόδου	13,9	4,0%	16	16,4	848	Σε μετάβαση	31,7	9,8%	51	72,4	437
Σταδιακής εισόδου	11,4	3,3%	13	19	600						
Ανταγωνιστικές	43,5	12,6%	155	296	147	Περισσότερο Ανεπτυγμένες	49,5	15,3%	155	307	161
Εδαφική Συνεργασία	8,7	2,5%				Εδαφική Συνεργασία	8,9	2,7%			
Ταμείο Συνοχής	70	20,2%				Ταμείο Συνοχής	66,4	20,4%			
Σύνολο	**346,5**	**100**				Λοιπές χρηματ/σεις	4,2	1,3%			
						Σύνολο	**325**	**100**			

Πηγή: EUROSTAT 2011, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2013, ιδία επεξεργασία

σης η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 οδηγεί στην παράλληλη ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ). Για το λόγο αυτό, στην πρόταση της Επιτροπής για τον Οριζόντιο Κανονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων (EC 2011α) προβλέπεται ότι το ΕΚΤ θα πρέπει να αντιπροσωπεύει το 25% των συνολικών πόρων για τη Συνοχή, δηλαδή 81 δισ. ευρώ τουλάχιστον. Με τους πόρους αυτούς, το ΕΚΤ θα συνεισφέρει στη χρηματοδότηση προγραμμάτων/δράσεων για την καταπολέμηση της ανεργίας, επενδύσεις σε δεξιότητες, την εκπαίδευση και τη διά βίου μάθηση, την κοινωνική ενσωμάτωση και την καταπολέμηση της φτώχειας. Επιπρόσθετα, σε επίπεδο περιφερειών, προβλέπεται ότι 25% των πόρων των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών θα προέρχεται από το ΕΚΤ, ενώ το ποσοστό αυξάνεται σε 40% για τις περιφέρειες σε μετάβαση και 50% για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (οι προτάσεις της Επιτροπής ειδικά για το ΕΚΤ εξετάζονται σε επόμενο τμήμα).[11]

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, με περίπου 178 δισ ευρώ, θα συνεχίσει να χρηματοδοτεί έργα στις τρεις κατηγορίες περιφερειών, με ιδιαίτερη έμφαση σε έργα έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας, τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, έργα για την κλιματική αλλαγή και το περιβάλλον, βοήθειας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενέργειας, κοινωνικών υποδομών, αστικής αειφορικής ανάπτυξης κ.λπ. ενώ θα υπάρχει μειωμένη έμφαση σε έργα υποδομών ιδίως στον τομέα μεταφορών. Ακόμη, θα υπάρξουν δυνατότητες συγχρηματοδότησης πολλών έργων μέσα από risk capital-risk funds και ταμεία τοπικής ανάπτυξης (local development funds).

Το Ταμείο Συνοχής θα συνεχίσει να ενισχύει κράτη-μέλη των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα είναι μικρότερο του 90% του μέσου όρου της ΕΕ-27. Οι πόροι του ταμείου (66,4 δις ευρώ) θα κατευθυνθούν σε επενδύσεις για έργα στους τομείς των υποδομών μεταφορών και του περιβάλλοντος, ενώ πλέον θα μπορεί να χρηματοδοτεί και έργα στον τομέα της ενέργειας, τα οποία θα έχουν άμεσο όφελος στο περιβάλλον. Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Συμβουλίου, 10 δισεκατομμύρια από τους πόρους του Ταμείου Συνοχής θα είναι δεσμευμένα (ring fenced) για την ενίσχυση έργων μεταφορών που θα ενταχθούν στη Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη», ένα νέο Ταμείο που προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την ενίσχυση των Διευρωπαϊκών Δικτύων, με συνολικούς πόρους 29,3 δισ. ευρώ.

Για το πρόγραμμα Εδαφικής Συνεργασίας (που καλύπτει το σύνολο της ΕΕ), συμφωνήθηκε να δοθούν 8,9 δισ. ευρώ, αν και οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής έκαναν λόγο για 11,3 δισ. ευρώ. Πιο συγκεκριμένα, θα δοθούν 6,6 δισ. ευρώ για τη διασυνοριακή συνεργασία, 1,8 δισ. ευρώ για τη διακρατική συνεργασία και 0,5 δις ευρώ για τη διαπεριφερειακή συνεργασία.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, αλλά και με βάση τα στατιστικά στοιχεία των ετών 2007-2009 που θα ληφθούν υπόψη για την κατάταξη των Ελληνικών περιφερειών στις τρεις επιμέρους κατηγορίες περιφερειών, η κατάταξη των ελληνικών περιφερειών διαμορφώνεται όπως δείχνει ο παρακάτω πίνακας:

Έτσι, η Ελλάδα θα έχει πέντε περιφέρειες «λιγότερο ανεπτυγμένες», έξι σε «μετάβαση» και δύο «περισσότερο ανεπτυγμένες». Αυτό θα επιφέρει σημαντικές μεταβολές στο συνολικό ύψος της χρηματοδότησης που θα λάβει η Ελλάδα.

Πίνακας 2. Επιλεξιμότητα περιφερειών για την περίοδο 2014-2020 και σύγκριση με την περίοδο 2007-2013

		Λιγότερο Ανεπτυγμένες (<75%) (5)	Μετάβασης (75%-90%) (6)	Περισσότερο Ανεπτυγμένες (>90%) (2)
2014-2020				
2007-2013	**Σύγκλισης**	Ήπειρος, Α. Μακεδονία /Θράκη, Δ. Ελλάδα, Θεσσαλία	Πελοπόννησος, Ι. Νησιά, Β. Αιγαίο, Κρήτη	
	Σταδιακής Εξόδου	Κ. Μακεδονία	Δ. Μακεδονία	Αττική
	Σταδιακής Εισόδου		Στ. Ελλάδα	Ν. Αιγαίο
	Ανταγωνιστικές			

Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η Ελλάδα έλαβε συνολικά 20,4 δις ευρώ (ΕΤΠΑ+ΕΚΤ:16,7 δις, ΤΣ:3,7 δις ευρώ) (ΕΣΠΑ 2007). Σύμφωνα με τους αρχικούς ενδεικτικούς υπολογισμούς (EC 2011α, 2011β) οι χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) ήταν πιθανόν να κυμανθούν σε περίπου 11,22 δισ. ευρώ για την περίοδο 2014-2020.[12] Ο παρακάτω πίνακας δείχνει την τελική κατανομή ενισχύσεων για την Ελλάδα, όπως αποφασίστηκε στο Συμβούλιο του Φεβρουαρίου 2013.

Πίνακας 3. Κοινοτικές Ενισχύσεις της Πολιτικής Συνοχής για την Ελλάδα, 2014-2020 (σε δις ευρώ)

Λιγότερο ανεπτυγμένες	6,31
Μετάβασης	2,1
Περισσότερο ανεπτυγμένες	2,5
Ταμείο Συνοχής	3,41
Ρήτρα επανεξέτασης[13]	2
Σύνολο	16,32

Πηγή: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2013, ιδία επεξεργασία

Έτσι, η Ελλάδα θα λάβει 14,32 δισ. ευρώ από τα τρία Ταμεία (ΕΚΤ, ΕΤΠΑ, ΤΣ), ενώ μέσω της ρήτρας επανεξέτασης του ΑΕΠ το 2016, ενδέχεται να λάβει άλλα 2 δις ευρώ, ανεβάζοντας την συνολική ενίσχυση στα 16,32 δις ευρώ. Στα 2,5 δις ευρώ που θα λάβουν οι περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Αττική, Ν. Αιγαίο) συμπεριλαμβάνονται 1,375 δις ευρώ, ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2013).

