

Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: Περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι

Γιώργος Ανδρέου*, *Επίκουρος καθηγητής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Περίληψη

Εμπνεόμενο από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού, το άρθρο επιχειρεί να συγκρίνει το «αποτύπωμα» της υφιστάμενης πολιτικής συνοχής με το αποτύπωμα που διαμορφώνεται στη βάση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων για την προγραμματική περίοδο 2021-2027. Διαπιστώνεται ότι οι προτεινόμενες αλλαγές είναι προσαυξητικής φύσης, διαιωνίζουν την υπαγωγή του στόχου της συνοχής στη «νέα οικονομική διακυβέρνηση» και επιβαρύνουν την πολιτική συνοχής με επιπρόσθετους γενικούς στόχους. Επιπροσθέτως, η διανεμητική διάσταση των προτάσεων είναι προβληματική, καθώς προβλέπεται νέα μείωση των πόρων της συνοχής και δραστικές περικοπές κονδυλίων για 10 από τα 12 κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι: α) η προτεινόμενη κατανομή των πόρων είναι πολιτικά ανέφικτη και β) οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να περιορίσουν την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων, δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων και δεν επιχειρούν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα συμβατότητας ανάμεσα στον στόχο της συνοχής - τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. - και τις στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ε.Ε., πολιτική συνοχής, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, ιστορικός θεσμισμός, δημόσιες πολιτικές

EU Cohesion Policy after 2020: More goals, fewer resources

George Andreou, *Assistant Professor, Aristotle University of Thessaloniki*

Abstract

Drawing on historical institutionalism, the paper seeks to compare the imprint of existing EU cohesion policy with the imprint formed on the basis of the policy reform proposals for the 2021-2027 programming period. It is deduced that the proposed changes are incremental in nature, seek to perpetuate the subjection of the goal of cohesion to the “new economic governance” and burden

cohesion policy with additional general objectives. In addition, the distributive dimension of the proposals is problematic, as drastic reductions of funds are envisaged for 10 out of the 12 Central and Eastern European member states. The final conclusion is that: a) the proposed distribution of funds is politically unfeasible and b) the proposed reforms, while designed to limit complexity at the level of policy means, do not sufficiently address “goal congestion” and do not even attempt to resolve the compatibility problem between the goal of cohesion – i.e. the reduction of territorial disparities – and the EU’s strategic ambitions.

KEY-WORDS: E.U., cohesion policy, Multiannual Financial Framework, historical institutionalism, public policies.

1. Εισαγωγή

Το 2018 συμπληρώθηκαν τριάντα χρόνια από τη την υιοθέτηση της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, γεγονός που σήμανε τη γέννηση της πολιτικής συνοχής όπως (περίπου) τη γνωρίζουμε σήμερα. Η επέτειος αυτή συνέπεσε με τη δημοσιοποίηση των προτάσεων της Επιτροπής για το ΠΑΠ 2021-2027 και, βεβαίως, για την πολιτική συνοχής της επόμενης επταετίας. Στόχος του παρόντος κειμένου είναι η αποτίμηση των προτάσεων αυτών υπό το φως της ανάλυσης της δημόσιων πολιτικών. Αναλυτικότερα, αξιολογώντας τις προσεγγίσεις του ιστορικού θεσμισμού, την τυπολογία των στοιχείων των δημόσιων πολιτικών και την έννοια του χώρου πολιτικής, επιχειρείται η σύγκριση του «χαρτογραφικού αποτυπώματος» της υφιστάμενης πολιτικής συνοχής με το αποτύπωμα που διαμορφώνεται στη βάση των μεταρρυθμιστικών προτάσεων για την περίοδο 2021-2027. Η εισηγούμενη μεταρρύθμιση φιλοδοξεί να καταστήσει την πολιτική συνοχής απλούστερη στο επίπεδο των στόχων και, ταυτόχρονα πιο ευέλικτη και αποτελεσματική στο επίπεδο των μέσων. Από την άλλη πλευρά, διαπιστώνεται ότι οι προτεινόμενες αλλαγές: α) είναι προσαυξητικής φύσης, β) διαιωνίζουν την υπαγωγή του στόχου της συνοχής στη λογική και τη στοχοθεσία της «νέας οικονομικής διακυβέρνησης» και γ) επιβαρύνουν την πολιτική συνοχής με επιπρόσθετους γενικούς στόχους. Επιπροσθέτως, η διανεμητική διάσταση των προτάσεων είναι εξαιρετικά προβληματική, καθώς δεν προβλέπεται μόνο νέα μείωση των πόρων της συνοχής, αλλά και δραστικές περικοπές κονδυλίων για 10 από τις 12 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (περικοπές οι οποίες στην περίπτωση της Πολωνίας φτάνουν στο 24%). Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι: α) η προτεινόμενη κατανομή των πόρων είναι πολιτικά ανέφικτη και

β) οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, ενώ αναμένεται να περιορίσουν την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων, δεν αντιμετωπίζουν ουσιαστικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων και, βεβαίως, δεν επιχειρούν καν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα συμβατότητας ανάμεσα στον επίσημο στόχο της συνοχής - τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. - και τις νέες στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.

2. Διαμόρφωση, εξέλιξη και διάθρωση των δημόσιων πολιτικών: μια μεθοδολογία

Το ερμηνευτικό σχήμα που υιοθετούμε εδώ οριοθετείται από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism). Κεντρική ιδέα της εν λόγω προσέγγισης είναι ότι οι επιλογές που κάνουν οι πολιτικοί δρώντες όταν διαμορφώνουν ένα θεσμό ή μία πολιτική ασκούν μια συνεχή και αποφασιστική επιρροή στη συνέχεια του εν λόγω θεσμού ή πολιτικής, επιρροή η οποία επεκτείνεται σε μεγάλο βάθος χρόνου (Pierson and Skocpol, 2002). Κεντρική θέση σε αυτό το πλαίσιο κατέχει η έννοια της 'εξάρτησης από το μονοπάτι' (path dependence): από τη στιγμή που παγιωθούν, οι θεσμοί ωθούν την ιστορική εξέλιξη σε συγκεκριμένα 'μονοπάτια' (Pierson, 2000). Η επίδραση που ασκεί το θεσμικό περιβάλλον αναπτύσσεται καθώς, με την πάροδο του χρόνου, οι ορθολογικοί δρώντες ενσωματώνονται σε αυτό, με αποτέλεσμα οι στρατηγικές τους επιλογές να περιορίζονται όλο και περισσότερο και να οριοθετούνται όλο και σαφέστερα από συστημικούς παράγοντες (Checkel, 1999: 547). Η εξέλιξη των θεσμών και των πολιτικών καθοδηγείται επομένως πάνω σε συγκεκριμένες 'τροχιές', οι οποίες περιλαμβάνουν τόσο εμπρόθετες όσο και ακούσιες (ή / και απρόβλεπτες) συνέπειες και αναποτελεσματικότητες. Θα ήταν ωστόσο λάθος να υποθέσουμε ότι η εξάρτηση από το μονοπάτι προκαλεί πάντοτε αδράνεια και στατικότητα. Συχνά οι αρχικοί κανόνες και δομές παράγουν νέους κανόνες και δομές προκειμένου οι τελευταίοι να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που οι πρώτοι δημιούργησαν. Υπό αυτή την έννοια, η εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι είναι μια δυναμική διαδικασία συνεχούς –και κατά κανόνα ανεπιτυχούς– προσαρμογής των θεσμών στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, διαδικασία η οποία περιλαμβάνει μεταβολές και αλλαγές. Ωστόσο, καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της εξελικτικής τροχιάς, το φάσμα των επιλογών που έχουν στη διάθεσή τους οι δρώντες περιορίζεται από το πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί στην αρχική φάση της θεσμικής δημιουργίας (Peters, 2012: 72-73). Στην προσπάθειά του να προσδιορίσει καλύτερα το φαινόμενο των θεσμικών μεταβολών, ο ιστορικός θεσμισμός αποδίδει έμφαση στη διάκριση ανάμεσα α) στη διαδικασία της θεσμικής αλλαγής, η οποία είναι δυνατόν να είναι είτε προσαυξητική (incremental) είτε απότομη, και β) στο αποτέλεσμα της θεσμικής αλλαγής, το οποίο είναι δυνατόν επιφέρει είτε συνέχεια είτε ασυνέχεια (Streeck and Thelen, 2005).

Ο τρόπος με τον οποίο προσεγγίζουμε τη διάρθρωση και την εξέλιξη της εσωτερικής δομής των δημόσιων πολιτικών βασίζεται στην ανάλυση των Howlett και Cashore (2009: 38-39), οι οποίοι υποστηρίζουν ότι κάθε δημόσια πολιτική είναι ένα σύνθετο καθεστώς στόχων και μέσων που μορφοποιούνται σε τρία διαφορετικά επίπεδα αφαίρεσης. Κατά συνέπεια, κάθε δημόσια πολιτική συντίθεται από από έξι διακριτά στοιχεία (Βλ. Πίνακα 1):

- Όσον αφορά τους στόχους, αυτοί διακρίνονται σε γενικούς στόχους (αφηρημένες ιδέες που διέπουν τον γενικό προσανατολισμό μιας δημόσιας πολιτικής), επιχειρησιακούς στόχους και ειδικούς όρους (πρακτικές απαιτήσεις για την άσκηση μιας δημόσιας πολιτικής).
- Σε ό,τι αφορά τα μέσα, αυτά διακρίνονται σε οργανωτικές αρχές (γενικούς κανόνες που διέπουν την υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής), μηχανισμούς (διαφορετικά εργαλεία πολιτικής που κινητοποιούνται) και παραμετροποιήσεις (διαφορετικούς τρόπους χρήσης των εργαλείων πολιτικής).

