

Γεωγραφίες

Αρ. 34 (2019)

Γεωγραφίες, Τεύχος 34, 2019



Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ: ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΜΕΤΑ

Ελίνα Δρακάκη

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ: ΤΡΙΑΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΜΕΤΑ

Ελίνα Δρακάκη¹

Περίληψη

Η Ελλάδα υπήρξε αποδέκτης της συνδρομής των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ και από τους κυριότερους ωφελούμενους της κοινής περιφερειακής πολιτικής και της Πολιτικής Συνοχής (ΠΣ) ήδη από τα πρώτα στάδια της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης τη δεκαετία του 1980. Σκοπός του άρθρου είναι η διερεύνηση της ελληνικής εμπειρίας ως προς το ζητούμενο της ευρωπαϊκής Συνοχής και η κατανόηση μέσα από την ιστορική εξέλιξη της διάρθρωσης βασικών μεγεθών και δεικτών και των συμπεριφορών πολιτικών και θεσμικών παραγόντων. Η ανάλυση υποδεικνύει ότι υπάρχουν διαφορετικές διαστάσεις, παρενέργειες και έμμεσες επιδράσεις του κατά τα άλλα θετικού φαινομένου της ευρωπαϊκής διαρθρωτικής στήριξης και προτείνει ότι η αξιολόγηση της πολιτικής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες σε μία εξελικτική προσέγγιση στα κράτη-μέλη. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να συνεκτιμώνται θετικές και αρνητικές συνέπειες, καθώς και οι ευκαιρίες και οι περιορισμοί στην εγχώρια ανάπτυξη και στην οργάνωση των θεσμών, όπως διαμορφώνονται στο περιβάλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

European Cohesion Policy in Greece: Thirty years after

Elina Drakaki

Abstract

Greece has been one of the main beneficiaries of the Structural Funds since the establishment of a common regional policy, at the first stages of European economic integration. As the system of domestic development policies adjusted to the European one, this transformed the rationale, aims and planning procedures of structural policies. In addition, the same signaled a significant increase of available resources for growth and employment for the country and its regions. The aim of the paper is to investigate aspects of the Greek experience, concerning the implementation of Policy and to offer an alternative perspective on the Greek economic system's trajectory towards European cohesion. Analysis reveals negative aspects of structural assistance, the importance of institutions but mainly the explanatory value of the individual experience and of Political Economy to unravel neglected aspects of the impact of Cohesion Policy in the context of European integration.

Εισαγωγή

Η Ελλάδα υπήρξε αποδέκτης της συνδρομής των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ και από τους κυριότερους ωφελούμενους της κοινής περιφερειακής πολιτικής και της Πολιτικής Συνοχής (ΠΣ) ήδη από τα πρώτα στάδια της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης τη δεκαετία του 1980. Καθώς η εγχώρια περιφερειακή πολιτική εναρμονίστηκε με την ευρωπαϊκή, αυτό έφερε σημαντικές αλλαγές στο περιεχόμενο, στους σκοπούς και στις μεθόδους προγραμματισμού και σήμανε τον πολλαπλασιασμό των διαθέσιμων πόρων για την ανάπτυξη και την απασχόληση συνολικά στη χώρα και στις περιφέρειες.

Στο πλαίσιο της εργασίας γίνεται αναδρομή στην εφαρμογή της πολιτικής από τα πρώτα χρόνια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και από την εδραίωση μίας κοινοτικής διαρθρωτικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των περιφερει-

1. Δρ. Πολιτικής Οικονομίας, Διδάσκουσα – μεταδιδακτορική ερευνήτρια Πανεπιστημίου Κρήτης, e.drakaki@uoc.gr

ακών ανισοτήτων τη δεκαετία του 1980 ως την κρίση στην ευρωζώνη, οπότε στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής οικονομίας τίθενται αντιφατικοί στόχοι για μείωση των ανισοτήτων και μεγέθυνση, για αλληλεγγύη και ανταγωνιστικότητα, καθώς και για ανάπτυξη και δημοσιονομική συστολή (Ανδρέου 2018, Πεσμαζόγλου 2011). Σκοπός είναι η διερεύνηση όψεων της ελληνικής εμπειρίας μέσα από μία ιστορική-εξελικτική προσέγγιση κατά την οποία συνεκτιμώνται θετικές και αρνητικές, αλλά και άμεσες και έμμεσες επιδράσεις στο εγχώριο οικονομικό σύστημα.

Ο ρόλος και η σημασία της ΠΣ και ειδικά οι πολύπλευρες συνέπειές της και εναλλακτικές προσεγγίσεις αξιολόγησης δεν απαντώνται συχνά ως θέματα στη βιβλιογραφία, αν και μία συζήτηση ξεκινά τα τελευταία χρόνια κυρίως από Έλληνες ακαδημαϊκούς και ερευνητές (Liargovas κ.ά. 2017, Huliaras και Sotiropoulos 2018, Huliaras και Petropoulos 2016, Andreou, 2010). Αντίθετα, πολυάριθμες ακαδημαϊκές εργασίες, τεχνικές εκθέσεις και μελέτες (αναλυτικότερα στη συνέχεια) εξετάζουν τις συνέπειες της ΠΣ σε μία σχεδόν αδιαφοροποίητη προσέγγιση, διερευνώντας συγκριτικά τις (άνισες) επιδόσεις στα κράτη-μέλη. Κατά κύριο λόγο η μεθοδολογία βασίζεται σε οικονομετρικά υποδείγματα ή πιο απλές μεθόδους ποσοτικής ανάλυσης, προκειμένου να ανιχνευθούν τάσεις οικονομικής σύγκλισης ή απόκλισης. Επίσης, συχνά εξετάζονται δείκτες αποτελέσματος/εκροών, για να εκτιμηθούν οι κοινωνικοοικονομικές συνέπειες και επιδράσεις στην ανάπτυξη των έργων ή προγραμμάτων ή ακόμη καταρτίζονται δείκτες απορρόφησης, για να αξιολογηθεί η επίδοση των φορέων υλοποίησης και εφαρμογής της ΠΣ σε επίπεδο κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης.

Από τα ευρήματα της έρευνας ως σήμερα προκύπτει ότι τα οικονομικά οφέλη των πόρων της Συνοχής είναι σημαντικά, ωστόσο διαφέρουν μεταξύ των κρατών κι έτσι αναζητούνται οι αιτίες των διαφορετικών επιδράσεων (Fratesi και Wishlade 2017). Τα τελευταία χρόνια ως σημαντικότεροι ερμηνευτικοί παράγοντες θεωρούνται τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της διακυβέρνησης, η προίκιση και τα αποθέματα σε ανθρώπινο, θεσμικό και εδαφικό κεφάλαιο και γενικότερα συμπεριλαμβάνονται όλες αυτές οι «ικανότητες» των ίδιων των περιοχών να απορροφούν χρηματοδοτήσεις, να εφαρμόζουν διαδικασίες «μάθησης πολιτικής» και να αναπτύσσουν πλεονεκτήματα στο περιβάλλον της πα-

γκοσμιοποίησης (Rodríguez-Pose και Garcilazo 2015, Becker κ.ά. 2013, Fratesi και Perucca 2014).

Η παρούσα εργασία δεν επικεντρώνεται στο ζήτημα της αποτελεσματικότητας και δεν υποδεικνύει κατευθύνσεις βελτίωσης πολιτικής, αλλά κυρίως εστιάζεται στην ερμηνεία των διαφοροποιήσεων στις συνέπειες της ΠΣ και στη σημασία της ιδιαίτερης περίπτωσης. Όπως υποστηρίζεται, το ζήτημα της Συνοχής όπως συνήθως εξετάζεται «από το όλο προς τα μέρη» δεν συνυπολογίζει πώς αλληλεπιδρούν οι διαφορετικές ιστορίες σύγκλισης και οι εμπειρίες ανάπτυξης και δεν εκτιμά αν αυτές επιβεβαιώνουν ή όχι την καταλληλότητα, την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των δαπανών των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της Ένωσης.

Η ανάλυση δομείται ως εξής: Πρώτα συνοψίζεται η συζήτηση σχετικά με την αξιολόγηση της ΠΣ και γίνονται ορισμένες πρώτες επισημάνσεις για τον ρόλο και τη σημασία της πολιτικής στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η ελληνική εμπειρία περιγράφεται στη συνέχεια μέσα από μία ιστορική αναδρομή σε αναπτυξιακούς στόχους και μέσα πολιτικής και τη διερεύνηση άμεσων οικονομικών και έμμεσων πολιτικών επιδράσεων των διαρθρωτικών πόρων και ενισχύσεων. Κλείνοντας, σχολιάζονται οι δομικές συνθήκες στην ευρωζώνη και στην ΕΕ που θέτουν ευκαιρίες και περιορισμούς στην εγχώρια ανάπτυξη και τη θεσμική οργάνωση και το πρόβλημα τοποθετείται ως συνυφασμένο με τις αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στο εγχώριο και ευρωπαϊκό σύστημα.

2. Αναζητώντας αποτελέσματα της Πολιτικής Συνοχής

Γύρω από το ζήτημα της αξιολόγησης της ΠΣ εξελίσσονται παράλληλα δύο συζητήσεις. Από τη μία, πλήθος κειμένων και αναφορών πολιτικής με πιο χαρακτηριστικές τις Εκθέσεις για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διερευνούν τις περιφερειακές ανισότητες και τάσεις σύγκλισης-απόκλισης στα εδάφη της ΕΕ, εξετάζοντας βασικούς μακροοικονομικούς (για παράδειγμα, εισόδημα, παραγωγικότητα, απασχόληση) κι άλλους οικονομικούς και κοινωνικούς δείκτες (για παράδειγμα, ανεργία, δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη). Σε γενικές γραμμές τα ευρήματα είναι θετικά για τον ρόλο και την καταλληλότητα της πολιτικής, αν και αναγνωρίζε-

ται ότι οι περιφερειακές ανισότητες παραμένουν σημαντικές και συναρτώνται με την εξέλιξη των (εθνικών κυρίως) οικονομικών κύκλων.

Συνοπτικά, βρίσκεται ότι η οικονομική σύγκλιση είναι επιτυχής και συνεχής από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 ως το ξέσπασμα της κρίσης, ότι είναι ισχυρότερη ανάμεσα σε χώρες παρά σε περιφέρειες κι ότι κινείται «από τα κάτω προς τα πάνω» με ταχύτερη οικονομική μεγέθυνση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών (EC 2007/2010). Παρ' όλα αυτά η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008–2009 διακόπτει την προηγούμενη θετική πορεία με τις περισσότερες περιφέρειες να υφίστανται συρρίκνωση εισοδήματος και άνοδο της ανεργίας και με τις πιο δραματικές επιπτώσεις να αφορούν τη Νότια Ευρώπη και την Ελλάδα (EE 2014).

