

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Διάλεξη #09:

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ



Διδακτική Ομάδα

Δημήτρης Καλλιώρας, Καθηγητής ΤΜΧΠΠΑ ΠΘ (dkallior@uth.gr)

Γιώργος Πετράκος, Καθηγητής ΤΜΧΠΠΑ ΠΘ (petrakos@uth.gr)

Μαρία Αδαμάκου, Υπ. Διδάκτωρ ΤΜΧΠΠΑ ΠΘ (madamakou@uth.gr)



ΕΕ και περιφερειακή πολιτική

-3-

- Η ΕΕ αποτελεί μοναδική περίπτωση υπερεθνικού οργανισμού ο οποίος αναλαμβάνει ρητή δέσμευση για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής. Η από μέρους της ΕΕ άσκηση περιφερειακής πολιτικής αποτελεί αφενός το αντιστάθμισμα (ή το συμπλήρωμα) της πολιτικής για την ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς και αφετέρου απτή εκδήλωση (κοινοτικής) αλληλεγγύης. 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.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1957-1974)

-4-

- 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), και με τη δυνατότητα χορήγησης δανείων από μέρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ) για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(I)

-5-

- Η περίοδος 1975-1988 ξεκινά με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το 1975, γεγονός το οποίο επιτρέπει τη σταδιακή διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.
- 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.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(II)

-6-

- Η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση γίνεται ad hoc, στη βάση μεμονωμένων σχεδίων (projects) 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% έως και το 50%. Καθίσταται σαφές ότι, πρακτικά, το ΕΤΠΑ περιορίζεται σε απλή μεταφορά πόρων οι οποίοι, ωστόσο, χρησιμοποιούνται υποχρεωτικά και αποκλειστικά για ορισμένες κατηγορίες κρατικών δαπανών.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(III)

-7-

- Ο συντονισμός των περιφερειακών πολιτικών επιχειρείται να εισαχθεί μέσω της απαίτησης για εκπόνηση εθνικών προγραμμάτων (programmes) περιφερειακής ανάπτυξης. Πρόκειται, ωστόσο, για μια αναιμική προσπάθεια καθώς η χρηματοδότηση από μέρους του ΕΤΠΑ αναλώνεται στον καθορισμό ποσοτώσεων (quotas) δίχως να διενεργείται κάποια ουσιαστική παρέμβαση στο περιεχόμενο των εθνικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης.

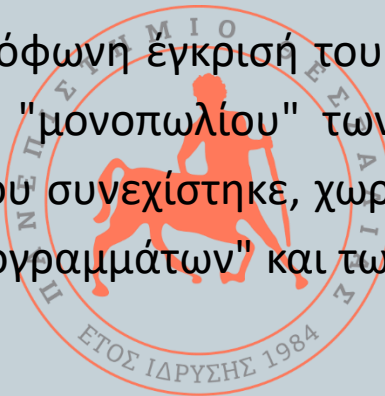


Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(IV)

-8-

- Προϊόντος του χρόνου, ωστόσο, καταγράφεται μία, έστω και μικρής έκτασης, διαφοροποίηση με την καταρχάς δέσμευση ενός ποσοστού 5% των πόρων του ΕΤΠΑ για τη χρηματοδότηση ειδικών προγραμμάτων "εκτός ποσόστωσης" (hors quota).
- Τα εν λόγω ειδικά προγράμματα αποσκοπούν στην άμβλυση των περιφερειακών επιπτώσεων των κοινοτικών πολιτικών και εκπονούνται έπειτα από εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ομόφωνη έγκρισή τους από το Συμβούλιο. Πρόκειται για τις αρχές της κατάργησης του "μονοπωλίου" των κρατών-μελών στην υλοποίηση του περιφερειακού σχεδιασμού που συνεχίστηκε, χωρίς, ωστόσο, ιδιαίτερη επιτυχία, με την εισαγωγή των "Κοινοτικών Προγραμμάτων" και των "Εθνικών Προγραμμάτων Κοινοτικού Ενδιαφέροντος".



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(V)

-9-

- 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 καθεστώτος, κατευνασμό 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).