Πίνακας 1: Τα επιμέρους στοιχεία των δημόσιων πολιτικών

		Περιεχόμενο της πολιτικής		
		Υψηλό επίπεδο αφαίρεσης	Προγραμματικό επίπεδο	Μεμονωμένα μέτρα
Εστίαση της πολιτικής	Στόχοι	Γενικοί στόχοι	Επιχειρησιακοί στόχοι	Ειδικοί όροι
	Μέσα	Οργανωτικές αρχές	Μηχανισμοί	Παραμετροποιήσεις

Πηγή: Howlett, M. και Cashore, B. (2009, σ.σ. 38-39)

Ένα ακόμα χρήσιμο εννοιολογικό εργαλείο που επιτρέπει την διασύνδεση ανάμεσα στα συμφέροντα, το κεκτημένο των ασκούμενων πολιτικών (policy legacy) και τη μάθηση είναι η ιδέα του «χώρου πολιτικής» (policy space ή policy area). Ως χώρος πολιτικής ορίζεται ένα σύνολο πολιτικών και των θεσμικών τους εκφράσεων. Κάθε μία από τις πολιτικές αυτές είναι τόσο στενά συνδεδεμένη με τις υπόλοιπες, ώστε να καθίσταται αδύνατη η περιγραφή ή η ανάλυσή της χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα υπόλοιπα μέρη του συνόλου. Το πιο ενδιαφέρον χαρακτηριστικό ενός χώρου πολιτικής είναι ο τρόπος με τον οποίο η εσωτερική του δομή μεταβάλλεται με την πάροδο του χρόνου (Majone, 1989, 1993). Η σύλληψη του χώρου πολιτικής επιτρέπει την σύνθεση των ουσιαστικών (substantive) και θεσμικών χαρακτηριστικών μιας πολιτικής σε ένα ενιαίο σύνολο και, επιπροσθέτως, προσφέρει τη δυνατότητα μελέτης των μεταβολών της σε βάθος χρόνου.

Εν κατακλείδι, η επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται στο παρόν κείμενο θεμελιώνεται στη λογική και ιστορικού θεσμισμού και, παράλληλα, αξιοποιεί την την τυπολογία των στοιχείων πολιτικής και την έννοια του χώρου πολιτικής. Με άλλα λόγια, το βασικό ζητούμενο είναι να προσδιοριστούν τα βασικά χαρακτηριστικά του χώρου πολιτικής που μορφοποιήθηκε στο όνομα της συνοχής και να εντοπιστούν η φύση και η συνέπειες των κυριότερων μεταβολών που έλαβαν χώρα στις προγραμματικές περιόδους που ακολούθησαν.

3. Η διαμόρφωση και η εξέλιξη της πολιτικής συνοχής, 1988-2020

3.1 Συνοχή και πολιτική συνοχής

Η πολιτική συνοχής είναι το βασικός χρηματοδοτικός μηχανισμός που διαθέτει η Ε.Ε. για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Ωστόσο, η συνοχή είναι μια ασαφής και νεφελώδης έννοια¹. Η Συνθήκη αποδίδει έμφαση στην οικονομική διάσταση του όρου (δηλαδή στην μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες της Ε.Ε.), ενώ αφήνει αδιευκρίνιστο το περιεχόμενο τόσο της κοινωνικής όσο και της εδαφικής του διάστασης. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι ο στόχος της συνοχής συνδέεται ρητά με την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών (Άρθρο 3.3 ΣΕΕ), η σχέση ανάμεσα στις δύο έννοιες παραμένει αδιευκρίνιστη. Με άλλα λόγια, η ανάδειξη της συνοχής σε καταστατική αρχή της Ένωσης δεν μεταφράζεται σε σαφείς ενωσιακές υποχρεώσεις, με εξαίρεση την –ρητή αλλά ασαφή– δέσμευση της Ε.Ε. για την μείωση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων. Αναπόφευκτα, επομένως, η ελλιπής νοηματοδότηση της συνοχής την καθιστά έρμαιο διαφορετικών και συχνά αλληλοσυγκρουόμενων ερμηνειών (Ανδρέου, 2002: 15-39).

Η δημιουργία και η εξέλιξη της πολιτικής συνοχής είναι το προϊόν δύο διαφορετικών λογικών. Από τη μια πλευρά, η πολιτική συνοχής αντιπροσωπεύει την ενωσιακή «λύση» στο πρόβλημα της άνισης ανάπτυξης στην επικράτεια της Ε.Ε.: η διαδικασία προγραμματισμού των δράσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών κι Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) εξυπηρετεί την ευρύτερο στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, ο οποίος ταυτίζεται με την υποχρέωση της Ένωσης να προωθήσει την «αρμονική ανάπτυξη» της Ευρωπαϊκής επικράτειας και επιτάσσει την ενεργοποίηση μιας Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής που επικεντρώνεται στην άμβλυση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε. Αυτή η στρατηγική προσέγγιση –η οποία στο εξής θα αποκαλείται λογική της συνοχής– αντανάκλαται τόσο στο οργανωτικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής όσο και στην υπαγωγή της τελευταίας στην υπηρεσία του στόχου της συνοχής. Από την άλλη πλευρά, η πολιτική συνοχής έχει σημαντικές και σαφείς διανεμητικές επιπτώσεις: παρά το

γεγονός ότι δεν εξυπηρετούν αναδιανεμητικούς στόχους, οι δράσεις της είναι εκ των πραγμάτων ένας μηχανισμός μεταφοράς πόρων ανάμεσα σε διαφορετικές μονάδες διακυβέρνησης. Σε αυτό το πλαίσιο, το ύψος και η κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής μετατρέπονται σε αντικείμενο αντικρουόμενων εθνικών διανεμητικών διεκδικήσεων και, αναπόφευκτα, συνδέονται διαπραγματευτικά με την συνολική διευθέτηση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Υπό αυτές τις συνθήκες, η επίτευξη λύσεων καθίσταται δυνατή μόνο μέσω συνολικών συμφωνιών (package deals), το περιεχόμενο των οποίων επεκτείνεται σε ένα μεγάλο πλήθος ζητημάτων. Κατά συνέπεια, η διανεμητική λογική είναι παρούσα τόσο κατά τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου της Ε.Ε. (ΠΔΠ) όσο και κατά τον καθορισμό του θεσμικού πλαισίου της πολιτικής συνοχής.

Από το 1988, η «διαδικασία παραγωγής» της πολιτικής συνοχής διέρχεται από τρεις αυτόνομες αλλά αλληλοσυνδεόμενες φάσεις: Κατά την πρώτη φάση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσδιορίζει τα δημοσιονομικά μέσα της υπό εξέταση πολιτικής. Η απόφαση αυτή αποτελεί τμήμα του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) της Ένωσης. Κατά τη δεύτερη φάση, η Ένωση σχεδιάζει και το θεσμικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής υιοθετώντας μια δέσμη νέων Κανονισμών. Με άλλα λόγια, (ανα)προσδιορίζονται οι στόχοι, οι αρχές και τα κριτήρια επιλογής των αποδεκτών ενωσιακών δημοσιονομικών δράσεων που υπηρετούν τον στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Τέλος, κατά την τρίτη φάση, οι παραπάνω δεσμεύσεις μετουσιώνονται σε χρηματοδοτικά Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία, με τη σειρά τους, υλοποιούνται μέσα στα προκαθορισμένα χρονικά περιθώρια. Μέχρι σήμερα, η διαδικασία αυτή ολοκληρώθηκε τέσσερις φορές (χρηματοδοτικές περίοδοι 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013). Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές έχει προφανώς ανοίξει ο κύκλος πολιτικής για την περίοδο 2021-2027, ενώ παράλληλα διανύουμε τη φάση της υλοποίησης των Προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020.

3.2 Η δημιουργία και η εξέλιξη της πολιτικής συνοχής, 1988-2014

Η πολιτική συνοχής όπως τη γνωρίζουμε σήμερα οφείλει την ύπαρξη σε δύο εξελίξεις που έλαβαν χώρα τη δεκαετία του 1980: α) στον εμπλουτισμό των Συνθηκών με το στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (1985) και β) στο διπλασιασμό των πόρων και στο συντονισμό της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων –όπως ονομάστηκαν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) – στη βάση κοινών αρχών, στόχων και διαδικασιών (1988).

Το αποφασιστικό βήμα για τη διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής έγινε το 1987, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μια δέσμη προτάσεων για την αναμόρφωση του κοινοτικού δημοσιονομικού συστήματος (η οποία έγινε ευρύτε-

ρα γνωστή ως 'πακέτο Delors'). Τα κείμενα αυτά αποτέλεσαν τη βάση μιας σειράς πολύμηνων διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο, όπου η επιχειρηματολογία της Επιτροπής και τα διανεμητικά αιτήματα των λιγότερο εύπορων χωρών (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) προσέκρουσαν στην αντίδραση των πλουσιότερων κρατών μελών που αναμένονταν να φέρουν το κύριο βάρος της χρηματοδότησης της νέας πολιτικής. Η τελική συμφωνία που επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (Φεβρουάριος 1988) κατέστη δυνατή χάρη πρωτίστως χάρη στην απόφαση της προεδρεύουσας Γερμανίας να ενστερνιστεί την 'μαξιμαλιστική θέση' ως προς την χρηματοδότηση της συνοχής (και άρα να αποδεχτεί την περαιτέρω αύξηση της εισφοράς της στον προϋπολογισμό), αλλά και στην υποχώρηση της Βρετανίας με αντάλλαγμα την διατήρηση του υπέρ αυτής συστήματος δημοσιονομικών επιστροφών που είχε εισαχθεί το 1984 (Ανδρέου, 2017α: 500-501). Από την άλλη πλευρά, η λογική της συνοχής οργανώθηκε με βάση την «ολοκληρωμένη προσέγγιση» που είχε διατυπώσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η προσέγγιση αυτή συνδύαζε τα εξής στοιχεία:

- Την «οριζόντια προσέγγιση», η οποία συνίσταται στην σύνθεση των επιμέρους οικονομικών και θεσμικών στοιχείων ενός προβλήματος ή ενός οικονομικού στόχου σε εδαφικούς και όχι σε τομεακούς όρους
- Τις αρχές του πολυετούς προγραμματισμού και του συντονισμού μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών εργαλείων ώστε να μεγιστοποιηθεί η οικονομική αποτελεσματικότητα των σχετικών παρεμβάσεων και
- Το θεωρητικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης, το οποίο αποδίδει έμφαση στην ενεργοποίηση και την αξιοποίηση των τοπικών δεξιοτήτων και δυνατοτήτων (Smyrl, 1998: 87-88).