Όσον αφορά το Ταμείο Συνοχής, η Ελλάδα, αν και δεν ήταν αρχικά επιλέξιμη, καθώς το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα για τα έτη 2008-2010 ήταν οριακά μεγαλύτερο του 90% του μέσου όρου ΕΕ-27, τελικά θα λάβει την συνολική ενίσχυση των 3,41 δις ευρώ σε μεταβατική και ειδική βάση.[14]

Όλα τα παραπάνω δείχνουν ότι η Ελλάδα λαμβάνει τελικά μειωμένες ενισχύσεις σε σύγκριση με την περίοδο 2007-2013. Αυτό συμβαίνει επειδή, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, η Ελλάδα έχει πλέον πέντε μόνον «λιγότερο ανεπτυγμένες» περιφέρειες (κατά κεφαλή ΑΕΠ < 75%) σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο που είχε οκτώ, οι οποίες τις απέφεραν συνολικά 9,4 δις ευρώ από τα 16,7 εκ ευρώ των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Είναι σαφές ότι η επιλογή της χρονικής περιόδου αναφοράς για τα στατιστικά στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν για τα κατά κεφαλή ΑΕΠ των περιφερειών είχε καθοριστική σημασία για το ύψος των πόρων που έλαβε η Ελλάδα, δεδομένης της συνεχούς και βαθειάς ύφεσης στην οποία έχει εισέλθει η χώρα από το τέλος του 2009. Η περίοδος αναφοράς 2007-2009 δεν αποτυπώνει τη σημαντική σχετική επιδείνωση των δεικτών για την Ελλάδα, δεδομένου ότι την περίοδο εκείνη, και ειδικά το 2009, η Ελλάδα δεν είχε ακόμη πληγεί σε μεγάλο βαθμό από την κρίση, σε αντίθεση με τις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας και των περιφερειών της σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ εμφανίζεται σημαντικά αυξημένο σε σχέση με τη σημερινή κατάσταση. Η ρήτρα επανεξέτασης το 2016 που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμ-

βούλιο, όπως επίσης και η έκτακτη ενίσχυση των περισσότερο αναπτυγμένων περιφερειών της (ουσιαστικά της Αττικής) με 1,375 δισ. ευρώ εισήχθησαν ακριβώς για την «διόρθωση» της αδυναμίας των στατιστικών στοιχείων να εκτιμήσουν τις συνέπειες της ύφεσης.

3. Τα ταμεία και οι θεματικές προτεραιότητες

Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ θα χρηματοδοτήσουν τις περιφέρειες με διαφορετικές ποσοστώσεις ανάλογα τον τύπο της περιφέρειας. Ο Πίνακας 4 δείχνει τα ποσοστά χρηματοδότησης του κάθε Ταμείου:

Πίνακας 4

Κατηγορία Περιφέρειας	**ΕΚΤ**	**ΕΤΠΑ**
Λιγότερο Ανεπτυγμένη	25%	75%
Μετάβασης	40%	60%
Περισσότερο Ανεπτυγμένη	50%	50%

Πηγή: EC 2011, ιδία επεξεργασία

Όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, η αρχική αυτή πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει υποστεί διαφοροποιήσεις στις συζητήσεις στο Συμβούλιο, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει πλέον άμεση αναφορά στο ΕΚΤ αλλά στους 3 θεματικούς στόχους (8-10) που αναφέρονται κατά κύριο λόγο –αλλά όχι αποκλειστικά– στο ΕΚΤ.[15]

Παρά τις διαφοροποιήσεις αυτές, σύμφωνα με ενδεικτικούς υπολογισμούς, τα παραπάνω οδηγούν στην εκτίμηση ότι ως προς τα Διαρθρωτικά Ταμεία η Ελλάδα θα λάβει περίπου το 30% των ενισχύσεων από το ΕΚΤ και το υπόλοιπο 70% από το ΕΤΠΑ. Στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013) το μερίδιο του ΕΚΤ ήταν περίπου 25% και του ΕΤΠΑ 75%. Αυτό θα σημαίνει για την Ελλάδα μια μικρή αναλογικά μετατόπιση των ενισχύσεων από τις υποδομές και το παραγωγικό περιβάλλον προς τους ανθρώπινους πόρους. Η μετατόπιση αυτή θα ισχύει ειδικά στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες οι οποίες θα πρέπει να επανασχεδιάσουν τα επιχειρησιακά τους προγράμματα προς αυτήν την κατεύθυνση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τον καθορισμό σε κεντρικό επίπεδο 11 θεματικών στόχων[16] στους οποίους θα πρέπει να επικεντρώνονται οι δράσεις που θα συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία (και το Ταμείο Συνοχής). Οι στόχοι αυτοί είναι:

1. Έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία
2. Τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ)
3. Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ)
4. Μετάβαση προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα
5. Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή καθώς επίσης πρόληψη και διαχείριση κινδύνων
6. Προστασία του περιβάλλοντος και αποτελεσματική διαχείριση πόρων
7. Βιώσιμες μεταφορές και άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων
8. Απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού
9. Κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση της φτώχειας
10. Εκπαίδευση, απόκτηση δεξιοτήτων και διά βίου μάθηση
11. Ενίσχυση θεσμικής ικανότητας και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση

Επιπρόσθετα, οι στόχοι αυτοί δεν έχουν όλοι την ίδια βαρύτητα. Σε συνάφεια με τους κεντρικούς στόχους της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στους θεματικούς στόχους που αποβλέπουν στην ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας, των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, της επιχειρηματικότητας (και ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων), στη μείωση των εκπομπών του διοξειδίου του άνθρακα και στην κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας. Έτσι, τουλάχιστον το 80% των πόρων του ΕΤΠΑ στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και στις περιφέρειες μετάβασης θα πρέπει να διατίθεται στην ενίσχυση της Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (Στόχος 1), των ΤΠΕ (Στόχος 2), της Ανταγωνιστικότητας των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (Στόχος 3) και της Μετάβασης προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα (Στόχος 4), με τον 4ο Στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 20% των πόρων του ΕΤΠΑ.

Στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, οι αντίστοιχοι στόχοι θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 50% των πόρων του ΕΤΠΑ, με τον 4ο στόχο να δέχεται τουλάχιστον το 6% των πόρων του. Για όσες περιφέρειες ανήκαν στην κατηγορία «σύγκλισης» (κατά κε-

φαλή ΑΕΠ< 75%) στην περίοδο 2007-2013, και τώρα εντάσσονται στις περιφέρειες σε μετάβαση ή στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (για Ελλάδα: Κρήτη, Πελοπόννησος, Βόρειο Αιγαίο, Θεσσαλία, Ιόνια Νησιά), τότε τουλάχιστον το 60% των πόρων του ΕΤΠΑ θα πρέπει να διατεθεί στους στόχους 1, 2, 3, και 4.

Ως προς το ΕΚΤ, ο θεματικός στόχος 9 (Κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση της φτώχειας) θα πρέπει να απορροφά το 20% των πόρων του, ενώ η συγκέντρωση της προσπάθειας του ΕΚΤ σε περιορισμένο αριθμό δράσεων θα διασφαλίζεται περαιτέρω με την επιλογή περιορισμού αριθμού δράσεων εντός των θεματικών στόχων.

Οι 11 αυτοί θεματικοί στόχοι εξειδικεύονται ακόμη περισσότερο στους κανονισμούς του κάθε Ταμείου. Έτσι, ο κανονισμός του ΕΤΠΑ «αναλύει» τους 11 στόχους σε 39 ειδικότερες «επενδυτικές προτεραιότητες» δημιουργώντας με τον τρόπο αυτόν έναν δεσμευτικό κατάλογο «επιλέξιμων» τομέων δράσης. Αντίστοιχα, ο κανονισμός του ΕΚΤ «αναλύει» τους 4 θεματικούς στόχους (8-11) τους οποίους πρέπει να ενισχύσει σε 18 επενδυτικές προτεραιότητες, από τις οποίες τα κράτη μέλη, σε κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα θα πρέπει να επικεντρώνουν το 80% των κατανομών τους σε μόλις τέσσερις (για τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες). Τα αντίστοιχα ποσοστά επικέντρωσης σε 4 προτεραιότητες είναι 70% για τις περιφέρειες μετάβασης και 60% για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.[17]

Η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να επηρεάσει τις επιλογές των κρατών-μελών σχετικά με τη χρήση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν είναι καινούρια. Και κατά την τρέχουσα περίοδο, τα κράτη-μέλη είχαν υποχρέωση να δεσμεύσουν μέρος των πόρων που ελάμβαναν για τη χρηματοδότηση τομέων που είχαν σχέση με τη στρατηγική της Λισσαβόνας.[18] Οι παρούσες προτάσεις της Επιτροπής όμως, προχωρούν περισσότερο τόσο στο θεματικό περιορισμό όσο και στο δεσμευτικό χαρακτήρα των θεματικών στόχων και μπορούν να δημιουργήσουν ένα αισθητά πιο δεσμευτικό πλαίσιο, ειδικότερα σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις των προτεινόμενων κανονισμών.

Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει την κατανομή των πόρων ανά τύπο περιφέρειας όπως αυτή προκύπτει από τους θεματικούς περιορισμούς (σε επίπεδο θεματικών στόχων) που περιέχονται στις προτάσεις της Επιτροπής.

Πίνακας 5. Ποσοστώσεις κάθε ταμείου ανά κατηγορία περιφέρειας

Ταμείο	Κάθε 100 ευρώ που παίρνει μια περιφέρεια Δράσεις	Λιγότερο ανεπτυγμένη	Μετάβασης (60%)[19]	Μετάβασης[20]	Περισσότερο Ανεπτυγμένη
ΕΚΤ	Καταπολέμηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	5	8	8	10
	Άλλες δράσεις ΕΚΤ (απασχόληση, κατάρτιση -εκπαίδευση, υγεία)	20	32	32	40
	Σύνολο ΕΚΤ	***25***	***40***	***40***	***50***
ΕΤΠΑ	Ε&Τ, ΤΠΕ, ανάπτυξη ΜΜΕ	33	24	36	30
	Οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα	4,5	12	12	10
	Αστική ανάπτυξη	3,75	3	3	2,5
	Άλλες δράσεις ΕΤΠΑ (μεταφορές περιβάλλον, ΤΠΕ, κλιματική αλλαγή, υγεία-πρόνοια, εκπαίδευση)	33,75	21	9	7,5
	Σύνολο ΕΤΠΑ	***75***	***60***	***60***	***50***
	Σύνολο	**100**	**100**	**100**	**100**

Πηγή: COM (2011α), ιδία επεξεργασία

Όπως φαίνεται και στον Πίνακα,[21] οι αλλαγές που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να οδηγήσουν σε αισθητό περιορισμό των βαθμών ελευθερίας που έχουν τα κράτη-μέλη στη διαμόρφωση και εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής. Προφανώς ο περιορισμός αυτός είναι μεγαλύτερος (και κρισιμότερος) για τα κράτη εκείνα για τα οποία οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων έχουν μετατραπεί στο βασικό τους χρηματοδοτικό εργαλείο ανάπτυξης, σε αντίθεση με τα κράτη για τα οποία οι πόροι αυτοί έχουν συμπληρωματικό μόνον χαρακτήρα.

Οι περιορισμοί για τις παρεμβάσεις που θα προτείνουν τα κράτη μέλη προέρχονται από δύο διαφορετικούς παράγοντες και το συνδυασμό τους: α) Την υποχρεωτική συμμετοχή του ΕΚΤ κατά ένα αυξημένο ποσοστό των συνολικών πόρων των Ταμείων (από 25-50%) και β) ως προς το ΕΤΠΑ, από την έμφαση σε 4 συγκεκριμένους θεματικούς στόχους από τους 11.

Και ως προς τους δύο αυτούς παράγοντες, οι περιορισμοί αφορούν κατά μείζονα λόγο τις περιφέρειες «μετάβασης» και τις «περισσότερο αναπτυγμένες». Έτσι, όπως αποτυπώνεται και στον πίνακα, μια περιφέρεια που ανήκει στην κατηγορία των «περισσότερο αναπτυγμένων» θα πρέπει να διαθέσει υποχρεωτικά το 45-50% των πόρων του επιχειρησιακού της προγράμματος σε δράσεις του ΕΚΤ, εκ των οποίων μάλιστα το 20% (ή 10% των συνολικών πόρων) θα πρέπει να κατευθυνθούν σε δράσεις για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Από το υπόλοιπο 50% των συνολικών πόρων του προγράμματος που θα μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το ΕΤΠΑ, το 80% (δηλαδή το 40% των συνολικών πόρων) θα πρέπει να κατευθυνθεί στους 4 θεματικούς στόχους που έχουμε αναφέρει και το 5% (δηλαδή το 2,5% των συνολικών πόρων) σε δράσεις αστικής ανάπτυξης. Οι περιορισμοί αυτοί αφήνουν στη διακριτική ευχέρεια του κράτους-μέλους ή/και της περιφέρειας μόλις το 15% των πόρων του ΕΤΠΑ (ή το 7,5% των συνολικών πόρων) το οποίο μάλιστα θα πρέπει να κατευθυνθεί στους υπόλοιπους 6 θεματικούς στόχους, για τους οποίους ισχύουν πρόσθετοι περιορισμοί (όπως π.χ η μη επιλεξιμότητα έργων υποδομών μεταφορών, περιβάλλοντος για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών των πολιτών).

Το πλαίσιο αυτό γίνεται συγκριτικά λιγότερο δεσμευτικό όσο κινούμαστε στις κατηγορίες μετάβασης και στις λιγότερο αναπτυγμένες. Οι κατηγορίες μετάβασης έχουν περισσότερους πόρους του ΕΤΠΑ στη διάθεση τους (το 60% των συνολικών πόρων) αν και οι υπόλοιποι περιορισμοί παραμένουν οι ίδιοι. Επίσης, για τις περιφέρειες μετάβασης και τις λιγότερο αναπτυγμένες, παραμένει επιλέξιμη η χρηματοδότηση υποδομών στους τομείς μεταφορών και περιβάλλοντος. Τέλος, οι «λιγότερο αναπτυγμένες» περιφέρειες αφενός έχουν περισσότερους πόρους του ΕΤΠΑ στη διάθεσή τους (δεδομένου ότι οι πόροι του ΕΚΤ θα πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον το 25% του συνόλου) αφετέρου μπορούν να διαθέσουν τους μισούς από αυτούς (50%) σε θεματικούς στόχους εκτός των 4 Στόχων που έχει θέσει ως προτεραιότητα η Επιτροπή.

Όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, για τις 8 ελληνικές περιφέρειες που θα βρεθούν στις κατηγορίες μετάβασης και περισσότερο αναπτυγμένων περιφερειών, θα υπάρξουν σημαντικοί περιορισμοί στον καθορισμό προτεραιοτήτων/επιλέξιμων δράσεων. Θα μειωθεί αισθητά ο ρόλος του ΕΤΠΑ σε σχέση με την τρέχουσα περίοδο και ακόμη περισσότερο οι δυνατότητες χρηματοδότησης υποδομών. Αυτό σε συνθήκες γενικευμένης ύφεσης μπορεί να δράσει ανασταλτικά στην αναπτυξιακή προοπτική των συγκεκριμένων περιφερειών, δεδομένης της ουσιαστικής έλλειψης εναλλακτικών πόρων από το αμιγώς εθνικό τμήμα του ΠΔΕ καθόλη την επόμενη προγραμματική περίοδο. Επιπρόσθετα, ορισμένες από τις ελληνικές περιφέρειες που ανήκουν στις δύο κατηγορίες εκτός Σύγκλισης (π.χ. η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου) είναι αμφίβολο αν μπορούν να απορροφήσουν με τρόπο ουσιαστικό σημαντικούς πόρους από το ΕΚΤ δεδομένου του μικρού πληθυσμού και της οικονομικής τους διάρθρωσης, ενώ αντίθετα μπορεί να έχουν ακόμη σημαντικές ανάγκες σε επίπεδο υποδομών.

Παρότι είναι εν μέρει κατανοητή η οπτική γωνία της Επιτροπής για την προσπάθεια συντονισμού και συγκέντρωσης όσο μεγαλύτερου ποσοστού των διαθέσιμων Κοινοτικών πόρων στην επίτευξη μιας ενιαίας στρατηγικής (όπως είναι η στρατηγική για την Ευρώπη 2020), αυτό δεν σημαίνει αυτόματα ότι η προσέγγιση αυτή είναι το ίδιο αποτελεσματική για το σύνολο των κρατών και, ακόμη περισσότερο, των περιφερειών της ΕΕ.

