

Όλγα Γιώτη Παπαδάκη

Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Λόγοι άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο

Οι ανισότητες στο επίπεδο ανάπτυξης χωρικών μονάδων είναι φαινόμενο που παρατηρείται τόσο σε κράτη χαμηλής ανάπτυξης όσο και σε ανεπτυγμένα. Το ίδιο, το φαινόμενο αυτό παρατηρείται και μεταξύ διαφορετικών ομάδων πληθυσμού που μπορεί να ανήκουν στις πλέον συνεκτικές κοινωνίες. Οι διαφορές αυτές μπορεί να έχουν διάφορες εκφάνσεις, όπως ανισότητες στο εισόδημα, στις ευκαιρίες απασχολήσεως, στην πρόσβαση στην εκπαίδευση και τις υπηρεσίες υγείας, στην πληθυσμιακή πυκνότητα, στο επίπεδο εκμετάλλευσης των υπαρχόντων πόρων, στο επίπεδο προστασίας ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος κ.ά.

Οι ανισότητες είναι εμφανέστερες σε επίπεδο υπερεθνικής ολοκλήρωσης, δηλαδή έχουν μεγαλύτερη ένταση σε Κοινοτικό από ότι σε Εθνικό επίπεδο. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να αποδοθεί σε απλά γεωγραφικά αίτια, δηλαδή σε μεγαλύτερο σύνολο είναι αναμενόμενες και οι μεγαλύτερες αποκλίσεις, αλλά αυτή η προσέγγιση θα αποτελούσε υπεραπλούστευση του προβλήματος. Η ενοποιητική διαδικασία στην Ευρωπαϊκή ήπειρο δεν προήλθε αυτόματα ή ως προϊόν συγκυρίας αλλά ως αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών. Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια να συνυπάρχουν στην ευρωπαϊκή οικογένεια κράτη, που είχαν και σε μεγάλο βαθμό εξακολουθούν να έχουν, διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης, διαφορετική οικονομική διάρθρωση, διαφορετικής απόδοσης διοικητική ικανότητα, διαφορετικής εκπαίδευσης ανθρώπινο δυναμικό κ.ά. Επιπλέον, οι κοινές πολιτικές που υιοθετούνται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δεν έχουν τον ίδιο αντίκτυπο στις περιφέρειες που την απαρτίζουν. Έτσι είναι πιθανό κάποιες περιφέρειες να ωφελούνται ενώ κάποιες άλλες να βρίσκονται σε δυσχέρεια προσαρμογής, με αποτέλεσμα διεύρυνση των ήδη υπαρχουσών ανισοτήτων.

Η ύπαρξη ανισοτήτων δεν αρκεί για να νομιμοποιήσει την πολιτική παρέμβαση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο για τον περιορισμό τους. Αρχικά πρέπει να καταδειχθεί ότι οι ανισότητες αποτελούν πρόβλημα, και στην συνέχεια ότι δεν είναι πιθανή η αυτόματη επίλυσή τους με την πάροδο του χρόνου. Πολύ περισσότερο θα πρέπει να καταδειχθεί ότι δεν επαρκεί η δράση των Εθνικών Πολιτικών Περιφερειακής Ανάπτυξης για τον περιορισμό των φαινομένων άνισης ανάπτυξης μεταξύ των Ευρωπαϊκών περιφερειών.

Ως προς το ερώτημα που αναφέρεται στην δυνατότητα ανατροπής των φαινομένων άνισης ανάπτυξης με την πάροδο του χρόνου μόνον κάτω από την επίδραση των δυνάμεων της αγοράς, χωρίς την άσκηση παρεμβατικών δράσεων, τόσο η διεθνής εμπειρία όσο και πληθώρα θεωρητικών προσεγγίσεων (π.χ. η θεωρία σωρευτικής αιτιότητας του Myrdal) δεν

αναδεικνύουν ως πιθανή αυτή την εξέλιξη ακόμη και μέσα στα όρια ενός ενιαίου κράτους. Μια τέτοια εκδοχή είναι πολύ λιγότερο υπαρκτή στην περίπτωση υπερεθνικής ολοκλήρωσης όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε ότι αφορά την επίλυση των υπαρχουσών ανισοτήτων μόνον από τις αντίστοιχες πολιτικές των κρατών μελών, αυτό αρχικά απεδείχθη όχι μόνον ανεπαρκές αλλά και ενδεχομένως επιζήμιο καθώς οι πολιτικές αυτές αναπτύσσοντο ανταγωνιστικά μεταξύ τους παρέχοντας υπερβολικά κίνητρα για την προσέλκυση επενδύσεων με αποτέλεσμα, το ύψος των κινήτρων να ξεπερνά συχνά το πρόβλημα που έπρεπε να αντιμετωπιστεί. Επομένως η αντιμετώπιση των φαινομένων άνισης ανάπτυξης είναι πρόβλημα που απαιτεί κοινές προσπάθειες επίλυσης από τους εταίρους. Τέλος οι δυσχέρειες προσαρμογής που αντιμετωπίζουν κάποιες ευρωπαϊκές περιφέρειες ως προς την εφαρμογή κοινών πολιτικών θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με συντονισμένες προσπάθειες χρηματοδοτούμενες από κοινούς πόρους.

Οι πλέον σημαντικοί λόγοι ωστόσο που επιβάλλουν την επίλυση των υπαρχουσών ανισοτήτων συνδέονται με τις αρχές που νομιμοποιούν την άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής και σε εθνικό επίπεδο : Πρόκειται για τις αρχές της ισότητας και της αποτελεσματικότητας (Stilwell 1072). Μια τρίτη αρχή τέλος, αφορά την ανάγκη αποτελεσματικής λειτουργίας της πολιτικής αυτής στην περίπτωση υπερεθνικής ολοκλήρωσης και τις θετικές συνέπειες που η άσκησή της μπορεί να επιφέρει στην συνοχή του συνόλου.

Σύμφωνα με την αρχή της ισότητας ή δικαιοσύνης, όλα τα μέλη ενός συνόλου, πρέπει να μπορέσουν να αναπτύξουν το ίδιο επίπεδο ζωής και ευημερίας , για να ενισχύεται η συνοχή του συστήματος. Η αρχή αυτή έχει μεγαλύτερη σημασία στην περίπτωση μιας υπερεθνικής ολοκλήρωσης στην οποία η συνοχή του συνόλου δεν είναι δεδομένη.

Η δεύτερη αρχή, η αρχή της αποτελεσματικότητας, έχει οικονομική λογική. Σύμφωνα με αυτήν, η συνολική οικονομική απόδοση των κρατών μελών και των περιφερειών τους είναι περισσότερο ικανοποιητική αν όλα τα μέλη συμβάλλουν σε αυτήν. Έτσι, θεωρήθηκε ότι οι περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να υποβοηθηθούν για να επιτύχουν συνθήκες αυτοτροφοδοτούμενης ανάπτυξης. Στην ίδια οικονομική λογική πρέπει να συνυπολογιστεί το γεγονός ότι οι βοήθειες για περιφερειακή ανάπτυξη, εκτός του ότι αποτελούν αναδιανεμητική πολιτική, επιστρέφουν δημιουργώντας αναπτυξιακές ωθήσεις και στις χώρες που κατά κύριο λόγο τις χρηματοδοτούν. Αυτό συμβαίνει γιατί πολλά από τα έργα στις επιδοτούμενες περιφέρειες αναλαμβάνονται από εταιρείες που προέρχονται από τις ήδη αναπτυγμένες χώρες της Κοινότητας, δημιουργώντας πλούτο και πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα τόσο στις χώρες όπου γίνονται οι επενδύσεις, όσο και στις χώρες που τις πραγματοποιούν.

Με βάση τις δύο αυτές αρχές, η επίτευξη του στόχου της περιφερειακής ανάπτυξης μπορεί να συμβάλλει στην συνολική αναπτυξιακή πορεία της Ευρώπης και στην ενίσχυση της εσωτερικής συνοχής της – άρα και στην διαδικασία πολιτικής ολοκλήρωσης.

Το τελευταίο αυτό επιχείρημα, δηλαδή ότι η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική μπορεί να υποβοηθήσει την ενοποιητική πορεία στην Ευρωπαϊκή ήπειρο, αποτελεί την τρίτη αρχή που πρέπει να συνυπολογίζεται κατά την χάραξη της. Καθώς η Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης αποτελεί ευρύ αναδιανεμητικό πρόγραμμα, οι συνέπειες που μπορεί να επιφέρει στην συνοχή του συνόλου, εκτός από οικονομικές μπορεί να επεκτείνονται και στην αίσθηση

συλλογικής ευρωπαϊκής ταυτότητας, όσο και στην αίσθηση μεταφοράς κυριαρχίας από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο (Haas 1958).

Το γεγονός αυτό έχει σήμερα αναβαθμίσει την Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μια από τις πλέον σημαντικές πολιτικές της που χρησιμοποιούν υψηλό ποσοστό από τους πόρους της. Επιπλέον η αλλαγή του ονόματος της σε *Πολιτική Συνοχής* της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκφράζει ακριβώς την αυξημένη βαρύτητα που της αποδίδεται όσο και τον πολύ σημαντικό ρόλο που καλείται να καλύψει. Οι επιμέρους εκφάνσεις της έννοιας της Συνοχής είναι αφενός η Περιφερειακή και αφετέρου η Κοινωνική. Στις κυρίαρχες αυτές διαστάσεις της Συνοχής, ήρθε αργότερα –το 1986- να προστεθεί ως νέα επιδίωξη της Πολιτικής για την Συνοχή και η Εδαφική Συνοχή. Ζητούμενο στο πλαίσιο της τελευταίας αυτής διάστασης είναι η αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων όλων των εδαφών, η βελτίωση της διασύνδεσης των περιφερειών και η ανάπτυξη συνεργασιών.

