

Η μετεξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ μετά τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης

Δημήτρης Καλλιώρας

Καθηγητής Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
e-mail: dkallior@uth.gr

Αλέκος Κρητικός

Ειδικός Σύμβουλος ΕΛΙΑΜΕΠ, πρώην Στέλεχος Ευρωπαϊκής Επιτροπής,
e-mail: alekoskritikos@gmail.com

Περίληψη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αποτελεί μοναδική περίπτωση υπερεθνικού οργανισμού ο οποίος αναλαμβάνει ρητή δέσμευση για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής και για την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Η από μέρους της ΕΕ άσκηση περιφερειακής πολιτικής – και επέκεινα της Πολιτικής Συνοχής - αφενός μεν αποτελεί το αντιστάθμισμα (ή το συμπλήρωμα) της δημιουργίας και λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, καθώς και άλλων εμβληματικών ευρωπαϊκών πολιτικών, αφετέρου δε συνιστά απτή εκδήλωση (κοινοτικής) αλληλεγγύης. Το άρθρο ανατρέχει στη μέχρι σήμερα εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, και ακολούθως της Πολιτικής Συνοχής, προσπαθεί, εξάγοντας συμπεράσματα από τη μέχρι σήμερα εμπειρία, να διαβλέψει τη μετεξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής μετά τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης και καταλήγει με τη διαμόρφωση σκέψεων, την ανάδειξη προβληματισμών και τη διατύπωση προτάσεων. Στόχος του άρθρου είναι η ζύμωση ιδεών για ένα ζήτημα εξέχουσας σπουδαιότητας το οποίο, ωστόσο, δεν έχει κατανοηθεί πλήρως..

Λέξεις κλειδιά: ΕΕ, Πολιτική Συνοχής, Ταμείο Ανάκαμψης

Δεκέμβριος 2023

1. Πολιτική Συνοχής και Περιφερειακή Πολιτική - Αναγκαιότητα και Στόχοι*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)¹ αποτελεί μοναδική περίπτωση υπερεθνικού οργανισμού ο οποίος αναλαμβάνει ρητή δέσμευση² για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής. Η από μέρους της ΕΕ άσκηση περιφερειακής πολιτικής – και επέκεινα της Πολιτικής Συνοχής - έχει δύο κύριες γενεσιουργούς αιτίες: αφενός μεν αποτελεί το αντιστάθμισμα (ή το συμπλήρωμα) της πολιτικής για την ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς (Ανδρικοπούλου 1995, Πετράκος και Ψυχάρης 2016, Μούσης 2018), καθώς και άλλων εμβληματικών ευρωπαϊκών πολιτικών, αφετέρου δε συνιστά απτή εκδήλωση (κοινοτικής) αλληλεγγύης (Mitsos 1993, Γετίμης 2000). Επί της ουσίας, πρόκειται για το «ορατό χέρι της αγοράς» το οποίο αποσκοπεί στην εξισορρόπηση (εναρμόνιση) της αναπτυξιακής διαδικασίας προϊούσης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Hübner 2008: 3).

Η έννοια της συνοχής, έστω και χωρίς να κατονομάζεται, απαντάται ήδη στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης υπό τη μορφή της μέριμνας για την αρμονική ανάπτυξη της ΕΕ και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Μέχρι την εισαγωγή του όρου «συνοχή» μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ)³, η Πολιτική Συνοχής εκφραζόταν ως περιφερειακή πολιτική της ΕΕ. Η στενή σχέση μεταξύ των δύο όρων επιβεβαιώθηκε τόσο στην ΕΕΠ (άρθρο 130Α) όσο και στην εν ισχύ Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 174). Εκεί υπαγορεύεται μεν ότι «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», αλλά αμέσως παρακάτω, στο ίδιο άρθρο, προκειμένου να διευκρινισθεί ότι η Πολιτική Συνοχής πρέπει να εστιάζει στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, προστίθεται ότι «η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών».

Οι δύο όροι (περιφερειακή πολιτική της ΕΕ – Πολιτική Συνοχής) εξακολουθούν μέχρι και σήμερα να έχουν, στην πράξη, σχεδόν ταυτόσημο περιεχόμενο (Κρητικός 2021). Η ταύτιση αυτή, ωστόσο, αμφισβητείται από την έλευση του Ταμείου Ανάκαμψης. Οι κύριες γενεσιουργοί αιτίες της μέχρι σήμερα περιφερειακής πολιτικής (ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς και εκδήλωση κοινοτικής αλληλεγγύης) συνυπάρχουν σε μια σχέση

* Το άρθρο βρίσκεται αναρτημένο στον ιστότοπο της διαΝΕΟσις (<https://www.dianeosis.org/2023/07/i-metekseliksi-tis-politikis-synoxis-stin-ee-meta-ti-systasi-tou-tameioy-anakampsis/>).

¹ Εφεξής, η ΕΕ αναφέρεται και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ).

² Βλ. ενδεικτικά το Άρθρο 2 της Συνθήκης της Ρώμης (1957), το Άρθρο 130 της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992), το Άρθρο 158 της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997) και τις σχετικές τροποποιητικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας (2007) (https://europa.eu/european-union/law/treaties_el).

³ Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-single-european-act.html>.

άλλοτε συμπληρωματικότητας και άλλοτε αντίθεσης. Η εν λόγω συνύπαρξη υποκρύπτει, συχνά, ένα ευρύτερο φάσμα γενεσιουργών αιτιών οι οποίες συνθέτουν και ένα ευρύτερο φάσμα ετερογενών στόχων: από τους πιο «υψηλούς», όπως η δικαιοσύνη και η διευρωπαϊκή αλληλεγγύη, μέχρι τους πιο «πεζούς», όπως η παραχώρηση «αποζημιώσεων» σε κάποιες χώρες προκειμένου να συναινέσουν σε έναν τελικό συμβιβασμό (Κρητικός 2021). Η διαχρονική συνύπαρξη όλων αυτών των γενεσιουργών αιτιών και ετερογενών στόχων είναι, πάντως, αυτή η οποία επέτρεψε στην Πολιτική Συνοχής - και στην κύρια έκφρασή της που είναι η περιφερειακή πολιτική - να εξελιχθεί σε μια εμβληματική ευρωπαϊκή πολιτική που επί πολλά έτη καταλαμβάνει, με μικρές αυξομειώσεις, περί το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η ίδια συνύπαρξη αιτιών και στόχων είναι όμως και αυτή η οποία οδήγησε στη σύνδεση του στόχου της άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων, ιδιαίτερη με την εξυπηρέτηση άλλων στόχων και πολιτικών, όπως η «στρατηγική της Λισαβόνας» και η «Ευρώπη 2020», αλλά και στην υποχρέωσή της να αφιερώνει το μεγαλύτερο μέρος των πόρων της σε μεγάλους στόχους της ΕΕ, όπως είναι η πράσινη ανάπτυξη και ο ψηφιακός μετασχηματισμός, όχι όμως κατ' ανάγκην και στις προτεραιότητες των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών (Κρητικός 2021).

Η περιφερειακή πολιτική *per se* δύναται να οριστεί ως «το σύνολο των παρεμβάσεων που επιδιώκουν την ενίσχυση της ποιότητας και της επάρκειας των παραγωγικών και κοινωνικών υποδομών, του κεφαλαίου και των ανθρώπινων πόρων αλλά και των δομών και μηχανισμών διοίκησης περιοχών με αναπτυξιακή υστέρηση, ώστε να βελτιωθούν οι παραγωγικές τους εξειδικεύσεις και να ενισχυθούν ή να διευρυνθούν τα ανταγωνιστικά τους πλεονεκτήματα» (Πετράκος 2005:100). Επί της αρχής, το πρόβλημα το οποίο καλείται να θεραπεύσει η περιφερειακή πολιτική είναι η (σωρευτικά) χωρική ασυμμετρία της αναπτυξιακής διαδικασίας (Αρτελάρης και Καλλιώρας 2018). Ανεξαρτήτως του αν και κατά πόσο οι δυνάμεις της αγοράς τείνουν, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, να λειτουργούν εξισοροπητικά (βλ. ενδεικτικά: Heckscher 1919/1991, Ohlin 1933, Samuelson 1949, Solow 1956, Swan 1956, Borjas 1989), η ανάπτυξη ως διαδικασία είναι, τουλάχιστο σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, αυτοτροφοδοτούμενη και χωρικά επιλεκτική (βλ. ενδεικτικά: Perroux 1955, Myrdal 1957, Hirschmann 1958, Romer 1986, Krugman 1991).

Ωστόσο, η επίτευξη της χωρικής εξισορρόπησης της αναπτυξιακής διαδικασίας αποτελεί αναγκαία αλλά όχι και ικανή συνθήκη προκειμένου η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής να καθίσταται αποδεκτή και επιθυμητή. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το αίτημα περί ισότητας εξαρτάται από το σύστημα αξιών της εκάστοτε κοινωνίας ενώ το αίτημα για ανάπτυξη είναι διαχρονικά καθολικό (Πετράκος και Ψυχάρης 2016), συνάγεται ότι η

άσκηση της περιφερειακής πολιτικής καθίσταται επιθυμητή εφόσον αυτή υποβοηθά, ή τουλάχιστον δεν αντιστρατεύεται, την επίτευξη της μεγέθυνσης⁴.