Η αποτελεσματικότητα των διαφόρων τύπων παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων συναρτάται με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών αλλά και με τις πιθανές ιδιαιτερότητες των περιφερειών (γεωγραφική μορφολογία, οικονομική διάρθρωση, κ.ο.κ) και την «χωρικότητα» των αναπτυξιακών αναγκών τους. Η έμφαση που δίνει η Επιτροπή σε άυλες δράσεις για την καταπολέμηση της ανεργίας και την ενίσχυση της απασχόλησης (μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του ΕΚΤ), καθώς και σε δράσεις για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και της καινοτομίας μπορεί να έχει ιδιαίτερη σημασία για χώρες (και περιφέρειες) αναπτυγμένες που έχουν αντιμετωπίσει τις βασικές τους ελλείψεις σε υποδομές, και που βρίσκονται αντιμέτωπες με οικονομικές-κλαδικές αναδιαρθρώσεις του επιχειρηματικού τους ιστού.

Για τις περιπτώσεις όμως περιφερειών που εμφανίζουν υστέρηση στο επίπεδο των υποδομών τους (τόσο ως προς την πιθανή έλλειψη υποδομών ή την ανάγκη

βελτίωσης και εκσυγχρονισμού αυτών) η επιβολή άνωθεν συγκεκριμένων θεματικών στόχων προσανατολισμένων στην ενίσχυση της οικονομίας της γνώσης και της έρευνας ή της καινοτόμου επιχειρηματικότητας μπορεί να αποδειχθεί λιγότερο αποτελεσματική στο να δημιουργήσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις για προσέλκυση επενδύσεων και οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον, ειδικότερα λαμβανομένης υπόψη της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, περιφέρειες που βρίσκονται αντιμέτωπες με οξεία οικονομική ύφεση θα πρέπει πιθανώς να μπορούν να χρησιμοποιήσουν τους πόρους των Ταμείων για δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις με στόχο την σχετικά άμεση οικονομική ανάπτυξη και όχι να πρέπει να δεσμεύσουν σημαντικό τμήμα των Διαρθρωτικών Ταμείων για δράσεις σημαντικές μεν, αλλά των οποίων οι επιπτώσεις θα γίνουν αισθητές σε σημαντικό βάθος χρόνου.

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να εναπόκειται σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές και περιφερειακές αρχές να καθορίσουν τις αναπτυξιακές τους προτεραιότητες –φυσικά σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή– και όχι να υπάρχει ένας αυστηρός καθορισμός άνωθεν (top down) των επιλέξιμων τομέων δράσης, οι οποίες μάλιστα να επιβάλλονται εξίσου σε πολύ διαφορετικές περιπτώσεις. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι αυτή η άνωθεν επιβολή θεματικών στόχων δεν φαίνεται να συμβαδίζει με τη λεκτική έμφαση στις «κατά τόπους» προσεγγίσεις που υιοθετεί η Ευρωπαϊκή Ένωση και που αποσκοπούν ακριβώς στο να αναδείξουν τις ιδιαιτερότητες της κάθε περιφέρειας/χωρικής ενότητας, να αντιμετωπίσουν τις ιδιαίτερες αδυναμίες της και να προωθήσουν τα αναπτυξιακά τους χαρακτηριστικά.

4. Αιρεσιμότητες και μηχανισμοί εφαρμογής της Πολιτικής Συνοχής

4.1 Αιρεσιμότητες

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τις αποφάσεις του Φεβρουαρίου 2013, που βασίζονται στις προτάσεις της Επιτροπής, επιχειρεί να μεταβάλει δραστικά το πλαίσιο χρηματοδότησης των κρατών-μελών και να το συνδέσει αφενός με την έγκαιρη ολοκλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα και αφετέρου με την πρόοδο της δημοσιονομικής και μακροοικονομικής προσαρμογής των κρατών-μελών (αιρεσιμότητα). Θέτει συνεπώς δύο «αιρέσεις» (conditionalities) για την εφαρμογή και την ομαλή ροή των χρηματοδοτήσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.[22]

Εκ των προτέρων αιρεσιμότητα (ex-ante conditionality)
Στο άρθρο 17 της πρότασης της Επιτροπής για τον Κανονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων (COM 2011: 615 final), η Επιτροπή συνδέει ρητά την έναρξη της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων με την εκπλήρωση προϋποθέσεων ανά Διαρθρωτικό Ταμείο, είτε κατά την έγκριση των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων είτε το αργότερο μέχρι τις 31.12.2016. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να διακόψει τις σχετικές χρηματοδοτήσεις μέχρι την εκπλήρωση των αντίστοιχων προϋποθέσεων. Στο παράρτημα IV της ίδιας πρότασης, η Επιτροπή αναφέρει 40 περίπου προϋποθέσεις (κατανεμημένες ανά θεματικό στόχο και Ταμείο) κυρίως κανονιστικού και θεσμικού χαρακτήρα, που θα πρέπει να έχουν εκπληρώσει τα κράτη μέλη (ή να βρίσκονται σε διαδικασία εκπλήρωσης τους). Ενδεικτικά εδώ αναφέρουμε ορισμένες προϋποθέσεις σχετικά με:

α) Το Στόχο 1-Έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία: Απαιτείται η ύπαρξη διαμορφωμένης εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής για έρευνα, καινοτομία και την «έξυπνη εξειδίκευση» των περιφερειών, σε συνάφεια με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων, που να προωθεί τη μόχλευση ιδιωτικών πόρων στους τομείς αυτούς και που να συνάδει με τα χαρακτηριστικά επιτυχημένων εθνικών ή/και περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας.

β) Το Στόχο 3-Ανταγωνιστικότητα Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (ΜΜΕ): Απαιτείται η λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την εφαρμογή της «Small Business Act» και τη στήριξη στις μικρές επιχειρήσεις (π.χ. τη δυνατότητα ίδρυσης νέων επιχειρήσεων σε 3 ημέρες και με κόστος 100 ευρώ, τη λήψη μέτρων που να επιτρέπουν την έναρξη λειτουργίας των επιχειρήσεων εντός 3 μηνών) κ.λπ.

γ) Το Στόχο 8-Απασχόληση και υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού: Απαιτείται η διαμόρφωση πολιτικών για την αγορά εργασίας σύμφωνα με τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση, κ.ο.κ.

Η υιοθέτηση των προτάσεων της Επιτροπής ως προς την εισαγωγή προϋποθέσεων για την έναρξη εφαρμογής των Διαρθρωτικών προγραμμάτων θα δημιουργήσει ένα αρκετά πιο σύνθετο περιβάλλον στις εθνικές και περι-

φερειακές διοικήσεις για την προετοιμασία της επόμενης προγραμματικής περιόδου.

Μακροοικονομική αιρεσιμότητα

Στο άρθρο 21 της πρότασής της, η Επιτροπή δημιουργεί στενή σύνδεση των χρηματοδοτήσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με την δημοσιονομική και μακροοικονομική προσαρμογή των κρατών-μελών. Σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο αυτό, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη-μέλη για τα οποία υπάρχει σύσταση του Συμβουλίου για υπερβολικό έλλειμμα ή χρέος (Άρθρο 126[7]) ή που βρίσκονται σε καθεστώς ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματο-οικονομικής Σταθερότητας (EFSF) ή/και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), ή από τον αντίστοιχο κανονισμό του Συμβουλίου για χώρες εκτός Ευρωζώνης,[23] να τροποποιήσουν τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης (Σ.Ε.Σ.) και τα επιχειρησιακά τους προγράμματα ώστε να συμβάλουν στη μακροοικονομική προσαρμογή τους. Σε αντίθετη περίπτωση η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει την πληρωμή μέρους ή και του συνόλου των πόρων για τα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ειδικότερα για χώρες που βρίσκονται υπό καθεστώς ενίσχυσης από τον EFSF και τον ESM, όπως η Ελλάδα, η Επιτροπή μπορεί επιπρόσθετα, χωρίς προηγούμενη πρόταση του κράτους-μέλους, να μεταβάλει τη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης και να εμπλακεί άμεσα στην εφαρμογή και διαχείρισή της.[24]