2. Όργανα

Στην χρηματοδότηση της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας συμμετέχουν όργανα παροχής επιδοτήσεων και όργανα παροχής δανείων. Τα όργανα αυτά δεν δημιουργήθηκαν ταυτόχρονα ούτε συμβάλλουν στην πολιτική αυτή σταθερά σε όλες τις προγραμματικές περιόδους, ούτε ασφαλώς και ισόποσα.

Δάνεια παρέχουν η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ταμείο Επενδύσεων. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ) είναι το κύριο διαρθρωτικό όργανο όσον αφορά τον χρηματοδοτικό όγκο. Είναι ανεξάρτητος θεσμός που ιδρύθηκε με την ιδρυτική Συνθήκη (Σ.ΕΟΚ αρθ.129-130) και διαθέτει ίδια προσωπικότητα. Χορηγεί δάνεια χωρίς επιδίωξη κέρδους στους τομείς της παραγωγής και των υποδομών που συμβάλλουν στην ανάπτυξη περιφερειών με δυσχέρειες, ή που παρουσιάζουν κοινό ενδιαφέρον για την Κοινότητα στο σύνολό της ή σε έναν αριθμό κρατών μελών.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) ιδρύθηκε το 1994, μετά την ψήφιση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και σκοπός του είναι η συμβολή στην επίτευξη των κοινοτικών στόχων. Υποστηρίζει την ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων και την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Τα όργανα που παρέχουν επιδοτήσεις στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ έως την λήξη της χρηματοδοτικής περιόδου 2007-2013, είναι το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής. Σε προγενέστερες χρηματοδοτικές περιόδους, επιδοτήσεις παρείχε και το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων και το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2014-2020), τα αρμόδια για τις χρηματοδοτήσεις της Πολιτικής Συνοχής Ταμεία χαρακτηρίζονται ως *Ταμεία του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου* (ΚΠΣ), και είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και σε αυτά συνυπολογίζονται και δύο κλαδικά Ταμεία δηλαδή το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο είναι το πρώτο Ταμείο που δημιουργήθηκε, και η ίδρυσή του προβλέπετο από την Συνθήκη ΕΟΚ (αρθ. 123-128). Οι παρεμβάσεις του δεν γίνονται υπέρ κάποιων περιφερειών όσο υπέρ ομάδων πληθυσμού, ωστόσο μετά την μεταρρύθμιση του 1977 αποφασίστηκε ότι το 50% των πόρων του θα διατίθεται στις πλέον καθυστερημένες περιοχές της Κοινότητας, άρα και το ΕΚΤ ενίσχυε πλέον κατά προτεραιότητα τις περιφέρειες που ενίσχυε και το ΕΤΠΑ. Ο κανονισμός που διέπει την λειτουργία του ΕΚΤ όπως και οι λοιποί κανονισμοί των άλλων ταμείων έχουν αναπροσαρμοστεί επανειλημμένως και εξακολουθούν να ανανεώνονται πριν από κάθε νέα προγραμματική περίοδο. Οι ενισχύσεις του ΕΚΤ σήμερα περιγράφονται στην συνέχεια.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης ιδρύθηκε το 1975 μετά την πρώτη διεύρυνση της Κοινότητας και αφού είχαν γίνει εμφανείς οι συνέπειες της πρώτης πετρελαϊκής κρίσης. Η πρώτη περίοδος λειτουργίας του χαρακτηρίστηκε από την επιχορήγηση μεμονωμένων έργων που κατά κανόνα εντάσσοντο στο πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων των ενδιαφερομένων κρατών μελών. Αργότερα (Κανονισμός 1787/84), αποφασίστηκε η βαθμιαία υποκατάσταση των μεμονωμένων έργων από περιφερειακά προγράμματα των κρατών μελών. Ακόμη υιοθετήθηκε η γεωγραφική συγκέντρωση των πόρων του προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας ώστε οι παρεμβάσεις του να είναι περισσότερο αποτελεσματικές. Η αρχή αυτή ενισχύθηκε περισσότερο με την μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής που ψηφίστηκε το 1988 και για την οποία υπάρχει αναφορά στην συνέχεια.

Η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων προβλέπετο από την Συνθήκη ΕΟΚ, και ο σκοπός που οδήγησε στην θέσπισή του ήταν η εξασφάλιση της χρηματοδότησης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Εκτός όμως από το τμήμα Εγγυήσεων που χρηματοδοτούσε την ΚΑΠ, δημιουργήθηκε στο πλαίσιο του Ταμείου και ένα δεύτερο τμήμα, το τμήμα Προσανατολισμού το οποίο ξεκίνησε την λειτουργία του το 1964 και διαχειριζόταν ένα μικρό ποσοστό από τους συνολικούς πόρους του (3.6% για το 1987). Οι παρεμβάσεις του προσανατολίζοντο προς περιφέρειες που υπάγοντο σε συγκεκριμένους στόχους της Περιφερειακής Πολιτικής. Το ΕΓΤΠΕ μετεξελίχθηκε στην συνέχεια σε δύο διαφορετικά Ταμεία (ΕΚ 1290/05), το Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων και το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (1698/2005). Δύο χρόνια αργότερα (την 1η Ιανουαρίου 2007) συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΚ 1698/2005) που αντικατέστησε τα προηγούμενα δύο, και είναι ένα ενιαίο μέσο χρηματοδότησης της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη. Το Ταμείο, εκτός από την χρηματοδότηση των αξόνων της αγροτικής Πολιτικής, παρεμβαίνει συμπληρώνοντας τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δράσεις και συμβάλλει στην υλοποίηση των προτεραιοτήτων της Κοινότητας.

Το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού Αλιείας, το οποίο αργότερα μετεξελίχθηκε σε Ταμείο Αλιείας (ΕΚ 1198/06), ιδρύθηκε το 1986 με τον κανονισμό 4028/86 αλλά η λειτουργία του προβλέπετο ότι θα αρχίσει το 1990. Ο ιδρυτικός κανονισμός του αναφέρεται σε πολυετείς παρεμβάσεις σχετικά με την κατασκευή ή ανακαίνιση αλιευτικών πλοίων και την ανάπτυξη εγκαταστάσεων υδατοκαλλιέργειας, όπως και έργα σχετικά με τον εξοπλισμό λιμένων που δεν καλύπτοντο από τις χρηματοδοτήσεις του ΕΤΠΑ. Στην συνέχεια το Ταμείο μετεξελίχθηκε στο Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (14.3.12 SWD(2012) 61 τελικό). Το ΕΤΘΑ αποτελεί μέρος της μεταρρύθμισης της κοινής αλιευτικής πολιτικής και στόχος του είναι να

βοηθήσει τους αλιείς να προσαρμοστούν στις βασικές αρχές της μεταρρύθμισης, όπως είναι η διατήρηση των αποθεμάτων ιχθύων.

Το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε με την ψήφιση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (αρθ.130Δ). Η λειτουργία του ωστόσο καθυστέρησε εξαιτίας των καθυστερήσεων κατά την διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης, έτσι ο κανονισμός λειτουργίας του εκδόθηκε και ίσχυσε το 1994 (ΕΚ 1164/94). Το Ταμείο απευθύνει τις χρηματοδοτήσεις του σε επίπεδο κράτους – σε αντίθεση με τα λοιπά ταμεία που χρηματοδοτούν περιφέρειες. Επιλέξιμα είναι τα κράτη μέλη των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι χαμηλότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου υπολογιζομένου σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης. Πρόσθετη προϋπόθεση για την χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής είναι η εκπόνηση προγράμματος για την τήρηση των όρων οικονομικής σύγκλισης και η αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το Ταμείο συμμετέχει στην χρηματοδότηση σχεδίων περιβάλλοντος και διευρωπαϊκών δικτύων. Και με βάση τον ισχύοντα κανονισμό (1300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) κεντρικές προτεραιότητες παραμένουν τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, τα έργα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος και οι περιβαλλοντικές υποδομές.

Εκτός από τις χρηματοδοτήσεις που απευθύνονται στα κράτη μέλη, η ΕΕ από το 1997 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λουξεμβούργου 12 και 13/12/97), αποφάσισε την χάραξη ενισχυμένης προενταξιακής στρατηγικής προκειμένου να προετοιμάζει στα κοινοτικά δεδομένα τα υποψήφια προς ένταξη κράτη. Έως το 2007 ίσχυσαν διάφορα προενταξιακά προγράμματα (Phare, Ispra, Sapard, Cards και ειδικά προενταξιακά προγράμματα για την Τουρκία). Σήμερα όλα τα παλαιά χρηματοδοτικά μέσα έχουν αντικατασταθεί από το Μέσο Προενταξιακής Βοήθειας που άρχισε την λειτουργία του την 1/1/2007. Το Ταμείο μεταξύ άλλων χρηματοδοτεί και δράσεις για περιφερειακή ανάπτυξη στις χώρες στις οποίες έχει αναγνωριστεί το καθεστώς της υποψήφιας χώρας, αλλά και στις δυνάμει υποψήφιες χώρες. Η ΕΤΕπ συγχρηματοδοτεί επίσης τις υποψήφιες χώρες.