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(VI)

-10-

- 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 μερών (stakeholders) στον σχεδιασμό, στην υλοποίηση και στην αξιολόγηση των προγραμμάτων] και στην ανάθεση ενισχυμένων αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(VII)

-11-

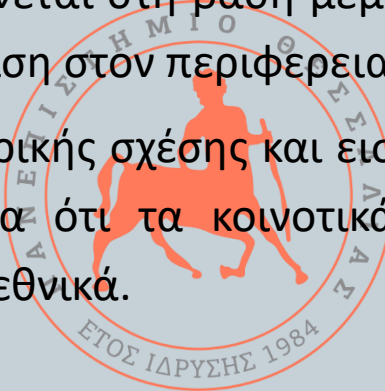
- Το 1986 θεσπίζεται η ΕΕΠ, η οποία αποτελεί προγραμματικό πλαίσιο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και στρατηγικό σχέδιο για την ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου.
- Με τη θέσπιση της ΕΕΠ, η Πολιτική Συνοχής θεσμοθετείται ως επίσημη πολιτική της ΕΕ. Η εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής συνδέεται άμεσα με την επίτευξη της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής¹⁶ (economic, social and territorial cohesion) μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ, ως αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου της ενιαίας αγοράς.
- Η ΕΕΠ αναδεικνύει την αντίληψη ότι η ενιαία αγορά δύναται να επιφέρει διαφοροποιημένες χωρικές επιδράσεις ως αποτέλεσμα της αδυναμίας της αγοράς να δημιουργήσει συνθήκες βέλτιστου οικονομικού χώρου.
- Η αντίληψη αυτή αποτελεί και το προσδιοριστικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων η οποία λαμβάνει χώρα το 1988.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988)

(VIII)

-12-

- Η μεταρρύθμιση σηματοδοτεί την από, επί της ουσίας, μηδενική βάση αναθεώρηση της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ καθώς εισάγει ρηξικέλευθες καινοτομίες.
- 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.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1975-1988) (VIX)

-13-

- 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".



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1989-2019)

(I)

-14-

- Η περίοδος 1989-2019 συνιστά την "αλλαγή παραδείγματος" 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 (DG REGIO)– να δημιουργήσει ένα ενιαίο Διαρθρωτικό Ταμείο.
- 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 χώρου.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1989-2019)

(II)

-15-

- Στην κατεύθυνση αυτή, εισάγεται ο πολυετής προγραμματισμός (προγραμματικές περίοδοι) 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.
- 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 Ταμείων (οι οποίοι έχουν αυξηθεί δραστικά) και διαμορφώνεται η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης με γνώμονα τον στρατηγικό στόχο ο οποίος έχει τεθεί.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1989-2019)

(III)

-16-

- 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" (convergence), ο οποίος παραπέμπει στην άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων, εμπεριέχει εγγενείς δυσκολίες τόσο ως προς τον ορισμό του όσο και ως προς την αποτίμησή του. Το γεγονός αυτό επιτρέπει την εισχώρηση του πολιτικού στοιχείου στη διαμόρφωση του περιεχομένου του.
- Δύναται να ειπωθεί ότι η επίτευξη της σύγκλισης αποτελεί αναγκαία –αλλά όχι απαραίτητα ικανή– συνθήκη για την επίτευξη της συνοχής.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1989-2019)

(IV)

-17-

- Στην κατεύθυνση της αποτελεσματικότερης άσκησης της Πολιτικής Συνοχής, προκρίνεται, αρχής γενομένης από την προγραμματική περίοδο 2014-2020, η προσέγγιση της άσκησης τοποκεντρικών (place-based), χωρικά στοχευμένων και με ολοκληρωμένο χαρακτήρα, πολιτικών ανάπτυξης.
- 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 εκφάνσεών 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.

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1989-2019)

(V)

-18-

- Η τοποκεντρική προσέγγιση στην άσκηση της περιφερειακής πολιτικής προτάσσει την αντιμετώπιση των αναπτυξιακών ανασχέσεων και τη 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.

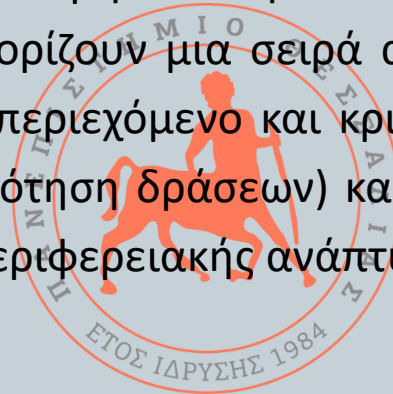


Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (1989-2019)

(VI)

-19-

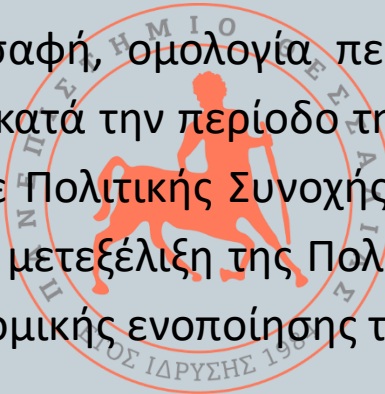
- Το ΕΣΠΑ παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησης (καινούργιων) εργαλείων τα οποία μετουσιώνουν το θεωρητικό κατασκεύασμα της τοποκεντρικής προσέγγισης σε πραγματικές δράσεις Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης (ΟΧΑ).
- Τα εργαλεία της ΟΧΑ συνοψίζονται στην Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤοΚ), 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.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Ιστορική Αναδρομή (2020-2027)