Επίσης, η Επιτροπή θα αναστέλλει την καταβολή πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων μετά από σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου, μετά από δική της εκτίμηση σχετικά με την ελλιπή πρόοδο του προγράμματος προσαρμογής καθώς και μετά από σχετική εισήγηση του Δ.Σ. του ESM το οποίο δεν θα εγκρίνει την εκταμίευση πόρων από αυτό.[25]

Η αιτιολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη στενή σύνδεση της πολιτικής Συνοχής με την ευρύτερη μακροοικονομική πολιτική των κρατών-μελών είναι «η διασφάλιση του ότι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής Συνοχής δεν θα υπονομεύεται από ασθενείς μακρο-δημοσιονομικές πολιτικές» (COM 2011β: 500 final, σ. 26). Εντούτοις, δημιουργούνται ορισμένα ερωτήματα ως προς την λογική και την πιθανή αποτελεσματικότητα τέτοιων διατάξεων:

α) Η πολιτική Συνοχής διαμορφώνεται σε επίπεδο περιφερειών (NUTS II) και όχι σε επίπεδο κρατών. Κατά συνέπεια, είναι πιθανό να πληγούν από αυτές τις διατάξεις περιφέρειες οι οποίες δεν συμμετέχουν παρά ελάχιστα στον καθορισμό και την εφαρμογή των κεντρικών δημοσιονομικών και μακρο-οικονομικών επιλογών.

β) Όπως έχει καταστήσει απολύτως σαφές, η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 που μετεξελίχθηκε σε δημοσιονομική κρίση για το σύνολο σχεδόν των χωρών της Ευρωζώνης, οι αιτίες που μπορούν να δημιουργήσουν σημαντικά δημοσιονομικά προβλήματα είναι ποικίλες και κατά κανόνα ξένες προς την Πολιτική Συνοχής. Συνεπώς είναι εξαιρετικά δύσκολο να τεκμηριώσει κάποιος τη συσχέτιση μεταξύ δύο πολιτικών που επηρεάζονται από πολλούς και διαφορετικούς παράγοντες και να θέσει συνθήκες αιρεσιμότητας ανάμεσα τους.

γ) Με τις προτάσεις της Επιτροπής είναι δυνατόν να δημιουργηθούν δύο κατηγορίες περιφερειών/χωρών εντός της πολιτικής Συνοχής. Αυτές που έχουν προσφύγει στο μηχανισμό στήριξης (EFSF και ESM) και για τις οποίες η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής στη εφαρμογή της αιρεσιμότητας είναι αισθητά αυξημένη, και αυτές που είναι εκτός μηχανισμών στήριξης και για τις οποίες η εφαρμογή των διατάξεων της μακρο-οικονομικής αιρεσιμότητας απαιτεί πιο συλλογικές διαδικασίες (απόφαση του Συμβουλίου, κ.ο.κ). Μια τέτοια διάκριση θέτει θέμα ίσης μεταχείρισης και ισότιμης εφαρμογής μιας Κοινοτικής πολιτικής που αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

δ) Η επιβολή ποινών στις περιπτώσεις που η δημοσιονομική εξυγίανση δεν προχωρά με τους επιθυμητούς ρυθμούς δεν αποδεικνύεται πάντοτε αποτελεσματική. Αντίθετα, σε περιπτώσεις όπου η δημοσιονομική προσαρμογή των κρατών δυσχεραίνεται σημαντικά λόγω εκτεταμένης ύφεσης, η πρόσθετη αφαίρεση πόρων από δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις είναι πιθανόν να επιδεινώσει αντί να βελτιώσει το πρόβλημα, ιδίως σε περιπτώσεις όπου εκ των πραγμάτων οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι και οι μόνοι διαθέσιμοι για προγράμματα Δημοσίων επενδύσεων και τη στήριξη των ιδιωτικών.

4.2 Μηχανισμοί Εφαρμογής της πολιτικής Συνοχής

Ως προς τα βασικά στάδια και μηχανισμούς εφαρμογής, η Επιτροπή δεν προτείνει σημαντικές μεταβολές. Τα στάδια εφαρμογής της πολιτικής παραμένουν τρία όπως και στην τρέχουσα περίοδο, με διαφορετικές ονομασίες περισσότερο συμβολικού χαρακτήρα:

1. Το *Κοινοτικό Στρατηγικό Πλαίσιο – ΚΣΠ* (αντικαθιστά ουσιαστικά τις Κοινοτικές Κατευθυντήριες Γραμμές της τρέχουσας περιόδου) είναι το βασικό στρατηγικό κείμενο αναφοράς που θα χρησιμεύσει για την εκπόνηση των Συμβάσεων Εταιρικής Σχέσης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

2. Οι *Συμβάσεις Εταιρικής Σχέσης – ΣΕΣ* (αντικαθιστούν τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς) είναι τα κείμενα-πλαίσια που θα διέπουν τις δράσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων για την επόμενη προγραμματική περίοδο.

3. Τα *Επιχειρησιακά Προγράμματα – ΕΠ* παραμένουν ο βασικός μηχανισμός εφαρμογής των δράσεων των Διαρθρωτικών Πολιτικών και εξειδικεύουν τις στρατηγικές προτεραιότητες, στόχους και δράσεις των ΣΕΣ.

Εντός των σταδίων αυτών, όμως, η Επιτροπή προτείνει αρκετές μεταβολές στην εφαρμογή των Διαρθρωτικών πολιτικών.

Έμφαση σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις

Καταρχήν, προτείνεται η ουσιαστική επανένταξη των Ταμείων για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου και για την Αλιεία και Ναυτιλία στο πλαίσιο δράσης των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Η Επιτροπή προτείνει επίσης την επανεισαγωγή των πολυταμειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων αποσκοπώντας στη βελτίωση της δυνατότητας σχεδιασμού ολοκληρωμένων δράσεων. Τα πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα όμως θα υπόκεινται σε αρκετούς περιορισμούς. Ο πρώτος αφορά την υποχρεωτική συμμετοχή του ΕΚΤ στα ΠΕ.Π. στα ποσοστά που αναφέρθηκαν σε προηγούμενη ενότητα, και ο δεύτερος αφορά στον μονοταμειακό χαρακτήρα των αξόνων προτεραιότητας εντός ενός Ε.Π. σε συνδυασμό με την υποχρέωση αντιστοίχισης αξόνων προτεραιότητας και θεματικών στόχων. Ως αντιστάθμισμα σε αυτούς τους περιορισμούς, οι κανονισμοί των Ταμείων προβλέπεται να παρέχουν διευρυμένο πεδίο δράσης σε κάθε Ταμείο σε σχέση με την υφιστάμενη περίοδο.

Τέλος, εντός των Ε.Π. η Επιτροπή προωθεί στις προτάσεις της[26] παρεμβάσεις τύπου Leader (community led local development[27]), με στόχο την εφαρμογή ολοκληρωμένης αναπτυξιακής στρατηγικής και παρεμβάσεων σε χωρικά επίπεδα μικρότερα της Περιφέρειας (Nuts II), με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων. Αυτά αποτελούν μια πρώτη πρακτική εφαρμογή της κατά τόπους προσέγγισης, αν και δεν έχει ακόμη προσδιοριστεί το ύψος των ενισχύσεων που θα απορροφηθούν από τα συγκεκριμένα σχήματα τοπικής ανάπτυξης.

Νέα χρηματοδοτικά εργαλεία

Εκτός των μεταβολών που αναφέρθηκαν ανωτέρω, η Επιτροπή προτείνει την επέκταση της χρηματοδότησης μέσω νέων χρηματοδοτικών εργαλείων (όπως τα Jeremie και Jessica). Η λογική για την υιοθέτηση τέτοιων μεθόδων στηρίζεται στις δυνατότητες μόχλευσης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (οι οποίοι χρησιμοποιούνται για την προσέλκυση πρόσθετων πόρων είτε από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων είτε από ιδιωτικούς χρηματοδοτικούς φορείς) και στη δυνατότητα ανανέωσης των πόρων για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (revolving funds).