Στην ακαδημαϊκή συζήτηση εξετάζονται επίσης οι μακροοικονομικές συνέπειες και επιβεβαιώνεται η αναγκαιότητα μίας κοινής περιφερειακής πολιτικής, ακόμη και αν ορισμένες φορές αμφισβητείται η επάρκεια των πόρων ή η καταλληλότητα των στόχων (για παράδειγμα, Πετράκος και Rodriguez Pose, 2003, Bradley 2006, Leonardi 2006, Cappelletti κ.ά. 2003). Επικρατεί η άποψη ότι υφίσταται σύγκλιση ή έστω μη απόκλιση τουλάχιστον ως τη δεκαετία του 2000 και ότι τα οφέλη για τη μεγέθυνση και την απασχόληση είναι πιο σημαντικά για τις «χώρες της συνοχής», Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία. Αντίθετα, μετά το 2008 διαπιστώνεται ότι το περιφερειακό πρόβλημα εντός της ΕΕ έχει παγιωθεί στις βασικές δομές του ως αποτέλεσμα μίας μακράς ιστορικής διαδικασίας που επιβάλλει εγγενώς ανόμοιες συνθήκες στην παραγωγικότητα, στις αγορές εργασίας και στη διάρθρωση των εθνικών οικονομιών. Στο ίδιο πλαίσιο συχνά διερευνώνται προοπτικές αναθεώρησης της περιφερειακής πολιτικής για την αντιμετώπιση των οικονομικών ανισοτήτων (για παράδειγμα Iammarino κ.ά. 2017, Petrakos 2012).

Από την άλλη πλευρά, πολιτικοοικονομικές προσεγγίσεις θέτουν το ζήτημα της συνοχής, όπως και το περιεχόμενο και τους στόχους της πολιτικής για την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη στην ΕΕ ως αλληλένδετα των ιδεολογικοπολιτικών μεταβολών και των σχέσεων πολιτικής κατά την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Borras και Johansen 2001, Hogghe και Keating 1994, Ανδρικοπούλου 1995, Γιώτη-Παπαδάκη 2004). Το ερευνητικό αυτό πρόγραμμα εστιάζει σε δομικές αλλαγές στην ΕΕ και εξελίσσεται, κυρίως, τα πρώτα χρόνια μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ σε

μία περίοδο ριζικής αναθεώρησης του ρόλου του κράτους και ανακλιμάκωσης των θεσμών διακυβέρνησης «προς τα πάνω» και «προς τα κάτω».

Πρόσφατα, νεότερες προσεγγίσεις πολιτικής οικονομίας θέτουν μία διαφορετική άποψη, εστιαζόμενες σε «παραμελημένες» και παράπλευρες πολιτικές συνέπειες των διαρθρωτικών ενισχύσεων στα εγχώρια οικονομικά συστήματα και στον ρόλο του κράτους. Αντλώντας, κυρίως, από τις παραδόσεις των θεωριών της οικονομικής ανάπτυξης και τη διεθνή εμπειρία των προγραμμάτων της εξωτερικής βοήθειας, η δημοσιονομική και οικονομική κρίση εξηγείται μέσα από τις λειτουργίες ενός «κράτους προσοδοθήρα» που οικοδομήθηκε τα χρόνια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης χάρη στις αυξανόμενες ροές κεφαλαίου από το εξωτερικό, στον φθινό δανεισμό και στη σχετική «αφθονία» των διαρθρωτικών ενισχύσεων (Huliaras και Petropoulos 2016, Huliaras και Sotiropoulos, 2017, Λιαργκόβας και Χουλιαράς 2016). Το ζήτημα των θεσμών πρέπει να σημειωθεί ότι έτσι κι αλλιώς απασχολεί τη σύγχρονη ακαδημαϊκή και πολιτική συζήτηση (Pike κ.ά. 2017, Rodriguez Pose και Garlicazo, 2015, Hassel 2014, EU 2016), όπως και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την αξιολόγηση των ανισοτήτων και άνισων επιδράσεων της πολιτικής (EC 2017). Ενδεικτικά, στην 7η Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή ένα κεφάλαιο αφιερώνεται στην αξιολόγηση της ποιότητας της διακυβέρνησης και στα προβλήματα και τις δυνατότητες του θεσμικού πλαισίου (για παράδειγμα, διαφθορά, θεσμική ικανότητα για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, αξιοκρατία στον δημόσιο τομέα).

3. Σύντομη ιστορική αναδρομή στον ρόλο και την ταυτότητα μίας Πολιτικής Συνοχής

Στη συνέχεια γίνεται μία σύντομη αναφορά στην ιστορική εξέλιξη της ΠΣ, δίνοντας έμφαση στον πρόσφατο μετασηματισμό ως προς τους στρατηγικούς σκοπούς της. Μία πιο αναλυτική επισκόπηση της πολιτικής προσφέρεται εξάλλου αλλού (για παράδειγμα, McCann και Varga 2015, Molle 2007).

Ο στόχος της Συνοχής εμφανίζεται για πρώτη φορά στις συνθήκες με την αναφορά «Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» που προστέθηκε στη Συνθήκη της Ρώμης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986, ενώ η πολιτική για τη συνοχή εδραϊώνεται επίσημα το 1988

με τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η εξέλιξη αυτή σχετίζεται άμεσα με το πρόβλημα της εντεινόμενης ανισότητας μετά από διαδοχικές διευρύνσεις, ενώ το περιεχόμενο και η ταυτότητα της πολιτικής ως διακριτού χώρου δημόσιας πολιτικής της Ένωσης διαμορφώνεται ανάλογα με τις ιδεολογικοπολιτικές αλλαγές και τις διαδικασίες εμπάθυνσης της οικονομικής ενοποίησης (Ανδρικοπούλου 1995, Γιώτη-Παπαδάκη 2004). Ειδικότερα, δύο περίοδοι διακρίνονται στην εξέλιξη της ΠΣ (Ανδρέου 2018). Σε μία πρώτη που διαρκεί από τη θέσπισή της ως τα μέσα της δεκαετίας του 1990 η ΠΣ προβάλλεται ως το απαραίτητο αντιστάθμισμα και συμπλήρωμα στις οικονομικές πολιτικές της Ένωσης και εξυπηρετεί τη μετάβαση στην οργάνωση της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς. Ήδη, επομένως, από το στάδιο αυτό η οικονομική διάσταση υπερισχύει έναντι της κοινωνικής και εδαφικής (Ανδρικοπούλου 2003), ενώ η απάντηση στο δίλημμα οικονομική αποδοτικότητα ή χωροκοινωνική δικαιοσύνη απαντάται με το βάρος στο πρώτο. Σε μία δεύτερη διάρκειας δύο δεκαετιών (1994–2014) ο χώρος της πολιτικής υφίσταται διαδοχικές αναθεωρήσεις και χαρακτηρίζεται από δυσεπίλυτες αντιφάσεις, στοχεύοντας ταυτόχρονα σε οικονομική μεγέθυνση και ανταγωνιστικότητα για το σύνολο της ΕΕ, όπως και σε αναδιανομή και ισόρροπη ανάπτυξη με μείωση των ανισοτήτων (βλ. επίσης Γιώτη-Παπαδάκη 2018).

Μία σημαντική αλλαγή στους σκοπούς και την ταυτότητα της πολιτικής συντελείται ιδίως με την οικονομική–δημοσιονομική κρίση στην ευρωζώνη και την πρόσδεση στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» για την έξοδο από αυτήν. Στο σημείο αυτό η ΠΣ μεταρρυθμίζεται από πολιτική για την ανάπτυξη, από το «ορατό χέρι της αγοράς», «για όλους όπου και αν είναι στην Ένωση» σε μία αμιγώς επενδυτική πολιτική που εξυπηρετεί τους γενικούς στόχους της «έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης (ή καλύτερα *μεγέθυνσης*)» (smart, sustainable and inclusive growth) για όλη την ΕΕ.² Πρόκειται για θεμελιακή αντίφαση που ορίζει ως σήμερα τις δυνατότητες και τους σκοπούς της, δεδομένου ότι η υποχώρηση σε ό,τι αφορά τον αναδιανεμητικό ρόλο της συνυπάρχει με οξυμένες τις ανάγκες δημοσιονομικής στήριξης των χωρών. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει την κρίσιμη συμβολή των διαρθρωτικών πόρων στη στήριξη δημοσίων δαπανών και κοινωνικών υπηρεσιών, ιδίως για

χώρες που υφίστανται τις εντονότερες πιέσεις εντός της Νομισματικής Ένωσης μετά το 2010 (EC 2010/2017).

Η στροφή προς ένα νέο υπόδειγμα πολιτικής τεκμηριώνεται με διάφορους τρόπους, αλλά κυρίως με την υποχώρηση από τις ανάγκες στήριξης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών προς την οριζόντια στήριξη όλων των περιφερειών της Ένωσης. Όπως διαπιστώνεται, οι πόροι που διατίθενται για τη συνοχή, αλλά και οι πόροι για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μειώνονται για πρώτη φορά κατά την προγραμματική περίοδο 2014–2020 (πίνακας 1).

Επίσης φανερώνεται από την αρχή της συγκέντρωσης πόρων στις θεματικές προτεραιότητες της Στρατηγικής της Λισαβόνας για μία «ανταγωνιστική Ευρώπη», από τη σταδιακή απαξίωση του στόχου για εδαφική συνοχή που έχει σημαντικό αντίκτυπο για την περιφερειακή ανάπτυξη (Χατζημιχάλης 2018), αλλά και από την εδραίωση της λογικής της «αποδοτικής διαχείρισης» κατά την οποία «κάθε ευρώ που δαπανάται πρέπει να έχει προστιθέμενη αξία για την ΕΕ».³ Τα τελευταία χρόνια βασική επιδίωξη είναι η θέσπιση συνεχώς «καλύτερων δεικτών» για την αξιολόγηση της πολιτικής, ενώ η «χρηστή» οικονομική–δημοσιονομική διαχείριση από τα κράτη-μέλη γίνεται προϋπόθεση για να λαμβάνονται τα οφέλη μέσω της ΠΣ (ΕΕ 2014). Πιο συγκεκριμένα από την προγραμματική περίοδο 2014–2020 η χρηματοδότηση των κρατών-μελών συνδέεται με την τήρηση της συμφωνίας εταιρικής σχέσης και την προσαρμογή στις σχετικές δημοσιονομικές συστάσεις στο πλαίσιο του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου»,⁴ όπως παρουσιάζεται στο σχήμα 1.