3. Ιστορική εξέλιξη

Η ανάγκη άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο συζητήθηκε για πρώτη φορά στην διάσκεψη κορυφής των έξη ακόμη μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο Παρίσι το 1972. Η ανάγκη αυτή στην πραγματικότητα αφορούσε μόνον τον συντονισμό των εθνικών Περιφερειακών Πολιτικών των κρατών μελών, ούτως ώστε οι Πολιτικές αυτές να μην αναπτύσσονται κατά τρόπο ανταγωνιστικό μεταξύ τους. Ο κίνδυνος αυτός έγινε εμφανής μετά την Τελωνειακή ένωση το 1968 οπότε οι βοήθειες για περιφερειακή ανάπτυξη σε εθνικό επίπεδο είχαν πολλαπλασιαστεί. Το φαινόμενο αυτό είχε αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό μετά την κατάργηση των δασμολογικών εμποδίων που συνεπάγετο η Τελωνειακή ένωση.

Τα πρώτα έξη ιδρυτικά μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας είχαν παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης χωρίς σοβαρά προβλήματα περιφερειακών ανισοτήτων. Οι περιφερειακές ανισότητες στην Κοινότητα προέκυψαν στην συνέχεια, πρώτα εξαιτίας των πετρελαϊκών κρίσεων της δεκαετίας του '70 που είχαν διαφορετικό αντίκτυπο στις διάφορες

περιφέρειες των κρατών μελών, αλλά και, ως συνέπεια των διαδοχικών διευρύνσεων με χώρες χαμηλότερου επιπέδου ανάπτυξης. Η εμφάνιση ανισοτήτων ανάπτυξης μετέφερε τον προβληματισμό από την απλή ανάγκη συντονισμού των εθνικών παρεμβάσεων, στην αντιμετώπιση της ανάγκης για στήριξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών. Αποτέλεσμα του προβληματισμού αυτού ήταν η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο και αποτελεί ορόσημο στην περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Το Ταμείο ιδρύθηκε το 1975 παρότι η Συνθήκη της Ρώμης, που ήταν η Συνθήκη που ίσχυε χωρίς τροποποιήσεις ακόμη, δεν περιελάμβανε τον περιορισμό των ανισοτήτων στους στόχους της. Η ίδρυση του Ταμείου και η άσκηση της αντίστοιχης πολιτικής στηρίχτηκε στο άρθρο 2 της Συνθήκης, όπου ορίζεται ως αποστολή της Κοινότητας (μεταξύ άλλων) το να προάγει την *‘αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, την συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας...’* Οι επιθετικοί προσδιορισμοί *Ισόρροπη* και *αρμονική* αποτέλεσαν την νομιμοποιητική βάση για την χάραξη Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής.

Από τότε ως σήμερα, τα μέσα που χρησιμοποιούνται, οι πόροι που διατίθενται, αλλά και το υπόβαθρο που διέπει την χάραξη της πολιτικής αυτής, έχει πολλές φορές αναθεωρηθεί, καθώς πρέπει να προσαρμόζεται στο μεταβαλλόμενο ευρύτερο περιβάλλον. Μια βασική αρχή της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής είναι ότι συμπληρώνει αλλά δεν υποκαθιστά τις αντίστοιχες εθνικές πολιτικές. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη που ωφελούνται από τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις δεν πρέπει να επαναπαύονται σε αυτές και να χαλαρώνουν τις δικές τους προσπάθειες. Έτσι, προϋπόθεση για την είσπραξη των Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων είναι η ύπαρξη Εθνικού προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης και η ταυτόχρονη χρηματοδότησή του από εθνικούς πόρους.

Η πρώτη μεγάλης κλίμακας παρέμβαση της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας που αποφασίστηκε για να αντιστραφούν οι ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες προς κάποιες από τις περιφέρειές της από μια συλλογική πολιτική απόφαση, ήταν η θέσπιση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Τα ΜΟΠ απετέλεσαν την αντισταθμιστική πολιτική της Κοινότητας στην απόφαση για διεύρυνση με τις χώρες της Ιβηρικής. Καθώς τα νέα μέλη, η Ισπανία και η Πορτογαλία, παρήγαγαν προϊόντα ομοειδή με τις μεσογειακές περιφέρειες παλαιών κρατών μελών, κρίθηκε απαραίτητο να υπάρξει μια πολιτική ικανή να περιορίσει τις αρνητικές συνέπειες που οι περιφέρειες αυτές αναμένετο να υποστούν εξαιτίας της διεύρυνσης. Τα ΜΟΠ αναφέροντο σε περιφέρειες της Γαλλίας, της Ιταλίας και όλες τις Ελληνικές περιφέρειες. Η περίοδος εφαρμογής τους ήταν επταετής με έναρξη το 1985 και η Κοινοτική χρηματοδότηση κάλυπτε το 70% του συνολικού κόστους των έργων. Το συνολικό ύψος των Κοινοτικών επιδοτήσεων έφθασε τα 4,1 δις ECU και των δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων τα 2,5. Παρά το σημαντικό ύψος των πόρων οι ανάγκες δεν κατέστη δυνατό να καλυφθούν (Bianchi 1990).

Εν τω μεταξύ, το 1986 ψηφίστηκε από τους ευρωπαίους εταίρους η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη η οποία αποτελεί την πρώτη σημαντική τροποποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κύριος στόχος της ΕΕΠ ήταν η ολοκλήρωση της εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς με την κατάργηση των μη δασμολογικών εμποδίων. Το πρόγραμμα αυτό αναμένετο να επιφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη για την Κοινότητα ως σύνολο, όμως η κατανομή των ωφελειών δεν αναμένετο να είναι ισόρροπη. Το γεγονός αυτό θα είχε ως

συνέπεια την μεγέθυνση των αποκλίσεων μεταξύ των περισσότερο και λιγότερο εύπορων περιφερειών. Έτσι το πρόγραμμα αυτό έπρεπε να συνοδεύεται από ενίσχυση της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής, σε βαθμό που να την καταστήσει ικανή να αντιστρέψει τις τάσεις απόκλισης. Έτσι, το 1988 υιοθετήθηκε η σημαντικότερη έως σήμερα μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής η οποία και συνοδεύτηκε από διπλασιασμό των πόρων που διατίθενται σε αυτήν (Γιώτη-Παπαδάκη 2004).

Οι αρχές που διέπουν την πολιτική αυτή έκτοτε είναι οι ακόλουθες πέντε :

1. Η συγκέντρωση των παρεμβάσεων σε συγκεκριμένους στόχους προτεραιότητας. Το πρακτικό αποτέλεσμα αυτής της αρχής είναι ο περιορισμός των περιφερειών που μπορούν να επωφεληθούν από τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Αυτό γίνεται για να αποτραπεί η δαπανηρή κατασπατάληση των πόρων σε μεγάλο αριθμό δικαιούχων. Η συγκέντρωση των παρεμβάσεων έχει τριπλή όψη : Γεωγραφική, δηλαδή σαφής γεωγραφικός προσδιορισμός των δικαιούχων περιφερειών, Χρηματοδοτική, δηλαδή συνδυασμός επιδοτήσεων – δανείων ώστε οι πόροι που επενδύονται να έχουν το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα, και τέλος κοινός καθορισμός των επιδιωκόμενων στόχων. Η ισχύς της αρχής αυτής δεν εμποδίζει την μεταβολή των στόχων. Αντίθετα, από το 1989 που άρχισε να ισχύει η μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής, οι στόχοι που καθορίζονται αναπροσαρμόζονται σε κάθε νέα προγραμματική περίοδο με βάση τις ανάγκες που αναφύονται .

2. Η εταιρική σχέση ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που έχουν οριστεί από αυτό σε περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο. Πρόκειται δηλαδή για στενή συνεργασία μεταξύ του εθνικού, του υπερεθνικού και του υποεθνικού επιπέδου όπου όλα τα μέρη είναι εταίροι που επιδιώκουν κοινό στόχο. Με βάση την αρχή της επικουρικότητας που ισχύει στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι πρωτοβουλίες δράσης ανήκουν στους τοπικούς φορείς και η δράση του υπερεθνικού επιπέδου πρέπει να είναι συμπληρωματική. Η αρχή αυτή συγκεκριμενοποιείται στην κατάρτιση και την διαπραγμάτευση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, στην εφαρμογή των λειτουργικών προγραμμάτων και στην παρακολούθηση και αξιολόγησή τους.

3. Η συνοχή με τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών ούτως ώστε τα χρηματοδοτούμενα από την Κοινότητα προγράμματα να συνδέουν τις πολιτικές επιλογές των κρατών μελών με τις παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το ίδιο, οι Κοινοτικές παρεμβάσεις πρέπει να συνδέονται με τις ευρύτερες στρατηγικές επιλογές της Κοινότητας, όπως συμβαίνει κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

4. Η καλύτερη διαχείριση των Ταμείων. Η αρχή αυτή αναφέρεται στην καλύτερη δυνατή χρήση των υπαρχόντων πόρων και τον καλύτερο συνδυασμό πόρων που προέρχονται από διαφορετικές πηγές. Η έμφαση στο θέμα αυτό είναι απαραίτητη προκειμένου να έχουν αποτελέσματα οι Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις αλλά και διότι ότι οι πόροι που διατίθενται στην Περιφερειακή Πολιτική είναι πλέον ιδιαίτερα σημαντικοί. Κατά την διαπραγμάτευση της μεταρρύθμισης της Περιφερειακής Πολιτικής αποφασίστηκε (απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 13 και 14/02/92) ο σταδιακός διπλασιασμός των πόρων έως το 1993 με έτος αναφοράς το 1987. Στην συνέχεια, μετά την ψήφιση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποφασίστηκε πάλι σταδιακή αύξηση των πόρων που διατίθενται στην Περιφερειακή Πολιτική σταδιακά έως το 1999 με έτος αναφοράς το 1992. Για την τρέχουσα προγραμματική

περίοδο 2007-13, στην Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατίθεται το 35,7% του συνολικού της προϋπολογισμού δηλαδή 347,41 δις Ευρώ. (Andrew Willis euobserver.com 28 04 09).