Καθίσταται σαφές ότι η περιφερειακή πολιτική καλείται να επιτύχει αφενός τον στόχο της εξισορρόπησης και αφετέρου τον στόχο της μεγέθυνσης, σε αναλογίες οι οποίες συναρτώνται από τις εκάστοτε (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές) συνθήκες άσκησης της (Αρτελάρης και Καλλιώρας 2018). Οι στόχοι αυτοί αποτελούν, επί της ουσίας, και τα κριτήρια τα οποία καλείται να πληροί η περιφερειακή πολιτική προκειμένου η άσκησης της να είναι κοινωνικά αποδεκτή και οικονομικά επιθυμητή. Το κριτήριο της εξισορρόπησης επιδιώκει την ελαχιστοποίηση των διαφορών σε όρους περιφερειακού (κατά κεφαλήν) ΑΕΠ (και ευημερίας, ευρύτερα), για δεδομένο εθνικό⁵ ΑΕΠ. Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του εθνικού ΑΕΠ (και της ευημερίας, ευρύτερα), με δεδομένους παραγωγικούς πόρους και τεχνολογία. Στο φόντο αυτής της στοχοθέτησης, τίθεται το διαρκές ερώτημα αναφορικά με το αν, κατά πόσο και υπό ποιες προϋποθέσεις η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ (υπό τη σημερινή μορφή της ως Πολιτική Συνοχής) είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις αναπτυξιακές ανασχές και να διευρύνει τις αναπτυξιακές δυνατότητες των επιμέρους χωρικών ενοτήτων της.

Το άρθρο ανατρέπει στην εξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής και της κυριότερης έκφρασής της, δηλαδή της περιφερειακής πολιτικής, αντλώντας συμπεράσματα τα οποία συμβάλλουν τόσο στην καλύτερη κατανόησή της όσο και στη διαμόρφωση σκέψεων, στην ανάδειξη προβληματισμών και στην κατάθεση προτάσεων για τη μετεξέλιξη της μετά τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης. Στόχος του άρθρου είναι η ζύμωση ιδεών για ένα ζήτημα εξέχουσας σπουδαιότητας το οποίο, ωστόσο, δεν έχει κατανοηθεί πλήρως. Η πρώτη (παρούσα) ενότητα του άρθρου αναφέρεται στην αναγκαιότητα και στους στόχους της άσκησης περιφερειακής πολιτικής, κάνοντας ιδιαίτερη μνεία στον όρο της συνοχής. Η δεύτερη ενότητα επιχειρεί μια ιστορική αναδρομή της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ από το 1957 και εντεύθεν. Η τρίτη ενότητα επικεντρώνεται στην ύστερη περίοδο διαμόρφωσης της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, από το 2020 και εντεύθεν, η οποία οριοθετείται από τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης. Η τέταρτη (τελευταία) ενότητα του άρθρου παραθέτει σκέψεις, προβληματισμούς και προτάσεις στην κατεύθυνση της αναζήτησης μιας αναθεωρημένης Πολιτικής Συνοχής.

⁴ Η μεγέθυνση, ως όρος, συνοψίζεται στη θετική μεταβολή του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και η επίτευξή της αποτελεί αναγκαία – αλλά όχι, απαραίτητα, ικανή – συνθήκη για την επίτευξη της ανάπτυξης. Η ανάπτυξη εμπεριέχει τη μεγέθυνση (Pearce κ.ά. 1989), και, ως έννοια, είναι δυναμική και χρήζει ταυτοποίησης (Αρτελάρης και Καλλιώρας 2018).

⁵ Εν προκειμένω, στην περίπτωση της ΕΕ, η αναφορά γίνεται στο ευρωπαϊκό ΑΕΠ.

2. Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ιστορική Αναδρομή

Η περίοδος εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ διακρίνεται, διασταλτικά, σε τέσσερις (4) επιμέρους περιόδους⁶: (α) από το 1957 μέχρι και το 1974, (β) από το 1975 μέχρι και το 1988, (γ) από το 1989 μέχρι και το 2019, και (δ) από το 2020 και εντεύθεν.

Η περίοδος 1957-1974 ξεκινά με την ίδρυση της ΕΟΚ και δύναται να χαρακτηριστεί ως περίοδος «κυοφορίας» της περιφερειακής πολιτικής. Πρόκειται, συνεπώς, για μια πρώιμη φάση κατά την οποία τίθενται οι βάσεις για την οικοδόμηση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ με την ανάδειξη του ζητήματος (προβλήματος) των περιφερειακών ανισοτήτων. Κατά την περίοδο αυτή, η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής προκύπτει εμμέσως, με τη θέσπιση εξαιρέσεων από τους κανόνες ανταγωνισμού για κρατικές ενισχύσεις, με τη χρηματοδότηση δράσεων τόνωσης της απασχόλησης, από μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ)⁷ και με τη δυνατότητα χορήγησης δανείων, από μέρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ)⁸, για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Η περίοδος 1975-1988 ξεκινά με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)⁹, το 1975, γεγονός το οποίο επιτρέπει τη σταδιακή διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.¹⁰ Βάσει του κανονισμού λειτουργίας του ΕΤΠΑ, η κοινοτική περιφερειακή πολιτική συμπληρώνει – και δεν υποκαθιστά – τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές και συντονίζει την περιφερειακή δράση των κοινών πολιτικών και χρηματοδοτικών μέσων της κοινότητας. Επιλέξιμες είναι οι περιοχές οι οποίες περιλαμβάνονται στα εθνικά συστήματα περιφερειακών ενισχύσεων. Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση γίνεται *ad hoc*, στη βάση μεμονωμένων σχεδίων τα οποία αποφασίζει και υλοποιεί κάθε κράτος-μέλος χωρίς τη συμμετοχή περιφερειακών Αρχών, και λαμβάνει τη μορφή επιστρεπτέας δαπάνης σε ποσοστό που κυμαίνεται από το 30% ως και το 50%. Καθίσταται σαφές ότι, πρακτικά, το ΕΤΠΑ περιορίζεται σε απλή μεταφορά

⁶ Για ενδελεχή ιστορική αναδρομή βλ. Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης (2016), Πετράκος και Ψυχάρης (2016), Αρτελάρης και Καλλιώρας (2018) και Κρητικός (2021 και 2022). Είναι σαφές ότι η οριοθέτηση των περιόδων εμπεριέχει, ως προς την ακρίβειά της, και το υποκειμενικό στοιχείο.

⁷ Το ΕΚΤ αποτελεί το Διαρθρωτικό Ταμείο της ΕΕ το οποίο χρηματοδοτεί (κυρίως) δράσεις τόνωσης της απασχόλησης.

⁸ Η ΕΤΕ ανήκει από κοινού στα κράτη-μέλη της ΕΕ. Δανειζόμενη από τις κεφαλαιαγορές, η ΕΤΕ χορηγεί, με ευνοϊκούς όρους, δάνεια για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών οι οποίες προάγουν τους στόχους της ΕΕ. Βλ. Drevet (2008).

⁹ Το ΕΤΠΑ αποτελεί το Διαρθρωτικό Ταμείο της ΕΕ το οποίο χρηματοδοτεί (κυρίως) δράσεις υλοποίησης υποδομών.

¹⁰ Τούτο ισχύει παρότι η ίδρυση του ΕΤΠΑ εκπορεύεται περισσότερο από την ανάγκη ανταπόκρισης στην πετρελαϊκή κρίση του 1973 και από την ανάγκη επίτευξης δημοσιονομικής συναίνεσης με το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) και λιγότερο από την ανάγκη άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων (Κρητικός 2021 και 2022).

πόρων οι οποίοι, ωστόσο, χρησιμοποιούνται υποχρεωτικά και αποκλειστικά για ορισμένες κατηγορίες κρατικών δαπανών.

Ο συντονισμός των περιφερειακών πολιτικών επιχειρείται να εισαχθεί μέσω της απαίτησης για εκπόνηση εθνικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης. Πρόκειται, ωστόσο, για μια αναιμική προσπάθεια καθώς η χρηματοδότηση από μέρους του ΕΤΠΑ αναλώνεται στον καθορισμό ποσοστώσεων δίχως να διενεργείται κάποια ουσιαστική παρέμβαση στο περιεχόμενο των εθνικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης.¹¹ Προϊόντος του χρόνου, ωστόσο, καταγράφεται μία, έστω και μικρής έκτασης, διαφοροποίηση με την καταρχάς¹² δέσμευση ενός ποσοστού 5% των πόρων του ΕΤΠΑ για τη χρηματοδότηση ειδικών προγραμμάτων «εκτός ποσόστωσης». Τα εν λόγω ειδικά προγράμματα αποσκοπούν στην άμβλυνση των περιφερειακών επιπτώσεων των κοινοτικών πολιτικών και εκπονούνται έπειτα από εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ομόφωνη έγκρισή τους από το Συμβούλιο. Πρόκειται για τις απαρχές της κατάργησης του «μονοπωλίου» των κρατών-μελών στην υλοποίηση του περιφερειακού σχεδιασμού¹³ που συνεχίστηκε, χωρίς, ωστόσο, ιδιαίτερη επιτυχία, με την εισαγωγή των «Κοινοτικών Προγραμμάτων» και των «Εθνικών Προγραμμάτων Κοινοτικού Ενδιαφέροντος».

Η κατά προγράμματα προσέγγιση στον περιφερειακό σχεδιασμό συστηματοποιείται με την έγκριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), το 1985. Τα ΜΟΠ αφορούν το σύνολο της Ελλάδας, τη νότια Ιταλία και τη νότια Γαλλία και αποτελούν κοινοτική «απάντηση» στο αίτημα της Ελλάδας για τη χορήγηση πλαισίου ειδικού καθεστώτος¹⁴, κατευασμό στις ανησυχίες της Ιταλίας και της Γαλλίας για την επικείμενη ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην ΕΟΚ, και «γενική πρόβα» για τη μετέπειτα γενικευμένη εισαγωγή της κατά προγράμματα προσέγγισης, μέσω της θέσπισης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) (Κρητικός 2021 και 2022). Οι καινοτομίες των ΜΟΠ συνίστανται στην απαίτηση για την εκπόνηση πολυετών ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης, στην εισαγωγή της αρχής της εταιρικής σχέσης (με τη συμμετοχή των περιφερειακών Αρχών και των ενδιαφερόμενων μερών¹⁵ στο σχεδιασμό, στην υλοποίηση και στην αξιολόγηση των προγραμμάτων) και στην

¹¹ Όπως σημειώνει ο Drevet (2008: 56), κατά την περίοδο αυτή το ΕΤΠΑ είναι ένα ταμείο «ολίγον ευρωπαϊκό και όχι πολύ περιφερειακό».