Κλείνοντας αυτή τη σύντομη αναδρομή, πρέπει να γίνουν ορισμένες ακόμη επισημάνσεις και να αποσαφηνιστεί το πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορεί να γίνει κατανοητή η εμπειρία των χωρών της ευρωπαϊκής περιφέρειας και ιδιαίτερα της Ελλάδας. Πρώτον η ΠΣ έχει εξαρχής μοναδικά χαρακτηριστικά σε ένα παγκόσμιας πρωτοτυπίας ιστορικό εγχείρημα, καθώς αποτελεί μετεξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής που παραδοσιακά ασκείται σε επίπεδο εθνικού κράτους. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης ασκείται κεντρικά σε υπερεθνική κλίμακα, για να προωθήσει αφενός την ανάπτυξη αφετέρου τον ανταγωνισμό, καθώς οι οικονομίες ανοίγονται στην παγκοσμιοποίηση (Ανδρικοπούλου 1995). Δεύτερον η πολιτική είναι κρίσιμη για τον προσδιορισμό του κυρίαρχου πολιτικοοικονομικού

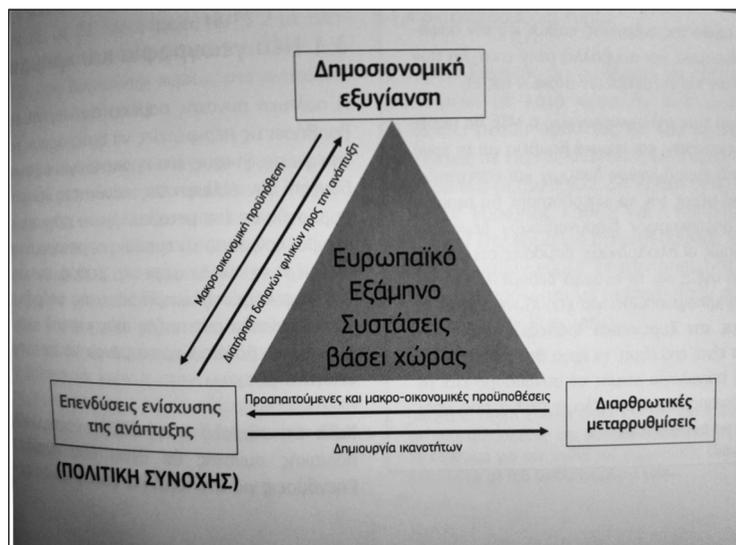
ΠΙΝΑΚΑΣ 1. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΩΝ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ, 1989-2020

Προγραμματική Περίοδος	ΚΡΑΤΗ - ΜΕΛΗ	Πόροι που διατίθενται στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες* (%)	Πόροι που διατίθενται μέσω του Ταμείου Συνοχής (%)	Ετήσια ένταση ενίσχυσης στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (ευρώ κατά κεφαλήν)	Σύνολο διαθέσιμων πόρων στην ΕΕ (δισ. ευρώ σε σταθερές τιμές 2011)
1989-1993	EE-12	73,2	3,1	110	75
1994-1999	EE-15	61,6	10,8	210	245
2000-2006	EE-15	63,6	9,4	259	311
2004-2006	EE-25	63,2	15,7	179	-
2007-2013	EE-27	59,0	20,7	188	460
2014-2020	EE-28	53,5	19,2	180	400

*Μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων, χωρίς τη χρηματοδότηση του Ταμείου Συνοχής.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία, στοιχεία από ΕΕ (2014: 187-188).

ΣΧΗΜΑ 1. Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΜΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ



Πηγή: Γράφημα με τίτλο «Η πολιτική συνοχής στο μείγμα οικονομικών πολιτικών της ΕΕ» όπως εμφανίζεται σε ΕΕ (2014: 235).

σχεδίου στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Hooghe και Keating 1994). Μπορεί να γίνει αντιληπτή είτε ως «αποζημίωση» των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και περιφερειών (κυρίως στη νότια ευρωπαϊκή περιφέρεια) είτε ως συνεισφορά των ανεπτυγμένων βιομηχανικά, για να επιτυγχάνεται προς όφελος όλων η συμμετρία και τα οφέλη του ελεύθερου εμπορίου. Σε κάθε περίπτωση, η ΠΣ επιτελεί ενός είδους αναδιανομή και μπορεί να βρεθεί εντός του συστήματος των αναπτυξιακών και οικονομικών πολιτικών της ΕΕ είτε ενισχυμένη, για να υποστηρίζει ένα κοινωνικό μοντέλο ανάπτυξης είτε αποδυναμωμένη, για να εξυπηρετήσει το πέρασμα στον νεοφιλελευθερισμό και σε

μονεταριστικές αρχές για τη διαχείριση κοινών μακροοικονομικών υποθέσεων (Hassel 2014, Hadjimichalis 2019).

4. Η Πολιτική Συνοχής στην Ελλάδα: Βασικά στοιχεία

Η Ελλάδα υπήρξε από τα κύρια ωφελούμενα κράτη-μέλη μέσω της ΠΣ. Από τη συμμετοχή στην ΕΟΚ (1981) ως τα μέσα της δεκαετίας του 2000 εντάσσεται στο σύνολο των περιφερειών στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ και δικαιούται της μέγιστης χρηματοδοτικής στήριξης (Στόχος 1, Στόχος Σύ-

γκλιση). Μόνο μετά την ένταξη των δέκα χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (διεύρυνση 2004) και ως εκ του «στατιστικού αποτελέσματος» ορισμένες περιφέρειες μετακινούνται σε ανώτερες κλίμακες εισοδήματος.⁵ Έτσι, την περίοδο 1989–2006 δεκατρείς περιφέρειες λαμβάνουν τη μέγιστη στήριξη (στόχος «λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές» – «περιοχές σε διαρθρωτική οπισθοδρόμηση»), ενώ αυτό αλλάζει την περίοδο 2007–2013. Τότε οκτώ περιφέρειες λαμβάνουν τη μέγιστη στήριξη (Στόχος Σύγκλιση) και πέντε (Κεντρική και Δυτική Μακεδονία, Αττική, Στερεά Ελλάδα, Νότιο Αιγαίο) με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου συμπεριλαμβάνονται στις περιφέρειες «υποστήριξης της μετάβασης» (σταδιακής εισόδου/σταδιακής εξόδου).⁶

Η ενίσχυση μέσω των διαρθρωτικών ταμείων ανέρχεται σε 8,2 δισεκατομμύρια ευρώ την πρώτη χρηματοδοτική περίοδο 1989–1993, ενώ στη συνέχεια αυξάνεται σταδιακά σε 20,4 δισεκατομμύρια ευρώ την περίοδο 2007–2013 (πίνακας 2) και σε 38,8 δισεκατομμύρια ευρώ εν μέσω της ύφεσης.⁷ Συνολικά, υπολογίζεται ότι η Ελλάδα έλαβε κοινοτική στήριξη 71 δισεκατομμύρια ευρώ την περίοδο 1989–2013, περίπου 9% των δαπανών του προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής. Άλλοι βασικοί αποδέκτες είναι οι Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία και Ιτα-

λία, τουλάχιστον ως τη διεύρυνση το 2004 προς τη Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Σε επιχειρησιακούς όρους η ΠΣ ασκείται σε επίπεδο κράτους-μέλους σύμφωνα με τους κανονισμούς των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων της Ένωσης μέσα από μεσοπρόθεσμα μεγάλης κλίμακας και πολυεπιχειρησιακά αναπτυξιακά προγράμματα, συμβιβάζοντας εθνικούς και ευρωπαϊκούς αναπτυξιακούς σκοπούς.

Πιο συγκεκριμένα, με την ένταξη στην ΕΟΚ (1981) και τη σύσταση του ΕΤΠΑ στην Ελλάδα καταρτίζονται και εφαρμόζονται τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) την περίοδο 1986–1993, ενώ από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ακολουθούν «τρεις γενιές» μεγάλων προγραμμάτων που παίρνουν μορφή στον θεσμό των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) για τις περιόδους 1989–1993, 1994–1999 και 2000–2006. Με τις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόζονται από την προγραμματική περίοδο 2007–2013 τα προηγούμενα αντικαθίστανται από τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς, ενώ από την περίοδο 2014–2020 ακολουθεί το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης. Ως βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία ορίζονται τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) και συγκεκριμένα το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής, το Ευ-

ΠΙΝΑΚΑΣ 2. ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (ποσά σε δις. Ευρώ)

	1989-1993	1994-1999	2000-2006			2007-13
			Για παλαιά κράτη μέλη	Για 10 νέα κράτη μέλη (2004-2006)	Σύνολο	
Συνολικός Προϋπολογισμός Διαρθρωτικών Ταμείων και Ταμείου Συνοχής	69	168	213	21,7	234,7	347
Συνδρομή προς την Ελλάδα	8,2	17,7	24,9	-	-	20,4
% Ελλάδας	11,9	10,5	11,7	-	-	5,9
Σύνολο για την Ελλάδα την περίοδο 1989-2013	71,2					

Πηγή: Ιδία επεξεργασία, στοιχεία Ευρωπαϊκής Επιτροπής, (EC, Panorama 64, 2018: 40-49).

ρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.⁸

Σε όλη τη διάρκεια της διαρθρωτικής στήριξης της ελληνικής οικονομίας, ενισχύονται αναρίθμητες δράσεις και έργα σε όλους τους τομείς, όπως επιχειρηματικότητα, δημόσια διοίκηση, περιβάλλον, εκπαίδευση, υγεία κλπ. Αναλυτικά οι αναπτυξιακές προτεραιότητες παρουσιάζονται στον πίνακα 3, ενώ μία πληρέστερη παρουσίαση του αναπτυξιακού σχεδιασμού και των αρχών προγραμματισμού προσφέρουν οι Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης (2016).

Σε μία γενική αποτίμηση η πρώτη περίοδος της εφαρμογής των ΚΠΣ χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη

διασπορά σε μικρότερα έργα και δράσεις στην ελληνική επικράτεια, ενώ η δεύτερη από μεγαλύτερη συγκέντρωση στις δυναμικές περιφέρειες και σε μεγαλύτερα έργα και δημόσιες υποδομές ως απόρροια και των οξυμένων απαιτήσεων την περίοδο της προετοιμασίας των Ολυμπιακών Αγώνων «Αθήνα 2004» (Δρακάκη 2015). Ειδικά τη δεκαετία του 2000 τα έργα μεταφορών αποσπούν το μεγαλύτερο ποσοστό των ενισχύσεων, ενώ σταδιακά, επίσης, η έμφαση στην κατανομή των πόρων μεταφέρεται από το περιφερειακό σκέλος και από τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα στο εθνικό και στα τομεακά (Λώλος 2009).