5. Η τελευταία αρχή αναφέρεται στην απλοποίηση, παρακολούθηση και ευελιξία των διαρθρωτικών δράσεων της Κοινότητας. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση αποτελούν την αναγκαία συνθήκη ούτως ώστε οι Κοινοτικοί πόροι να χρησιμοποιούνται για την κάλυψη των υπαρχουσών αναγκών. Στο πλαίσιο της προσπάθειας απλοποίησης υπάγεται και η ενοποίηση των διαδικασιών παρέμβασης των διαρθρωτικών ταμείων. Η ευελιξία τέλος αναφέρεται στην δυνατότητα αναπροσαρμογής των προγραμμάτων στήριξης αν η διαδικασία αξιολόγησης αναδείξει ανεπάρκειες ή αναποτελεσματικότητα.

Οι διατάξεις εφαρμογής των αρχών αυτών προβλέπουν τα ακόλουθα στάδια: Τα κράτη προετοιμάζουν πολυετή αναπτυξιακά προγράμματα στα οποία εκφράζονται οι υπάρχουσες ανάγκες. Ακολουθεί η στενή διαβούλευση της Επιτροπής με το ενδιαφερόμενο κράτος ή τις περιφερειακές αρχές που έχουν οριστεί από αυτό. Το προϊόν της διαπραγμάτευσης αποτελεί το πρόγραμμα του οποίου η εφαρμογή θα επιδιωχθεί με κοινή χρηματοδότηση από Κοινοτικούς και εθνικούς πόρους. Η αρχική ονομασία των προγραμμάτων αυτών ήταν Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης ενώ κατά την περίοδο 2007-13 ονομάστηκαν Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς. Στα προγράμματα αυτά περιλαμβάνεται η οικονομική και κοινωνική ανάλυση της εξεταζόμενης περιφέρειας, η στρατηγική, οι ειδικοί στόχοι και η συμμετοχή των ταμείων, των εθνικών φορέων και των λοιπών χρηματοδοτικών μηχανισμών. Η επόμενη φάση, που στηρίζεται επίσης στην εταιρική σχέση, είναι η ειδική λειτουργική φάση που έχει ως στόχο την εφαρμογή των ΚΠΣ αρχικά και των ΕΣΠΑ σήμερα, μέσω πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων, ή μέσω συνολικών επιδοτήσεων προς ενδιάμεσους περιφερειακούς οργανισμούς, είτε μέσω συγχρηματοδότησης καθεστώτων εθνικών ενισχύσεων. Η τελική φάση αναφέρεται στην παρακολούθηση και αξιολόγηση τους από την Επιτροπή από κοινού με τα κράτη μέλη, αξιολόγηση που όπως προαναφέρθηκε μπορεί να οδηγήσει και σε αναθεώρησή τους.

Εκτός από τα προγράμματα αυτά που αποτελούν προϊόν εθνικής πρωτοβουλίας, προβλέπετο ως πιθανή η χρηματοδότηση προγραμμάτων που θα ήταν αποτέλεσμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής (2052/88, αρθ.5 παρ.5). Η πρωτοβουλία της Επιτροπής αποβλέπει (Κανονισμός ΕΤΠΑ 4252/88 αρθ.3,παρ.2) στο να συμβάλλει στην επίλυση σοβαρών προβλημάτων που συνδέονται με την πραγματοποίηση άλλων πολιτικών της Κοινότητας, είτε στο να συμβάλλει στην επίλυση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν από κοινού ορισμένες κατηγορίες περιφερειών. Μια άλλη κατηγορία δράσεων που μπορούν να χρηματοδοτηθούν από Κοινοτικούς πόρους είναι τα πρότυπα πειραματικά σχέδια ή αλλιώς καινοτόμες ενέργειες. Τόσο οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής όσο και οι χρηματοδοτήσεις των καινοτόμων δράσεων εξελίχθηκαν σε σημαντικά εργαλεία δράσης της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής.

Στην συνέχεια η ψήφιση το 1992 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναβάθμισε την Πολιτική Συνοχής καθώς περιλαμβάνει για πρώτη φορά στους σαφώς καταγεγραμμένους στόχους της, εκτός από την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την έννοια της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών (αρθρ. Ζ-β αντικαθιστά το άρθρο 2 της Συνθήκης ΕΟΚ). Οι λόγοι

που ώθησαν στην συμπερίληψη της έννοιας της αλληλεγγύης στους στόχους της Κοινότητας οφείλονται στην επιδίωξη ενίσχυσης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ωστόσο υπάρχει και ένα οικονομικό υπόβαθρο που οδήγησε προς την απόφαση αυτή. Πρόκειται για τις επιπτώσεις που ήταν πιθανό να επιφέρει στην διεύρυνση των υπαρχουσών ανισοτήτων η απόφαση για την σταδιακή δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος. Καθώς η ένταξη στην ΟΝΕ και το κοινό νόμισμα προϋποθέτει την επίτευξη συγκεκριμένων κριτηρίων των οποίων η εφαρμογή αναμένετο να δημιουργήσει προβλήματα προσαρμογής στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες, κρίθηκε ότι η Κοινότητα θα έπρεπε να συμμετάσχει στην επίλυση προβλημάτων για τα οποία η ίδια φέρει την ευθύνη. Ως αποτέλεσμα αυτής της διαπίστωσης αποφασίστηκε η αύξηση των πόρων που διατίθενται στην Πολιτική Συνοχής- όπως πλέον ονομάζεται η Περιφερειακή Πολιτική- και η ίδρυση ενός νέου ταμείου, που ονομάστηκε Ταμείο Συνοχής.

4. Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής κατά την περίοδο 2007-2013

Η Πολιτική Συνοχής όπως και κάθε άλλη πολιτική είναι δυναμική και αναπροσαρμόζεται εν όψει κάθε νέας προγραμματικής περιόδου ώστε να είναι σε θέση να αντιμετωπίζει και τις επιμέρους ανάγκες που αναδεικνύονται ως σοβαρές, αλλά και τις μεταβολές στο ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον τόσο μέσα στα όρια της Ένωσης όσο και σε διεθνές επίπεδο.

Σε εσωτερικό επίπεδο, οι αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα βρίσκουν την Ένωση να έχει προχωρήσει σε μια μαζική (και χωρίς ιστορικό προηγούμενο) διεύρυνση με δέκα νέα μέλη αρχικά και άλλα δύο στην συνέχεια, ανεβάζοντας τον συνολικό αριθμό των κρατών – μελών της σε είκοσι επτά. Η πλειοψηφία των κρατών αυτών έχει πολύ χαμηλότερο εισόδημα από τον μέσον όρο της ΕΕ-15 : στην διευρυμένη Ένωση οι διαφορές τόσο σε περιφερειακό όσο και σε εθνικό επίπεδο έχουν αυξηθεί. Η διεύρυνση δε των ανισοτήτων είναι εμφανής σε οικονομικό, σε κοινωνικό αλλά και σε εδαφικό επίπεδο. Η αύξηση των μελών συνεπάγεται αύξηση της συνολικής έκτασης, αλλά και αύξηση της έκτασης των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της. Τα νέα δεδομένα επιβάλλουν την αναπροσαρμογή της πολιτικής της για την ενίσχυση της συνοχής.

Μια άλλη σημαντική μεταβολή μέσα στα πλαίσια της Ένωσης συνδέεται με τις δημογραφικές εξελίξεις: ένα χαρακτηριστικό του ευρωπαϊκού πληθυσμού, εμφανές κατά τις τελευταίες δεκαετίες, είναι η προοδευτική γήρανση του με σημαντική διατάραξη της πυραμίδας των ηλικιών. Η φυσική αύξηση του ευρωπαϊκού πληθυσμού έχει μειωθεί σε σημείο χαμηλότερο από το σημείο αντικατάστασης. Τα ποσοστά γονιμότητας έχουν πέσει τόσο χαμηλά παντού στην Ευρώπη τα τελευταία χρόνια, που αν δεν υπάρξει μεταναστευτική κίνηση ικανή να αντισταθμίσει τις απώλειες, θα παρουσιαστεί μια αναπόφευκτη μείωση του Ευρωπαϊκού πληθυσμού κατά τον αιώνα που ήδη διανύουμε. Προβλέψεις ανεβάζουν το μερίδιο των ηλικιωμένων στον συνολικό πληθυσμό σε 37% το 2050, ποσοστό που είναι αισθητά υψηλότερο από το περίπου 15% σήμερα. Συγχρόνως, το μερίδιο του νεότερου οικονομικά ενεργού πληθυσμού θα μειωθεί σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα. Οι δημογραφικές αυτές μεταβολές αναμένεται να έχουν σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις και επιβάλλουν την άσκηση παρεμβατικής πολιτικής προκειμένου να αντιστραφούν οι

αναμενόμενες αρνητικές επιβαρύνσεις στα οικονομικό-κοινωνικά δεδομένα της ΕΕ. Μια διαφαινόμενη λύση στο πρόβλημα του περιορισμού των εισερχομένων στην αγορά εργασίας στην Ένωση εξαιτίας της υπογεννητικότητας, μπορεί να προέλθει από την αύξηση της συμμετοχής των γυναικών σε αυτήν. Έως ότου υπάρξουν δείγματα αντιστροφής των τάσεων που παρουσιάζονται σήμερα, η γυναικεία απασχόληση μπορεί να θεωρηθεί ως ένα δεδομένο που απελευθερώνει παραγωγικούς συντελεστές ικανούς να αξιοποιηθούν σε όλους τους τομείς της παραγωγής. Το ίδιο ισχύει για την προώθηση στην αγορά εργασίας μεταναστών ή ατόμων με αναπηρίες. Πρόκειται για αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού που Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει την πολυτέλεια να στερηθεί.