Στο βαθμό που τα εργαλεία αυτά πράγματι προσελκύουν πρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια σε συγκεκριμένες δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα, η περαιτέρω εφαρμογή τους μπορεί να ενισχύσει τους συνολικούς πόρους (ιδιωτικούς και δημόσιους) που διατίθενται για τη Συνοχή και να έχει θετικές μακροχρόνιες επιπτώσεις.

Υπάρχει όμως η πιθανότητα η εκτεταμένη χρήση τους να οδηγήσει σταδιακά στη δέσμευση ολοένα και περισσότερων Κοινοτικών πόρων σε τέτοιες δράσεις, με επακόλουθο τη σταδιακή υποκατάσταση των επιχορηγήσεων ως βασικού μηχανισμού χρηματοδότησης των Διαρθρωτικών Ταμείων από τα εργαλεία αυτά και, κατά συνέπεια, τη δημιουργία ενός πλαισίου ενισχύσεων που να κυριαρχείται από δανειακές μορφές χρηματοδότησης και όχι από δημόσια (ευρωπαϊκή) ενίσχυση.

Επιπρόσθετα, η επιλογή των τομέων στους οποίους θα εφαρμόζονται αυτού του είδους οι χρηματοδοτήσεις θέλει εκτεταμένη ανάλυση ώστε να διασφαλιστεί ότι θα συνεχίσουν να χρηματοδοτούνται επαρκώς τομείς που δεν προσελκύουν ιδιωτική χρηματοδότηση (π.χ. υποδομές Δημόσιας Υγείας, βασικές τηλεπικοινωνιακές υποδομές, κ.ο.κ) ή που δεν παράγουν έσοδα. Είναι σημαντικό επίσης να αποτυπωθεί στις λεπτομέρειες του και να αξιολογηθεί ο τρόπος εφαρμογής μέχρι τον τελικό ωφελούμενο (π.χ. για την περίπτωση των ΜΜΕ) επειδή στα τελικά στάδια εφαρμογής μπορεί να προκύπτουν προβλήματα που δεν εμφανίζονται κατ' ανάγκην στο στάδιο του σχεδιασμού.

Για παράδειγμα, οι δράσεις τύπου Jeremie στην Ελλάδα εφαρμόζονται μέσω ενδιάμεσων φορέων (ελληνι-

κές τράπεζες) οι οποίοι λόγω της οικονομικής συγκυρίας αντιμετωπίζουν έντονα προβλήματα ρευστότητας και θέτουν προϋποθέσεις συμμετοχής για τις ΜΜΕ που ουσιαστικά τις αποθαρρύνουν.

Έμφαση στην επίτευξη στόχων. Σύνδεση της χρηματοδότησης με την αποτελεσματικότητα

Η Επιτροπή προτείνει τη σύνδεση των ροών χρηματοδότησης με την επίτευξη στόχων και τη δημιουργία «αποθεματικού καλών επιδόσεων» ίσου με το 7% των πόρων των Ταμείων, μέσω μιας ενδιάμεσης αξιολόγησης της εφαρμογής των ΣΕΣ το 2019, βάση της οποίας θα κατανεμηθεί το αποθεματικό αυτό στα επιχειρησιακά προγράμματα που επιτυγχάνουν τους στόχους τους.

Η εισαγωγή ανάλογων κανόνων χρηματοδότησης θα δημιουργήσει ένα πλαίσιο εφαρμογής περισσότερο δεσμευτικό από το υφιστάμενο αλλά είναι δύσκολο να επιχειρηματολογήσει κάποιος υπέρ της αντίθετης κατεύθυνσης. Είναι προφανές ότι έχουν σημασία οι συγκεκριμένοι στόχοι που θα τεθούν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη σύνταξη της «Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης» και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καθώς και η πρόβλεψη κάποιων βαθμών ελευθερίας για έκτακτες συγκυρίες που μπορεί να εμποδίζουν τον προγραμματισμένο ρυθμό εφαρμογής των προγραμμάτων.

5. Επίλογος

Όπως φαίνεται καθαρά από τα προηγούμενα, οι τελικές αποφάσεις για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) της περιόδου 2014-2020 και ειδικότερα για τη νέα Πολιτική Συνοχής θα παίξουν τεράστιο ρόλο στην διαμόρφωση των πολιτικών για την περιφερειακή ανάπτυξη στην ΕΕ. Ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα, οι ενισχύσεις των διαρθρωτικών ταμείων ίσως να είναι οι μόνες ενισχύσεις που θα λάβουν οι περιφέρειες, αφού το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων φαίνεται να παραμένει «παγωμένο» για τα επόμενα χρόνια. Το άρθρο παρουσίασε τις κυρίαρχες προτάσεις και αποφάσεις για το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των νέων ενισχύσεων σε περιφερειακό και τομεακό επίπεδο, οι οποίες φαίνεται να αλλάζουν ουσιαστικά το τοπίο της περιφερειακής ανάπτυξης και προσπαθειών σύγκλισης, τουλάχιστον όπως το γνωρίζαμε έως σήμερα. Οι κυριότερες προτάσεις για τη νέα προγραμματική περίοδο αφορούν τη νέα ταξινόμηση των περιφερειών, τη μείωση του προϋπολογισμού για την Πολιτική Συνοχής, την περαιτέρω ενίσχυση του ΕΚΤ έναντι του ΕΤΠΑ, τον περιορισμό του θεματικού εύρους των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων και την άμεση σύνδεσή τους με την στρατηγική «Ευρώπη 2020», την εισαγωγή αιρεσιμοτήτων, όπου επιχειρείται η σύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με την μακροοικονομική κατάσταση κάθε κράτους-μέλους και τη διεύρυνση της χρήσης των χρηματοδοτικών εργαλείων (Jeremie, Jessica). Τα παραπάνω υποστηρίζονται σθεναρά από τα λεγόμενα «παλαιά» κράτη-μέλη, τα οποία εμμένουν σε μια πιο «σφιχτή» Πολιτική Συνοχής και των οποίων οι προτεραιότητες βρίσκονται πιο κοντά στην «Ευρώπη 2020». Για παράδειγμα, η Σουηδία προέβαλε ως εθνική προτεραιότητα την ισορροπία των φύλων (gender balance), ενώ μαζί με την Φινλανδία υποστήριξαν την αύξηση της χρηματοδότησης για τις απομακρυσμένες και αραιοκατοικημένες περιφέρειες. Ακόμη, το Βέλγιο και η Αυστρία έθεσαν ως προτεραιότητά τους την αειφορική διαχείριση του αστικού περιβάλλοντος (Council of the EU-General Affairs 2011).

Μέσα σε αυτό το νέο τοπίο συνυπάρχουν προτάσεις οι οποίες δημιουργούν αβεβαιότητα για το κατά πόσο μπορούν οι λιγότερο ανεπτυγμένες και πιο αδύναμες περιφέρειες της ΕΕ να ακολουθήσουν ταχείες αναπτυξιακές τροχιές. Αν και αναγνωρίζεται, μέσα από το ιδεολογικό κέλυφος της «κατά τόπους» προσέγγισης, η ανάγκη οι πολιτικές για την συνοχή να έχουν εδαφικό χαρακτήρα, τελικά η «χωρικότητα» των λύσεων απουσιάζει από τις προτάσεις για την Πολιτική Συνοχής. Δεδομένου ότι η κατά τόπους προσέγγιση νοείται, ως η από τα κάτω (bottom up) παραγωγή πολιτικών που θα βοηθήσουν τις (φτωχότερες) περιφέρειες να ενεργοποιήσουν τις όποιες λανθάνουσες δυναμικές τους και να προχωρήσουν ταχύτερα στην περιφερειακή σύγκλιση, θα περίμενε κανείς οι προτάσεις για τη νέα Πολιτική Συνοχής α) να διέπονται από ευελιξία ως προς τις διαδικασίες λήψεις αποφάσεων για τις τροχιές ανάπτυξης που μπορεί να ακολουθήσει μια περιφέρεια, β) να αναγνωρίζουν την περιπλοκότητα και την πολλαπλότητα των αναγκών τις κάθε περιφέρειας και γ) να προκρίνουν την ετερογένεια και την ενσωμάτωση των απόψεων στην σύνθεση των επενδυτικών προτεραιοτήτων. Αντί αυτών, οι προτάσεις για την Πολιτική Συνοχής εμφανίζουν σχετική ακαμψία, η οποία φαίνεται κατά κύριο λόγο στον δεσμευτικό χαρακτήρα των θεματικών προτεραιοτήτων που παρουσιάστηκαν πιο πάνω και ο οποίος αποκλείει την ενίσχυση περιφερειών από συγκεκριμένες δράσεις (πχ. βασικές