ΠΙΝΑΚΑΣ 3. ΑΞΙΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, 1989-2020

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	ΑΞΙΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ
Α Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 1989-1993	<ul style="list-style-type: none"> · Βελτίωση του επιπέδου της χώρας όσον αφορά τη βασική οικονομική υποδομή · Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη, με την προώθηση διαρθρωτικών μεταβολών · Αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων · Ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού · Αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού · Περιφερειακή - τοπική ανάπτυξη
Β Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 1994-1999	<ul style="list-style-type: none"> 1. Μείωση του περιφερειακού χαρακτήρα της χώρας και προώθηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης, μέσω της ανάπτυξης μεγάλης κλίμακας υποδομών. 2. Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης. 3. Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. 4. Ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και προώθηση της απασχόλησης. 5. Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών.
Γ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> 1. Ανθρώπινοι Πόροι 2. Μεταφορές 3. Ανταγωνιστικότητα 4. Ανάπτυξη της Υπαίθρου και Αλιεία 5. Ποιότητα Ζωής 6. Κοινωνία της Πληροφορίας 7. Περιφερειακή Ανάπτυξη
Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς – (ΕΣΠΑ) 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> 1. Επένδυση στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας 2. Κοινωνία της γνώσης και καινοτομία 3. Απασχόληση και Κοινωνική Συνοχή 4. Θεσμικό Περιβάλλον 5. Ελκυστικότητα της Ελλάδας και των Περιφερειών, ως τόπο επενδύσεων, εργασίας και διαβίωσης.
Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> 1. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, μετάβαση στην ποιοτική επιχειρηματικότητα με αιχμή την καινοτομία και αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας 2. Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού – ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση 3. Προστασία του περιβάλλοντος – Μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον 4. Ανάπτυξη – εκσυγχρονισμός – ολοκλήρωση υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη 5. Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης <p>Οριζόντιες προτεραιότητες:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ενίσχυση Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση. · Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις.

Διάφορες Πηγές:

‘Α ΚΠΣ από Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης (2016: 82), ‘Β ΚΠΣ από EC (1995), ‘Γ ΚΠΣ από ΥΠ.ΕΘ.Ο. (2000), ΕΣΠΑ 2007-13 από ΥΠ.ΕΘ.Ο. (2007), ΕΣΠΑ 2014-20 από Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, ιστοσελίδα <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx>, πρόσβαση 1/6/2019.

Η οργάνωση και η δομή των προγραμμάτων χαρακτηρίζονται από ειδικούς στόχους, άξονες προτεραιότητας ή μέτρα που προσδιορίζουν περαιτέρω ομάδες παρεμβάσεων και δράσεις-πράξεις (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2016). Οι τελευταίες εξειδικεύονται στη συνέχεια σε έργα, ενώ το συνολικό χρηματοδοτικό σχήμα έχει ως εξής:

$$\begin{aligned} \text{Συνολικό Κόστος} &= \text{Δημόσια Δαπάνη} + \text{Ιδιωτική} \\ &\text{Συμμετοχή} + \text{Λοιποί Πόροι (για παράδειγμα, δάνεια)} \\ &\text{όπου Δημόσια Δαπάνη} = \text{Εθνική Συμμετοχή} + \\ &\text{Κοινοτική Συμμετοχή} \end{aligned}$$

Κάθε μεγάλο πρόγραμμα υλοποιείται μέσα από τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, κάθε ένα με καθορισμένη στόχευση, δικό του προϋπολογισμό, πολυετή οργάνωση και διαδικασίες αξιολόγησης, παρακολούθησης και ελέγχου (εκ των προτέρων, εκ των υστέρων και ενδιάμεσα της εφαρμογής). Επιπλέον, δυνατότητες ενίσχυσης και υλοποίησης μικρών και μεγάλων επενδυτικών έργων, προσφέρονται μέσα από τα παλαιότερα Προγράμματα Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (π.χ. «Leader», «Interreg», «Equal», «Urban») και γενικότερα μέσα από προγράμματα εθνικής και εδαφικής συνεργασίας ή άλλα «οριζόντια» (μη χωρικά εστιασμένα) προγράμματα που θέτουν εξειδικευμένες θεματικές προτεραιότητες και πειραματικές πολιτικές για την ανάπτυξη του αγροτικού χώρου, την εδαφική ανάπτυξη, την εξάλειψη των κοινωνικών διακρίσεων, την έρευνα και καινοτομία κλπ.

5. Αναζητώντας άμεσες και έμμεσες επιδράσεις

5.1 Σύγκλιση/απόκλιση της ελληνικής οικονομίας;

Η ΠΣ είναι προφανώς σημαντική για την Ελλάδα λόγω μεγέθους (όγκου) των ενισχύσεων. Σε διάστημα τριών δεκαετιών υπολογίζεται ότι ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταφοράς κεφαλαίων της ΕΕ κυμαίνεται από 2,4% έως 3,3% του ελληνικού ΑΕΠ (Λιαργκόβας και Χουλιάρης 2016). Επιπλέον, είναι σημαντική, λόγω της χαμηλής θέσης της χώρας στην αναπτυξιακή κλίμακα, γεγονός που επιβάλλει μία εντατική προσπάθεια για σύγκλιση και «πρόφτασμα» των υπολοίπων (catching-up). Και πάλι, όμως, το ζήτημα της σημασίας των

πόρων για την ελληνική οικονομία επιδέχεται περαιτέρω τεκμηρίωση.

Ένα πρώτο ερώτημα αφορά την άμεση συμβολή των διαρθρωτικών ενισχύσεων στην ελληνική οικονομία και άρα σε μακροοικονομικά μεγέθη. Στην περίπτωση αυτή η εξήγηση είναι σχετικά απλή, καθώς βασίζεται στην οικονομική θεωρία. Η κοινοτική συνδρομή μέσω των μεταβιβάσεων της ΕΕ συνιστά αυτόνομη εισροή κεφαλαίου, αντανακλάται στο ισοζύγιο πληρωμών, διαμορφώνει πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στη συνολική ζήτηση και βελτιώνει την παραγωγικότητα της οικονομίας με συσσώρευση φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου. Με τον τρόπο αυτό προάγεται η ανάπτυξη και η απασχόληση και δρομολογείται η σύγκλιση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών. Υπό την προσέγγιση αυτή τα αποτελέσματα είναι, επομένως, θετικά.

Παρακάτω εξετάζεται το ζήτημα της σύγκλισης/απόκλισης της ελληνικής οικονομίας σε έναν μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Παρουσιάζονται στοιχεία της ΕΕ διαθέσιμα στη βάση μακροοικονομικών δεδομένων «AMECO» για τον δείκτη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο για την περίοδο 1993–2018.

Με βάση τα στοιχεία η ελληνική οικονομία αποκλίνει την περίοδο που εξετάζεται. Η χώρα εισήλθε στην ΕΕ με 63% (1993) και καταλήγει μετά από δύο δεκαετίες με 56% (2018) του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ΕΕ. Σε σειρά κατάταξης η χώρα βρίσκεται στην ενδέκατη (προτελευταία θέση) το 1993, μεταξύ των μελών της ΕΕ–12 (δηλαδή των παλαιών κρατών-μελών) και στη δέκατη πέμπτη στην ΕΕ–28, ενώ καταρκαυλά στη δωδέκατη θέση στην ΕΕ–12 και στην εικοστή στην ΕΕ–28 μέχρι το 2018.

Με εξαίρεση την Ιρλανδία οι «παλαιές χώρες της συνοχής» Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία σημειώνουν στασιμότητα ή επιδείνωση. Όπως διαπιστώνεται, η Ισπανία μόνο διατηρεί σταθερή τη θέση της, ενώ οι υπόλοιπες αποκλίνουν με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα την Ελλάδα.

Ένας απλός δείκτης ανισότητας–ανισοκατανομής είναι η σχέση των άκρων τιμών. Αυτός μειώνεται, ενώ παρόμοιες ενδείξεις προσφέρει ο Συντελεστής Μεταβλητότητας. Αυτό οφείλεται στη συγκριτικά καλύτερη επίδοση και ταχεία μεγέθυνση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Επίσης, μία τάση υποχώρησης των ανισοτήτων επιβεβαιώνεται για το σύνολο

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4. ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΠΡΟΪΟΝ*, ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ
(ΕΥΡΩΠΗ: ΕΕ-28 = 100)**

ΧΩΡΑ	1993	2000	ΔΙΑΦΟΡΑ 1993-2000	2001	2009	ΔΙΑΦΟΡΑ 2001-2009	2010	2018	ΔΙΑΦΟΡΑ 2010-2018	ΔΙΑΦΟΡΑ 1993-2018
Ευρωπαϊκή Ένωση	100	100	0	100	100	0	100	100	0	0
Ευρωπαϊκή Ένωση (15 χώρες)	125	123	-3	122	117	-5	117	114	-2	-11
Ευρωζώνη	119	111	-8	111	113	2	112	110	-2	-10
Ευρωζώνη (12 χώρες)	125	115	-10	115	116	1	115	112	-3	-13
Ιρλανδία	89	144	55	153	153	0	144	212	68	123
Ελλάδα	63	67	3	68	87	19	80	56	-24	-8
Ισπανία	81	80	-1	83	95	12	91	84	-7	2
Πορτογαλία	58	63	5	64	68	4	67	63	-3	5
ΕΛΛΑΔΑ: ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΠΟ ΕΕ-15	-62	-56		-54	-30		-37	-59		
Στατιστική Ανάλυση:										
Αναφορά σε ΕΕ (σύνολο χωρών)	1993	2000	2009	2018						
Μέγιστο (max)	253	266	302	313						
Ελάχιστο (min)	5	9	20	25						
ΣΧΕΣΗ ΑΚΡΩΝ ΤΙΜΩΝ (MAX/MIN)	55	30	15	12						
Διακύμανση (VARIATION) (σ ²)	4263,2	4140,5	3732,8	3951,7						
Τυπική Απόκλιση (STD DEVIATION) (σ)	65,3	64,3	61,1	62,9						
Αριθμητικός Μέσος (μ)	78,9	85,7	94,6	98						
ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΑΣ- ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ ΜΕΤΑΒΛΗΤΟΤΗΤΑΣ (σ/μ)*100	82,7	75,1	64,6	64,1						

Πηγή Στοιχείων: AMECO, Ιδία Επεξεργασία.