¹² Σταδιακά, οι εν λόγω δεσμεύσεις ανήλθαν μέχρι και στο ποσοστό του 20%.

¹³ Η καταγεγραμμένη εμπειρία της υλοποίησης των ειδικών προγραμμάτων «εκτός ποσόστωσης» διέπεται από βραδύτητα, με συνακόλουθες αρνητικές επιπτώσεις ως προς την καθαυτή ποιότητα των παρεμβάσεων (Κρητικός 2021 και 2022). Πρόκειται για «παιδική ασθένεια» η οποία αντιμετωπίστηκε πλημμελώς, με, αναπόφευκτο, αποτέλεσμα την παγίωσή της.

¹⁴ Το εν λόγω αίτημα συνίσταται αφενός στην εξαίρεση από τους κανόνες της «κοινής αγοράς» για ένα εύλογο χρονικό διάστημα και αφετέρου στην αύξηση της οικονομικής βοήθειας από μέρους της Κοινότητας. Το αίτημα υπερβλήθη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1982 με τη μορφή ειδικού σχεδίου (αποκαλούμενο και ως «μνημόνιο»).

¹⁵ Ενδεικτικά: τοπικές Αρχές.

ανάθεση ενισχυμένων αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2016, Χριστοφάκης 2021, Κρητικός 2021 και 2022).

Το 1986 θεσπίζεται η ΕΕΠ η οποία αποτελεί προγραμματικό πλαίσιο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και στρατηγικό σχέδιο για την ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου (Ιωακείμης 1988, Καμχής 2007). Με τη θέσπιση της ΕΕΠ, η Πολιτική Συνοχής θεσμοθετείται ως επίσημη πολιτική της ΕΕ. Η εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής συνδέεται άμεσα με την επίτευξη της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής¹⁶ μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, ως αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου της ενιαίας αγοράς (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2016, Αρτελάρης και Καλλιώρας 2018). Η ΕΕΠ αναδεικνύει την αντίληψη ότι η ενιαία αγορά δύναται να επιφέρει διαφοροποιημένες χωρικές επιδράσεις (Benko και Lipietz 1992, Heinelt και Petzold 2018), ως αποτέλεσμα της αδυναμίας της αγοράς να δημιουργήσει συνθήκες βέλτιστου οικονομικού χώρου (Starrett 1978). Η αντίληψη αυτή αποτελεί και το προσδιοριστικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων η οποία λαμβάνει χώρα το 1988.

Η μεταρρύθμιση σηματοδοτεί την από, επί της ουσίας, μηδενική βάση αναθεώρηση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ καθώς εισάγει ρηξικέλευθες καινοτομίες (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2016, Κρητικός 2021 και 2022). Οι επιλέξιμες περιοχές ορίζονται στη βάση κοινοτικών – και όχι εθνικών – κριτηρίων και οι παρεμβάσεις επικεντρώνονται σε συγκεκριμένους στόχους. Η χρηματοδότηση παύει να γίνεται στη βάση μεμονωμένων σχεδίων καθώς γενικεύεται η κατά προγράμματα προσέγγιση στον περιφερειακό σχεδιασμό. Καθιερώνεται η αρχή της εταιρικής σχέσης και εισάγεται η αρχή της προσθετικότητας η οποία εδράζεται στον κανόνα ότι τα κοινοτικά κονδύλια συμπληρώνουν – και δεν υποκαθιστούν – τα αντίστοιχα εθνικά. Η μεταρρύθμιση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι αυτή η οποία μετατρέπει την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ «από μια πολιτική υποστηρικτική των εθνικών περιφερειακών πολιτικών σε μια αληθινά ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική» (Καμχής 2007: 80).

Η περίοδος 1989-2019 συνιστά την «αλλαγή παραδείγματος» (Καμχής 2007: 80) στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αποκτά βαρύνοντα ρόλο. Τούτο ισχύει παρά τη μη επιτυχημένη απόπειρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – και δη της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής – να δημιουργήσει ένα ενιαίο Διαρθρωτικό Ταμείο.¹⁷ Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική συνδέεται οργανικά με τις περιφερειακές πολιτικές των κρατών-μελών της ΕΕ και ο προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο ανάπτυξης του ευρωπαϊκού

¹⁶ Η διάσταση της εδαφικής συνοχής εισήχθη με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, το 2007.

¹⁷ Η μη επιτυχημένη απόπειρα δημιουργίας ενός ενιαίου Διαρθρωτικού Ταμείου συνετέλεσε, εν πολλοίς, στην παγίωση της βραδείας υλοποίησης των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης, με τις συνακόλουθα αρνητικές επιπτώσεις ως προς την καθαυτή ποιότητα των παρεμβάσεων.

χώρου. Στην κατεύθυνση αυτή, εισάγεται ο πολυετής προγραμματισμός (προγραμματικές περιόδους) και διαμορφώνονται αντίστοιχα πολυετή προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Τα προγράμματα αυτά αναφέρονται στις προγραμματικές περιόδους 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 και 2021-2027.¹⁸ Στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου τίθεται ο στρατηγικός στόχος βάσει του οποίου γίνεται ο προγραμματισμός των δράσεων και αναμορφώνονται οι κανονισμοί οι οποίοι διέπουν τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων. Εντός της εκάστοτε προγραμματικής περιόδου κατανέμονται οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων¹⁹ (οι οποίοι έχουν αυξηθεί δραστικά) και διαμορφώνεται η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης με γνώμονα το στρατηγικό στόχο ο οποίος έχει τεθεί.

Από το 1989, με την έναρξη της πρώτης προγραμματικής περιόδου (Α' ΚΠΣ), και εντεύθεν έχει καθιερωθεί ο όρος «συνοχή» (όπως αυτός απορρέει από την ΕΕΠ) προκειμένου να αποδοθεί επαρκέστερα ο εμπλουτισμός του περιεχομένου της περιφερειακής πολιτικής. Βεβαίως, ο όρος «συνοχή», καίτοι πληρέστερος του όρου «σύγκλιση», ο οποίος παραπέμπει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων²⁰, εμπεριέχει εγγενείς δυσκολίες τόσο ως προς τον ορισμό του όσο και ως προς την αποτίμησή του.²¹ Το γεγονός αυτό επιτρέπει την εισχώρηση του πολιτικού στοιχείου στη διαμόρφωση του περιεχομένου του (Hooghe και Keating 1994). Δύναται να ειπωθεί ότι η επίτευξη της σύγκλισης αποτελεί αναγκαία – αλλά όχι απαραίτητα ικανή – συνθήκη για την επίτευξη της συνοχής.

Στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης άσκησης της Πολιτικής Συνοχής, προκρίνεται, αρχής γενομένης από την προγραμματική περίοδο 2014-2020, η προσέγγιση της άσκησης τοποκεντρικών, χωρικά στοχευμένων και με ολοκληρωμένο χαρακτήρα, πολιτικών ανάπτυξης (Barca 2009, Garcilazo κ.ά. 2010, Farole κ.ά. 2011, Barca κ.ά. 2012). Η άσκηση περιφερειακής πολιτικής υπό το πρίσμα της τοποκεντρικής προσέγγισης εδράζεται αφενός στην αναγνώριση της σπουδαιότητας του γεωγραφικού πλαισίου και δη των κοινωνικών, πολιτισμικών και θεσμικών εκφάνσεων του και αφετέρου στην παραδοχή της έλλειψης επαρκούς γνώσης για τα χωρικά εντοπισμένα αναπτυξιακά ζητήματα από μέρους των υπερκείμενων φορέων σχεδιασμού και άσκησης πολιτικής εξαιτίας της έλλειψης (επαρκούς) σύμπλεξης με τους οικείους υποκείμενους δρώντες και φορείς. Η τοποκεντρική προσέγγιση στην άσκηση της περιφερειακής πολιτικής προτάσσει την αντιμετώπιση των αναπτυξιακών ανασχέσεων και τη

¹⁸ Πρόκειται για τα ΚΠΣ (Α' ΚΠΣ: 1989-1993, Β' ΚΠΣ: 1994-1999, Γ' ΚΠΣ: 2000-2006), το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) (2007-2013), το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) (2014-2020) και το Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) (2021-2027).

¹⁹ Για στατιστικούς λόγους, η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (EUROSTAT) έχει προβεί στην κατάτμηση του ευρωπαϊκού χώρου σε «εδαφικές στατιστικές μονάδες» (NUTS). Η κατανομή των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων γίνεται στο επίπεδο NUTS 2, με πρωταρχικό κριτήριο το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάθε περιφέρειας (σε αντιπαραβολή με τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο).

²⁰ Οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ οξύνθηκαν ιδιαίτερα έπειτα από την προς ανατολάς διεύρυνσή της το 2004 και το 2007 (Petraκος κ.ά., 2005α, Petraκος κ.ά., 2005β, Artelaris κ.ά. 2010, Kallioras, 2010)

²¹ Τούτο ισχύει ιδιαίτερα για την εδαφική διάσταση της συνοχής (Karanika και Kallioras 2018).

διερεύνηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων επιμέρους χωρικών ενοτήτων (υπο-περιφερειακές, δια-περιφερειακές, αστικές, αγροτικές, αστικές-αγροτικές) στη βάση συνδυασμού παρεμβάσεων και με πρωτοβουλία των τοπικών αναπτυξιακών φορέων (Πετράκος και Ψυχάρης 2016). Το ΕΣΠΑ παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησης (καινούριων) εργαλείων τα οποία μετουσιώνουν το θεωρητικό κατασκεύασμα της τοποκεντρικής προσέγγισης σε πραγματικές δράσεις Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης (ΟΧΑ). Τα εργαλεία της ΟΧΑ συνοψίζονται στην Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ), στη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ) και στην Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση (ΟΧΕ) και ορίζουν μια σειρά από παραμέτρους (τύποι και κριτήρια επιλογής χωρικών ενοτήτων, περιεχόμενο και κριτήρια αξιολόγησης πολιτικών, στόχοι, προτεραιότητες και χρηματοδότηση δράσεων) καθώς και τις συνέργειες με τις δράσεις των οικείων προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης (Ασπρογέρακας 2016, Πετράκος και Ψυχάρης 2016, Ασπρογέρακας και Καλλιώρας 2020).

Η περίοδος από το 2020 και εντεύθεν σηματοδοτείται από τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης. Πρόκειται για τον κεντρικό πυλώνα του χρηματοδοτικού μέσου «Επόμενη Γενιά Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΕΓΕΕ) το οποίο δημιουργήθηκε ως ανταπόκριση στην ανάγκη για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημικής κρίσης του κορονοϊού (COVID-19). Αποτελώντας έμμεση, πλην σαφή, ομολογία περί των ανεπαρκειών της αγοράς – οι οποίες είχαν καταδειχθεί ήδη κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, 2008-2015 (Petrakos κ.ά. 2021) – και των αδυναμιών της μέχρι τότε Πολιτικής Συνοχής, η σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης δύναται να σηματοδοτήσει τη μετεξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής και συνιστά άλμα προς την κατεύθυνση της δημοσιονομικής ενοποίησης της ΕΕ.

3. Η Ύστερη Περίοδος Διαμόρφωσης της Πολιτικής Συνοχής: Η Σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης

Το 2020 δημιουργείται το χρηματοδοτικό μέσο ΕΓΕΕ με προϋπολογισμό €750 δισ.²² (de la Porte και Jensen 2021) ως ανταπόκριση στην ανάγκη για την αποκατάσταση της οικονομικής και κοινωνικής ζημίας η οποία προκλήθηκε εξαιτίας της πανδημικής κρίσης του κορονοϊού (COVID-19) (Celi κ.ά. 2020, Conte κ.ά. 2021, McCann κ.ά. 2021). Το ποσό αυτό προέρχεται από δάνεια τα οποία συνάπτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με την αποπληρωμή να προβλέπεται να γίνει με ίδιους πόρους της ΕΕ. Η λήψη των δανειακών πόρων – η οποία εκτινάσσει το ύψος του προϋπολογισμού της ΕΕ στο ιστορικά υψηλό 2% επί του ΑΕΠ της – συνιστά την εν τοις πράγμασι έκδοση ευρωομολόγου (Christie

²² Σε σταθερές τιμές 2018. Το ίδιο ισχύει και για τα μεγέθη τα οποία παρατίθενται εν συνεχεία.

κ.ά. 2021) (αν και κάτι τέτοιο, για πολιτικούς λόγους, δεν ομολογείται) καθώς συνιστά την έκδοση αμοιβαίου χρέους. Από τους πόρους του ΕΓΕΕ, τα €390 δισ. πρόκειται να διατεθούν ως επιχορηγήσεις και τα €360 δισ. ως δάνεια. Οι πόροι του ΕΓΕΕ είναι άμεσα συνδεδεμένοι με τους αντίστοιχους του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) 2021-2027.²³ Κεντρικός πυλώνας του ΕΓΕΕ είναι ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ευρύτερα αποκαλούμενος: Ταμείο Ανάκαμψης) στον οποίο αντιστοιχούν χρηματικοί πόροι ύψους €672,5 δισ. (€312,5 δισ. επιχορηγήσεις και €360 δισ. δάνεια).²⁴

Το Ταμείο Ανάκαμψης δύναται να θεωρηθεί και ως πειραματισμός από μέρους της ΕΕ καθώς δύναται να εξελιχθεί σε μία καθιερωμένη πρακτική στο βαθμό που η απορρόφηση των πόρων του αφενός συμβεί με ομαλό τρόπο και αφετέρου επιφέρει πολλαπλασιαστικά οφέλη στους αποδέκτες τους. Οι ρυθμίσεις για τη λειτουργία του Ταμείου Ανάκαμψης είναι, αδιαμφισβήτητα, ρηξικέλευθες παρότι η κατανομή των πόρων εξακολουθεί να γίνεται με πρωταρχικό κριτήριο το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (σε αντιπαράβολη με τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο). Η κατανομή δε των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης²⁵ γίνεται σε επίπεδο χώρας (χωρικό επίπεδο NUTS 0) (Darvas κ.ά. 2023).²⁶ Η συγκεκριμένη αρχιτεκτονική, σε συνδυασμό και με το συνυπολογισμό της επίδρασης της πανδημίας στην κατανομή των πόρων, καθίσταται επωφελής και για χώρες οι οποίες είναι κατά τεκμήριο πλούσιες. Ωστόσο, η μη ύπαρξη περιφερειακής διάστασης (ήτοι η μη παραχώρηση προτεραιότητας στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες ως προς την άντληση των πόρων) ενέχει τον κίνδυνο της όξυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων. Τούτο διότι οι οριζόντιες παρεμβάσεις του Ταμείου Ανάκαμψης αναμένεται να ωφελήσουν περισσότερο τις περισσότερες αναπτυγμένες περιφέρειες οι οποίες διαθέτουν το απαιτούμενο παραγωγικό και ανθρώπινο κεφάλαιο για να αξιοποιήσουν καλύτερα τους πόρους του.²⁷

²³ Το ΠΔΠ αποτελεί το μακροπρόθεσμο πλαίσιο προϋπολογισμού της ΕΕ το οποίο μεταφράζει τις πολιτικές προτεραιότητές της σε οικονομικούς όρους. Αθροιστικά, οι πόροι του ΠΔΠ 2021-2027 και οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης ανέρχονται στο ποσό των €1.824,3 δισ..

²⁴ Στο ΕΓΕΕ συμπεριλαμβάνονται, επίσης, το Πρόγραμμα Περιφερειακής Συνοχής (στο οποίο αντιστοιχούν πόροι ύψους €47,5 δισ.), το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (στο οποίο αντιστοιχούν πόροι ύψους €10 δισ.), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (στο οποίο αντιστοιχούν πόροι ύψους €7,5 δισ.), το Πρόγραμμα Επένδυσης (στο οποίο αντιστοιχούν πόροι ύψους €5,6 δισ.), το Πρόγραμμα Έρευνας και Καινοτομίας (στο οποίο αντιστοιχούν πόροι ύψους €5 δισ.) και το Πρόγραμμα Φυσικών Καταστροφών (στο οποίο αντιστοιχούν πόροι ύψους €1,9 δισ.).

²⁵ Όπως και του συνόλου των πόρων του ΕΓΕΕ.

²⁶ Βλ. και <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/recovery-fund-eu-delivers/> και https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/about-deloitte-uk/articles/next-generation-eu.html?gclid=CjwKCAjwuqiiBhBtEiwATgvixOD_zGLFXKd9fcVYskdD3Ove5pHHRqWOzG4IR6RfzzPspHqfVQBIBhoC7jEQAvD_BwE.

²⁷ Για το λόγο αυτό, οι περισσότερες αναπτυγμένες περιφέρειες διαθέτουν υψηλότερους πολλαπλασιαστές δημοσίων δαπανών σε σχέση με τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (ήτοι σε μία αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά μία νομισματική μονάδα καταγράφουν μια μεγαλύτερη συνακόλουθη αύξηση του ΑΕΠ τους). Επιπλέον, καθώς οι περιφέρειες είναι ανοιχτές οικονομίες, οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες εμφανίζουν εξαιρετικά χαμηλούς πολλαπλασιαστές δημοσίων δαπανών, σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις μικρότερους της μονάδας (Πετράκος και Ψυχάρης 2016).

Οι Barbero κ.ά. (2023) κατασκευάζοντας ένα χωρικό μοντέλο γενικής ισορροπίας επιχειρούν να αποτιμήσουν την αναπτυξιακή επίπτωση των πόρων του Ταμείου Ανάπτυξης τόσο ως προς τη συνεισφορά τους στην αύξηση του ΑΕΠ όσο και ως προς τη συνεισφορά τους στην εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων. Το μοντέλο καταδεικνύει ότι η συνεισφορά των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης στην αύξηση του ΑΕΠ της ΕΕ το 2026 κυμαίνεται από 0,85% (μη συμπεριλαμβανομένων των δανείων) μέχρι 1.36% (συμπεριλαμβανομένων των δανείων) με τους αντίστοιχους πολλαπλασιαστές δαπάνης να διαμορφώνονται στα επίπεδα του 3,25 και 3,17. Ως προς την εξέλιξη του επιπέδου των περιφερειακών ανισοτήτων κρίσιμος αναδεικνύεται ο ρόλος της αρχικής περιφερειακής κατανομής των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης. Εφόσον η κατανομή γίνει προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών, ακολουθώντας τη λογική της συνοχής, η επίδραση αναμένεται να είναι ευνοϊκή (άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων) με αρνητική, ωστόσο, επίδραση στη συνολική αύξηση του ΑΕΠ. Εφόσον η κατανομή γίνεται με κριτήριο το πληθυσμιακό μέγεθος, η επίδραση αναμένεται να είναι αρνητική (όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων) με θετική, ωστόσο, επίδραση στη συνολική αύξηση του ΑΕΠ.