Έτσι, η υιοθέτηση πολιτικών που αποσκοπούν στον περιορισμό των διακρίσεων δεν είναι πολιτικές υποκινούμενες μόνον από απλά ανθρωπιστικά ή ηθικά κίνητρα, αλλά από κριτήρια οικονομικής αποτελεσματικότητας. Η αύξηση της γυναικείας απασχόλησης αναδεικνύεται ως ένα οικονομικό ζήτημα ιδιαίτερης σημασίας για την εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής οικονομίας και ως μέσο εξασφάλισης του αναπτυξιακού μέλλοντος και της διατήρησης των κοινωνικών συστημάτων της Ένωσης. Στα πλαίσια των προσανατολισμών που αποσκοπούν στην διεύρυνση της απασχόλησης ο νέος κανονισμός του ΕΤΠΑ (1080/2006) αναφέρει ότι ' τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να μεριμνούν ώστε να μη γίνονται διακρίσεις για λόγους φύλου, φυλής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού κατά τα διάφορα στάδια υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ'

Μεγαλύτερη ωστόσο είναι η ανάγκη προσαρμογών που απορρέει από τις εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο, και κύρια μεταξύ αυτών είναι η διαδικασία που επικράτησε να ονομάζεται 'παγκοσμιοποίηση'. Η διαδικασία αυτή ξεκίνησε ως απόρροια τεχνολογικών εξελίξεων που επέτρεψαν ευκολότερες επικοινωνίες και μεταφορές και επέδρασαν σε όλες τις παραμέτρους της οικονομικής (και όχι μόνον) ζωής : Η αύξηση της ταχύτητας στην μεταφορά των πληροφοριών και των αγαθών, αποσύνδεσαν τις επιχειρήσεις από συγκεκριμένη χωροθέτηση. Τα κράτη επεδίωξαν μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά την ελευθερία της αγοράς και τις κινήσεις των κεφαλαίων. Η αναζήτηση μεγιστοποίησης των κερδών μέσω της ευελιξίας και της ελευθερίας εγκατάστασης είχε ως αποτέλεσμα ανακατατάξεις στα οικονομικά δεδομένα πολλών περιφερειών και εργαζομένων. Σε κάποιες περιπτώσεις, τοπικές οικονομίες είδαν τις εγκαταστημένες σε αυτές επιχειρήσεις να απομακρύνονται προκειμένου να επωφεληθούν από το χαμηλότερο εργατικό κόστος, ή την υψηλότερη τεχνογνωσία αλλού, με αποτέλεσμα την εμφάνιση αστάθειας, ανασφάλειας και ανεργίας. Σε κάποιες άλλες περιοχές, είτε επειδή υπήρχε χαμηλή και άφθονη εργατική δύναμη, είτε επειδή υπήρχε υψηλό τεχνολογικό υπόβαθρο, παρουσιάστηκε γρήγορη οικονομική ανάπτυξη. Η αύξηση των οικονομικών σχέσεων ανάμεσα σε απομακρυσμένες μεταξύ τους περιοχές, είχε ως συνέπεια την αύξηση της αλληλεξάρτησης των κρατών μεταξύ τους, αλλά και την αύξηση του ανταγωνισμού που μπορεί να προέρχεται από πολύ μακρινές περιοχές του πλανήτη.

Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι η Ευρώπη δεν μπορεί να εξασφαλίσει το επίπεδο ζωής που είχε, ενδεχομένως ούτε το κοινωνικό της μοντέλο χωρίς προσπάθεια και αναγκαίες προσαρμογές. Με δεδομένο το γεγονός ότι δεν είναι δυνατό ούτε επιθυμητό, το να ανταγωνιστεί τις χώρες που παράγουν με χαμηλό εργατικό κόστος και χαμηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας, η

μόνη εναλλακτική λύση για την διατήρηση του τρόπου ζωής της, είναι η ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών της. Η απάντηση της ΕΕ στο διαφαινόμενο πρόβλημα, ήταν ως γνωστό, η υιοθέτηση ως αναπτυξιακού στόχου, της στρατηγικής που έγινε γνωστή ως 'στρατηγική της Λισσαβόνας'. Ο κύριος στόχος της στρατηγικής της Λισσαβόνας σε συνοπτική απόδοση, είναι το να καταστήσει την Ευρώπη την πλέον ανταγωνιστική και δυναμική κοινωνία βασισμένη στην γνώση. Η υιοθέτηση της στρατηγικής αυτής επιλογής, βασίζεται στην άποψη ότι οι παραδοσιακοί παραγωγικοί κλάδοι που απετέλεσαν σημαντική πηγή πλούτου κατά το παρελθόν δεν μπορούν να παρουσιάζουν πλέον τα ίδια αποτελέσματα δεδομένης της έντασης του ανταγωνισμού, και ακόμη, ότι η μορφή της οικονομίας που αναμένεται να κυριαρχήσει κατά τον αιώνα που ήδη διανύουμε, είναι άυλη και δεν βασίζεται τόσο στην κατοχή παραγωγικών συντελεστών όπως οι φυσικοί πόροι, αλλά στην δημιουργία, κυκλοφορία και εκμετάλλευση της γνώσης.

Αυτό, σε επίπεδο περιφερειακής ανάπτυξης, μπορεί να έχει ως συνέπεια, περιφέρειες ανεπτυγμένες στις οποίες είχαν εγκατασταθεί παραδοσιακοί παραγωγικοί κλάδοι να τους δουν να απομακρύνονται επιλέγοντας εγκατάσταση σε περιοχές με χαμηλότερο κόστος παραγωγής. Μπορεί όμως επίσης να έχει ως συνέπεια, περιφέρειες οι οποίες πάσχουν από ανεπάρκεια πλουτοπαραγωγικών συντελεστών, να είναι σε θέση να παρακάμψουν τα φυσικά μειονεκτήματα και να αναπτύξουν ανταγωνιστική φυσιογνωμία εκμεταλλευόμενες τα χαρακτηριστικά της άυλης οικονομίας. Έτσι, τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που μπορεί να αναπτύξει μια περιφέρεια βασίζονται, σε περισσότερο ποιοτικά στοιχεία, και επιπλέον, μπορούν να επηρεαστούν από την άσκηση πολιτικών και από στρατηγικές που μπορούν να αναπτύξουν το ανθρώπινο δυναμικό της και οι επιχειρήσεις της. Έτσι, αν δεχθούμε ότι, ανεξάρτητα από την προικοδότηση των περιφερειών με φυσικούς ή οικονομικούς πόρους, οι προοπτικές ανάπτυξής τους συνδέονται με τις ικανότητες και το εύρος του πνεύματος των επιχειρηματιών τους και με την αποτελεσματική χάραξη αντίστοιχης πολιτικής, η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ οφείλει να προσαρμοστεί αναλόγως. Πράγματι, στα συμπεράσματα του εαρινού Συμβουλίου του 2005 αναφέρεται ότι *η Ευρώπη πρέπει να ανανεώσει την βάση της ανταγωνιστικότητας της, να βελτιώσει το αναπτυξιακό της δυναμικό και την παραγωγικότητά της και να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην γνώση, την καινοτομία και το ανθρώπινο κεφάλαιο.*

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής χρειάστηκε να αναθεωρηθεί για μια ακόμη φορά, ώστε να συμβαδίζει με τις αλλαγές που απορρέουν από την διεύρυνση, τις δημογραφικές εξελίξεις, από τις διαφοροποιήσεις στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον και την υιοθέτηση του στόχου της Λισσαβόνας. Η Πολιτική Συνοχής μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά στην επίτευξη των στόχων της Λισσαβόνας καθώς *η ανάπτυξη και η συνοχή είναι αμοιβαία υποστηρικτικές* : μειώνοντας τις χωρικές και κοινωνικές ανισότητες η Ένωση εξασφαλίζει ότι όλες οι περιοχές και όλες οι κοινωνικές ομάδες θα μπορούν να επωφελούνται αλλά και να συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη. Η ενίσχυση της σχέσης της Πολιτικής Συνοχής με την στρατηγική της Λισσαβόνας ήταν το κυρίως ζητούμενο κατά την υιοθέτηση της μεταρρύθμισης της Πολιτικής αυτής. Έτσι η κυρίαρχη στρατηγική επιλογή για την Πολιτική Συνοχής ήταν ότι η χρήση των πόρων των Ταμείων πρέπει να υποστηρίζει τις συνολικές προτεραιότητες της Ένωσης.

Σύμφωνα με τον κανονισμό 1083/2006 (περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού ΕΚ 2260/1999), η πολιτική για την συνοχή θα πρέπει να συμβάλλει στην αύξηση της οικονομικής μεγέθυνσης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης με την ενσωμάτωση των κοινοτικών προτεραιοτήτων βιώσιμης ανάπτυξης...