Η μεταρρύθμιση του 1988 δε δημιούργησε μια πολιτική από το μηδέν: στόχος της ήταν να συντονίσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές, την Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική καθώς και ορισμένες πτυχές της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας και της ΚΑΠ ώστε να δημιουργήσει έναν αποτελεσματικό μηχανισμό προώθησης της δια-περιφερειακής σύγκλισης (Dinan, 1994: 403). Το θεσμικό πλαίσιο που εγκαθιδρύθηκε τότε –και που, σε γενικές γραμμές, έχει διατηρηθεί έως σήμερα– βασίστηκε σε τέσσερις θεμελιώδεις αρχές:

1. Οι κοινοτικές παρεμβάσεις συγκεντρώνονται σε έναν περιορισμένο αριθμό Στόχων προτεραιότητας με Ευρωπαϊκή εμβέλεια (αρχή της συγκέντρωσης), σημαντικότερος από τους οποίους ήταν ο Στόχος 1 (περιφέρειες «υπό αναπτυξιακή υστέρηση» με κατά κεφαλήν ΑΕΠ που υπολείπεται του 75% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου).
2. Όλα τα στάδια της διαδικασίας προγραμματισμού και υλοποίησης (πρέπει να) διέπονται από τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή και τις αρμόδιες εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές (αρχή της εταιρικής σχέσης).

3. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων –τα οποία ήταν τότε τα Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ)– δεν προορίζονται για τη χρηματοδότηση μεμονωμένων έργων, αλλά συμβάλλουν στην υλοποίηση πολυετών προγραμμάτων (αρχή του προγραμματισμού).
4. Οι πόροι των Ταμείων δεν χρησιμοποιούνται για να υποκαταστήσουν τις εθνικές διαρθρωτικές ενισχύσεις, αλλά προστίθενται σε αυτές (αρχή της προσθετικότητας) (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004: 419-425).

Για την εκπλήρωση των παραπάνω αρχών, ο προγραμματισμός και η διαχείριση των κοινοτικών επιχορηγήσεων που αφορούν τις παρεμβάσεις εθνικής πρωτοβουλίας (στις οποίες αφιερώθηκε η συντριπτική πλειονότητα των πόρων) διήλθαν από τρία στάδια. Σε πρώτη φάση, οι εθνικές κυβερνήσεις εκπόνησαν εθνικά ή περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια (τα αποκαλούμενα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης - ΣΠΑ) και τα υπέβαλαν στην Επιτροπή. Στη συνέχεια, η Επιτροπή και η κάθε μεμονωμένη εθνική κυβέρνηση προχώρησαν στη σύναψη ενός «δημοσιονομικού συμβολαίου», το οποίο προσδιόριζε τις πολυετείς δέσμες δράσεων που τα δύο μέρη θα αναλάμβαναν να χρηματοδοτήσουν από κοινού. Πρόκειται για τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), καθώς και για τις επιμέρους επιχειρησιακές παρεμβάσεις, οι οποίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, έλαβαν την μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ). Ακολούθως, τα ΚΠΣ υλοποιήθηκαν υπό την επίβλεψη και τον έλεγχο των αρμόδιων εθνικών και κοινοτικών οργάνων με την μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Επιπροσθέτως, εκτός από την στήριξη των εθνικών προγραμμάτων, η Επιτροπή ανέλαβε την ευθύνη για την ενεργοποίηση ενός αριθμού 'Κοινοτικών Πρωτοβουλιών', προτείνοντας στα κράτη μέλη να υποβάλλουν αιτήσεις για συνδρομή «στα πλαίσια μέτρων ιδιαίτερου ενδι-αφέροντος για την Κοινότητα».

Εφαρμόζοντας την προσέγγιση που αναπτύχθηκε στην προηγούμενη ενότητα, διαπιστώνουμε ότι οι εξελίξεις που έλαβαν χώρα κατά την τριετία 1985-1988 σηματοδότησαν την ανάδυση ενός νέου χώρου πολιτικής. Όπως ήδη αναφέρθηκε, πολλά από τα συστατικά στοιχεία αυτού του χώρου προϋπήρχαν της δημιουργίας του. Από την άλλη πλευρά, αυτά τα στοιχεία τέθηκαν στην υπηρεσία ενός νέου γενικού στόχου –της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Επιπλέον, η επιχειρησιακή εξειδίκευση του στόχου της συνοχής συνοδεύτηκε από την πρωτοκαθεδρία του νεοπαγούς στόχου της διαπεριφερειακής οικονομικής σύγκλισης σε σχέση με τους τρεις προγενέστερους στόχους της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας (καταπολέμηση της βιομηχανικής παρακμής, διαρθρωτική προσαρμογή αγροτικών περιοχών και προώθηση της απασχόλησης). Επιπροσθέτως, ο νέος χώρος πολιτικής εμπλουτίστηκε με: α) νέες οργανωτικές αρχές –εταιρική σχέση,

συγκέντρωση, προσθετικότητα-, β) αυξημένους δημοσιονομικούς πόρους, και γ) νέες παραμετροποιήσεις –ΚΠΣ, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, μεγάλα έργα (Ανδρέου, 2017α: 502-503). Σωρευτικό αποτέλεσμα όλων αυτών των διεργασιών ήταν η διαμόρφωση ενός νέου πλέγματος στόχων και μέσων, το οποίο απεικονίζεται στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2: Στοιχεία της πολιτικής συνοχής, 1989 - 1993

	Περιεχόμενο της πολιτικής (επίπεδο αφαίρεσης)		
Εστίαση της πολιτικής (στόχοι/μέσα)	Γενικοί στόχοι: διαπεριφερειακή σύγκλιση, κοινωνική συνοχή (αδιευκρίνιστη), μεγιστοποίηση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς	Επιχειρησιακοί στόχοι: σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, καταπολέμηση της βιομηχανικής παρακμής, διαρθρωτική προσαρμογή αγροτικών περιοχών, προώθηση της απασχόλησης	Ειδικό όροι: αναβάθμιση υποδομών, κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας
	Οργανωτικές αρχές: προγραμματισμός, συγκέντρωση, εταιρική σχέση, προσθετικότητα	Μηχανισμοί: Διαρθρωτικά Ταμεία, δάνεια ΕΤΕ (εθνικές), δημόσιες επενδύσεις ιδιωτικές, επενδύσεις	Παραμετροποιήσεις: Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Μεγάλα έργα, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες

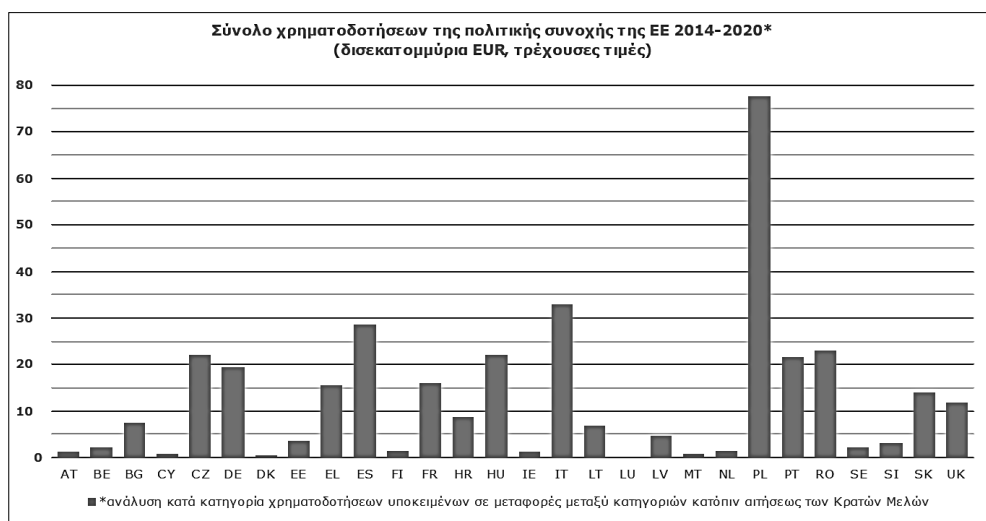
Πηγή: Ανδρέου, 2017α (504)

Κατά την εικοσαετία 1994-2014, ο χώρος πολιτικής της συνοχής υπέστη διαδοχικές αναθεωρήσεις προσαυξητικής φύσης. Καταρχάς, το εννοιολογικό περιεχόμενο του ίδιου του στόχου της συνοχής επαναπροσδιορίστηκε από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (2007) με την προσθήκη της εδαφικής διάστασης της συνοχής. Όπως όμως είχε συμβεί και στην περίπτωση της κοινωνικής συνοχής, τα κράτη μέλη απέφυγαν να προσδιορίσουν το περιεχόμενο της νέας διάστασης της συνοχής.

Σε δημοσιονομικό επίπεδο, ο χρηματοδοτικός φάκελος της συνοχής γνώρισε μια ακόμα θεαματική αύξηση κατά την περίοδο 1994-1999 και συνέχισε να αυξάνεται σε απόλυτους όρους έως και το τέλος της περιόδου 2007-2013 – η περίοδος 2014-2020 σηματοδοτεί την πρώτη μείωση των πόρων της συνοχής στην ιστορία. Ωστόσο, οι συνεχείς αυξήσεις της περιόδου 1989-2013 συνέπεσαν με συνεχείς διευρύνσεις της Ε.Ε. (από 12 μέλη το 1989 σε 28 μέλη το 2014) οι οποίες επέφεραν όξυνση του περιφερειακού προβλήματος στην επικράτειά της. Κατά συνέπεια, η ένταση της ενίσχυσης στις περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του

75% του ενωσιακού μέσου όρου (χρηματοδότηση σε σχέση με τον καλυπτόμενο πληθυσμό) ξεκίνησε με 110 ευρώ ανά άτομο την περίοδο 1989-1993 (σε σταθερές τιμές του 2011), αυξήθηκε στα 259 ευρώ στην Ε.Ε. των 15 την περίοδο 2000-2006, μειώθηκε στα 188 ευρώ στην Ε.Ε. των 27 την περίοδο 2007-2013 και έχει μειωθεί περαιτέρω στην Ε.Ε. των 28 –180 ευρώ ανά άτομο– για την περίοδο 2014-2020 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 187). Σε διανεμητικούς όρους, από την περίοδο 2007-2013 η πλειονότητα των πόρων της συνοχής δεν κατευθύνεται πλέον προς τις παλαιές χώρες συνοχής (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία), αλλά προς τις χώρες της Κεντρικής κι Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) - το 51% των πόρων της συνοχής την περίοδο 2007-2013 και το 55% την περίοδο 2014-2020 έχει ως αποδέκτες τις ΧΚΑΕ (KPMG 2016: 10-11). Την περίοδο 2014-2020, η πλέον επωφελούμενη χώρα σε απόλυτους αριθμούς είναι η Πολωνία, ακολουθούμενη από την Ιταλία και την Ισπανία –γεγονός που μαρτυρά ότι οι χώρες του Νότου αποκομίζουν επίσης σημαντικά οφέλη (βλ. Σχήμα 1).