Το Ταμείο Ανάκαμψης συνδέει αναπόσπαστα τη ροή της χρηματοδότησης με την πραγματοποίηση ενός ευρέος φάσματος μεταρρυθμίσεων που δεν αφορούν κατ'ανάγκη τα υλοποιούμενα έργα (σε αντίθεση με αυτό που συμβαίνει με τις «αιρεσιμότητες» των ΕΣΠΑ) αλλά έχουν γενικότερα ως στόχο τη διασφάλιση της ανθεκτικότητας της οικονομίας, κάτι το οποίο απουσίαζε από τις προηγηθείσες αναπτυξιακές πολιτικές, όπως κατέδειξε η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008. Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι στις διαδικασίες του Ταμείου Ανάκαμψης εμφανίζεται ενισχυμένος ο διακυβερνητισμός καθώς η έγκριση των εθνικών σχεδίων δεν γίνεται πλέον από την Επιτροπή αλλά από το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων, το οποίο απαρτίζεται από τους Υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών των κρατών-μελών, η δε έγκριση των έργων γίνεται από την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή του Συμβουλίου η οποία απαρτίζεται από εκπροσώπους των κρατών-μελών. Πρέπει, στο σημείο αυτό, να σημειωθεί με προσοχή ότι η είσοδος των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και των αντίστοιχων υπηρεσιών (ευρωπαϊκών και εθνικών) στο χώρο αυτό σηματοδοτεί την εισαγωγή μιας άλλης αντίληψης για την ανάπτυξη, με διαφορετικές προϋποθέσεις και προτεραιότητες.

Η διαδικασία περιορίζεται στην υποβολή και έγκριση ενός Σχεδίου Ανάκαμψης²⁸ το οποίο αποτελεί παράρτημα του οικείου Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) και περιλαμβάνει εξ αρχής τα προς χρηματοδότηση έργα (ορισμένα εκ των οποίων εξειδικεύονται κατά την πορεία υλοποίησης). Όπως προαναφέρθηκε, το Σχέδιο Ανάκαμψης εγκρίνεται επί της αρχής από το Συμβούλιο Οικονομικών και

²⁸ Το Σχέδιο Ανάκαμψης της Ελλάδας είναι το «Ελλάδα 2.0». Βλ. https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/NRRP_Greece_2_0_Greek_280721.pdf.

Δημοσιονομικών Υποθέσεων και τα επιμέρους έργα εγκρίνονται από την οικεία Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή. Βεβαίως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξακολουθεί να έχει ρόλο στην όλη διαδικασία καθώς αυτή εξετάζει τα Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης και εισηγείται την έγκρισή τους, ο ρόλος της όμως είναι αρκετά μειωμένος σε σχέση με τα ΚΠΣ και τα ΕΣΠΑ. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι η – μέχρι σήμερα τουλάχιστον – πανίσχυρη, σε ό,τι αφορά τα ΕΣΠΑ, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής έχει, πρακτικά, αποκλεισθεί από τη διαχείριση του Ταμείου Ανάκαμψης και αρμόδιες είναι η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων και η νεοσύστατη, υπό τη Γενική Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ειδική Ομάδα Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας²⁹.

Οι θεματικοί πυλώνες του Ταμείου Ανάκαμψης είναι: η «πράσινη μετάβαση», ο «ψηφιακός μετασχηματισμός», η «έξυπνη, βιώσιμη και συμπεριληπτική ανάπτυξη», η «κοινωνική και γεωγραφική συνοχή», η «υγεία και οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα» και οι «πολιτικές για τους νέους». Οι χρηματοδοτούμενες παρεμβάσεις πρέπει να αφορούν κλιματικούς στόχους και στόχους ψηφιακής μετάβασης σε ποσοστά 37% και 20%, αντίστοιχα, κατ' ελάχιστον. Καθίσταται δε εμφανές ότι το Ταμείο Ανάκαμψης αποσκοπεί (όπως υποδηλώνει και το πλήρες όνομά του: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας) στη διασφάλιση της ανθεκτικότητας της οικονομίας και όχι στην προσωρινή ανακούφιση από τις συνέπειες της πανδημίας³⁰ (ιδιαίτερα όταν αυτή συνδέεται με τη διατήρηση του υφιστάμενου – και εν πολλοίς αποτυχημένου – αναπτυξιακού μοντέλου). Στη βάση αυτής της στόχευσης, τα εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης (πρέπει να) δίνουν προτεραιότητα σε κλάδους οι οποίοι είναι σε θέση να συμβάλλουν στην αναδιάρθρωση των εθνικών παραγωγικών προτύπων και στη συνακόλουθη μετάβαση σε ένα καινούριο, βιώσιμο, μονοπάτι ανάπτυξης.

4. Σε αναζήτηση μιας αναθεωρημένης Πολιτικής Συνοχής

Η διαδικασία της άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων, αν και όταν συμβαίνει, συμβαίνει με εξαιρετικά αργό ρυθμό, παρά τη μακροχρόνια εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής και τη διάθεση σημαντικού ύψους κονδυλίων, γεγονός το οποίο γεννά προβληματισμούς τόσο για την αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής όσο και για

²⁹ Βλ. https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/recovery-and-resilience-task-force_en#responsibilities.

³⁰ Προφανώς, η ανακούφιση από τις συνέπειες της πανδημίας είναι εκ των ων ουκ άνευ. Στην κατεύθυνση αυτή δύνανται να συμβάλλουν (και) το Χρηματοδοτικό Εργαλείο «Προσωρινή Υποστήριξη για τον Μετριασμό των Κινδύνων Ανεργίας σε Περίπτωση Έκτακτης Ανάγκης», τα επιμέρους ΕΣΠΑ (και με τη χαλάρωση των κανόνων επιλεξιμότητας) καθώς και τα όποια εγχώρια κυβερνητικά μέτρα.

την ίδια τη συνοχή της ΕΕ εν γένει (Αρτελάρης και Καλλιώρας 2018).³¹ Οι προβληματισμοί αυτοί γιγαντώνονται σε ένα περιβάλλον στο οποίο η επίτευξη της αποδοτικότητας φαίνεται να υπερισχύει έναντι της επίτευξης της ισότητας (Avdikos και Chardas 2016) και με την ίδια την ανάπτυξη να έχει πλέον καταστεί από κατά συνθήκη αυταπόδεικτη σε ζητούμενο (Μιχαηλίδης 2009).

Η οικονομική κρίση η οποία ενέσκηψε (και) στην ΕΕ το 2010 κατέδειξε, ως επιστέγασμα, τις εγγενείς και υποβόσκουσες αδυναμίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος καθιστώντας εμφανή την παράλειψη (παράκαμψη) του σταδίου της δημοσιονομικής ολοκλήρωσης (Bordo κ.ά. 2011, Niemann και Ιωαννου 2015) στην εξελικτική πορεία ενοποίησης του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου.³² Οι περιφέρειες οι οποίες βρέθηκαν στη δυσχερέστερη θέση είναι και αυτές οι οποίες αντιμετώπισαν τις μεγαλύτερες (και εν πολλοίς ανυπέβλητες) δυσχέρειες ως προς την άντληση δημόσιων πόρων για την υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών (Yuill κ.ά. 2010, Camagni και Capello 2014). Τούτο συνεισέφερε και στην ενδυνάμωση ευρωσκεπτικιστικών και αντιευρωπαϊκών απόψεων, κινημάτων και εξάρσεων, με ευθεία και σφοδρή αμφισβήτηση της έννοιας της ευρωπαϊκής ταυτότητας (με την ευρεία έννοια του όρου) (Down και Wilson 2008, Hix και Høyland 2011) η οποία λειτουργεί, αν μη τι άλλο, ανασχετικά στην καθαυτή διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Hooghe και Marks 2009, Cuadrado-Roura κ.ά. 2016).³³ Σε όρους περιφερειακής πολιτικής, η απροθυμία επίδειξης (κοινοτικής) αλληλεγγύης συμπυκνώνεται αφενός στην αναντιστοιχία ανάμεσα στους διαθέσιμους πόρους και στις υφιστάμενες ανάγκες (McCann 2015) – αποτέλεσμα του συμβιβασμού ανάμεσα στις καθαρά δότριες και στις καθαρά λήπτριες χώρες - και αφετέρου στην επανάκαμψη (World Bank 2009, Sapir 2014) παλαιότερα εκπεφρασμένων πεποιθήσεων περί επανεθνικοποίησής της (Sapir κ.ά. 2004).

Εύλογα, προκύπτει το ερώτημα για το εάν και υπό ποιες προϋποθέσεις το Ταμείο Ανάκαμψης μπορεί να συμβάλει στην αναζήτηση, και εν τέλει στη διαμόρφωση, μιας αναθεωρημένης Πολιτικής Συνοχής. Κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ταμείο Ανάκαμψης αποτελεί ήδη μέλος της Πολιτικής Συνοχής καθώς είναι ενταγμένο στο ΠΔΠ 2021-2027 (τομέας 2: συνοχή, ανθεκτικότητα, αξίες). Ωστόσο, το Ταμείο Ανάκαμψης δεν αποτελεί μέρος της Πολιτικής Συνοχής στο μέτρο που η Πολιτική Συνοχής ταυτίζεται με

³¹ Βεβαίως, εξακολουθεί να ενυπάρχει το ερώτημα του «τι θα συνέβαινε εάν» δεν υφίστατο η Πολιτική Συνοχής.