Η άσκηση της πολιτικής αυτής πραγματοποιείται μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων. Τα Ταμεία παρέχουν συνδρομή που συμπληρώνει τις εθνικές δράσεις και εξασφαλίζουν ότι υπάρχει συνέπεια της συνδρομής τους προς τις δραστηριότητες, τις πολιτικές και τις προτεραιότητες της Ένωσης.

Για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, αρμόδια για την χρηματοδότηση της Πολιτικής ενίσχυσης της συνοχής είναι δύο μόνον Ταμεία το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ. Παράλληλα όμως, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής ενσωματώνεται στον προγραμματισμό των διαρθρωτικών ενισχύσεων ώστε να είναι περισσότερο συνεκτικές και αποδοτικές οι δράσεις τους. Ενίσχυση από το Ταμείο Συνοχής μπορούν να λάβουν τα κράτη των οποίων το κατά κεφαλή ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ) μετρούμενο σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης με βάση κοινοτικά στοιχεία της περιόδου 2001-2003, είναι μικρότερο από το 90% του ΑΕΕ της ΕΕ-25. Πρόσθετη προϋπόθεση για την χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής είναι η εκπόνηση προγράμματος για την τήρηση των όρων της οικονομικής σύγκλισης. Τα κράτη –μέλη των οποίων περιφέρειες υπάγονται στον στόχο 'σύγκλιση' και έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΕ λιγότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου, μπορούν να λαμβάνουν ενίσχυση και από το Ταμείο Συνοχής. Το ΕΚΤ θα επενδύει για την επταετία 2007-2013 πάνω από δέκα δισεκατομμύρια Ευρώ ετησίως στο ανθρώπινο δυναμικό της Ένωσης βοηθώντας στην αύξηση των προσόντων του και την απασχολησιμότητα. Στόχος του είναι να προετοιμάσει τους εργαζόμενους στο να αντιμετωπίσουν τις επερχόμενες αλλαγές. Παράλληλα στηρίζει τις προσπάθειες της Ένωσης για αύξηση του αριθμού των γυναικών που απασχολούνται.

Το ΕΤΠΑ επικεντρώνει την συνδρομή του σε θεματικές προτεραιότητες. Έτσι συμβάλλει στην χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων που βοηθούν την δημιουργία και την διατήρηση βιώσιμων θέσεων απασχόλησης κυρίως μέσω άμεσης ενίσχυσης επενδύσεων πρωταρχικώς σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Ακόμη συμβάλλει σε επενδύσεις σε υποδομή και στην ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού μέσω μέτρων που υποστηρίζουν την περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την παροχή στήριξης προς τις επιχειρήσεις, την δημιουργία και ανάπτυξη χρηματοδοτικών μέσων, και ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ περιφερειών πόλεων και συναφών κοινωνικών, οικονομικών ή περιβαλλοντικών φορέων.

Τα Ταμεία παροχής ενισχύσεων για την Αγροτική ανάπτυξη (ΕΓΤΑΑ) και τον τομέα της Αλιείας (ΕΤΑ) δεν δρουν πλέον ως Διαρθρωτικά Ταμεία. Εξακολουθεί ωστόσο να υφίσταται η ανάγκη συντονισμού των δράσεων τους με τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς για την Πολιτική Συνοχής : ο προϋπολογισμός του ΕΓΤΑΑ για την περίοδο 2007-2013 φθάνει τα 88,3 δις. Ευρώ και από αυτά τουλάχιστον 48,2 θα κατευθυνθούν προς τις περιφέρειες του στόχου 1 (Fourth report on economic and social cohesion σ. 169).

Μια καινοτομία που υιοθετείται κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, είναι η πρόβλεψη για θέσπιση ευρωπαϊκού ομίλου εδαφικής συνεργασίας. Προκειμένου να

προωθηθεί η αρμονική ανάπτυξη ολόκληρου του κοινοτικού εδάφους και η μεγαλύτερη δυνατή συνοχή και προκειμένου να υπερπηδηθούν τα εμπόδια που αντιμετωπίζει η εδαφική συνεργασία, προβλέφθηκε η θέσπιση σε κοινοτικό επίπεδο μηχανισμού συνεργασίας με ίδια νομική προσωπικότητα που ονομάζεται ευρωπαϊκός όμιλος εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ). Ο ΕΟΕΣ μπορεί να αποτελείται από μέλη εγκατεστημένα στο έδαφος τουλάχιστον δύο κρατών μελών, ωστόσο η θέσπιση ΕΟΕΣ δεν θα πρέπει να εξαιρεί οντότητες τρίτων χωρών από την δυνατότητα συμμετοχής τους σε ΕΟΕΣ. Μέλη του ΕΟΕΣ μπορεί να είναι κράτη μέλη, περιφερειακές αρχές, τοπικές αρχές και οργανισμοί δημοσίου δικαίου.

Οι τρεις στόχοι που επελέγησαν για στήριξη κατά την τέταρτη προγραμματική περίοδο 2007-2013 είναι οι ακόλουθοι :

1. Σύγκλιση
2. Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση
3. Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία

Ο πρώτος στόχος 'Σύγκλιση' αποβλέπει στην επιτάχυνση της σύγκλισης του οικονομικού επιπέδου των κρατών μελών και των περιφερειών τους, μέσω της βελτίωσης της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Η επίτευξή του αναμένεται να πραγματοποιηθεί με την αύξηση και την ποιότητα των επενδύσεων σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, με την ενίσχυση της καινοτομίας και της οικονομίας της γνώσης, την βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας, την προσαρμοστικότητα στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές και την προστασία του περιβάλλοντος. Επιλέξιμες στα πλαίσια του στόχου αυτού είναι όπως και κατά τις προηγούμενες περιόδους, περιφέρειες με κατά κεφαλήν περιφερειακό ΑΕγχΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ-25 (υπολογιζόμενου βάσει της μέσης τιμής των τριών προηγούμενων ετών συγκεκριμένα των ετών 2000-2002). Εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι η διεύρυνση με μέλη χαμηλής οικονομικής ανάπτυξης χαμήλωσε σημαντικά και τον μέσο όρο του κ.κ.ΑΕΠ της Ένωσης με αποτέλεσμα να τεθούν εκτός του πρώτου στόχου κάποιες περιφέρειες (μεταξύ των οποίων και Ελληνικές) που αν δεν είχε μεσολαβήσει η διεύρυνση, θα μπορούσαν ακόμη να χρηματοδοτούνται από αυτόν. Στον στόχο αυτόν υπάγονται 100 περιφέρειες μεταξύ των οποίων 16 που βρίσκονται στο καθεστώς 'σταδιακής κατάργησης', δηλαδή περιφέρειες που δεν θα υπάγονται πλέον σε αυτόν την επόμενη προγραμματική περίοδο. Ο πληθυσμός τους αντιπροσωπεύει το 35% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Η τρέχουσα τάση μεγέθυνσης στις περιφέρειες αυτές είναι μεγαλύτερη από τον μέσον όρο της ΕΕ αλλά δεν επαρκεί για να επιτευχθεί ο μέσος όρος της Ένωσης ως προς το επίπεδο του ΑεγχΠ στο εγγύς μέλλον (Τέταρτη έκθεση προόδου για την συνοχή Com 281/2006) Ο στόχος 'σύγκλιση' χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής.

Ο δεύτερος στόχος 'Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση' αναφέρεται σε περιφέρειες που δεν καλύπτονται από τον πρώτο στόχο αλλά υπάγοντο σε αυτόν κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (πρόκειται για 13 περιφέρειες που αντιστοιχούν περίπου στο 4% του πληθυσμού), ακόμη επιλέξιμες μπορούν να είναι όσες δεν υπάγονται στον στόχο 1, με τον περιορισμό ενός ανώτατου ορίου που καθορίζεται με βάση την ικανότητα του κάθε κράτους- μέλους για απορρόφηση. Δηλαδή επιλέξιμες μπορεί να είναι οι υπόλοιπες 155 περιφέρειες που αντιστοιχούν στο 61% του πληθυσμού της ΕΕ-27. Οι περιφέρειες αυτές έχουν σχετικά υψηλά επίπεδα ΑεγχΠ αλλά η μεγέθυνση παραμένει

χαμηλή και το επίπεδο της απασχόλησης υπολείπεται από τον στόχο του 70% που έχει τεθεί στα πλαίσια της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Ο στόχος αποβλέπει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητάς των περιφερειών, την προώθηση της οικονομίας της γνώσης και της επιχειρηματικότητας, της προστασίας και της βελτίωσης του περιβάλλοντος. Ακόμη επιδιώκει την βελτίωση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων στις μεταβολές του οικονομικού περιβάλλοντος. Ο στόχος χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ.

Ο τρίτος στόχος 'Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία' αποβλέπει στην ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας μέσω τοπικών πρωτοβουλιών, της διακρατικής συνεργασίας μέσω δράσεων που ευνοούν την ενοποιημένη εδαφική ανάπτυξη σύμφωνα με τις προτεραιότητες της Ένωσης και μέσω της ενίσχυσης της διαπεριφερειακής συνεργασίας και ανταλλαγής εμπειρίας. Επιλέξιμες είναι περιφέρειες κατά μήκος όλων των εσωτερικών συνόρων, ορισμένων εξωτερικών, και των θαλασσίων συνόρων που έχουν μέγιστη απόσταση 150 χιλιομέτρων. Αρμόδιο για την χρηματοδότηση του στόχου αυτού είναι το ΕΤΠΑ.