Σχήμα 1: Συνολική κατανομή των πόρων της συνοχής ανά κράτος μέλος, 2014-2020 (τιμές 2016)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016)

Είναι αξιοσημείωτο ότι, κατά τις περιόδους 2007-2013 και –κυρίως– 2014-2020, η μείωση της δημοσιονομικής προϋποδότησης του χώρου πολιτικής της συνοχής συνοδεύεται από την προσθήκη νέων γενικών στόχων που ορίζονται εκτός του πλαισίου πολιτικής της συνοχής: εκτός από το νέο στόχο της εδαφικής συνοχής, εισάγεται επιπλέον ο στόχος της προώθησης της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. –όπως αυτός κωδικοποιήθηκε από τη Στρατηγική της Λισαβώ-

νας (2000) και του Γκέτεμποργκ (2001) και αναδιατυπώθηκε από τη «Στρατηγική Ευρώπη 2020». Όσο για τους επιχειρησιακούς στόχους της πολιτικής συνοχής, αυτοί μεταβλήθηκαν σημαντικά κατά τη δεκαετία 1994-2014. Από τη μια πλευρά, οι δύο προτεραιότητες που η πολιτική συνοχής είχε «κληρονομήσει» από τη δεκαετία του 1970 –καταπολέμηση της βιομηχανικής παρακμής και διαρθρωτική προσαρμογή αγροτικών περιοχών– έπαψαν να συγκαταλέγονται ανάμεσα στους επίσημους Στόχους της πολιτικής συνοχής από την περίοδο 2000-2006. Από την άλλη πλευρά, η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής (1992) σηματοδότησε την εισαγωγή ενός νέου επιχειρησιακού στόχου: τη βελτίωση των υποδομών για τις μεταφορές και το περιβάλλον στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. Επιπροσθέτως, η πρόσδεση της πολιτικής συνοχής στο άρμα της στρατηγικής της Λισαβώνας και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είχε άμεσο αντίκτυπο και ως προς τους επιχειρησιακούς της στόχους. Το πρώτο βήμα έγινε την περίοδο 2007-2013, όταν θεοπίστηκε η αρχή της δέσμευσης μέρους των πόρων της συνοχής (earmarking) για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της Λισαβώνας. Το δεύτερο, και πολύ τολμηρότερο βήμα έγινε την περίοδο 2014-2020, όταν η στενή πρόσδεση της πολιτικής συνοχής στο άρμα της στρατηγικής ‘Ευρώπη 2020’ επέφερε την εστίαση του ενδιαφέροντος στην προώθηση 11 επιμέρους θεματικών στόχων που ακολουθούν τον προσανατολισμό προς «έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» (Ανδρέου, 2017β). Εντούτοις, οι θεματικοί στόχοι που κατέστησαν δεσμευτικοί το 2014 είχαν ήδη αναδειχθεί ανάμεσα στις κύριες προτεραιότητες των Ταμείων κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους. Υπό αυτή την έννοια, η μεταρρύθμιση του 2014 επισημοποίησε και επέβαλε προτεραιότητες πολιτικής που είχαν εμφανιστεί πολύ νωρίτερα. Τέλος, οι εξελίξεις που έλαβαν χώρα στο επίπεδο των ειδικών όρων αντανακλούν τόσο τις μεταβολές ως προς τους ευρύτερους στόχους της πολιτικής όσο και τις αλλαγές των επιμέρους προτεραιοτήτων και της προγραμματικής φιλοσοφίας του κάθε Ταμείου. Κατά συνέπεια, η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής σηματοδότησε την εστίαση σε μεγάλα έργα υποδομής στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. ήδη από το 1994². Παρομοίως, η διασύνδεση με την «Ευρώπη 2020» την περίοδο 2014-2020 είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση της αρχής της θεματικής συγκέντρωσης των πόρων της συνοχής –κάθε ΕΔΕΤ οφείλει να δεσμεύει συγκεκριμένο ποσοστό των πόρων του για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων θεματικών προτεραιοτήτων που εντάσσονται στη στρατηγική “Ευρώπη 2020”.

Στρεφόμενοι στο πεδίο των μέσων πολιτικής, διαπιστώνουμε ότι ο αρχικός πυρήνας των οργανωτικών αρχών που εισήχθησαν το 1988 έχει εμπλουτιστεί με ένα νέο στοιχείο: την αρχή της αποδοτικής και αποτελεσματικής διαχείρισης. Η αρχή αυτή κατοχυρώθηκε με τη μεταρρύθμιση του 1999 και συνδέεται στενά με την αντίληψη ότι η πολιτική συνοχής οφείλει να έχει τη μέγιστη δυνατή προστιθέμενη αξία –δηλαδή να μεγιστοποιεί τα θετικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι

δυνατόν να επιτευχθούν με τη χρήση αμιγώς εθνικών μέσων πολιτικής– και να λειτουργεί προς όφελος του συνόλου της Ε.Ε. (Mairate και Hall, 2001). Σε ότι αφορά την εξέλιξη των μηχανισμών, ένα πρώτο εύρημα είναι ότι ο αριθμός και η σύνθεση των χρηματοδοτικών εργαλείων που τίθενται στη διάθεση της Ένωσης διαφοροποιήθηκε –αφενός με την προσθήκη του Ταμείου Συνοχής και την ‘αποχώρηση’ του ΕΓΤΠΕ-προσανατολισμός/Ευρωπαϊκού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης και, αφετέρου, με την ανάπτυξη των χρηματοδοτικών μέσων (εγγυήσεων και δανειοδοτήσεων). Μια δεύτερη, μεγάλης σημασίας, μεταβολή αφορά τη στενή διασύνδεση της εργαλειοθήκης της πολιτικής συνοχής με ένα τεράστιο φάσμα εθνικών εργαλείων πολιτικής –δημοσιονομικών και μη δημοσιονομικών– τα οποία ορίζονται εξωγενώς: πρόκειται για το συνολικό μίγμα πολιτικής που ακολουθείται από κάθε κράτος μέλος στα πλαίσια της Στρατηγικής 2020 και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Σημαντικές μεταβολές έλαβαν χώρα και στο επίπεδο των παραμετροποιήσεων. Από τη μια πλευρά, οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες έχουν πάψει να υφίστανται ως αυτόνομα εξειδικευμένα εργαλεία προγραμματισμού³ και τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης έχουν αντικατασταθεί από τις Εταιρικές Συμφωνίες (Partnership Contracts). Από την άλλη πλευρά, οι προτεραιότητές της κάθε Εταιρικής Συμφωνίας οριοθετούνται πλέον από το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο (το οποίο και ορίζει τις βασικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες που πρέπει να καλύπτονται από όλα τα εθνικά προγραμματικά κείμενα). Επιπλέον, οι Εταιρικές Συμφωνίες οφείλουν να είναι εναρμονισμένες με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων, αλλά και τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που διατυπώνονται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Εξάλλου, κάθε Εταιρική Συμφωνία οφείλει να εκπληρώνει μία σειρά όρων, οι οποίοι αναλύονται σε: α) εκ των προτέρων όρους που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα των συναφών εθνικών πολιτικών, την τήρηση γενικών οριζόντιων αρχών και την ύπαρξη επαρκούς διοικητικής ικανότητας και β) μακροοικονομικούς όρους (που συνδέονται με την τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης όπως αυτό αναμορφώθηκε στο πλαίσιο της νέας οικονομικής διακυβέρνησης) (Bachtler κ.ά., 2014). Τέλος, οι Εταιρικές Συμφωνίες οφείλουν να ενσωματώνουν τις εξειδικευμένες στρατηγικές της «έξυπνης εξειδίκευσης» (RIS3) και της «ολοκληρωμένης εδαφικής προσέγγισης» και να σκιαγραφούν ιδιαίτερες αναπτυξιακές δράσεις προς εφαρμογή των στρατηγικών αυτών σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 235-265). Εν κατακλείδι, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η προσαρμογή των στόχων και των μέσων της πολιτικής συνοχής στα πολιτικο-οικονομικά δεδομένα της εποχής της κρίσης έλαβε χώρα μέσω της εισαγωγής στόχων και μέσων από τη στρατηγική ‘Ευρώπη 2020’ και, κατά δεύτερο λόγο, από τη νέα οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε. (Ανδρέου, 2017α: 503-509). Η διάρθρωση του χώρου πολιτικής της συνοχής κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 απεικονίζεται στον Πίνακα 4.