³² Ως συνέπεια, εξαιτίας της δημοσιονομικής στενότητάς τους, τα κράτη-μέλη της ΕΕ, και δη αυτά της ευρωπαϊκής περιφέρειας, απώλεσαν, είτε *de facto* είτε *de jure*, τη δυνατότητα υλοποίησης πολιτικών τόνωσης της «πραγματικής οικονομίας» όπως (Bachtler και Davies 2009, Davies κ.ά. 2010): η ενεργοποίηση αυτόματων σταθεροποιητών για την τόνωση του διαθέσιμου εισοδήματος (μέσω ενίσχυσης της προσδευτικότητας στη φορολόγηση και της χορήγησης μεταβιβαστικών πληρωμών και επιδομάτων), η διενέργεια δημοσίων επενδύσεων (μέσω επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής) και η έκδοση κρατικών ομολόγων για την άντληση χρήματος.

³³ Παρότι η κοινή γνώμη (καλώς ή κακώς) δεν αποτελεί την κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είναι σε θέση να καθορίσει την κατεύθυνση, την ταχύτητα και το συνεχές της εξέλιξής της (Anderson και Kaltenhaler 1996) καθότι βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τη βούληση για την επίδειξη ευρωπαϊκής (κοινοτικής) αλληλεγγύης.

την (εξαντλείται στην) άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Τούτο διότι το Ταμείο Ανάκαμψης πρωταρχικά αποσκοπεί στη ενδυνάμωση της συναντίληψης για την αναγκαιότητα κοινής αντιμετώπισης των κοινών προβλημάτων (όπως η πανδημική κρίση η οποία και «προκάλεσε» τη σύστασή του και όπως η ενεργειακή κρίση η οποία βρίσκεται εν εξελίξει), με την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων να έπεται.

Είναι, πράγματι, η πρώτη φορά κατά την οποία μια πολιτική με αναδιανεμητικά, αναπτυξιακά και σταθεροποιητικά χαρακτηριστικά περιλαμβάνει, συμμετρικά, το σύνολο του εδάφους όλων των κρατών-μελών της ΕΕ (τόσο στις καθαρά λήπτριες όσο και στις καθαρά δότριες χώρες). Είναι, συνεπώς, και η πρώτη φορά κατά την οποία δημιουργούνται οι προϋποθέσεις προκειμένου η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ να αποκτήσει το πλήρες εύρος της, το οποίο υπερβαίνει την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και προεκτείνεται στην προσέγγιση της συνοχής ως *affectio societatis*, ήτοι στην εδραίωση ενός δεσμού ο οποίος θα συνδέει τα κράτη-μέλη (και τους πολίτες) της ΕΕ στη βάση του διαμοιρασμού κοινών αξιών, κοινών στόχων, κοινής προσπάθειας και κοινού οφέλους (Κρητικός 2021 και 2022). Υπό αυτήν τη θεώρηση, το Ταμείο Ανάκαμψης δύναται να θεωρηθεί προάγγελος μιας αναθεωρημένης Πολιτικής Συνοχής, με την προσπάθεια για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων να αποτελεί βασική, όχι όμως και τη μοναδική, συνιστώσα. Η «μονιμοποίηση» του Ταμείου Ανάκαμψης (τόσο από πλευράς ύψους και από πλευράς προέλευσης των πόρων του) αποτελεί, ταυτόχρονα, καθοριστικό βήμα (αν όχι άλμα) στην κατεύθυνση της δημοσιονομικής ολοκλήρωσης της ΕΕ η οποία, επί της ουσίας, συνιστά «περισσότερη Ευρώπη» (Κρητικός 2021 και 2022).

Το Ταμείο Ανάκαμψης, ανεξαρτήτως του εάν «ήρθε για να μείνει» (εφόσον επικρατήσει η βούληση -ή, έστω, η ανάγκη- για «περισσότερη Ευρώπη») ή του εάν αποτελέσει ένα «ευχάριστο διάλειμμα» (και, βεβαίως, μια «χαμένη ευκαιρία») στην ιστορική διαδρομή της διαμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου της αναπτυξιακής πολιτικής, με την προσέγγιση την οποία εισάγει είναι σε θέση να επηρεάσει καθοριστικά την Πολιτική Συνοχής. Προκειμένου όμως η αναθεωρημένη Πολιτική Συνοχής να (είναι σε θέση να) καταστεί περισσότερο επωφελής, ιδιαίτερα για τις περιφέρειες οι οποίες βρίσκονται αντιμέτωπες με τις εντονότερες αναπτυξιακές δυσχέρειες και ανασχές, απαιτείται αφενός η βελτίωση του σχεδιασμού, των διαδικασιών και της λειτουργίας του Ταμείου Ανάκαμψης και αφετέρου η διατήρηση ορισμένων από τα «κεκτημένα» των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Στην κατεύθυνση αυτή, στην αναθεωρημένη Πολιτική Συνοχής πρέπει, καταρχάς, να εξεταστεί σοβαρά η χρηματοδότηση μέσω ενός ενιαίου Ταμείου το οποίο και θα αντικαταστήσει τα υφιστάμενα Διαρθρωτικά Ταμεία. Η μονοταμειακή χρηματοδότηση της Πολιτικής Συνοχής αποτελεί αίτημα το οποίο είχε εγερθεί ήδη κατά τη μεγάλη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988. Ένθερμος υποστηρικτής του αιτήματος υπήρξε ο Πρόεδρος Delors ο οποίος καταλόγιζε πολλές από τις αδυναμίες

της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στην ύπαρξη περισσότερων του ενός Διαρθρωτικών Ταμείων. Η τελευταία συντηρείται, κατά κύριο λόγο, από γραφειοκρατικές ιδιοτέλειες και αδράνειες καθώς και από τους δισταγμούς των πολιτικά υπευθύνων, κυρίως στις Βρυξέλλες αλλά και στις πρωτεύουσες των κρατών-μελών. Στις αιτίες διατήρησης του σημερινού *status quo* πρέπει να προστεθεί και η αντίδραση από τοπικές κοινωνίες ή / και επαγγελματικές ομάδες οι οποίες, κατά περίπτωση, εξυπηρετούνται από τα υφιστάμενα Διαρθρωτικά Ταμεία. Η αντίδραση αυτή μεταφέρεται μέσω των πολιτικών εκπροσώπων τους είτε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε σε άλλα κέντρα λήψης αποφάσεων με αποτέλεσμα να παρακωλύονται οι αναγκαίες αλλαγές. Η μονοταμειακή χρηματοδότηση, στη λογική του Ταμείου Ανάκαμψης, ενός ενιαίου εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης θα είναι σε θέση να συμβάλει στην απαγκίστρωση από τη βραδύτητα η οποία διέπει την υλοποίηση των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης, με τις συνακόλουθες αρνητικές επιπτώσεις ως προς την καθαυτή ποιότητα των παρεμβάσεων.

Μία ακόμη θεμελιώδης αλλαγή η οποία πρέπει να εξεταστεί προκύπτει από τον συνδυασμό της μέχρι σήμερα θετικής εμπειρίας από τη λειτουργία του Ταμείου Ανάκαμψης με την αντίστοιχη αρνητική εμπειρία από τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων και δη από την πολυπλοκότητα και την εν τέλει μειωμένη αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής προσπάθειας μέσω προγραμμάτων. Ο συνδυασμός των εμπειριών αυτών οδηγεί, μάλλον αβίαστα, στην ανάγκη απομάκρυνσης από την προσέγγιση (χρηματοδότηση) κατά προγράμματα και στην ανάγκη επαναφοράς της προσέγγισης (χρηματοδότησης) ανά μεμονωμένο έργο. Τα έργα, ωστόσο, πρέπει να επιλέγονται με αυστηρό σεβασμό στις συγκεκριμένες προτεραιότητες τις οποίες θα καθορίζει ένα εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης, κατ' αναλογία με ό,τι – περίπου - συμβαίνει σήμερα στο Ταμείο Ανάκαμψης. Στην ίδια λογική, κρίνεται αναγκαίο να υπάρχει μεγαλύτερη και δεσμευτικότερη εξειδίκευση των προτασόμενων κατευθύνσεων η οποία και θα κατευνάζει τις (έντονες και δικαιολογημένες) ανησυχίες αναφορικά με την απορρόφηση των πόρων (Darvas 2020, Wolff 2020). Η εξειδίκευση των κατευθύνσεων, ωστόσο, δεν θα πρέπει να επιδιώκεται μέσω του καθορισμού υποχρεωτικών ενιαίων - και ισοπεδωτικών - ποσοστών κατανομής των χρηματικών πόρων σε συγκεκριμένες πολιτικές (όπως συμβαίνει με το Ταμείο Ανάκαμψης) καθώς κάτι τέτοιο ενδέχεται να οδηγήσει σε ένα είδος αναπτυξιακού αυτοματισμού. Επιπρόσθετα, ως αντιστάθμισμα της μη ύπαρξης επιμέρους περιφερειακών και τομεακών προγραμμάτων επιβεβλημένη κρίνεται η διασφάλιση μεγαλύτερων συνεργειών μεταξύ των επιμέρους παρεμβάσεων προκειμένου οι χρηματικοί πόροι να λειτουργήσουν προσθετικά. Κρίνεται, επίσης, επιβεβλημένη η συνέχιση της πρόβλεψης για πολυετείς προγραμματικές περιόδους προκειμένου να υπάρχει η αναγκαία δημοσιονομική ασφάλεια καθώς και η δυνατότητα ασφαλούς ολοκλήρωσης των έργων από τεχνικής άποψης.