υποδομές-μεταφορές). Έτσι, πέρα των παραδοσιακών ιεραρχιών μεταξύ των κρατών-μελών, μερικές νέες περιφερειακές ιεραρχίες αρχίζουν να διαμορφώνονται ή να ενισχύονται. Πόλεις ή μεγα-περιφέρειες (mega-regions) (Λονδίνο, Παρίσι, Φρανκφούρτη, Ρώμη) που παρουσιάζουν υψηλά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης, βρίσκουν τις θεματικές προτεραιότητες πολύ κοντά στις ιδιαίτερες αναπτυξιακές ανάγκες τους (πχ. δράσεις του Κοινωνικού Ταμείου, δράσεις για αστική ανάπτυξη, εξοικονόμηση και καλύτερη χρήση της ενέργειας κ.λπ.), ενώ κάποιες άλλες περιφέρειες που έχουν ανάγκη από περισσότερα έργα υποδομών (πχ μεταφορές και δίκτυα), αυτά φαίνεται να μην βρίσκονται μέσα στις προτεραιότητες της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014-2020.

Ακόμη, τα διαφορετικά συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης και ο βαθμός αποκέντρωσης των εξουσιών σε τοπικό επίπεδο των 27 κρατών-μελών δεν διαμορφώνουν μια ισότιμη βάση και αφετηρία για την αποτελεσματική λειτουργία μιας κατά τόπους προσέγγισης. Για παράδειγμα, οι Stahlecker και Koschatzky (2010) επισημαίνουν σε μελέτη τους ότι η Γερμανία (και η ομοσπονδιακή δομή της) βρίσκεται ήδη ένα βήμα μπροστά στην επιτυχή εισαγωγή του «κατά τόπους» μοντέλου πολιτικής αφού έχει ήδη διαμορφώσει την περιφερειακή πολιτικής της μέσω του συντονισμού των διαφόρων επιπέδων της δημόσιας διοίκησης, όπου οι επενδυτικές προτεραιότητες καθορίζονται μέσα από ένα είδος κοινής ευθύνης μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των κυβερνήσεων των ομοσπονδιακών κρατιδίων, τα οποία είναι υπεύθυνα για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δράσεων σύμφωνα με τις ανάγκες του κάθε κρατιδίου.

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι μέσω της κατά τόπους προσέγγισης δεν αναγνωρίζεται η χωρικότητα των προβλημάτων που γεννούν την άνιση-κατά τόπους-ανάπτυξη. Διάφορα θέματα που άπτονται εδαφικών πολιτικών, όπως η προσβασιμότητα (accessibility), οι χωρικές δυνατότητες (territorial capacities and assets), τα δίκτυα πόλεων-περιφερειών κ.λπ., τα οποία έχουν αναλυθεί μέσα από τις προσπάθειες του ESPON, δεν φαίνεται να έχουν επηρεάσει την αναπτυξιακή ατζέντα της περιφερειακής πολιτικής. Ο δεσμευτικός χαρακτήρας των προτάσεων της Επιτροπής, απορρέει κυρίως από την «ανάγκη» για ενιαίο συντονισμό και παρακολούθηση των αναπτυξιακών δράσεων της ΕΕ, η οποία ανάγκη, με τη σειρά της, προβάλλεται ως μια απάντηση στην «ετερογονία» των σκοπών (Μητσός 2012) της Πολιτικής Συνοχής, καθώς στην ΕΕ των 27 συμπλέουν διαφορετικές πολιτικές και στόχοι (οικονομική ανάπτυξη, σταθερότητα, έξοδος από την κρίση, δημοσιονομικά προβλήματα κλπ), που πολλές φορές δεν μπορούν να συνυπάρξουν ή μπορούν και να αλληλοεξουδετερώνονται. Στο τέλος των διαπραγματεύσεων για την Πολιτική Συνοχής (λίγο πριν το τέλος του 2013) θα μπορούμε να έχουμε μια πιο καθαρή εικόνα για την μελλοντική περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, τις νέες ιεραρχίες που αναπτύσσονται αλλά και για την θέση των ελληνικών περιφερειών μέσα σε αυτές. Μέχρι τότε, η διαδικασία των διαπραγματεύσεων αποτελεί μια ενδιαφέρουσα πηγή πληροφοριών για το συσχετισμό δυνάμεων στην ΕΕ και τη μελλοντική περιφερειακή πολιτική.

Σημειώσεις

3 Οι συγγραφείς επωφελήθηκαν μέσω της συμμετοχής τους στην ερευνητική ομάδα του ΕΛΙΑΜΕΠ για τη μελέτη «Αξιολόγηση των επιδράσεων στην πορεία της ελληνικής οικονομίας των πολιτικών που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Μέρος 2ο: Οι Προτάσεις για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020».

4 Αναλυτική παρουσίαση των θέσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και της διαδικασίας διαπραγμάτευσης στο http://www.consilium. europa.eu/special-reports/mff.

5 Για παλαιότερες θεωρήσεις της κατά τόπους προσέγγισης, βλ. Winnick 1966, Bolton 1992.

6 Ίσως αυτός είναι και ο λόγος που πλέον, όπως παρουσιάζεται παρακάτω, η ΕΕ μιλά για «λιγότερο ανεπτυγμένες» περιφέρειες και όχι περιφέρειες «σύγκλισης».

7 Σύμφωνα με το άρθρο 312 (2) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ.

8 Η σύγκριση των περιφερειών σε μετάβαση γίνεται με το άθροισμα των περιφερειών σταδιακής εισόδου και εξόδου της προηγούμενης περιόδου.

9 Αν και η κατά κεφαλή δαπάνη δεν αντανακλά τις πραγματικές κατά κεφαλή ενισχύσεις που μια περιφέρεια και εν συνεχεία το κράτος-μέλος λαμβάνει, γιατί χρησιμοποιούνται άλλες μέθοδοι υπολογισμού των πραγματικών ενισχύσεων (Berlin Formula κ.λπ.), χρησιμοποιείται εδώ ως ένα ενδεικτικό μέσο για να δούμε την τάση των αλλαγών στις κατανομές για την περιφερειακή πολιτική.

10 Αυτό προκύπτει επειδή, παρά την αύξηση των κονδυλίων για τις περιφέρειες μετάβασης από 25,3 δις. ευρώ σε 31,7 δις, ευρώ, ο πληθυσμός των περιφερειών αυτών υπερδιπλασιάστηκε.

11 Ήδη οι συζητήσεις που γίνονται στο επίπεδο του Συμβουλίου έχουν οδηγήσει σε τροποποίηση (επί το ελαστικότερο) της «υποχρεωτικής» συμμετοχής του ΕΚΤ. Προς το παρόν φαίνεται πως αντικαθίσταται από την υποχρεωτική δέσμευση πόρων για τις 3 θεματικές προτεραιότητες (που αφορούν κυρίως - αλλά όχι μόνον- το ΕΚΤ) σε ποσοστά ελαφρώς μικρότερα των αρχικά προβλεπομένων ανά κατηγορία περιφέρειας.