Πίνακας 4: Στοιχεία της πολιτικής συνοχής, 2014-2020

	Περιεχόμενο της πολιτικής (επίπεδο αφαίρεσης)		
	<p>Γενικοί στόχοι: Διαπεριφερειακή σύγκλιση, κοινωνική συνοχή, εδαφική συνοχή, ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αναβάθμιση ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., αειφόρος ανάπτυξη</p>	<p>Επιχειρησιακοί στόχοι: Σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, σύγκλιση χωρών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, εδαφική συνεργασία, δημιουργία Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, 5 στόχοι «Ευρώπης 2020», 11 θεματικοί στόχοι, 3 οριζόντιοι= στόχοι</p>	<p>Ειδικό όροι: Αναβάθμιση υποδομών, κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, θεματική συγκέντρωση των πόρων των ΕΔΕΤ, χρηστή οικονομική διακυβέρνηση</p>
Εστίαση της πολιτικής (στόχοι/μέσα)	<p>Οργανωτικές αρχές: Προγραμματισμός, συγκέντρωση, εταιρική σχέση, προσθετικότητα, αποτελεσματική διαχείριση</p>	<p>Μηχανισμοί: ΕΔΕΤ, (εθνικές) δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδοτικά μέσα, ιδιωτικές επενδύσεις, συντονισμός με: Εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις</p>	<p>Παραμετροποιήσεις: Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο, Εταιρικές Σύμφωνιες, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Μεγάλα έργα, εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, Ειδικές Συστάσεις ανά Χώρα, Εθνικές Στρατηγικές (RIS3, Εθνικές Στρατηγικές RIS3, ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση κ.ά.)</p>

Πηγή: Ανδρέου 2017α (508)

Συμπερασματικά, εδώ και τρεις δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής έχει γνωρίσει διαδοχικές τροποποιήσεις. Με την πάροδο του χρόνου, τόσο η λογική της συνοχής όσο και η διανεμητική λογική τροποποιήθηκαν προκειμένου α) να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που ανέκυψαν ως αποτέλεσμα της εμβάθυνσης και τη διεύρυνσης της Ένωσης⁴ και β) να ικανοποιηθούν τα διανεμητικά αιτήματα των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν τα μεγαλύτερα προβλήματα προσαρμογής στις επιταγές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ανδρέου, 2016). Είναι γεγονός ότι κάθε μια από τις περιοδικές αναθεωρήσεις του χώρου πολιτικής της συνοχής ακολουθήσε μια προσαυξητική λογική, καθώς απέφυγε να μεταβάλλει ριζικά τις προϋπάρχουσες ισορροπίες ανάμεσα στους στόχους και τα μέσα της πολιτικής συνοχής.

αλλά και τη θέση της πολιτικής συνοχής στο πολιτικό σύστημα της Ε.Ε. συνολικά. Η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα της πολιτικής συνοχής έχουν ωστόσο ένα σημαντικό κόστος σε όρους σαφήνειας, δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας, κόστος που έχει διογκωθεί σημαντικά την περίοδο 2014-2020. Πιο συγκεκριμένα, οι διαδοχικές προσθήκες επιχειρησιακών στόχων, εργαλείων και διαδικασιών που έχουν λάβει χώρα από το 2000 έως σήμερα –με αποκορύφωμα την τρέχουσα προγραμματική περίοδο– έχουν αυξήσει θεαματικά τη συμφόρηση στο επίπεδο των στόχων (Tarschys, 2003) και την πολυπλοκότητα στο επίπεδο των μέσων.

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά τα αποτελέσματα των αναθεωρήσεων αυτών, διαπιστώνεται ότι, έως και την περίοδο 2000-2006, οι διαδοχικές αλλαγές δεν μετέβαλλαν ούτε το γενικό προσανατολισμό της πολιτικής συνοχής –τη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών της Ε.Ε.– ούτε τα περισσότερα από τα βασικά διαρθρωτικά της στοιχεία. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις της πολιτικής συνοχής για τις περιόδους 2007-2013 και 2014-2020 συνιστούν τομή σε σχέση με το παρελθόν, διότι: α) εισήγαγαν σταδιακά νέους στρατηγικούς στόχους που ορίζονται εκτός του πλαισίου πολιτικής της συνοχής –δηλαδή στο πλαίσιο της στρατηγικής ‘Ευρώπη 2020’ και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου– και δεν είναι πλήρως συμβατοί με τον ίδιο το στόχο της συνοχής, β) επέβαλλαν την επιχειρησιακή εξειδίκευση των στόχων της πολιτικής συνοχής σύμφωνα με τους νέους –εξωγενώς οριζόμενους– στόχους, υποσκάπτοντας έτσι την περιφερειακή εστίαση της πολιτικής και την αυτονομία των συμμετεχόντων και γ) θέσπισαν ένα σύνθετο πλέγμα όρων και ελέγχων οι οποίοι υπακούουν επίσης σε εξωγενώς οριζόμενα κριτήρια. Ως αποτέλεσμα των παραπάνω:

- Στο επίπεδο των στόχων, ο στρατηγικός αναπροσανατολισμός της πολιτικής συνοχής προς την ενδυνάμωση της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ένωσης εγείρει ένα σοβαρό ζήτημα συμβατότητας ανάμεσα στον επίσημο στόχο τη συνοχής –τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων στην Ε.Ε.– και τις νέες στρατηγικές φιλοδοξίες της Ένωσης.
- Στο επίπεδο των μέσων, η μεταβολή αυτή νομιμοποιεί τόσο τη μείωση των πόρων της συνοχής όσο και τη διάθεση σημαντικού μεριδίου τους στα περισσότερα ανεπτυγμένα κράτη μέλη. Δεν είναι λοιπόν υπερβολικό να ισχυριστεί κανείς ότι οι δύο τελευταίες αναθεωρήσεις του χώρου πολιτικής της συνοχής εξυπηρετούν τα διανεμητικά συμφέροντα των πλουσιότερων κρατών μελών της Ένωσης (Ανδρέου, 2017α).

4. Οι προτάσεις της Επιτροπής για την πολιτική συνοχής, 2021-2027

4.1 Η δημοσιονομική και διανεμητική διάσταση της πολιτικής συνοχής, 2021-2027

Στις 2 Μαΐου 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε την κατανομή 330 δισ. EUR για τα τρία Ταμεία που υπηρετούν το στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής) –ήτοι σχεδόν το 30 % του συνολικού προϋπολογισμού της Ε.Ε. 2027 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018α). Στις 29 Μαΐου, η Επιτροπή παρουσίασε τις προτάσεις της σχετικά με τους αναθεωρημένους κανονισμούς της πολιτικής συνοχής για την ίδια περίοδο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β). Σε σταθερές τιμές, το ποσό που προορίζεται για τη συνοχή είναι μικρότερο κατά 9% σε σχέση με την περίοδο 2014-2020 (Haas, Rubio and Schneemelcher, 2018: 4). Επιπλέον, οι δαπάνες για τα τρία Ταμεία αντιστοιχούν στο 29,2%, των δαπανών του προτεινόμενου ΠΔΠ, κάτι που αντιπροσωπεύει μια μείωση της τάξης του 5% σε σχέση με το τρέχον ΠΔΠ. Είναι επίσης άξιο μνείας ότι η Επιτροπή εισηγήθηκε τον θεαματικό περιορισμό των πόρων του Ταμείου Συνοχής (-45%) (Parry and Sarała, 2018: 5-6). Το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής συμβάλλουν στην υλοποίηση των δράσεων της Ένωσης που οδηγούν στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της, σύμφωνα με το άρθρο 174 της ΣΛΕΕ, επιδιώκοντας την επίτευξη των εξής στόχων:

- α) Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες που υποστηρίζονται από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ+ και το Ταμείο Συνοχής· και
- β) Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία (Interreg), που υποστηρίζεται από το ΕΤΠΑ.

Η κατανομή των προτεινόμενων πόρων της συνοχής ανά Ταμείο και προτεραιότητα είναι η εξής (Πίνακας 5):

**Πίνακας 5: Κονδύλια για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ+, 2021-27
(εκατ. EUR, τιμές 2018)**

Σύνολο πολιτικής για τη συνοχή	330.624
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)	200.629
Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη	190.752
Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία	8.430
Εξόχως απόκεντρες περιφέρειες και αραιοκατοικημένες περιοχές	1.447
Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)	41.349
εκ των οποίων συνεισφορά στον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» Μεταφορές	10.000
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (1)	88.646

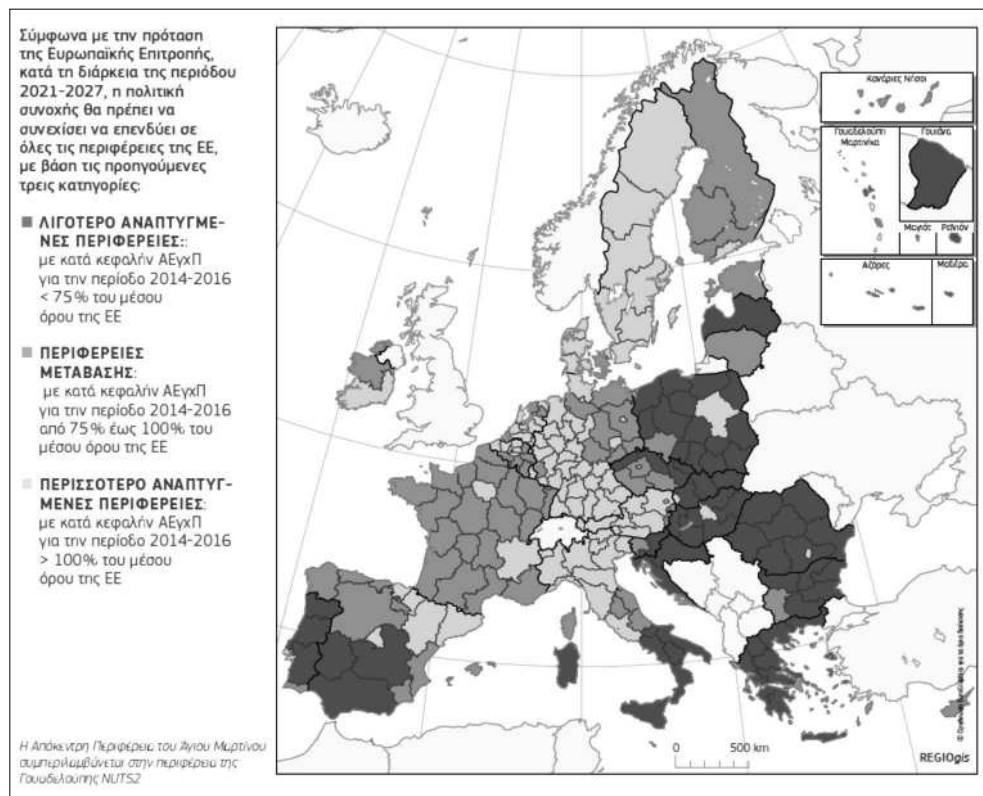
(1) Το ποσό αυτό δεν περιλαμβάνει το ποσό για την υγεία, την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (1.042 εκατ. EUR).