Κρίνεται απαραίτητο να επισημανθεί ότι η έγκριση των εθνικών Σχεδίων Ανάπτυξης πρέπει να παραμείνει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και

να μην εκχωρηθεί σε διακυβερνητικά όργανα, όπως – δυστυχώς - έχει αποφασιστεί για τα εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης. Η πρόοδος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συναρτάται ευθέως με την ενίσχυση υπερεθνικών οργάνων, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και δεν υπηρετείται από την επικράτηση διακυβερνητικών διαδικασιών. Η είσοδος διακυβερνητικών οργάνων, και δη των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής σηματοδοτεί την εισαγωγή μιας άλλης αντίληψης για την ανάπτυξη, με διαφορετικές προϋποθέσεις και προτεραιότητες. Λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτή η αντίληψη, συνήθως, προτάσσει τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα έναντι του ευρωπαϊκού, θεωρείται απαραίτητο η διακυβερνητική προσέγγιση η οποία διέπει τη λειτουργία του Ταμείου Ανάκαμψης να μην υφίσταται στην αναθεωρημένη Πολιτική Συνοχής.

Μια σημαντική καινοτομία την οποία εισήγαγε το Ταμείο Ανάκαμψης, και η οποία κρίνεται σκόπιμο να ακολουθηθεί από την αναθεωρημένη Πολιτική Συνοχής, είναι η κατάργηση της ταξινόμησης του χώρου της ΕΕ σε επιμέρους κατηγορίες περιφερειών (όπως οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και οι περιφέρειες σε μετάβαση). Η άκαμπτη κατηγοριοποίηση των περιφερειών καθώς και των χρηματικών πόρων οι οποίοι αναλογούν σε κάθε κατηγορία για την εκάστοτε Προγραμματική Περίοδο (η οποία εκτείνεται σε εννέα ή και σε δέκα έτη, λαμβάνοντας υπόψη την παράταση «n+2» ή «n+3») μειώνει την αναγκαία ευελιξία της αναπτυξιακής παρέμβασης και αφαιρεί τη δυνατότητα προσαρμογής σε εξελίξεις οι οποίες δεν θα έχουν προβλεφθεί. Κυρίως όμως, η εκ των προτέρων ταξινόμηση των περιφερειών, παρά τις καλές προθέσεις όσων την υποστήριξαν διαχρονικά και παρά τη χρησιμότητα που είχε όταν είχε θεσπιστεί, προκαλεί *de facto* μια διαίρεση του χώρου της ΕΕ η οποία δύναται να υποστηριχθεί ότι δεν υπηρετεί τον ευρύτερο στόχο της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Αναφορικά με την κατανομή των χρηματικών πόρων της Πολιτικής Συνοχής, αυτή θα πρέπει να συνεχίσει να γίνεται με βασικό - όχι όμως κατ' ανάγκη αποκλειστικό - κριτήριο το ΑΕΠ κατά κεφαλή σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ. Η κατανομή, ωστόσο, αφενός δεν θα πρέπει να προβλέπει προκαθορισμένα μερίδια (για λόγους ευελιξίας) και αφετέρου θα πρέπει να γίνεται σε επίπεδο χώρας (NUTS 0), ούτως ώστε να «καλύπτεται» ουσιαστικά –και όχι κατ' επίφαση, όπως σήμερα- το σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου. Ως απάντηση σε κάποιες πιθανές και, εκ πρώτης όψεως δικαιολογημένες, επιφυλάξεις από πλευράς των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών-μελών δύναται να προταχθεί το επιχείρημα ότι η σύμφωνα με τις ανωτέρω προϋποθέσεις κατανομή των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης δεν τα ζημίωσε. Εξάλλου, τα κράτη-μέλη της ΕΕ τα οποία μέχρι σήμερα ωφελήθηκαν σημαντικά από την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ πρέπει να δουν με ανοιχτό πνεύμα την προδιαγραφόμενη εξέλιξή της. Η απώλεια της σχεδόν αποκλειστικότητας την οποία είχαν τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη της ΕΕ ως προς την κατανομή των πόρων της Πολιτικής Συνοχής πρόκειται να υπερκαλυφθεί από τα οφέλη τα οποία θα αποκομίσουν ευρισκόμενα εντός μιας Ευρώπης δημοσιονομικά πιο ενωμένης (Κρητικός 2022).

Ένα βασικό δίδαγμα το οποίο προκύπτει από τη μέχρι σήμερα εμπειρία υλοποίησης του Ταμείου Ανάκαμψης είναι η ανάγκη μέριμνας για την «περιφερειοποίηση» του εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης. Κάτι τέτοιο κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι χωρικά ασύμμετρες επιπτώσεις τις οποίες οι «οριζόντιας κάλυψης» πολιτικές, συνήθως, επιφέρουν, ιδιαίτερα λαμβάνοντας υπόψη ότι η προσέγγιση του Ταμείου Ανάκαμψης φαίνεται να ευνοεί τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Στην κατεύθυνση αυτή είναι σε θέση να συμβάλει και η περαιτέρω επέκταση της χρήσης των εργαλείων της ΟΧΑ (ΤΑΠΤοΚ, ΒΑΑ, ΟΧΕ) στη λογική της περαιτέρω ενδυνάμωσης της τοποκεντρικής προσέγγισης. Στην ίδια λογική επιβάλλεται να διασφαλίζεται η εταιρική σχέση με τη σύμπλεξη των περιφερειακών Αρχών και των ενδιαφερόμενων μερών στις διαδικασίες του σχεδιασμού, της υλοποίησης και της αξιολόγησης του Σχεδίου Ανάπτυξης. Επίσης, επιβάλλεται να υπάρξει περαιτέρω ενδυνάμωση της αρχής της επικουρικότητας.

Ως επιστέγασμα των προτάσεων οι οποίες παρατίθενται ανωτέρω, και δεδομένης της σημασίας των μεταρρυθμίσεων ως προϋπόθεσης για τη διασφάλιση της ανθεκτικότητας της ανάπτυξης και της οικονομίας, η αναθεωρημένη Πολιτική Συνοχής πρέπει απαραίτητως να αναγάγει τις μεταρρυθμίσεις σε οργανικό μέρος και σε προϋπόθεση χρηματοδότησης του εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης, όπως ακριβώς συμβαίνει με το Ταμείο Ανάκαμψης.

Είναι σαφές ότι η συζήτηση για την αναγκαιότητα και τον τρόπο αναθεώρησης της Πολιτικής Συνοχής βρίσκεται στο ξεκίνημά της. Το άρθρο διαμορφώνει σκέψεις, αναδεικνύει προβληματισμούς και καταθέτει προτάσεις στην κατεύθυνση της ζύμωσης ιδεών για ένα ζήτημα εξέχουσας σπουδαιότητας το οποίο, ωστόσο, δεν έχει μελετηθεί επαρκώς και, ως εκ τούτου, δεν έχει κατανοηθεί πλήρως. Διαφαίνεται η έναρξη μιας περιόδου ανάλογης αυτής των ΜΟΠ καθώς, όπως τα ΜΟΠ οδήγησαν στη γενίκευση της προσέγγισης κατά προγράμματα, το Ταμείο Ανάκαμψης αναμένεται να οδηγήσει στη γενίκευση της προσέγγισης στη βάση μεμονωμένων σχεδίων, με ειδοποιό όμως διαφορά – σε σχέση με τα ΜΟΠ και τη μέχρι το 1988 περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, αλλά και την μετέπειτα Πολιτική Συνοχής - την «απαίτηση» για μεταρρυθμίσεις, οι οποίες και ενδυναμώνουν την ανθεκτικότητα των οικονομιών. Θεμελιώδη, επίσης, διαφορά θα (πρέπει να) αποτελεί η ένταξη της όλης αναπτυξιακής διαδικασίας σε ένα ευρύτερο πλαίσιο διαμοιρασμού κοινών αξιών, κοινών στόχων, κοινής προσπάθειας και κοινού οφέλους, με απώτερο στόχο την προώθηση μεταξύ των ευρωπαϊκών κοινωνιών και των ευρωπαϊκών πολιτών της αίσθησης του «ανήκειν» σε ένα ενιαίο οικονομικό, γεωπολιτικό και πολιτισμικό σύνολο.