* Χρησιμοποιείται ο δείκτης κ.κ. ΑΕΠ σε μονάδα μέτρησης συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (ΕΕ-28=100) στη βάση AMECO, ο οποίος είναι διαθέσιμος σε τρέχουσες τιμές.

της ΕΕ από τον δείκτη κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην ΕΕ-15 που υποχωρεί διαχρονικά, ακόμη και αν παραμένει υψηλότερος σε σύγκριση με αυτόν για την ΕΕ-28.

Συνοψίζοντας, η σύγκλιση και συνοχή επιτυγχάνεται ως έναν βαθμό στην ΕΕ, όμως, η Ελλάδα και χώρες που έχουν λάβει εντατική διαρθρωτική στήριξη τις τελευταίες δεκαετίες δεν έχουν βελτιώσει τη θέση τους. Ειδικά η Ελλάδα καταγράφει φθίνουσα πορεία εντός της ΕΕ-15 και της ΕΕ-28. Παράλληλα, η ελληνική οικονομία αποκλίνει σε μία μεσοπρόθεσμη διαδικασία που ξεπερνά τον χρόνο της οικονομικής κρίσης. Αυτό δεν αντικρούει το επιχείρημα για θετικές μακροοικονομικές συνέπειες της ΠΣ, δημιουργεί όμως προβληματισμό για το τι θα γίνονταν σε μία «αντιπραγματικότητα» στην περίπτωση που δεν θα υπήρχε η στήριξη μέσω ΠΣ, όπως και για τις αιτίες της απόκλισης.

5.2 Η εγχώρια διαχείριση του προβλήματος της ευρωπαϊκής συνοχής

Η εφαρμογή της ΠΣ στην Ελλάδα συνεπάγεται δύο ειδών προσαρμογές, μία μακροοικονομική και μία θεσμική. Όπως προαναφέρθηκε, η πρώτη έχει μελετηθεί αρκετά, ωστόσο, μία ερμηνεία για τη σχέση κόστους-οφέλους θα έπρεπε να συνεκτιμά την οργάνωση, τα κίνητρα και τις συμπεριφορές των θεσμών που επηρεάζουν οικονομικές αποφάσεις και συλλογικές συμπεριφορές (κυβερνήσεων, επιχειρήσεων κ.ά.), στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, διακρίνονται τρία είδη έμμεσης επίδρασης στην περίπτωση της Ελλάδας.

Απαξίωση άλλων μέσων αναπτυξιακής πολιτικής

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και οι διαρθρωτικές ενισχύσεις της ΕΕ γίνονται τα μόνα αναπτυξιακά μέσα, αν και θα πρέπει να συμπεριληφθεί και ο Αναπτυξιακός Νόμος ο οποίος, όμως, προβλέπει μικρότερης κλίμα-

κας ενισχύσεις και μέτρα πιο ειδικού σκοπού (επιχειρηματικά κίνητρα). Καθώς το ρυθμιστικό πλαίσιο γίνεται συγκεκριμένο κι η εγχώρια πολιτική συντονίζεται με την ευρωπαϊκή, εγκαταλείπονται άλλοι τρόποι με τους οποίους το κράτος θα μπορούσε να τονώσει την παραγωγικότητα, να οδηγήσει την παραγωγική αναδιάρθρωση ή/και να επιδιώξει μείωση των περιφερειακών, οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι το 1992 τα εθνικά μεσοπρόθεσμα (συνήθως πενταετή) αναπτυξιακά προγράμματα, υλοποιούνται παράλληλα με τα ευρωπαϊκά (τα ΜΟΠ). Με την Ευρωπαϊκή Ενοποίηση τα ΚΠΣ και στη συνέχεια τα ΕΣΠΑ συνδυάζονται με εθνικά σταθεροποιητικά προγράμματα που εισάγουν μία μονεταριστική αντίληψη και ταυτίζουν την ανάπτυξη με τη μεγέθυνση (Σταθάκης 2011).

Διάφορες ερμηνείες προτείνονται ως προς αυτό. Πρώτον πρόκειται για επιλογή των ελληνικών κυβερνήσεων στο πλαίσιο της προσαρμογής σε ένα νέο φιλελεύθερο υπέρ των νόμων της αγοράς υπόδειγμα οικονομικής πολιτικής (Στασινόπουλος 2011, Σταθάκης 2007). Ακόμη κι έτσι, πρόκειται για ιδιότυπη προσαρμογή. Η εγκατάλειψη παραδοσιακών κεϋνσιανών πολιτικών και η αποχώρηση από κριτήρια αναδιανομής υπέρ αποδοτικότητας και μεγέθυνσης συντελείται σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές οικονομίες μετά το 1990. Ωστόσο, συνήθως, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός εμπλουτίζεται με τις νέες δυνατότητες και πολιτικές της ΕΕ, ενώ το ζητούμενο είναι ο βέλτιστος συντονισμός μεταξύ των δύο κλιμάκων χάραξης πολιτικής, όπως δείχνει, για παράδειγμα, η προσαρμογή στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της Βορειοδυτικής Ευρώπης (EPRC 2002).

Δεύτερον πρόκειται για αναγκαστική συμμόρφωση, δεδομένων των δημοσιονομικών περιορισμών στην πορεία προς το ευρύ και αργότερα μπροστά στον στόχο της δημοσιονομικής εξυγίανσης και τα «προγράμματα διάσωσης». Η δημοσιονομική λιτότητα και η ανάγκη της σύγκλισης στα κριτήρια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) δεν επιτρέπει, δηλαδή, τη χρηματοδότηση συγκροτημένων αναπτυξιακών σχεδίων πέραν αυτών που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ. Αυτό το επιχείρημα κρίνεται κατάλληλο για την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης. Την περίοδο 2008–2013 οι δημόσιες επενδύσεις περικόπτονται δραστικά, πάνω από 60%, στην Ελλάδα έναντι 20% περίπου στην ΕΕ (ΕΕ 2014). Προ δημοσιονομικής κρίσης, όμως, οι δημόσιες

δαπάνες αυξάνονται με μέσο ρυθμό 7% και 8% τις περιόδους 1996–2004 και 2005–2009 (Δρεττάκης 2011).

Η αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας είναι πάντως ενδεικτική των συνεπειών των παραπάνω επιλογών. Εκ των υστέρων διαπιστώνεται ότι την περίοδο μετά Μάαστριχτ παγιώθηκε μία οικονομία σχεδόν αποκλειστικά των υπηρεσιών, ιδιαίτερα ευάλωτη στις διεθνείς κρίσεις και διακυμάνσεις, δομημένη γύρω από τις δυνατότητες αφενός μη παραγωγικών κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων, όπως τραπεζικές, χρηματοπιστωτικές, ασφαλιστικές και κτηματομεσιτικές υπηρεσίες (Χατζημιχάλης 2018), αφετέρου του τουρισμού. Τα παραπάνω συνοδεύτηκαν από μία έξαρση του περιφερειακού προβλήματος, τουλάχιστον σε όρους «κέντρου-περιφέρειας», καθώς ενισχύεται ο οικονομικός ρόλος της Αθήνας στο σύστημα των πόλεων και περιφερειών (Δρακάκη 2017, Βαϊτσος και Μισσός 2018).

Πελαταιακοί χειρισμοί και προσοδοθηρικές (rent-seeking) συμπεριφορές

Άλλες ερμηνείες εστιάζονται στο κομματικό και πελαταιακό σύστημα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και σε «παρενέργειες» που έχει ο τρόπος οργάνωσης του κράτους και των θεσμών (Καζάκος 2010/2011, Huliaras και Petropoulos 2016). Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ανακαλύπτεται σταδιακά ότι οι ευρωπαϊκοί πόροι μπορούν να αποτελέσουν μία βασική πηγή χρηματοδότησης για δημόσια έργα και κοινωφελείς επενδύσεις και ότι ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων μπορεί να λειτουργεί ως συμπληρωματικός των ευρωπαϊκών ενισχύσεων. Αφού, δηλαδή, η χρηματοδότηση για βασικά δημόσια έργα και κοινωφελείς υπηρεσίες διασφαλίζεται από εξωτερικές πηγές, οι πολιτικοί μπορούν περισσότερο ελεύθερα να καταφεύγουν σε χρηματοδοτούμενες από τον εθνικό προϋπολογισμό δημόσιες επενδύσεις για έργα που εντάσσονται με πιο «χαλαρά κριτήρια» και εξυπηρετούν λιγότερο παραγωγικούς σκοπούς (Huliaras και Petropoulos 2016).

Ως αποτέλεσμα δομές και υπηρεσίες που καλύπτουν πάγιες και βασικές κοινωνικές ανάγκες (για παράδειγμα, παιδικοί σταθμοί, νοσοκομεία, πανεπιστήμια) χρηματοδοτούνται σταθερά από «προσωρινές» πηγές μιας συνεχιζόμενης βοήθειας με όλα τα μειονεκτήματα που αυτό συνεπάγεται στην οργάνωση, στις σχέσεις εργασίας και παραγωγής, όπως αβεβαιότητα και επισφάλεια στην εργασία, βραχύβιος προγραμμα-

τισμός, ευέλικτες μορφές απασχόλησης, χαμηλή παραγωγικότητα κ.ά. Ακόμη, όμως, ένα μεγάλο ποσοστό των νέων επενδύσεων σε υποδομές και κοινωφελή έργα προσαρμόζεται και επιλέγεται ανάλογα με το κατά πόσον «ταιριάζει» στο σύστημα και τις απαιτήσεις των κοινοτικών κανονισμών και το κατά πόσον εξυπηρετεί τον απώτερο στόχο για τη μέγιστη δυνατή απορρόφηση.

Μία βασική παρεκτροπή, επομένως, του θετικού γεγονότος της διαρθρωτικής στήριξης, αφορά τη στρεβλή κατανομή και σπατάλη πόρων και τη συγκρότηση συλλογικών συμπεριφορών ευκαιριακού σχεδιασμού και εύκολου πλουτισμού (Huliaras και Sotiropoulos 2018). Υπερτιμολογήσεις δημόσιων έργων, κακοτεχνίες σε δημόσια έργα, απευθείας αναθέσεις και «στησίματα» διαγωνισμών ή ακόμη και υπερβολές στον σχεδιασμό υπό τον φόβο και την πίεση να μη χαθούν πόροι γίνονται κοινή πρακτική,⁹ ενώ αυτό αποδεικνύεται, ταυτόχρονα, βολικό: επιτυγχάνεται η υψηλή απορρόφηση που όλα τα μέρη επιθυμούν, ελληνικές κυβερνήσεις, ΕΕ, ομάδες άμεσα εμπλεκόμενων (επιχειρήσεις εργολάβοι, δημόσιοι λειτουργοί, άνεργοι κλπ) και παράλληλα εξυπηρετείται η συνέχεια των πελατειακών σχέσεων (Huliaras και Petropoulos 2016).