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β: 6)

Σύμφωνα με την πρόταση πρόταση Κανονισμού περί κοινών διατάξεων επτά Ταμείων της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β), κατά τη διάρκεια της περιόδου 2021-2027 η πολιτική συνοχής θα συνεχίσει να επενδύει σε όλες τις περιφέρειες της Ε.Ε. με βάση την κατηγοριοποίηση που ισχύει για την τρέχουσα περίοδο - λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες μετάβασης, περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (βλ. Χάρτη 1) και επιλέξιμες χώρες για το Ταμείο Συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, προτάθηκε ότι οι πόροι για τον στόχο «Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη» θα ανέλθουν στο 97,5% των συνολικών πόρων (322 δισ. EUR) και θα καταναμηθούν ως εξής:

1. 61,6 % (198,6 δισ. EUR) στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 75% του μέσου όρου της Ε.Ε.-27) ·
2. 14,3 % (45,9 δισ. EUR) στις περιφέρειες μετάβασης (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ από 75% έως 100% του μέσου όρου της Ε.Ε.-27) ·
3. 10,8 % (34,8 δισ. EUR) στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ υψηλότερο από τον μέσο όρο της Ε.Ε.-27) ·
4. 12,8 % (41, 3 δισ. EUR) στα κράτη μέλη που υποστηρίζονται από το Ταμείο Συνοχής (δηλαδή κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ χαμηλότερο από το 90 % του μέσου όρου της Ε.Ε.-27 για την περίοδο 2014-2016) ·
5. 0,4 % (1,4 δισ. EUR) ως πρόσθετη χρηματοδότηση για τις εξόχως απόκεντρες περιοχές.

Χάρτης 1: Πολιτική συνοχή 2021-2027 - κατηγορίες επιλέξιμων περιφερειών



















Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018δ: 14)

Όσον αφορά τη μεθοδολογία κατανομής κονδυλίων ανά κράτος μέλος, η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ακολουθεί κατά κύριο λόγο τη λεγόμενη ‘μέθοδο του Βερολίνου’, σύμφωνα με την οποία ο χρηματοδοτικός φάκελος κάθε περιφέρειας καθορίζεται τόσο ανάλογα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της όσο και ανάλογα με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του κράτους μέλους στο οποίο ανήκει (βαρύτητα 81%). Ωστόσο, σε σχέση με την περίοδο 2014-2020, έχουν προστεθεί δύο νέα κριτήρια –α) κλιματική αλλαγή: εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου σε τομείς εκτός ΣΕΔΕ (βαρύτητα 1%) και β) μετανάστες: αριθμός μεταναστών πολιτών χωρών που δεν ανήκουν στην Ε.Ε. (βαρύτητα 3%)– ενώ το κριτήριο της αγοράς εργασίας που ίσχυε για την τρέχουσα περίοδο –ανεργία των νέων, χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, δημογραφικά στοιχεία– έχει τροποποιηθεί (βαρύτητα 15%). Επίσης, προκειμένου να αποτραπούν ‘υπερβολικές’ μεταβολές των μεριδίων κάθε κράτους σε σχέση με την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή εισηγήθηκε να θεσπιστούν ανώτατα όρια (δι-

χτια ασφαλείας) ως προς την αύξηση (8%) και τη μείωση (24%) των εθνικών φακέλων, καθώς και να μην υπάρξει αύξηση πόρων για κράτη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ μεγαλύτερο του 120% του μέσου όρου της Ε.Ε.-27. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 6, οι διανεμητικές συνέπειες όλων αυτών των μεταβολών θα είναι πολύ σημαντικές, καθώς: α) τα κονδύλια θα μειωθούν για 14 από τα 27 κράτη μέλη, β) 10 από τις 12 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης θα υποστούν δραστικές περικοπές (ενδεικτικά, προβλέπονται μειώσεις 24% για την Ουγγαρία, την Τσεχία, τη Λιθουανία και την Εσθονία και 23% για την Πολωνία) και γ) από την άλλη πλευρά, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και τρεις χώρες του Νότου (Ελλάδα, Ιταλία και Ισπανία) θα επωφεληθούν αισθητά (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2018δ: 15).

Πίνακας 6: Πολιτική συνοχής 2021-2027: προτεινόμενη χρηματοδότηση ανά κράτος μέλος

Κράτος μέλος	Χρηματοδοτικά κονδύλια 2021-27 (δισεκατομμύρια EUR, τιμές 2018)	Αλλαγή από την περίοδο 2014-2020 (%)	Ένταση ενίσχυσης (EUR/κεφαλή)	Αλλαγή από την περίοδο 2014-2020 (%)
 Βουλγαρία	8,9	8	178	15
 Ρουμανία	27,2	8	196	17
 Κροατία	8,8	-6	298	0
 Λετονία	4,3	-13	308	0
 Ουγγαρία	17,9	-24	260	-22
 Ελλάδα	19,2	8	254	12
 Πολωνία	64,4	-23	239	-24
 Λιθουανία	5,6	-24	278	-12
 Εσθονία	2,9	-24	317	-22
 Πορτογαλία	21,2	-7	292	-5
 Σλοβακία	11,8	-22	310	-22
 Κύπρος	0,9	2	147	-5
 Σλοβενία	3,1	-9	213	-11
 Τσεχική Δημοκρατία	17,8	-24	242	-25
 Ισπανία	34,0	5	105	3
 Μάλτα	0,6	-24	197	-28
 Ιταλία	38,6	6	91	5
 Γαλλία	16,0	-5	34	-9
 Φινλανδία	1,6	5	42	2
 Βέλγιο	2,4	0	31	-5
 Σουηδία	2,1	0	31	-6
 Γερμανία	15,7	-21	27	-20
 Δανία	0,6	0	14	-3
 Αυστρία	1,3	0	21	-4
 Ολλανδία	1,4	0	12	-3
 Ιρλανδία	1,1	-13	33	-17
 Λουξεμβούργο	0,1	0	16	-14

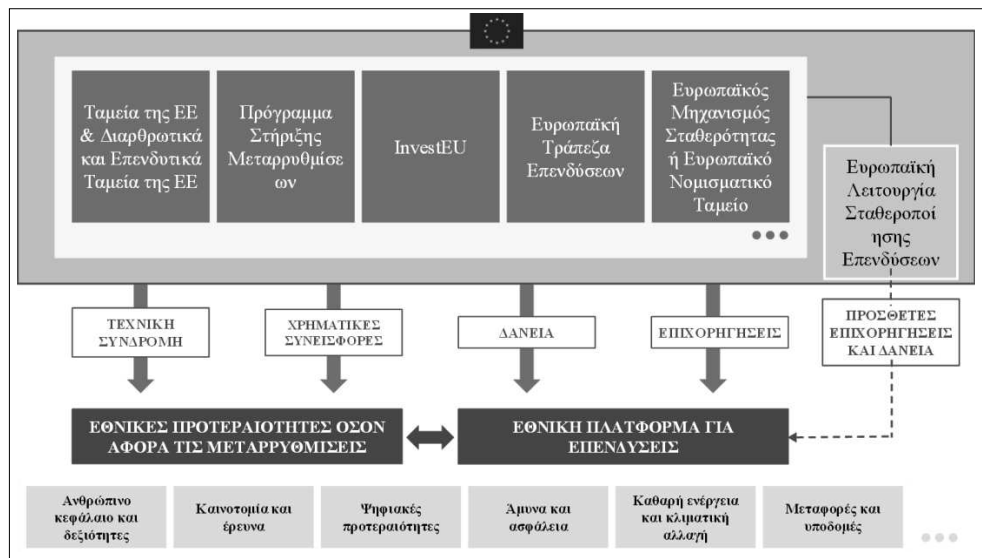
Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018δ: 15)

4.2 Η λογική της συνοχής, 2021-2027: στόχοι και μέσα της πολιτικής συνοχής

Το σχέδιο της Επιτροπής για το ΠΔΠ 2021-2027 προβλέπει την κατανομή των πολιτικών δαπανών της Ε.Ε. σε τομείς (headings) οι οποίοι δεν αντιστοιχούν με τους τομείς δαπανών του ΠΔΠ 2014-2020. Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, η νέα διάρθρωση των δαπανών: α) θα 'εκουγχρονίσει' το ΠΔΠ, καθώς η νέα αρχιτεκτονική του θα εναρμονίζεται πλήρως με τις προτεραιότητες πολιτικής της Ένωσης μετά το 2020, β) θα προσδώσει μεγαλύτερη ευελιξία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και γ) θα μεγιστοποιήσει τις συνέργειες ανάμεσα σε διαφορετικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες και δράσεις και, τελικά, τη συνολική αποδοτικότητα του ΠΔΠ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018α). Μπορούμε επομένως να υποστηρίξουμε ότι η απλοποίηση και η ευελιξία αναδεικνύονται πλέον σε βασικές οργανωτικές αρχές του ΠΔΠ γενικότερα και της πολιτικής συνοχής ειδικότερα. Από την άλλη πλευρά, η αρχή της προσθετικότητας υποβαθμίζεται σημαντικά, δεδομένου ότι η Επιτροπή εισηγήθηκε την κατάργηση της διαδικασίας επαλήθευσής της.

Σε αυτό το νέο πλαίσιο, η πολιτική συνοχής εντάσσεται σε έναν νέο τομέα ('Τομέας ΙΙ') υπό τον τίτλο 'συνοχή και αξίες'. Ο τομέας αυτός διαιρείται με τη σειρά του σε τρεις υπο-τομείς: α) 'περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή', β) 'Οικονομική και Νομισματική Ένωση' και γ) 'επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, στην κοινωνική συνοχή και στις αξίες'. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον ότι ο υπο-τομέας 'περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή' περιλαμβάνει μόνο το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, ενώ το ΕΚΤ (το οποίο μετονομάζεται σε 'ΕΚΤ+') εντάσσεται στον υπο-τομέα 'επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, στην κοινωνική συνοχή και στις αξίες' μαζί με το πρόγραμμα Erasmus+, το Ευρωπαϊκό Σώμα Αλληλεγγύης, το νέο ταμείο για τη δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες⁵ και το πρόγραμμα 'Δημιουργική Ευρώπη'⁶. Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην ανάπτυξη συνεργειών ανάμεσα στα τρία ΕΔΕΤ, στα δημοσιονομικά μέσα του υπο-τομέα 'Οικονομική και Νομισματική Ένωση' (Πρόγραμμα Στήριξης Μεταρρυθμίσεων και Ευρωπαϊκή Λειτουργία Σταθεροποίησης Επενδύσεων) και στο νέο αναβαθμισμένο επενδυτικό εργαλείο InvestEU (το οποίο προτείνεται να διαδεχθεί το επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη, γνωστότερο ως 'σχέδιο Γιούνκερ'), με στόχο τη στήριξη της οικονομικής σύγκλισης, της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, της δημιουργίας θέσεων εργασίας και των επενδύσεων στην Ευρωζώνη (βλ. Πίνακα 7).