Βιβλιογραφία

- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε. (1995), *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- ΑΡΤΕΛΑΡΗΣ Π. και ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ Δ. (2018), Το πλαίσιο άσκησης και η αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπό συνθήκες οικονομικής κρίσης, *Γεωγραφίες*, 32: 99-109.
- ΑΣΠΡΟΓΕΡΑΚΑΣ Ευ. (2016), Προσεγγίσεις ολοκληρωμένων αστικών παρεμβάσεων στην Ελλάδα: Εργαλεία και στοιχεία διακυβέρνησης, *Αειχώρος*, 26: 4-36.
- ΑΣΠΡΟΓΕΡΑΚΑΣ Ευ. και ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ Δ. (2020), Χωρικός και αναπτυξιακός σχεδιασμός στην Ελλάδα: ζητήματα σύμπλεξης, *Αειχώρος*, 31: 62-93.
- ΓΕΤΙΜΗΣ Π. (2000), Περιφερειακή πολιτική και ανισότητες, *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 2538, 34–36.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ. (1988), *Ο μετασχηματισμός της ΕΟΚ – Από την «εντολή» στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- ΚΑΜΧΗΣ Μ. (2007), *Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου 1986-2006: Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*, Αθήνα: Κριτική.
- ΚΡΗΤΙΚΟΣ Α. (2021), *Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Η εξέλιξή της στις μεγάλες στιγμές της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Επίμετρο.
- ΚΡΗΤΙΚΟΣ Α. (2022), Οι μετασχηματισμοί της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και η σημασία τους για τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, *Κείμενα Θεσεων insocial*, 6.
- ΜΙΧΑΗΛΙΔΗΣ Γ. (2009), Κρίση, χώρος και ανάπτυξη: Ερωτήματα και απαντήσεις; στο ΤΜΧΠΠΑ (συλλογικός τόμος): *25 Κείμενα για το Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη του Χώρου*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, 395-421.
- ΜΟΥΣΗΣ Ν. (2018), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ Α. Δ. και ΧΡΙΣΤΟΦΑΚΗΣ Μ. Σ. (2016), *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ. (2005), Περιφερειακές ανισότητες και περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα στο ΚΟΚΚΩΣΗΣ Χ. και ΨΥΧΑΡΗΣ Γ. (επιμ.), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα: Τάσεις και προοπτικές*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας 89-110.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ. και ΨΥΧΑΡΗΣ Γ. (2016), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- ΧΡΙΣΤΟΦΑΚΗΣ Σ. Μ. (2001), Τοπική ανάπτυξη και περιφερειακή πολιτική, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- ANDERSON C. J. και KALTENHALER K. C. (1996), The dynamics of public opinion toward European integration, 1973-93, *European Journal of International Relations*, 2(2): 175-199.
- ARTELARIS P., KALLIORAS D. και PETRAKOS G. (2010), Regional inequalities and convergence clubs in the European Union new member-states, *Eastern Journal of European Studies*, 1(1): 113-133.
- AVDIKOS V. και CHARDAS A. (2016), European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – less redistribution and cohesion, *Territory, Politics, Governance*, 4(1): 97-117.
- BACHTLER J. και DAVIES S. (2009), The geography of the crisis in Western Europe: National and regional impacts and policy responses, στο GORZELAK G. και GOH C. (επιμ.), *Financial crisis in Central and Eastern Europe: From similarity to diversity*, Warsaw: Scholar, 1-12.
- BARBERO J., CONTE A., CRUCITTI F., LAZAROU N.-J., SAKKAS S. και SALOTTI S. (2023), The impact of the recovery fund on EU regions: A spatial general equilibrium analysis, *Regional Studies*, υπό δημοσίευση, <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2123467>.
- BARCA F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels: European Commission.

- BARCA F., MCCANN P. και RODRIGUEZ-POSE A. (2012), The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches, *Journal of Regional Science*, 52(1): 134-152.
- BENKO G. και LIPIETZ A. (1992), *Les régions qui gagnent. Districts et réschaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris: Presses Universitaires de France.
- BORDO M.D., MARKIEWICZ A. και JONUNG L. (2011), A fiscal union for the euro: Some lessons from history, *NBER Working Paper Series*, 17380.
- BORJAS G. (1989), Economic theory and international migration, *International Migration Review*, 23(3): 457-485.
- CAMAGNI R. και CAPELLO R. (2014), Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis, *Regional Science Policy and Practice*, 7(1): 25-49.
- CELI G., GUARASCIO D. και SIMONAZZI A. (2020), A fragile and divided European Union meets Covid-19: Further disintegration or 'Hamiltonian moment'? *Journal of Industrial and Business Economics*, 47(3): 411-424.
- CHRISTIE R., CLAEYS G. και WEIL P. (2021), Next Generation EU borrowing: A first assessment, *Bruegel Policy Contribution*, 22.
- CONTE A., LECCA P., SAKKAS S. και SALOTTI S. (2021), *The 2020 territorial impact of COVID-19 in the EU: A RHOMOLO update*, Seville: JRC.
- CUADRADO-ROURA J. R., MARTIN R. και RODRIGUEZ-POSE A. (2016), The economic crisis in Europe: Urban and regional consequences, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1): 3-11.
- DAVIES S., KAH S. και WOODS C. (2010), Regional dimensions of the financial and economic crisis, *EPRC Paper*, 70.
- DARVAS Z. (2020), Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? *Bruegel Blog*, <https://www.bruegel.org/blog-post/will-european-union-countries-be-able-absorb-and-spend-well-blocs-recovery-funding>.
- DARVAS Z., DOMÍNGUEZ-JIMÉNEZ M., DEVINS A., GRZEGORCZYK M., GUETTA-JEANRENAUD L., HENDRY S., HOFFMANN M., LENAERTS K., SCHRAEPEN T., TZARAS A., VORSATZ V., WEIL P. και WELSLAU L. (2023), European Union countries' recovery and resilience plans, *Bruegel Blog*, <https://www.bruegel.org/dataset/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans>.
- DE LA PORTE C. και JENSEN M. D. (2021), The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal, *Social Policy and Administration*, 55(2): 388-402.
- DOWN I. και WILSON C. J. (2008), From "permissive consensus" to "constraining dissensus": A polarizing union? *Acta Politica*, 43(1): 26-49.
- DREVET J.-F. (2008), *Histoire de la politique régionale de l' Union Européenne*, Paris: BELINsup.
- FAROLE T., RODRIGUEZ-POSE A. και STORPER M. (2011), Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions, *Journal of Common Market Studies*, 49(51): 1089-1111.
- GARCILAZO J. E., OLIVEIRA MARTINS J. και Tompson W. (2010), *Why policies may need to be place-based in order to be people-centered*, Paris: OECD.
- HECKSCHER E. (1919/1991), The effect of foreign trade on the distribution of income στο FLAM H. και FLANDERS M. (επιμ.), *Heckscher–Ohlin Trade Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, 43-69.
- HEINELT H. και PETZOLD W. (2018), The structural funds and EU cohesion policy στο HEINELT H. και MÜNCH S. (επιμ.), *Handbook of European policies: Interpretive approaches to the EU*, Cheltenham: Edward Elgar, 134-155.
- HIRSCHMANN A. (1958), *The strategy of economic development*, New Haven, CT: Yale University Press.
- HIX S. και HØYLAND B. (2011), *The political system of the European Union*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- HOOGE L. και MARKS G. (2009), A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus, *British Journal of Political Science*, 39(1): 1-23.

- HOOGHE L. και KEATING M. (1994), The politics of European Union regional policy, *Journal of European Public Policy*, 1(3): 367-393.
- HÜBNER D. (2008), EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future, *Panorama Info regio*, 26: 2-5.
- KALLIORAS D. (2010), Regional inequalities in the new European Union member-states: Is there a "population-size" effect? *European Spatial Research and Policy*, 17(2): 107-116.
- KARANIKA M. και KALLIORAS D. (2018), EU spatiality under question – Territorial Cohesion in danger, *Territories*, 1(1): 60-72.
- KRUGMAN P. (1991), Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, 99: 183–199.
- MCCANN P. (2015), *The regional and urban policy of the European Union: Cohesion, results – orientation and smart specialization*, Cheltenham: Edward Elgar.
- MCCANN P., ORTEGA-ARGILÉS R. και YUAN P.-Y. (2021), The Covid-19 shock in European regions, *Regional Studies*, 56(7): 1142-1160.
- MITSOS A. (1993), Post – Maastricht process towards European Union and the Economic and Social Cohesion of the Community στο GETIMIS P. και KAFKALAS G. (επιμ.): *Urban and regional development in the New Europe*, Athens: URDP, 1-6.
- MYRDAL G. (1957), *Economic theory and underdeveloped regions*. London: Hutchinson Publishers.
- NIEMANN A. και IOANNOU D. (2015), European economic integration in times of crisis: A case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, 22(2): 196-218.
- OHLIN B (1933), *Interregional and international trade*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PEARCE D., MARKANDYA, A. και BARBIER E. B. (1989), *Blueprint for a green economy*, London: Earthscan.
- PERROUX F. (1955), Note sur la notion de pole de croissance, *Economie Appliquée*, 7: 307–320.
- PETRAKOS G., PSYCHARIS Y. και KALLIORAS D. (2005α), Regional inequalities in the EU new member-states: Evolution and challenges στο BRADLEY J., PETRAKOS G. και TRAISTARU I. (επιμ.): *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, New York: Springer, 45-64.
- PETRAKOS G., PSYCHARIS Y. και KALLIORAS D. (2005β), Regional inequalities in the EU enlargement countries: An analysis of small versus large new member-states στο FELSENSTEIN D. και PORTNOV B. A. (επιμ.): *Regional Disparities in Small Countries*, New York: Kluwer, 233-249.
- PETRAKOS G., ARTELARIS P. και KALLIORAS D. (2021), Convergence and public debt in the European Union: An overlooked trade-off? *Regional Science Policy and Practice*, 31(5): 671-688.
- ROMER P. (1986), Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, 94(5): 1002–1037.
- SAMUELSON P. (1949), International factor-price equalization once again, *Economic Journal*, 9: 181–197.
- SAPIR A. (2014), Still the right Agenda for Europe? The Sapir Report ten years on, *Journal of Common Market Studies*, 52: 57-73.
- SAPIR A., AGHION P, BERTOLA G., HELLWIG M., PISANI-FERRY J., ROSATI D., VIÑALS J. και WALLACE H. (επιμ.) (2004), *An Agenda for a growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press.
- SOLOW R. (1956), A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65–94.
- STARRETT D. (1978), Market allocations of location choice in a model with free mobility, *Journal of Economic Theory*, 17: 1-37.
- SWAN T. (1956), Economic growth and capital accumulation, *Economic Record*, 32: 334–361.

WOLFF G. B. (2020), Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail, *Bruegel Blog*, <https://www.bruegel.org/comment/without-good-governance-eu-borrowing-mechanism-boost-recovery-could-fail>.

WORLD BANK (2009), *World Development Report 2009: Reshaping economic geography*, Washington D.C.: World Bank.

YUILL D., MCMASTER I. και MIRWALDT K. (2010), Regional policy under crisis conditions: Recent regional policy developments in the EU and Norway, *EPRC Paper*, 71.