Πολυπλοκότητα–δυσλειτουργίες στη δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση

Τέλος, μία ερμηνεία επικεντρώνεται στην οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και στον συντονισμό της δημόσιας διοίκησης. Ο ίδιος ο πρώην πρωθυπουργός Κ. Σημίτης (2005: 198–200) αναφέρει ότι το Ά ΚΠΣ ήταν μία «ιστορία αποτυχίας», καθώς πέραν του ότι υποτάχθηκε σε πελατειακές λογικές οι μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν με δυσκολία. Ειδικά τα ΚΠΣ ως νέος θεσμός ανέδειξαν πρώτα τις ελλείψεις σε υποδομές, στελέχωση και τεχνογνωσία της δημόσιας κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης. Ακόμη, όμως, μέχρι τον σχεδιασμό του ΕΣΠΑ 2007–2013 η εμπειρία έδειξε πλήθος ανολοκλήρωτων έργων, κατάργηση των πιο φιλόδοξων για την ανάπτυξη παρεμβάσεων, μεταφορά πόρων σε παραδοσιακά έργα υποδομής ή κατάρτισης και συνεχείς αναθεωρήσεις υπό το «άγχος» της χαμηλής απορρόφησης (Πλασκοβίτης 2008).

Σύμφωνα με τους Πετράκο και Ψυχάρη (2016: 509–510), σε μία αποτίμηση της συμβολής των κοινοτικών διαρθρωτικών πόρων στην ελληνική οικονομία ανά-

μεσα στα βασικότερα προβλήματα είναι η πολυπλοκότητα στις διαδικασίες και η διοικητική ανεπάρκεια που έχουν ως αποτέλεσμα οι πόροι να μην αξιοποιούνται εγκαίρως ή με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Ακόμη, το περιεχόμενο των προγραμμάτων συχνά δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές δυνατότητες και ανάγκες των περιφερειών και της οικονομίας, καθώς πέραν των παραπάνω η τυποποίηση σε έργα και δράσεις είναι συχνό φαινόμενο.

Οι ίδιοι επισημαίνουν και άλλες παραμέτρους που αφορούν τις κεντρικές πολιτικές και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό στην ΕΕ. Όπως παρατηρούν, οι εμμένουσες περιφερειακές ανισότητες ενδεχομένως να φανερώνουν ότι οι πόροι για τον ευρωπαϊκό Νότο δεν επαρκούν ή ότι τα προγράμματα δεν έχουν κατάλληλη στόχευση. Εξάλλου, όπως αναφέρουν ένα σημαντικό ποσοστό των διατιθέμενων πόρων της τάξης 40% επιστρέφει στους «καθαρούς δότες» του προϋπολογισμού με δεδομένες τις εγχώριες παραγωγικές δομές (Πετράκος και Ψυχάρη 2016: 510).

Τα προηγούμενα στρέφουν την προσοχή, επομένως, στη σχέση αλληλεπίδρασης ευρωπαϊκού–εγχώριου θεσμικού πλαισίου, ενώ εγείρουν ζητήματα διακυβέρνησης και συμμετοχής στις αποφάσεις στην ΕΕ.

Ευκαιρίες και περιορισμοί στο περιβάλλον της ΕΕ και της ευρωζώνης

Η ελληνική εμπειρία όπως περιγράφηκε δείχνει ότι υπάρχει μία ιδιαίτερη ιστορία σε κάθε χώρα-μέλος η οποία μπορεί να έχει συνέπειες και να διαμορφώνει αποτελέσματα όχι μόνο στο εγχώριο οικονομικό σύστημα αλλά και έξω από τα όριά του.

Εξάλλου, και άλλες ευρωπαϊκές ή εθνικές πολιτικές που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται αυτοτελώς και ξεχωριστά από τις περιφερειακές πολιτικές της Ένωσης μπορεί να αναδιανέμουν εισοδήματα, στοχεύοντας σε ειδικές κατηγορίες ομάδων και περιοχών (για παράδειγμα, Κοινή Αγροτική Πολιτική) ή να θέτουν κατευθύνσεις τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης (για παράδειγμα, εθνική χωροταξική πολιτική). Σε κάθε περίπτωση, οι συνολικές επιδράσεις γίνονται φανερές στα χαρακτηριστικά της οικονομικής δομής (βλ. προηγούμενος για την Ελλάδα).

Εδώ υποστηρίζεται ότι τα ιστορικά και δομικά χαρακτηριστικά των οικονομιών έχουν ιδιαίτερη σημασία, ωστόσο, κρίσιμοι είναι επίσης οι εξωτερικοί παράγοντες

Συνοπτικός πίνακας αναφορών του άρθρου σε πολιτικές, εργαλεία και γεγονότα στο Ηνωμένο Βασίλειο

Χρονολογία	Γεγονός	Αγγλικός Όρος
1986	Κατάργηση του Συμβουλίου του Λονδίνου.	Greater London Council (GLC)
1986	Δημιουργία Συμβουλευτικής Επιτροπής Σχεδιασμού του Λονδίνου.	London Planning Advisory Committee (LPAC)
1988	Πρόγραμμα της κυβέρνησης με τίτλο «Δράση για τις Πόλεις» .	Action for Cities (HM Government)
1988	Προγράμματα του Υπουργείου Περιβάλλοντος για τα Κέντρα των Πόλεων. Έγιναν και για άλλες χρονιές, εδώ αναφέρεται η έκδοση του 1988.	Department of Environment (1988), DoE Inner City Programmes 1987–1988: A Report on Achievements and Developments
1991	Μελέτη «Λονδίνο: Παγκόσμια πόλη που οδεύει προς τον 21ο αιώνα». Ανατέθηκε στην εταιρεία συμβούλων Coopers and Lybrand Deloitte από το LPAC, με την υποστήριξη των City of Westminster, City of London και London Docklands Development Corporation (LDDC).	«London: World City Moving into the 21st Century».
1992	Δημιουργία του «London First», πρωτοβουλία για τη συνένωση φορέων του ιδιωτικού τομέα για το Λονδίνο. Λειτουργία του «London Forum», ως φορέα συνάντησης και συνεργασίας μεταξύ των επιμέρους δήμων του Λονδίνου αλλά και της κυβέρνησης.	«London First» «London Forum»
1993–1994	Συγχώνευση του «London First» με το «London Forum» και δημιουργία του «London Pride Partnership».	«London Pride Partnership»
1993 don:	Έκθεση του υπουργείου Περιβάλλοντος με τίτλο «Λονδίνο: Κάνοντας το καλύτερο καλύτερο».	Department of Environment – DoE, «London: Making the Best Better»
1994–1995	Μελέτες που ανέθεσε η τοπική αρχή της περιοχής του City του Λονδίνου στη Σχολή Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου του Λονδίνου.	London Business School – member institution of the UCL
1994	Το «Single Regeneration Budget» (SRB) εγκαθιδρύθηκε το 1994 στην Αγγλία, συνδυάζοντας διαφορετικές ροές χρηματοδότησης. Στη συνέχεια, και διατηρώντας τη λογική του «ενιαίου δοχείου» στο οποίο συγκεντρώνονται πόροι από διαφορετικά υπουργεία, το SRB μετονομάστηκε σε «Single Programme» ή «Single Pot».	«Single Regeneration Budget» (SRB)
1996	Στρατηγική καθοδήγηση για τις Αρχές του Λονδίνου, γραφείο της κυβέρνησης για το Λονδίνο.	Government Office for London (GOL), Strategic Guidance for London Authorities
1997	Εκλογή κυβέρνησης των Εργατικών ύστερα από δεκαοκτώ χρόνια Συντηρητικής κυβέρνησης.	New Labour
1997	«ΠΟΛΕΙΣ: Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή», πενταετές ερευνητικό πρόγραμμα.	«CITIES: Competitiveness and Cohesion»
1997 the	Δημιουργία ενιαίου υπουργείου: Υπουργείο Περιβάλλοντος, Μεταφορών και Περιφερειών.	Department of Environment, Transport and Regions – DETR
1997	Σύσταση ομάδας εργασίας υπό τη διεύθυνση του Richard Rogers και της Επιτροπής για την Αρχιτεκτονική και το Δομημένο Περιβάλλον.	Urban Task Force, Commission for Architecture and the Built Environment (CABE)
1998–2010	Οργανισμοί Περιφερειακής Ανάπτυξης, (εννιά στο Ηνωμένο Βασίλειο).	Regional Development Agencies

1999	Στρατηγικό κείμενο της προαναφερθείσας ομάδας εργασίας με τίτλο «Προς μια Αστική Αναγέννηση».	«Towards an Urban Renaissance»
2000	«Λευκή βίβλος για την πόλη» του υπουργείου Περιβάλλοντος, Μεταφορών και Περιφερειών.	«Urban White Paper» – DETR 2000
2000	Ερευνητικό Πρόγραμμα χρηματοδοτούμενο από το «Economic and Social Research Council» με επικεφαλής τον R.A.W. Rhodes.	Transforming British government, volume 1: changing institutions (transforming government). Transforming British government, volume 2: changing roles and relationships (understanding governance). Reports the findings of the UK «Economic
and		Social Research Council's» (ESRC) Whitehall research programme.
2006	Δημιουργία υπουργείου για τις κοινότητες και την τοπική κυβέρνηση.	Communities and Local Government (CLG)
2010	Εκλογή κυβέρνησης συνασπισμού.	Coalition Government
2010	Κατάργηση ημιδημόσιων οργανισμών.	Bonfire of the quangos
2010–2014	Πολιτικές υλοποίησης της έννοιας/συνθήματος «Μεγάλη Κοινωνία».	Big Society Network Big Society Capital
2011	Έναρξη της δημιουργίας δικτύου Τοπικών Επιχειρηματικών Συμπράξεων.	«Local Enterprise Partnerships» (LPE)

που θέτουν το κανονιστικό πλαίσιο για την «ιδιαίτερη περίπτωση». Όπως επισημαίνεται και αλλού (Αργείτης 2011, Χατζημιχάλης 2018, Μαραβέγιας και Κατσίκας 2018), η σχέση ανάμεσα σε εγγενείς και εξωγενείς παράγοντες μπορεί να φωτίσει τα αίτια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα στο πλαίσιο της ευρωζώνης. Η αλληλεπίδραση ανάμεσα στο εγχώριο και το ευρωπαϊκό σύστημα μπορεί να στηρίξει ανάλογα μία ερμηνεία για τη μη σύγκλιση και άρα τη μη συνοχή στην ΕΕ.