12 Για τις μεθόδους υπολογισμού των ενισχύσεων τις κάθε κατηγορίας περιφέρειας βλέπε Συμβούλιο της ΕΕ 2012

13 Ρήτρα επανεξέτασης των στατιστικών στοιχείων επιλεξιμότητας: το 2016 η Επιτροπή θα επανεξετάσει όλα τα συνολικά κονδύ-

λια στη βάση μιας σύγκρισης των στατιστικών στοιχείων του 2012 και των ετών 2014-15 για το ΑΕΠ. Σε περίπτωση που υπάρξει σωρευτική παρέκκλιση άνω του +/- 5% τότε θα αναπροσαρμόσει όλα τα κονδύλια, με ανώτατο ποσό αναπροσαρμογής τα 4 δις. ευρώ. Η όποια αναπροσαρμογή θα κατανεμηθεί σε ίσα μερίδια στα έτη 2017-2020. Η εκτίμηση για την πιθανή πρόσθετη ενίσχυση των 2 δισ, ευρώ για την Ελλάδα γίνεται με βάση τις τρέχουσες αλλά και εκτιμώμενες οικονομικές συνθήκες για την επόμενη διετία.

14 «Τα επιλέξιμα για χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής κράτη μέλη το 2013, αλλά με κατά κεφαλήν ονομαστικό ΑΕΕ που υπερβαίνει το 90% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΕ της ΕΕ-27, όπως υπολογίζεται βάσει του πρώτου εδαφίου, λαμβάνουν υποστήριξη από το Ταμείο Συνοχής σε μεταβατική και ειδική βάση» (SEC (2011), 1142, final, σελ. 92).

15 Council of the EU, 11027/12 ADD 1 REV 2, 26 June 2012.

16 Οι στόχοι αυτοί αναφέρονται στο Άρθρο 9 της πρότασης της Επιτροπής για τον Οριζόντιο κανονισμό των Δ. Ταμείων COM (2011) 615 final. Για ποιο αναλυτική περιγραφή του κάθε στόχου βλέπε COM (2011b) 500 final.

17 Στις συζητήσεις στο Συμβούλιο, εισήχθη μια σχετική ευελιξία στην εφαρμογή των ποσοστώσεων αυτών, με τη δυνατότητα παρέκκλισης για μεμονωμένες περιφέρειες, υπό τον όρο ότι αυτές θα αντισταθμίζονται με μεγαλύτερα ποσοστά σε άλλες περιφέρειες, ούτως ώστε να τηρούνται τα ποσοστά αυτά σε εθνικό επίπεδο (βλ. υποσημείωση 9).

18 Η υποχρέωση αυτή είναι γνωστή με τον αγγλικό όρο earmarking.

19 Μετάβασης 60%: αναφέρεται στις περιφέρειες Κρήτης, Πελοποννήσου, Ιονίων Νήσων και Βορείου Αιγαίου, δηλαδή σε αυτές που εφαρμόζεται ο κανόνας του 60% της προηγούμενης (2007-2013) χρηματοδότησης. Ο διαχωρισμός γίνεται γιατί κατ' εξαίρεση αυτές οι περιφέρειες εφαρμόζουν διαφορετικές ποσοστώσεις στο ΕΤΠΑ από τις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης.

20 Μετάβασης: αναφέρεται στις υπόλοιπες περιφέρειες μετάβασης, Στερεάς Ελλάδας και Δυτικής Μακεδονίας, οι οποίες ακολουθούν τις ποσοστώσεις στο ΕΤΠΑ των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών.

21 Ο πίνακας βασίζεται στις προτάσεις της Επιτροπής λαμβάνοντας υπόψη κάποιες από τις μεταβολές που έχουν επέλθει κατά τις συζητήσεις στο Συμβούλιο.

22 Υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις για τις δύο μορφές αιρεσιμότητας αφορούν και τα πέντε Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Συνοχής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Αλιείας).

23 Κανονισμός (ΕΟ) 332/2002.

24 Παράγραφος 4 του Άρθρου 21 της πρότασης της Επιτροπής (COM (2011) 615 final.

25 Παράγραφος 6 του Άρθρου 21 της πρότασης της Επιτροπής (COM (2011) 615 final.

26 Άρθρα 28-31 της Πρότασης για τον Κανονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων COM (2011) 615 final.

27 Βλέπε http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf.

Βιβλιογραφία

Bachtler, J. (2010), «Place based policy and regional development in Europe», *Horizons* 10(44): 54-58.

Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Βρυξέλλες.

Barca, F., McCann, P. και Rodriguez-Pose, A. (2012), «The case for regional development intervention: place based versus place neutral approaches», *Journal of Regional Science* 52: 134-152.

Bolton, R. (1992), «Place prosperity Vs people prosperity revisited an old issue with a new angle», *Urban Studies* 29(2), 185-203.

Council of the European Union-General Affairs meeting (2011), *Cohesion Policy post 2013*, 16.12.2011.

Council of the European Union-Presidency Note, 11027/12 ADD 1 REV 2, *Cohesion Policy legislative package-Presidency compromise on thematic concentration*, 26/6/2012, Βρυξέλλες.

Council of the European Union-Presidency Note, 11027/12 ADD 4 REV 1, *Cohesion Policy legislative package - Presidency compromise on thematic performance*, 20/6/2012, Βρυξέλλες.

Council of the European Union-Press release 11221/12 Presse 262, *Council agrees on further elements of new EU cohesion policy*, 26/6/2012, Λουξεμβούργο.

European Commission SEC (2008), *Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Βρυξέλλες.

European Commission, COM (2011) 615 final, «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the ERDF, the ESF, the Cohesion Fund, the EAFRD, and the EMFF covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the ERDF, the ESF and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) 1083/2006», EC: Βρυξέλλες.

European Commission, COM(2011β) 500 final, «A Budget For Europe 2020 (2011)- 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, EC: Βρυξέλλες.

European Commission, SEC (2011) 868 final, Staff Working Paper (2011), «A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues», EC: Βρυξέλλες.

European Commission-COM (2011α) 500 final, «A Budget For Europe 2020 (2011)- Part I», Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EC: Βρυξέλλες.

Hadjimichalis, C. (2011) "Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis", *European Urban and Regional Studies* 48(3): 254-274

Mendez, C. (2011), «EU Cohesion Policy and Europe 2020: Between place-based and people-based prosperity», Paper for presentation at the RSA Cohesion policy network conference, 29-30 November 2011, Βιέννη.

OECD (2009) *Regions Matter. Economic recovery, innovation and sustainable growth*, Παρίσι: OECD.

Stahlecker, T. και Koschatzky, K. (2010), «Cohesion policy in the light of place based innovation support: New approaches in multi-actors, decentralized regional settings with bottom-up strategies?», Working Papers Firms and Region, No R1/2010, Fraunhofer ISI: Karlsruhe.

Swedish Presidency (2009), «Make use of the territorial potential!», Swedish EU Presidency Conference, Kiruna.

Winnick, L. (1966), «Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geography of Economic Activity», στο *Essays in Urban Land Economics*, Λος Άντζελες: Real Estate Program, UCLA.

ΕΣΠΑ (2007), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM (2012) 388 τελικό, Τροποποιημένη πρόταση «Κανονισμός του Συμβουλίου για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020», 6/7/2012, Ε.Ε., Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, EUCO 37/13 (2013), Συμπεράσματα, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020, 8/2/2013, Ε.Ε., Βρυξέλλες.

Μητσός, Α. (2012), «Ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός ως η Ευρωπαϊκή απάντηση στην πρόκληση της ανάπτυξης ή απλό εργαλείο αναδιανομής; Το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο και η θέση της Ελλάδας σε αυτό», στο *Αξιολόγηση των επιδράσεων στην πορεία της ελληνικής οικονομίας των πολιτικών που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ*, Μέρος 2ο, ΕΛΙΑΜΕΠ-ΤτΕ διαθέσιμο και στο http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/10/ΜΕΛΕΤΗ-ΕΛΙΑΜΕΠ-Β-ΜΕΡΟΣ1.pdf.

Μούσης, Ν. (2011), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Συμβούλιο της Ε.Ε (2012), 9772/12, *Σημείωμα της Προεδρίας Διαπραγματευτικό Πλαίσιο*, 14/5/2012, Βρυξέλλες.

Συμβούλιο της ΕΕ (2012), 11539/12, Σημείωμα της Προεδρίας: ΠΔΠ 2014-2020-Διαπραγματευτικό Πλαίσιο, 19/6/2012, Βρυξέλλες, διαθέσιμο και στο www.register.consilium.europa.eu/pdf/el/12/st11/st11539.el12.pdf.