Πίνακας 7: Τα προτεινόμενα δημοσιονομικά μέσα της Ευρωζώνης



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α: 13)

Όσον αφορά τις στρατηγικές προτεραιότητες των ΕΔΕΤ, αυτές θα εστιάζονται πλέον σε πέντε νέους Στόχους Πολιτικής (ΣΠ) (αντί των 11 θεματικών στόχων που ισχύουν την περίοδο 2014-2020):

- ΣΠ 1. Μια εξυπνότερη Ευρώπη – καινοτόμος και έξυπνος οικονομικός μετασχηματισμός.
- ΣΠ 2. Μια πιο «πράσινη» Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα.
- ΣΠ 3. Μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη – κινητικότητα και περιφερειακές διασυνδέσεις ΤΠΕ.
- ΣΠ 4. Μια πιο κοινωνική Ευρώπη – υλοποίηση του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.
- ΣΠ 5. Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της – βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών χάρη σε τοπικές πρωτοβουλίες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018β).

Ειδικότερα, το ΕΤΠΑ συμβάλλει στη διαρθρωτική προσαρμογή και στην οικονομική μετάβαση των περιφερειών και χωρών, ενώ το Ταμείο Συνοχής εστιάζει σε επενδύσεις σε υποδομές για το περιβάλλον και τις μεταφορές. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι, παρά τη μείωση του προϋπολογισμού, εξακολουθεί να υπάρχει μια κρίσιμη μάζα επενδύσεων, η πλειονότητα των επενδύσεων του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής (65% έως 85%) θα επικεντρωθεί στους πρώτους δύο ΣΠ (βλ. Πίνακα 8).

Πίνακας 8: Θεματική συγκέντρωση των πόρων του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ

Για χώρες με:	Ελάχιστο % «ΣΠ 1»	Ελάχιστο % «ΣΠ 2»
ΑΕΕ κάτω από 75%	35%	30%
ΑΕΕ 75-100%	45%	30%
ΑΕΕ πάνω από 100%	60%	- ΣΠ 1 και ΣΠ 2 τουλάχιστον 85%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α)

Αποστολή του ΕΚΤ+ θα είναι η υποστήριξη των κρατών μελών για την επίτευξη υψηλών επιπέδων απασχόλησης, δίκαιης κοινωνικής προστασίας και εκπαιδευμένου και ανθεκτικού εργατικού δυναμικού, σύμφωνα με τις αρχές που ορίζονται στον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων που διακήρυξαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή στις 17 Νοεμβρίου 2017. Θα στηρίξει καταρχάς τον ΣΠ 4 (Μια πιο κοινωνική Ευρώπη – εφαρμογή του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων), αλλά και τους ΣΠ 1 και 2. Τουλάχιστον το 25% των πόρων του ΕΚΤ+ θα διατεθεί για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης με σκοπό να διασφαλιστεί ότι η κοινωνική διάσταση της Ευρώπης όπως ορίζεται στον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων προωθείται δεόντως. Τέλος, τα κράτη μέλη με ποσοστό νέων (15-29 ετών) εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης (ΕΑΕΚ) πάνω από τον μέσο όρο της Ένωσης θα πρέπει να διαθέτουν το 10% των πόρων του ΕΚΤ+ για στοχευμένες δράσεις και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την υποστήριξη των νέων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018γ).

Ένας από τους βασικούς στόχους της Επιτροπής είναι να αναπτύξει μια συνολική διαδικασία στρατηγικού σχεδιασμού, προκειμένου να αναπτυχθούν περαιτέρω οι συνέργειες ανάμεσα στους μηχανισμούς (εργαλεία πολιτικής) της πολιτικής συνοχής και στους μηχανισμούς άλλων ενωσιακών πολιτικών. Με άλλα λόγια, η Ε.Ε. θα προσδιορίζει κοινούς στόχους και τομείς δράσης για τα ΕΔΕΤ και για άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία και προγράμματα που διαθέτει, λ.χ. την Κοινή Γεωργική Πολιτική (ΚΓΠ), το Ορίζων Ευρώπη, τον μηχανισμό 'Συνδέοντας την Ευρώπη' (ΜΣΕ), το πρόγραμμα «Ψηφιακή Ευρώπη» (ΨΕ), το πρόγραμμα Erasmus+, το ταμείο InvestEU και το πρόγραμμα για το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα (LIFE).

Η έμφαση που αποδίδει η Επιτροπή στην απλοποίηση της πολιτικής συνοχής είναι επίσης ορατή στο επίπεδο των παραμετροποιήσεων. Μια πρώτη κίνηση σε αυτή την κατεύθυνση είναι η κατάργηση του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου. Μια δεύτερη μεταβολή είναι η αντικατάσταση των 'εκ των προτέρων αιρεσιμότητων' της περιόδου 2014-2020 από 'αναγκαίους πρόσφορους όρους'. Αυτοί θα

είναι λιγότεροι σε αριθμό (20 από 40), πιο εστιασμένοι στους στόχους του σχετικού Ταμείου, θα υπόκεινται σε μια απλούστερη διαδικασία επαλήθευσης και, σε αντίθεση με την περίοδο 2014-2020, θα εποπτεύονται και θα εφαρμόζονται καθ'όλη τη διάρκεια της περιόδου. Τρίτον, προτείνεται η απλοποίηση της διαδικασίας υποβολής και τροποποίησης των Εταιρικών Συμφωνιών και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και των διαδικασιών (συν)χρηματοδότησης, ελέγχου και αξιολόγησης των Προγραμμάτων από πλευράς Ε.Ε. Τέλος, διατηρούνται οι όροι που συνδέονται με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, αλλά σε απλουστευμένη μορφή. Ειδικότερα, οι Ειδικές Συστάσεις ανά Χώρα που διατυπώνονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου θα λαμβάνονται υπόψη δύο φορές κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής περιόδου: στην αρχή (κατά το σχεδιασμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων) και κατά την ενδιάμεση επανεξέταση. Το σύνολο των στοιχείων της προτεινόμενης πολιτικής συνοχής απεικονίζεται στον Πίνακα 9.

**Πίνακας 9: Στοιχεία της πολιτικής συνοχής, 2021-2027
(υπό διαπραγμάτευση)**

	Περιεχόμενο της πολιτικής (επίπεδο αφαίρεσης)		
Εστίαση της πολιτικής (στόχοι/μέσα)	Γενικοί στόχοι: Διαπεριφερειακή σύγκλιση, κοινωνική συνοχή, εδαφική συνοχή, ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αναβάθμιση ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., αειφόρος ανάπτυξη, κατοχύρωση θεμελιωδών δικαιωμάτων, μακροοικονομική σταθεροποίηση	Επιχειρησιακοί στόχοι: Σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, σύγκλιση χωρών υπό αναπτυξιακή υστέρηση, εδαφική συνεργασία, δημιουργία Διερωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, 5 Στόχοι Πολιτικής	Ειδικοί όροι: Αναβάθμιση υποδομών, κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, θεματική συγκέντρωση των πόρων των ΕΔΕΤ, χρηστή οικονομική διακυβέρνηση
	Οργανωτικές αρχές: Προγραμματισμός, συγκέντρωση, εταιρική σχέση, προσθετικότητα, απλοποίηση, ευελιξία	Μηχανισμοί: ΕΔΕΤ, (εθνικές) δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδοτικά μέσα, ιδιωτικές επενδύσεις, συντονισμός με: λοιπά ενωσιακά δημοσιονομικά εργαλεία, εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις	Παραμετροποιήσεις: Εταιρικές Σύμφωνιες, Επιχειρησιακά Προγράμματα, αναγκαίοι πρόσφοροι όροι, Ειδικές Συστάσεις ανά Χώρα, Εθνικές Στρατηγικές (RIS3, τοπική ανάπτυξη, αστική ανάπτυξη κ.ά.)

6. Αποτίμηση και συμπεράσματα

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι προτάσεις της Επιτροπής για την περίοδο 2021-2027 παραμένουν πιστές στην προσαυξητική λογική που διέπει διαχρονικά όλες της τις προτάσεις για το ενωσιακό ΠΔΠ από το 1992 και μετά. Από τον κανόνα αυτό δεν εξαιρούνται προφανώς ούτε οι προτάσεις της για τη μελλοντική πολιτική συνοχής. Βεβαίως, σε ό,τι αφορά τη διανεμητική διάσταση της πολιτικής συνοχής, οι προτάσεις της Επιτροπής εκκινούν από την παραδοχή ότι οι πόροι της συνοχής θα είναι κατά 9% λιγότεροι σε σχέση με την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Το δεδομένο της μείωσης των πόρων της συνοχής έχει προφανώς σημαντικές διανεμητικές συνέπειες. Μάλιστα, με βάση τα κριτήρια κατανομής της Επιτροπής, ενώ η γεωγραφική διασπορά των πόρων παραμένει μεγάλη (όλες οι περιφέρειες της Ε.Ε. παραμένουν επιλέξιμες), το κόστος μείωσης των πόρων μεταφέρεται ως επί το πλείστον στα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (πολλές από τις κυβερνήσεις των οποίων έσπευσαν, όπως ήταν αναμενόμενο, να απορρίψουν ρητά την εν λόγω κατανομή). Επομένως, αν λάβουμε υπόψη το υφιστάμενο πολιτικό χάσμα μεταξύ των χωρών του Ευρωπαϊκού 'πυρήνα' και των χωρών Visegrad, αλλά και το ότι για την έγκριση του ΠΔΠ ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας στο Συμβούλιο, είναι λογικό να αναμένουμε ότι οι διαπραγματεύσεις για την κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής θα είναι ίσως το πιο ακανθώδες στοιχείο της μεγάλης διαπραγμάτευσης για το μελλοντικό ΠΔΠ.