-20-

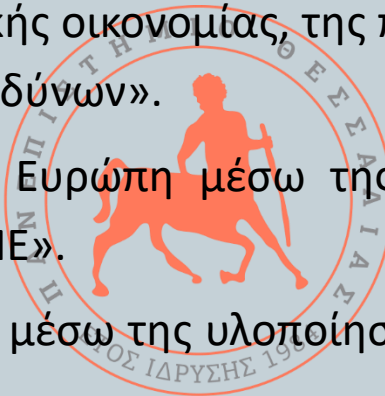
- Η περίοδος από το 2020 και εντεύθεν σηματοδοτείται από τη σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης. Πρόκειται για τον κεντρικό πυλώνα του χρηματοδοτικού μέσου "Επόμενη Γενιά Ευρωπαϊκής Ένωσης" (ΕΓΕΕ) (Next Generation EU) το οποίο δημιουργήθηκε ως ανταπόκριση στην ανάγκη για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημικής κρίσης του κορωνοϊού (Covid-19).
- Αποτελώντας έμμεση, πλην σαφή, ομολογία περί των ανεπαρειών της αγοράς –οι οποίες είχαν καταδειχθεί ήδη κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, 2008-2015– 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.



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Προγραμματική Περίοδος 2021-2027: Στόχοι Πολιτικής

-21-

- Στόχοι Πολιτικής της Πολιτικής Συνοχής κατά την ΠΠ 2021-27:
 - ΣΠ1 «Μια εξυπνότερη Ευρώπη μέσω της προώθησης του καινοτόμου και έξυπνου οικονομικού μετασχηματισμού».
 - ΣΠ2 «Μια πιο πράσινη χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και ανθεκτική Ευρώπη μέσω της προώθησης της καθαρής και δίκαιης ενεργειακής μετάβασης, των πράσινων και γαλάζιων επενδύσεων, της κυκλικής οικονομίας, της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων».
 - ΣΠ3 «Μια πιο διασυνδεδεμένη Ευρώπη μέσω της ενίσχυσης της κινητικότητας και των περιφερειακών διασυνδέσεων ΤΠΕ».
 - ΣΠ4 «Μια πιο κοινωνική Ευρώπη μέσω της υλοποίησης του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων».
 - ΣΠ5 «Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της, μέσω της προώθησης της βιώσιμης και ολοκληρωμένης ανάπτυξης των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών, καθώς και μέσω της στήριξης τοπικών πρωτοβουλιών».



Πολιτική Συνοχής της ΕΕ: Προγραμματική Περίοδος 2021-2027: Ταξινόμηση Περιφερειών

-22-

- Ταξινόμηση περιφερειών κατά την ΠΠ 2021-27:
 - Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες: ΚΚ ΑΕΠ > 100% Μ.Ο. ΕΕ (συγχρηματοδότηση: 40%-50%)
 - Περιφέρειες Μετάβασης: 75% Μ.Ο. ΕΕ < ΚΚ ΑΕΠ < 100% Μ.Ο. ΕΕ (συγχρηματοδότηση: 60%-70%)
 - Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες: ΚΚ ΑΕΠ < 75% Μ.Ο. ΕΕ (συγχρηματοδότηση: 85%)



Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία

-23-

- Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία θα μετατρέψει την ΕΕ σε μια σύγχρονη, αποδοτική ως προς τη χρήση των πόρων και ανταγωνιστική οικονομία, εξασφαλίζοντας τα εξής:
 - μηδενικές καθαρές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου έως το 2050
 - οικονομική ανάπτυξη αποσυνδεδεμένη από τη χρήση πόρων
 - κανένας άνθρωπος και καμιά περιφέρεια δεν μένουν στο περιθώριο



- <https://www.dianeosis.org/2023/07/i-metekseliksi-tis-politikis-synoxis-stin-ee-meta-ti-systasi-tou-tameioy-anakampsis/>
- https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en
- https://ec.europa.eu/regional_policy/el/newsroom/news/2021/07/29-07-2021-eu-cohesion-policy-commission-adopts-eur21-billion-greek-partnership-agreement-for-2021-2027
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_el



Η παρουσίαση συμπληρώνει και δεν υποκαθιστά τα χορηγούμενα συγγράμματα.