Το ευρωπαϊκό περιβάλλον θέτει ευκαιρίες και περιορισμούς στην αξιοποίηση των πόρων της Συνοχής. Η πρώτη μεγάλη πρόκληση είναι ότι ορισμένες μη χωρικές πολιτικές παράγουν σημαντικά αποτελέσματα στον χώρο. Η πολιτική ανταγωνισμού, η Στρατηγική της Λισαβόνας, αλλά κυρίως η Οικονομική και Νομισματική Ένωση έχουν χωρικές επιδράσεις, ενδεχομένως, μεγαλύτερες από τις περιφερειακές πολιτικές της Ένωσης, διαμορφώνουν τα χαρακτηριστικά των οικονομιών στις ευρωπαϊκές περιφέρειες και αναπαράγουν σχέσεις άνισης γεωγραφικής ανάπτυξης (Πετράκος και Ψυχάρης 2016, Χατζημιχάλης 2018) σε μία σχεδόν απρόβλεπτη διαδικασία. Όπως εξηγεί η Γιώτη-Παπαδάκη (2018: 478), η ΠΣ είχε θετικά αποτελέσματα και συνέβαλε στη διόρθωση των οικονομικών ανισοτήτων στο πλαίσιο της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, αλλά

«δεν στάθηκε ικανή να περιορίσει τις ανεπάρκειες στην αρχιτεκτονική του κοινού νομίσματος».

Η δεύτερη μεγάλη πρόκληση, όχι ανεξάρτητη από την προηγούμενη, αφορά τον τρόπο συγκρότησης των πολιτικών και οικονομικών σχέσεων εντός της ΟΝΕ και τη συμμετοχή στις αποφάσεις και στην οργάνωση των θεσμών της ΕΕ. Ειδικά σε ό,τι αφορά την ευρωζώνη, η θέσπιση μη αιρετών οργάνων λήψης αποφάσεων (για παράδειγμα, Eurogroup, Euroworking Group), οι αυστηροί κανόνες δημοσιονομικής σταθερότητας και πειθαρχίας σε περίπτωση αστάθειας, η ρήτρα της «μη διάσωσης», ο αποστασιοποιημένος από τις κυβερνήσεις ρόλος της ΕΚΤ, την ίδια στιγμή που οι χώρες έχουν απωλέσει το εργαλείο της νομισματικής πολιτικής, εγκαθιστούν ένα νέο μοντέλο οικονομικής μεταδιακυβέρνησης στο οποίο συναντώνται οι εξής ιδιαιτερότητες: από τη μία η οικονομική πολιτική μετατρέπεται σε αποστασιοποιημένη από τους πολιτικούς τεχνοκρατική διαδικασία για τη διαχείριση στενά των μακροοικονομικών, από την άλλη η «ατομική ευθύνη» των χωρών ενισχύεται, χωρίς να υπάρχει ως αντίβαρο η συλλογική, δηλαδή ένας κοινός δημοσιονομικός μηχανισμός για την αναδιανομή εισοδήματος, όπως χρειάζεται για να λειτουργήσει ομαλά μία «άριστη νομισματική περιοχή» (Μαραβέγιας και Κατσίκας 2018).

Υπό το πρίσμα αυτό η αδυναμία σύγκλισης αναπαριστά όχι μόνο τις ατέλειες στην αρχιτεκτονική του ευρώ, αλλά και την κυρίαρχη ιδεολογία που δίνει έμφαση στη λιτότητα και στη ρύθμιση αντί στην ανάπτυξη και την παρέμβαση για χωροκοινωνική ισότητα και δικαιοσύνη (Hadjimichalis 2011/2019).

Καθώς το περιφερειακό πρόβλημα δεν αντιμετωπίζεται και λαμβάνεται ως δεδομένο, ενώ εγκαινιάζεται, ταυτόχρονα, ο πολιτικός διάλογος τα τελευταία χρόνια για την Ευρώπη των «πολλαπλών ταχυτήτων» και διαφοροποιημένων ρυθμών οικονομικής ολοκλήρωσης, προκύπτει προβληματισμός για το ποια θα μπορούσε να είναι η συλλογική θέση των χωρών του Νότου απέναντι στο φιλελεύθερο ευρωπαϊκό σχέδιο ή ποιες είναι οι διεκδικήσεις για μία προοδευτική Κοινωνική Ευρώπη (Χατζημιχάλης 2018, Καραμεσίνη 2019). Οι προβλέψεις εδώ δεν είναι ιδιαίτερα αισιόδοξες. Η ιστορία έχει δείξει ότι δεν υπάρχει πάντα μία ενιαία στάση μεταξύ των χωρών της Νότιας Ευρώπης, ενώ, επίσης, είναι γνωστό ότι στις διαπραγματεύσεις δεν εκφράζονται απαραίτητα οι ανάγκες των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών ή περιφερειών. Λόγω της συνεργατικής δομής του δημοσιονομικού συστήματος της ΕΕ δοκιμάζονται τακτικές συμβιβασμού και αντιπαράθεσης εθνικών συμφερόντων, ενώ, συνήθως, μία λύση-συμφωνία για το ύψος και την κατανομή των πόρων της συνοχής γίνεται εφικτή σε συνδυασμό με μία συνολική διευθέτηση του κοινοτικού προϋπολογισμού και του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου της ΕΕ (Ανδρέου 2018).

6. Επίλογος-συμπεράσματα

Σκοπός του άρθρου ήταν η διερεύνηση της ελληνικής εμπειρίας ως προς το ζητούμενο της ευρωπαϊκής συνοχής και η κατανόηση μέσα από την ιστορική εξέλιξη, τη διάρθρωση βασικών μεγεθών και δεικτών και τις συμπεριφορές πολιτικών και θεσμικών παραγόντων. Στο πλαίσιο αυτό αναδείχθηκαν διαφορετικές διαστάσεις ως παρενέργειες και έμμεσες επιδράσεις του κατά τα άλλα θετικού φαινομένου της ευρωπαϊκής οικονομικής στήριξης. Όπως προτείνεται, η αξιολόγηση των επιδράσεων της ΠΣ στις χώρες-μέλη θα πρέπει να ακολουθεί μία ολοκληρωμένη αντίληψη για κόστη και οφέλη, λαμβάνοντας υπόψη και τις αρνητικές και λιγότερο εμφανείς συνέπειες που σχετίζονται με πολιτι-

κές διαστάσεις και τις ιδιαίτερες συνθήκες που διαμορφώνονται ιστορικά στις χώρες για την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και μέσων. Η βιβλιογραφία έχει μόλις πρόσφατα αναδείξει τέτοιες όψεις, αυτή, ωστόσο, είναι μία συζήτηση που έχει καθυστερήσει και θα έπρεπε να απασχολήσει περισσότερο την έρευνα προς χάριν βελτίωσης της πολιτικής.

Όπως συμπεραίνεται, η πορεία προς τη σύγκλιση και τη συνοχή είναι μία πολυσύνθετη διαδικασία η οποία δεν μπορεί να εξεταστεί ως ζήτημα αμιγώς ανισοκατανομής εισοδήματος, προσαρμογής σε ευρωπαϊκούς μέσους όρους ή επίδοσης στην απορρόφηση πόρων. Η αξιολόγηση της εφαρμογής της ΠΣ στα κράτη- μέλη θα πρέπει, τουλάχιστον στην ακαδημαϊκή έρευνα, να εστιαστεί στις ανεξερεύνητες πτυχές της εγχώριας ανάπτυξης και να αναζητήσει τις αναδιαρθρώσεις παραγωγής και τους πολιτικούς μετασχηματισμούς που συντελέστηκαν κατά την προσαρμογή και μετάβαση στο ευρωπαϊκό περιβάλλον της ελεύθερης αγοράς και της νομισματικής ενοποίησης.

Το βασικό ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί στο πλαίσιο μίας τέτοιας αξιολόγησης είναι γιατί χώρες οι οποίες έλαβαν σημαντική διαρθρωτική στήριξη στην ευρωπαϊκή περιφέρεια συνέχισαν να έχουν σημαντικές ανάγκες «διάσωσης» μετά από δεκαετίες. Υπό το φως της ανάλυσης που προηγήθηκε η αποτυχία μπορεί να αποδοθεί είτε στην ΠΣ και στα θεσμικά και δομικά προβλήματα στην ΕΕ και την ευρωζώνη είτε στην ανεπάρκεια του εθνικού κράτους να διαχειριστεί αποδοτικά τα μέσα της εξωτερικής βοήθειας. Εδώ υποστηρίζεται ωστόσο ότι η απάντηση βρίσκεται σε μία ενδιάμεση θεώρηση που θα συνυπολογίζει πολιτικές σχέσεις και αλληλεπιδράσεις ανάμεσα σε διαφορετικές κλίμακες οργάνωσης της οικονομίας.

Σημειώσεις

2. Αυτό είναι φανερό και στον πολιτικό λόγο, βλ. συγκριτικά τον πρόλογο των αρμόδιων Ευρωπαϊών επιτροπών ενδεικτικά το 2008 και το 2010 EC 2008: 2-3 και EC 2010: III.

3. Ενδεικτικά βλ. συνέντευξη Oettinger Gunther, Ευρωπαϊού Επιτρόπου στο «Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής», *Panorama* 61: 10, 2017.

4. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο θεσπίστηκε ως «απάντηση» στην οικονομική κρίση το 2010 ως ένα πλαίσιο παρακολούθησης και συντονισμένης διαχείρισης των μακροοικονομικών των χωρών-μελών με κριτήριο το ευρωπαϊκό συμφέρον. Βασικοί στόχοι είναι να εξασφαλίζονται «υγιή» δημόσια οικονομικά, να αποφεύγεται το υπερβολικό δη-

μόσιο χρέος και να αντιμετωπίζονται οι υπερβολικές μακροοικονομικές αστάθειες στα κράτη-μέλη. Ειδικά για τις χώρες της ευρωζώνης η ρύθμιση αυτή διασφαλίζει ότι θα τηρείται ο συντονισμός των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών και ότι θα προσδιορίζεται η διαδικασία συμμόρφωσης. Προβλέπεται παρακολούθηση των μακροοικονομικών, έκδοση οδηγιών για διόρθωση όταν είναι απαραίτητο, έλεγχος της εκτέλεσης των ευρωπαϊκών αποφάσεων και προσδιορισμός μέτρων σε περίπτωση μη εφαρμογής.