Για την υλοποίηση της πολιτικής αυτής κατά την περίοδο 2007-2013 έχουν προβλεφθεί συνολικά πόροι ύψους 308.041.000.000 Ευρώ σε τιμές 2004. Τα ποσά αυτά υπόκεινται σε τιμαριθμική αναπροσαρμογή 2% ετησίως. Πρόκειται περίπου για το 1/3 του κοινοτικού προϋπολογισμού, και κατανέμονται ως ακολούθως :

Για τον στόχο Σύγκλιση προβλέπεται να διατεθεί το 81,54 % του συνόλου των προβλεπόμενων πόρων δηλαδή συνολικά 251,16 δις Ευρώ. Έτσι για μια ακόμη φορά οι λεγόμενες 'περιφέρειες του στόχου 1' δικαιούνται την 'μερίδα του λέοντος' από τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις.

Για τον στόχο 'Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση' θα διατεθεί το 15,95% των πόρων, δηλαδή 49,12 δις Ευρώ.

Για τον στόχο 'Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία' προβλέπεται να διατεθούν πόροι ύψους 7,75 δις Ευρώ, δηλαδή το 2,52% του συνόλου.

5. Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής κατά την περίοδο 2014-2020

Η περιορισμένη επιτυχία της στρατηγικής της Λισσαβόνας οδήγησε το 2010 στον επαναπροσδιορισμό των στόχων της με την υιοθέτηση της στρατηγικής που ονομάστηκε 'Ευρώπη 2020' και αποτελεί την διάδοχο της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Οι στόχοι της αφορούν την απασχόληση, την εκπαίδευση, την έρευνα και την καινοτομία, την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας, καθώς και το κλίμα/την ενέργεια. Με δεδομένο το πεπερασμένο των διαθέσιμων πόρων, η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε να ευθυγραμμίσει τις κύριες πολιτικές της με τους στόχους που έχουν τεθεί στην στρατηγική 'Ευρώπη 2020'.

Οι χρηματοδοτήσεις της Πολιτικής Συνοχής πλέον, με βάση τις προτάσεις της Επιτροπής για τις χρηματοδοτήσεις της περιόδου 2014-2020, αναφέρονται σε όλες τις ευρωπαϊκές περιφέρειες και όχι στις περιφέρειες χαμηλής ανάπτυξης όπως ίσχυε στο παρελθόν, κάνοντας μόνον διάκριση ως προς το εύρος των επιλέξιμων στόχων και το ύψος των επιδοτήσεων που θα είναι συνάρτηση του αναπτυξιακού επιπέδου τους. Αρμόδια για τις

χρηματοδοτήσεις είναι τα Ταμεία του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου, δηλαδή Το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 14.3.12 SWD(2012) 61 τελικό). Για να είναι περισσότερο αποτελεσματικές οι χρηματοδοτήσεις της πολιτικής αυτής, επιλέγεται η στροφή προς την λεγόμενη *έξυπνη εξειδίκευση*. Η έξυπνη εξειδίκευση αποτελεί μια στρατηγική επιλογή που επιδιώκει να επηρεάσει την οικονομική, επιστημονική και τεχνολογική εξειδίκευση των περιφερειών και, μέσω αυτής, την παραγωγικότητα, την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική ανάπτυξη. Οι περιφέρειες διακρίνονται πλέον σε τρεις ομάδες:

- Λιγότερο ανεπτυγμένες (75 % < Ευρωπαϊκού μέσου όρου)
- Περιφέρειες σε μετάβαση (75-90% Ευρωπαϊκού μέσου όρου)
- Περισσότερο ανεπτυγμένες (90% > Ευρωπαϊκού μέσου όρου)

6. Διαφαινόμενες τάσεις για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2021-2027

Οι προτάσεις που έχουν κατατεθεί από την Επιτροπή για την κατάρτιση του Πολυετούς Δημοσιονομικού πλαισίου της επόμενης επταετίας 2021-2027 προβλέπουν μείωση της χρηματοδότησης για τις παλαιές μεγάλες πολιτικές της Ένωσης προς όφελος νέων αναγκών και προτεραιοτήτων. Σε ότι αφορά την χρηματοδότηση της Πολιτικής για την Συνοχή προβλέπονται τα ακόλουθα:

Πολιτική Συνοχής

Ο προϋπολογισμός που προτάθηκε για την χρηματοδότηση της Πολιτικής Συνοχής για την επταετία 2021-2027 προβλέπεται να φθάσει¹ τα 273 δισεκατομμύρια για το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής, και τα 101 δισ. για το Κοινωνικό Ταμείο. Τα ποσά αυτά είναι σημαντικά χαμηλότερα από τα αντίστοιχα της προηγούμενης περιόδου (€370 billion)². Η κριτική που ασκήθηκε από το Ινστιτούτο Ζ. Ντελόρ³ σε αυτή την περιοριστική πρόταση, είναι ότι μόνο οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και "χώρες συνοχής" (με κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ κάτω του 90% του ΑΕΠ) θα λάβουν χρηματοδότηση ενώ κατά τις δυο τελευταίες περιόδους χρηματοδοτούντο και οι πλούσιες ευρωπαϊκές περιφέρειες για δράσεις που προωθούσαν ευρωπαϊκούς στόχους. Η κριτική του Ινστιτούτου Ντελόρ διαψεύδεται ωστόσο από την αρμόδια για την Περιφερειακή Πολιτική Επίτροπο Corina Crețu η οποία δήλωσε⁴ ότι η Πολιτική Συνοχής θα συνεχίσει να επενδύει σε όλες τις περιφέρειες, καθώς πολλές από αυτές τις περιφέρειες σε ολόκληρη την Ευρώπη - ακόμη και στα πλουσιότερα κράτη μέλη - αγωνίζονται να επιτύχουν τη βιομηχανική μετάβαση και να καταπολεμήσουν την ανεργία σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία.

Περιφερειακή Πολιτική

Η διάκριση των περιφερειών σε τρεις κατηγορίες, των λιγότερο ανεπτυγμένων, των περιφερειών σε μετάβαση και των περισσότερο ανεπτυγμένων διατηρείται και για την

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-regional-development-cohesion-may2018_en.pdf

² Notre Europe Jacques Delors Institute 'For a regional solidarity Policy after 2020

³ https://ec.europa.eu/greece/news/20180612/eubudget_migration_el

⁴ European Commission - Press release EU budget: Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020, Strasbourg, 29 May 2018

επόμενη περίοδο. Με βάση την διάκριση αυτή τίθενται τρία όρια: το 75%, το 90% και το 90%+ του κκ ΑΕΠ, που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των ποσών επιδοτήσεων που μπορούν να λάβουν από την Πολιτική Συνοχής. Έως σήμερα, αυτό ήταν το μοναδικό κριτήριο για την διάθεση των πόρων στο πλαίσιο της Περιφερειακής Πολιτικής. Η διάθεση των πόρων με το καινούριο ΠΔΠ τροποποιείται: προτείνεται μαζί με το κκ ΑΕΠ να συνυπολογίζονται και πρόσθετες παράμετροι, συγκεκριμένα η ανεργία, η κλιματική αλλαγή και η εισδοχή μεταναστών. Τα κριτήρια αυτά θα σταθμίζονται με προκαθορισμένη βαρύτητα και, εφόσον η πρόταση γίνει δεκτή, θα έχει ως συνέπεια την μεταφορά πόρων προς τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη μέλη, ή σε γεωγραφικούς όρους, από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στις χώρες του νότου. Τέλος, η Επιτροπή προτείνει ένα «δίχτυ ασφάλειας» προς αποφυγή υπερβολικά απότομων μεταβολών στις κατανομές κονδυλίων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη⁵. Η μέθοδος κατανομής των κονδυλίων του Ταμείου Συνοχής δεν αλλάζει, έτσι τα κράτη μέλη που παραμένουν επιλέξιμα για τις χρηματοδοτήσεις του, είναι εκείνα των οποίων το κκ ΑΕΠ είναι χαμηλότερο από το 90% του μέσου όρου της Ένωσης.

Το ενδιαφέρον της Περιφερειακής Πολιτικής εστιάζεται κατά κύριο λόγο⁶ στην

1. Έξυπνη εξειδίκευση μέσω της καινοτομίας, της ψηφιοποίησης, του οικονομικού μετασχηματισμού και της στήριξης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις
2. Βιώσιμη Οικονομική ανάπτυξη, μέσω του περιορισμού των ανθρακούχων εκπομπών και της εφαρμογής της Συμφωνίας του Παρισιού, των επενδύσεων στην ενεργειακή μετάβαση και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας με στόχο την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής
3. Διασύνδεση της Ευρώπης με στρατηγικές μεταφορές και ψηφιακά δίκτυα
4. Μεγαλύτερη εμπλοκή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην διαχείριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων ούτως ώστε η Ένωση να βρίσκεται πιο κοντά στους πολίτες υποστηρίζοντας αναπτυξιακές στρατηγικές υπό την καθοδήγηση τους. Στο ίδιο πλαίσιο επιδιώκεται η ενίσχυση της αστικής διάστασης μέσω της μεταφοράς τουλάχιστον του 6% των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (έναντι 5% που ίσχυε κατά την προηγούμενη περίοδο), δηλαδή 13,5 δισ. ευρώ, προς τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη, με στόχο την εφαρμογή στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης που θα συμφωνούνται με τοπικούς εταίρους.
5. Περισσότερο Κοινωνική Ευρώπη

Το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, όπως και του Ταμείου Συνοχής θα κατευθύνονται στους πρώτους δύο στόχους: μια εξυπνότερη Ευρώπη και μια πιο πράσινη Ευρώπη. Τα κράτη μέλη θα επενδύσουν το 65 %- 85 % των κονδυλίων που λαμβάνουν από τα δύο αυτά ταμεία στις ανωτέρω προτεραιότητες, ανάλογα με τον σχετικό πλούτο τους. Προκειμένου να υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία στον σχεδιασμό των προγραμμάτων, η κατανομή των πόρων ανά στόχο πολιτικής δεν θα

⁵ Oettinger: όχι στην ακραία ανακατανομή κονδυλίων μεταξύ των κρατών-μελών 'Πρέπει να οικοδομήσουμε αυτό το δίχτυ ασφαλείας. Για παράδειγμα, το μέγιστο που να μπορεί να χάσει μια περιοχή να είναι το 30% των πόρων ή η μέγιστη κατανομή που να μπορεί να φτάσει σε μια περιοχή να είναι το 70%' <http://sofokleous10.gr/index.php/europe/item/132130-oettinger>

⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Δελτίο Τύπου, 29 Μαΐου 2018, Η πολιτική για την περιφερειακή ανάπτυξη και τη συνοχή μετά το 2020: Ερωτήσεις και απαντήσεις, Στρασβούργο

πραγματοποιείται πλέον σε περιφερειακό αλλά σε εθνικό επίπεδο. Οι επενδύσεις των δύο Ταμείων θα πρέπει επίσης να συμβάλλουν στην δράση για το κλίμα.

Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Ο ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων⁷ έχει ως στόχο να εξασφαλίσει νέα και αποτελεσματικότερα δικαιώματα για τους πολίτες. Αυτά υπάγονται σε τρεις κατηγορίες:

1. Ίσες ευκαιρίες και πρόσβαση στην αγορά εργασίας
2. Δίκαιοι όροι εργασίας
3. Κοινωνική προστασία και ένταξη

Το σύνολο των Ταμείων που χρηματοδοτούν δράσεις που υπάγονται στις κατηγορίες αυτές επιδιώκεται να συμβάλλουν κατά κύριο λόγο στην αντιμετώπιση των προκλήσεων και των αλλαγών στην αγορά εργασίας.

Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο αλλάζει όνομα σε Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ και σε αυτό συγχωνεύονται κάποια υφιστάμενα ταμεία και προγράμματα. Συγκεκριμένα συγχωνεύονται⁸:

1. Η Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των νέων
2. Το Ταμείο βοήθειας προς τους απόρους
3. Το πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Καινοτομία, και
4. Το πρόγραμμα για την Υγεία

Τα κύρια χαρακτηριστικά που το νέο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ θα έχει, είναι:

1. Θα είναι προσανατολισμένο προς την κάλυψη των κύριων ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων και του Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Εντύπωση προξενεί το γεγονός ότι θα είναι επίσης επιφορτισμένο με την αντιμετώπιση των προκλήσεων που μπορεί να εντοπιστούν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.
2. Οι δράσεις του θα εστιάζονται στην αντιμετώπιση της ανεργίας και της κοινωνικής ένταξης. Τα κράτη με υψηλό ποσοστό ανεργίας νέων θα πρέπει να διαθέτουν τουλάχιστον το 10% της χρηματοδότησης που χορηγεί το ΕΚΤ+ σε μέτρα στήριξης της απασχόλησης των νέων. Μια καινοτομία που εισάγεται είναι η υποχρεωτική χρηματοδότηση, σε ποσοστό τουλάχιστον 25%, μέτρων μακροπρόθεσμης ένταξης των υπηκόων τρίτων κρατών που βρίσκονται νόμιμα στην ΕΕ. Οι χρηματοδοτήσεις αυτές θα δρουν συμπληρωματικά προς τις χρηματοδοτήσεις του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης το οποίο στηρίζει μέτρα βραχυπρόθεσμης ένταξης. Το γεγονός ότι μέρος της χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού

⁷ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en

⁸ https://ec.europa.eu/greece/news/20180530/eubudget_esf_egm_el

Κοινωνικού Ταμείου θα πάει στην ένταξη των μεταναστών, θα αποτελέσει σημείο που θα ενοχλήσει τις χώρες που απομακρύνονται από τις κοινές πολιτικές και επιδιώκουν την μη εφαρμογή των κοινών αποφάσεων.

3. Και στην περίπτωση του νέου Κοινωνικού Ταμείου+ η Επιτροπή προτείνει απλούστευση των διαδικασιών πρόσβασης στις χρηματοδοτήσεις του με μείωση της γραφειοκρατίας.

4. Το Ταμείο θα εστιάσει ακόμη στην στήριξη της υγειονομικής περίθαλψης σε τομείς όπως η ενίσχυση της διασυννοριακής ετοιμότητας, η ψηφιοποίηση της υγείας και της περίθαλψης, η στήριξη της νομοθεσίας της ΕΕ για την υγεία κ.ά.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση

Η κοινωνική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύεται ακόμη με την αναθεώρηση του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση⁹. Ο προϋπολογισμός του για την ερχόμενη επταετία θα είναι 1,6 δισ. ευρώ και θα αναθεωρηθεί ώστε να μπορεί να παρεμβαίνει αποτελεσματικότερα για τη στήριξη των εργαζομένων που έχασαν τη δουλειά τους. Σύμφωνα με τον ισχύοντα έως σήμερα κανονισμό, οι εργαζόμενοι μπορούν να λάβουν στήριξη από το Ταμείο μόνον όταν η απόλυσή τους οφείλεται σε αλλαγές στη δομή του εμπορίου ή σε επιπτώσεις της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης. Σε αυτούς προστίθενται και νέοι λόγοι όπως οι σχετιζόμενοι με αναδιάρθρωση, όπως ο αυτοματισμός, ή η ψηφιοποίηση.

Ταμείο για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα και τις Αξίες

Η Επιτροπή προτείνει την ίδρυση ενός νέου Ταμείου για τη Δικαιοσύνη, τα Δικαιώματα και τις Αξίες. Οι πιστώσεις από τον προϋπολογισμό που προτείνονται για το ταμείο ανέρχονται σε 947 εκατ. ευρώ για την 7ετία, εκ των οποίων 642 εκατ. ευρώ για το πρόγραμμα των δικαιωμάτων και των αξιών και 305 εκατ. ευρώ για το πρόγραμμα της δικαιοσύνης¹⁰. Έναυσμα για την συγκεκριμένη πρόταση ήταν το γεγονός ότι οι Ευρωπαϊκές κοινωνίες βρίσκονται αντιμέτωπες με τον εξτρεμισμό, τον ριζοσπαστισμό και τους διαχωρισμούς. Ζητούμενο είναι το νέο Ταμείο να συμβάλλει στην καταπολέμηση των ανισοτήτων και των διακρίσεων καθώς και στην καλύτερη προστασία των παιδιών, και να βελτιώσει τη δικαστική συνεργασία για καλύτερη αντιμετώπιση της εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας. Η δημιουργία του νέου Ταμείου επιδιώκει να απλοποιήσει την ισχύουσα κατάσταση δηλαδή την ύπαρξη διαφορετικών προγραμμάτων (στα οποία δεν αποκλείονται οι επικαλύψεις όπως πχ στην περίπτωση της Ιθαγένειας που ρυθμίζεται από δύο διαφορετικά προγράμματα).

Το Ταμείο θα χρηματοδοτεί δύο διακριτά προγράμματα, τα προγράμματα «Δικαιώματα και αξίες» και «Δικαιοσύνη». Το συνολικό ποσό που διατίθεται στο νέο Ταμείο είναι περίπου ισοδύναμο με το αντίστοιχο ποσό που διατίθεται στα διαφορετικά προγράμματα κατά την προηγούμενη δημοσιονομική περίοδο. Στόχος του προγράμματος «Δικαιώματα και αξίες» είναι η προστασία και η προαγωγή των δικαιωμάτων και των αξιών όπως κατοχυρώνονται στις Συνθήκες της ΕΕ, μεταξύ άλλων με τη στήριξη των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου να διατηρηθούν οι ανοικτές, δημοκρατικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνίες. Σκοπός του προγράμματος «Δικαιοσύνη» είναι να συμβάλλει στην περαιτέρω

⁹ https://ec.europa.eu/greece/news/20180530/eubudget_esf_egm_el

¹⁰ COM/2018/321 final

ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης βασισμένου στο κράτος δικαίου, την αμοιβαία αναγνώριση και την αμοιβαία εμπιστοσύνη.

Βιβλιογραφία

Ανδρικοπούλου Ε. 'Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση' εκδ. Θεμέλιο 1995

Bianchi G. 'I.M.P. An appraisal of planning design' Joint programme on regional sciences studies in Southern Europe, Faro Portugal 1990

Γιώτη-Παπαδάκη Ο. 'Ευρωπαϊκή Πολιτική ολοκλήρωση και Πολιτικές αλληλεγγύης' εκδ. Κριτική 2004

Haas E. 'The uniting of Europe. Political and economic forces' Stanford University Press 1958

Harvie Christopher 'The rise of regional Europe' Routledge London 1994

Jeffery C. 'The regional dimension of the European Union' Frank Cass London 2001

Μούσης Ν. 'Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική' εκδ. Παπαζήση 2003

McDonald F., Dearden S.(ed) 'European economic integration' Longman 1999Wagstaff Peter (ed) 'Regionalism in the European Union' Intellect-England 1999

Myrdal G. 'Economic theory and underdevelopment region' Methuen London 1957

Σκούντζος Θ. 'Θεσμοί και Πολιτικές Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης' εκδ. Σταμούλης 1998

Στεφάνου Κ. 'Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση Πολιτικές κα Δυναμική της Ολοκλήρωσης' εκδ. Α. Σάκκουλα 1999

Stilwell F. 'Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική' εκδ. Σάκκουλα 1972