Το δεδομένο της μείωσης των πόρων της συνοχής έχει επίσης σημαντικές συνέπειες ως προς τη λογική της συνοχής: προκειμένου να δικαιολογήσει τον περιορισμένο χρηματοδοτικό φάκελο της συνοχής, η Επιτροπή υποχρεώθηκε εκ των πραγμάτων να αναζητήσει τρόπους μεγιστοποίησης 'της Ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας' των δράσεων των ΕΔΕΤ. Υπό αυτή την οπτική γωνία μπορούμε να ερμηνεύσουμε καλύτερα την επιθυμία της Επιτροπής να μεγιστοποιήσει τις συνέργειες ανάμεσα στα ΕΔΕΤ και τα άλλα χρηματοδοτικά όργανα, αλλά και να ενισχύσει τις διαδικασίες οριζόντιου στρατηγικού σχεδιασμού. Από την άλλη πλευρά, είναι αξιοσημείωτο ότι, ενώ οι πόροι των ΕΔΕΤ περικόπτονται, οι στρατηγικοί στόχοι που καλούνται να υπηρετήσουν, αντί να μειωθούν, αυξάνονται. Αφενός, η πολιτική συνοχής παραμένει προσδεδεμένη στο άρμα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και στην υποστήριξη του στόχου της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., γεγονός που, στο επίπεδο της υλοποίησης, μεταφράζεται στη διατήρηση των συναφών αιρεσιμοτήτων (αν και σε απλοποιημένη μορφή)⁷. Αφετέρου, η Επιτροπή προτείνει να συντονίζεται η δράση των ΕΔΕΤ με τη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης και θέτει το ΕΚΤ (και) στην υπηρεσία του Ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Εν καταλείδι, η μείωση των θεματικών στόχων των Ταμείων από 11 σε 5 συγκαλύπτει το γεγονός ότι οι στρατηγικές τους προτεραιότητες αυξάνονται περαιτέρω.

Όσον αφορά τις προτάσεις για τα μέσα της πολιτικής συνοχής, είναι γεγονός ότι η Επιτροπή επιχειρεί με συστηματικό τρόπο να μειώσει τις οργανωτικές αγκυλώσεις και το γραφειοκρατικό βάρος που συνοδεύουν την υλοποίηση των δράσεων των Ταμείων και να αυξήσει τις συνέργειες με άλλα χρηματοδοτικά μέσα και εργαλεία. Κατά συνέπεια, είναι εύλογο να αναμένουμε ότι η υιοθέτηση των σχετικών προτάσεων θα καταστήσει τις διαδικασίες προγραμματισμού, διαχείρισης, πληρωμών, ελέγχου και αξιολόγησης λιγότερο περίπλοκες και χρονοβόρες για τα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές και, παράλληλα, ότι θα προσφέρει νέες χρηματοδοτικές ευκαιρίες σε κάθε ενδιαφερόμενο. Αυτό που μένει να αποδειχθεί είναι πόσοι και ποιοί από τους ενδιαφερόμενους θα είναι όντως σε θέση να αξιοποιήσουν τις νέες ευκαιρίες, ιδιαίτερα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής περιφέρειας (οι θεσμικοί δρώντες των οποίων έχουν συνήθως υψηλές ανάγκες και χαμηλή διοικητική ικανότητα).

Το βασικό επιχείρημα της Επιτροπής είναι ότι η προτεινόμενη πολιτική συνοχής ανταποκρίνεται στις ανάγκες της Ένωσης διότι παράγει τη μέγιστη δυνατή 'προστιθέμενη αξία'. Δυστυχώς, η ρητορική περί προστιθέμενης αξίας (η οποία άλλωστε μένει να επιβεβαιωθεί) δεν είναι δυνατόν να καλύψει τη κραυγαλέα ανατιστοιχία που υπάρχει ανάμεσα στο ύψος των πόρων της συνοχής και το πλήθος των προτεραιοτήτων που καλείται να αντιμετωπίσει. Επιπροσθέτως, η αύξηση των στρατηγικών στόχων, η διαιώνιση των αιρεσιμοτήτων και η ανακατανομή πόρων εις βάρος πολλών από τις φτωχότερες χώρες μέλη επιβεβαιώνουν την επικράτηση της λογικής της 'ανταγωνιστικότητας' και της 'εθνικής ευθύνης' εις βάρος της αρχής της αλληλεγγύης, όπως αυτή ανταναλάται στο στόχο της συνοχής. Σε κάθε περίπτωση, η αποδυνάμωση του στοιχείου της αλληλεγγύης στο χώρο πολιτικής της συνοχής αντανάκλα την επικράτηση του διακυβερνητισμού και του μινιμαλισμού στο πεδίο του ΠΔΠ, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Σημειώσεις

1. Σύμφωνα με το Άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ), "η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής". "Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών". Επιπλέον, όπως ορίζει το Άρθρο 175 ΣΛΕΕ, η Ένωση ενισχύει την υλοποίηση του στόχου της συνοχής με τη δράση της «μέσω των Διαρθρωτικών

- Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων”.
2. Η εστίαση αυτή έγινε ακόμα εντονότερη έπειτα από την προσχώρηση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην Ένωση.
 3. Ωστόσο, το περιεχόμενο των δράσεων τους έχει ενσωματωθεί στα συμβατικά Επιχειρησιακά Προγράμματα.
 4. Η πολιτική συνοχής έχει κατά καιρούς συνδεθεί με διαφορετικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως η διεύρυνση προς Νότον και η Εσωτερική Αγορά (1985-1988), η ΟΝΕ (1992), η διεύρυνση προς Ανατολάς (1999, 2006), η Στρατηγική της Λισσαβώνας (2006) και η στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η νέα οικονομική διακυβέρνηση (2013). Κάθε μία από αυτές τις διασυνδέσεις είχε και έχει σημαντικές δημοσιονομικές και πολιτικές συνέπειες και, κατά συνέπεια, επηρέασε σημαντικά τους διαπραγματευτικούς συσχετισμούς και, τελικά, το ύψος και την κατανομή των πόρων της συνοχής (Ανδρέου, 2017α).
 5. Το ταμείο αυτό θα υποστηρίξει τη δημιουργία ενός χώρου δικαιοσύνης και θεμελιωδών δικαιωμάτων.
 6. Το πρόγραμμα αυτό αποσκοπεί στη στήριξη του πολιτισμού και του οπτικοακουστικού τομέα.
 7. Μάλιστα, οι νέες αιρεσιμότητες προβάλλονται ως στοιχείο του ‘έκουγχρονισμού’ της πολιτικής συνοχής, διότι θεωρείται ότι διασφαλίζουν τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα των δαπανών.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Ανδρέου, Γ. (2002), *Συνοχή και διαρθρωτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών), Κείμενο Εργασίας, 2, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ανδρέου, Γ. (2016), “Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής”, στο: Μαραβέγιας Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη Προοπτικές*, Αθήνα: Κριτική, σελ. 332-335.
- Ανδρέου, Γ. (2017α), “Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε.: μια πολιτική σε αναζήτηση ταυτότητας”, στο : Βέρνυ, Σ. και Κόντης, Α. (επιμ), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: οι Πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 493-512.
- Ανδρέου, Γ. (2017β), “Η Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Περισσότερη Αποτελεσματικότητα και Λιγότερη Αλληλεγγύη;”, *Διεθνής κι Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 39: 195-212.

- Bachtler, J., Begg I., Macchiarelli, C., Mendez C. and Wishlade, F. (2014), *European Economic Governance and Cohesion Policy*, Study for the European Parliament's Committee on Regional Development, IP/B/REGI/IC/2013-086, Brussels: European Union.
- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels: European Commission.
- Checkel, J.T. (1999), "Social Construction and Integration", *Journal of European Public Policy*, 6(4): 545-560.
- Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan Press.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), *Επένδυση σε περιφέρειες και πόλεις: Πολιτική συνοχής της Ε.Ε. 2014-2020*, γενική παρουσίαση Powerpoint για την πολιτική συνοχής της Ε.Ε. 2014-2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/el/information/publications/presentations/2016/investing-in-regions-and-cities-eu-cohesion-policy-2014-2020, τελευταία πρόσβαση στις 04.02.2019.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018α), *Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της: το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο για την περίοδο 2021-2027*, COM(2018)321 της 2.5.2018, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018β), *Πρόταση: Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων*, COM(2018)375 της 29.5.2018, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018γ), *Πρόταση: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+)*, COM(2018)382 της 30.5.2018, Βρυξέλλες.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης (2018δ), *Προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό και τη μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής μετά το 2020*, *Raportura*, 65: 12-17.
- Haas, J., Rubio, E. and Schneemelcher, P. (2018), “The MFF proposal: what’s new, what’s old, what’s next?”, Policy Brief, Paris and Berlin: Jacques Delors Institute, 21 May.
- Hooghe, L. (1996), “Building a Europe With the Regions: The Changing Role of the European Commission”, in: Hooghe L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. and Cashore, B. (2009), “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1): 33-46.
- KPMG Central and Eastern Europe (2016), “EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report 2007-2015”. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/EU-Funds-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf>, τελευταία πρόσβαση στις 27.03.2019.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven (Conn.): Yale University Press, p.p. 158-159.
- Majone, G. (1993), “The European Community Between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 153-70.
- Parry, M. and Sapała, M. (2018), “2021-2027 Multiannual Financial Framework and new own resources; Analysis of the Commission’s proposal”, *European Parliamentary Research Service*, Brussels: European Parliament, July.
- Peters, G. (2012), *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*, Third Edition, London: Pinter.
- Pierson, P. (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of politics”, *American Political Science Review*, 94: 251-67.
- Pierson, P. and T. Skocpol (2002), “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”, in: Katzelson I. and Milner H. V, (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York: Norton.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική.

Smyrl, M. (1998), “When (and How) Do the Commission’s Preferences Matter?”, *Journal of Common Market Studies*, 36(1): 79-100.

Streeck, W. and Thelen, K. (2005), “Introduction: institutional change in advanced political economies”, in: Streeck W. and Thelen K., (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.

***Γιώργος Ανδρέου**, Επίκουρος καθηγητής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, gioandreou@polsci.auth.gr.