5. Λαμβάνοντας υπόψη το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε ΜΑΔ σε σύγκριση με έναν ευρωπαϊκό μέσο όρο.

6. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Raport* 64:40-49, 2018.

7. Στοιχεία Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ενισχύσεις ήδη καταβληθείσες και προγραμματισμένες, https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en (πρόσβαση 7/9/2018).

8. Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

9. Βλ. Huliaras και Petropoulos (2016), επίσης, Κλουτσιανιώτη Ράνια, συνέντευξη στη γράφουσα τον Νοέμβριο του 2013, Κωνσταντινίδης Σ. (Η *Καθημερινή*, 12/10/2006) «Οικονομία με... ολλανδική ασθένεια», <http://www.kathimerini.gr/703129/opinion/epikairothta/arxio-monimes-sthles/oikonomia-me-ollandikh-asdenea> (πρόσβαση 17/9/2018).

Βιβλιογραφία – Πηγές

Ελληνική

- Ανδρέου, Γ. (2018), «Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Μία πολιτική σε αναζήτηση ταυτότητας», στο Βέρνου, Σ. και Κόντης, Α. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1995), *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης ως το Maastricht*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (2003), «Η έννοια της συνοχής», στο Γετίμης, Π. και Κανκαλάς, Γ. (επιμ.), *Χώρος και περιβάλλον: Παγκοσμιοποίηση-διακυβέρνηση-βιωσιμότητα*. Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος.
- Αργεΐτης, Γ. (2011), «Η δημοσιονομική κρίση της ελληνικής οικονομίας: Αποτυχία της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Βλάχου, Α., Θεοχαράκης, Ν. και Μυλωνάκης, Δ. (επιμ.), *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*. Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Βαΐτσος, Κ. και Μισσός, Β. (2018), *Πραγματική οικονομία: Εμπειρίες ανάπτυξης, κρίσης και φτωχοποίησης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. (2004), *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης*. Αθήνα: Κριτική.
- Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. (2018), «Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε περίοδο κρίσης», στο Βέρνου Σ. και Κόντης Α. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος*. Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Δρακάκη, Ε. (2015), *Ο μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας και η άνιση περιφερειακή ανάπτυξη, 1993-2010*. Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Κρήτης, Ρέθυμνο.
- Δρακάκη, Ε. (2017), «Αθήνα και περιφέρειες: Όψεις πολιτικής οικονομίας του σύγχρονου περιφερειακού προβλήματος στην Ελλάδα», *Γεωγραφίες* 30.
- Δρεττάκης, Μ. (2011), «Οι δημοσιονομικές διαστάσεις της κρίσης στην Ελλάδα», στο Βλάχου, Α., Θεοχαράκης, Ν. και Μυλωνάκης, Δ. (επιμ.), *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*. Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), *Επενδύσεις για θέσεις εργασίας και ανάπτυξη: Έκτη Έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*. Λουξεμβούργο: Επίσημες Εκδόσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Καζάκος, Π. (2010), *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση: Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Καζάκος, Π. (2011), *Μετά το «μνημόνιο»: Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Καραμεσίνη, Μ. (2019), «Ανισότητες: Η μεγάλη πρόκληση», στο Καραμεσίνη, Μ. (επιμ.), *Ανισότητες, νεοφιλελευθερισμός και ευρωπαϊκή ενοποίηση: Προοδευτικές απαντήσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις νήσος – Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς.
- Λιαργκόβας, Π. και Χουλιαράς, Α. (2016), «Η ελληνική εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι αγνοημένες επιπτώσεις», *Περιφέρεια* 5: 9-19.
- Λώλος, Σ. (2009), *Οι Ελληνικές περιφέρειες: Οικονομική σύγκλιση και συνοχή*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Μαραβέγιας, Ν. και Κατσίκας, Δ. (2018), «Η κρίση στον ευρωπαϊκό Νότο και οι ατέλειες της ευρωζώνης: Η περίπτωση της Ελλάδας» στο Βέρνου, Σ. και Κόντης, Α. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος*. Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπαδοσκαλόπουλος, Α. και Χριστοφάκης, Μ. (2016), *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Πεσμαζόγλου, Β. (2011), «Ελληνική κρίση και ΟΝΕ: Τα όρια της κοινοτικής αλληλεγγύης», στο Βλάχου, Α., Θεοχαράκης, Ν. και Μυλωνάκης, Δ. (επιμ.), *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*. Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Ι. (2016), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, 2η έκδοση. Αθήνα: Κριτική.
- Πετράκος, Ι. και Rodriguez-Pose, A. (2003), «Περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», στο Γετίμης Π. και Κανκαλάς Γ. (επιμ.), *Χώρος και περιβάλλον: Παγκοσμιοποίηση-διακυβέρνηση-βιωσιμότητα*. Αθήνα: Εκδόσεις Τόπος.
- Πλασκοβίτης, Η. (2008), «Η εφαρμογή των πολιτικών της Ε.Ε. για οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, παρόν και μέλλον*. Ελληνική Πανεπιστημιακή Έκδοση Ευρωπαϊκών Σπουδών. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Σημίτης, Κ. (2005), *Πολιτική για μία δημιουργική Ελλάδα 1996-2004*. Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.
- Σταθάκης, Γ. (2007), *Ατελέσφορος εκσυγχρονισμός*. Αθήνα: Βιβλιόραμα.

- Σταθάκης, Γ. (2011), «Η δημοσιονομική κρίση της ελληνικής οικονομίας», στο Βλάχου, Α., Θεοχαράκης, Ν. και Μυλωνάκης, Δ. (επιμ.), *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*. Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Στασινόπουλος, Γ. (2011), «Η κρίση της οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα 1991–2010: Προς αναζήτηση ενός νέου μοντέλου οικονομικής πολιτικής», στο Βλάχου, Α., Θεοχαράκης, Ν. και Μυλωνάκης, Δ. (επιμ.), *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*. Επιστημονική Εταιρεία Πολιτικής Οικονομίας. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Υπουργείο Οικονομικών (2000), *Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης 2000–2006: ΕΛΛΑΔΑ*.
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007–2013*. Αθήνα.
- Χατζημυχάλης, Κ. (2018), *Τοπία της κρίσης στη Νότια Ευρώπη: Στα μονοπάτια της άνισης γεωγραφικής ανάπτυξης*. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.
- Ξένη*
- Andreou, G. (2010), «The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: Islands of europeanization in a sea of traditional practices», *Southeast European and Black Sea Studies* 10:1.
- Becker, S. O., Egger P. H. και Von Ehrlich M. (2013), «Absorptive capacity and the growth and investment effects of regional transfers: A regression discontinuity design with heterogeneous treatment effects», *American Economic Journal: Economic Policy* 5(4): 29–77.
- Borras, S. και Johansen, H. (2001), «Cohesion policy in the political economy of the European Union», *Cooperation and Conflict*, Sage 36: 1.
- Bradley, J. (2006), «Evaluating the impact of European Union cohesion policy in less-developed countries and regions», *Regional Studies* 40:189–199.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. και Verspagen, B. (2003), «The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union», *Journal of Common Market Studies* 41(4): 621–644.
- European Commission (1995), «GREECE Community support framework 1994–1999, Structural funds». Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2007), «Growing regions, growing Europe: Fourth report on economic and social cohesion». Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2008), «EU cohesion policy 1988–2008: Investing in Europe's future», Inforegio Panorama. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2010), «Investing in Europe's future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion». Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017), «Seventh report on economic, social and territorial cohesion: My region, my Europe, our future». Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Policies Research Center (2002), «A new paradigm of regional policy? Reviewing recent trends in Europe», Discussion Paper, University of Strathclyde, Glasgow, United Kingdom.
- European Union (2016), «Reassessing economic development policies for regions and cities», Report, Summary of the academic conference held at the London School of Economics, April 21–22. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fratesi, U. και Perucca, G. (2014), «Territorial capital and the effectiveness of cohesion policies: An assessment for CEE regions», *Investigaciones Regionales* 29: 165–191.
- Fratesi, U. και Wishlade, F. (2017), «The impact of european cohesion policy in different contexts», *Regional Studies* 51:6.
- Hadjimichalis, C. (2011), «Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis», *European Urban and Regional Studies* 18 (3): 254–274.
- Hadjimichalis, C. (2019), «"New" questions of peripherality in Europe or how neoliberal austerity contradicts socio-spatial cohesion», στο Lang T. και Gormar F. (επιμ.), *Regional and local development in times of polarization: Rethinking spatial policies in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Hassel, A. (2014), «Adjustments in the eurozone: Varieties of capitalism and the crisis in Southern Europe», *LSE «Europe in Question» Discussion Paper Series* 76/2014.
- Hooghe, L. και Keating M. (1994), «The politics of European Union regional policy», *Journal of European Public Policy* 1(3): 367–393.
- Huliaras, A. και Petropoulos S. (2016), «European money in Greece: In search of the real impact of EU structural funds», *Journal of Common Market Studies* 54(6): 1332–1349.
- Huliaras, A. και Sotiropoulos D. (2018), «The crisis in Greece: The semi-rentier state hypothesis», *GreeSE – Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe* 120, Hellenic Observatory, LSE.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. και Storper, M. (2017), «Why regional development matters for Europe's economic future», *European Commission DG-Regional Policy Working Papers*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Leonardi, R. (2006), «Cohesion in the European Union», *Regional Studies* 40: 155–166.
- Liargovas, P., Petropoulos, S., Tzifakis, N. και Huliaras, A. (επιμ.) (2017), *Beyond absorption: The impact of EU structural funds in Greece*. Konrad-Adenauer-Stiftung Greece.
- McCann, P. και Varga, A. (2015), «The reforms to the regional and urban policy of the European Union: EU cohesion policy», *Regional Studies* 49(8): 1255–1257.
- Molle, W. (2007), *European cohesion policy*. London: Routledge.
- Petrakos, G. (2012), «Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union», *Region and Periphery* 2: 7–20.
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A. και Tomaney, J. (2017), «Shifting horizons in local and regional development», *Regional Studies* 51(1): 46–57.
- Rodríguez-Pose, A. και Garcilazo, E. (2015), «Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions», *Regional Studies* 49(8): 1274–1290.