

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ:
αυτοσκοπός ή ευκαιρία ανάπτυξης

Εισηγητής: Δρ. Αντώνιος Καρβούνης
Σπουδάστρια: Όλγα Μπαντέκα (ΑΜ: 7115Μ131)

Αθήνα- Δεκέμβριος 2016

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Κεντρικό άξονα, γύρω από τον οποίο θα κινηθεί η παρούσα εργασία αποτελεί η ενωσιακή πολιτική για τη συνοχή. Πολιτική με βασική στόχευση τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, που σήμερα διανύει την τρίτη δεκαετία εφαρμογής, αποτελεί πια μια από τις βασικότερες πολιτικές της Ένωσης, στηρίζοντας και χρηματοδοτώντας την υλοποίηση πλήθους έργων σε όλα τα κράτη- μέλη.

Ωστόσο, η σταθερή στόχευση προς την υποστήριξη των πιο αδύναμων περιφερειών συνοδεύεται από μια διαρκή αναπροσαρμογή των προτεραιοτήτων και των εργαλείων της, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς της και προσαρμογής στα εκάστοτε δεδομένα. Κατά την ίδια λογική, η τρέχουσα Προγραμματική περίοδος επιλέγει την διασύνδεση της συνοχής με τους Στόχους της Ευρώπης 2020 παράλληλα με την ανάδειξη της σημασίας της χωρικής ολοκλήρωσης των πολιτικών της, σε μια προσπάθεια να κερδίσει το στοίχημα της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης κατά τις επιταγές της Ευρώπης 2020.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: αλληλεγγύη, ΕΔΕΤ, Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, Ευρώπη 2020, Ολοκληρωμένη βιώσιμη αστική ανάπτυξη, συνοχή

SUMMARY

The EU cohesion policy is recognised as the key issue of the present paper. Policy targeting the reduction of regional disparities, has become one of the main EU policies by supporting and financing the implementation of major projects in all member states. However, the permanent objective of supporting the weaker regions is accompanied by a constant revision of priorities and tools, as a consequence of the effort to enhance its effectiveness. Respectively, the current programming period has chosen the cohesion policy objectives to be identical to the objectives into of Europe 2020. In addition EU underlines the importance of the spatial integration of its policiew, in an attempt to win the bet of smart sustainable and inclusive growth in compliance with the requirements of Europe 2020.

ΛΙΣΤΑ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

CLLD:	Community Led Local Development
ECU:	European Currency Unit
NUTS:	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
PA	Partnership Agreement
ΑΕΕ:	Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα
ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠΕ:	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΑΠΤΚ:	Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων
Βλ:	βλέπε
Ε&Α:	Έρευνα και Ανάπτυξη
ΕΓΤΑΑ:	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΓΤΠΕ:	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΕΔΕΤ:	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά & Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή ένωση
ΕΕΠ:	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΕΣ:	Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία
ΕΚ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛΙΑΜΕΠ:	Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής
ΕΟΕΣ:	Ευρωπαϊκός όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας
ΕΟΚ :	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΠΑ 2007-2013:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΠΑ 2014-2020:	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΠ:	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΜ:	Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
ΕΤΕπ:	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΘΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
ΕΤΠΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
Θ Σ:	Θεματικός Στόχος
κ-μ:	κράτος- μέλος
ΚΕΝΑΚ	Κανονισμός Ενεργειακής απόδοσης κτιρίων
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

ΚτΠ:	Κοινωνία των Πολιτών
ΜΑΔ	Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης
ΜΜΕ:	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
ΜΜΜ:	Μέσα Μαζικής Μεταφοράς
ΜΟΠ:	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ:	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΧΕ:	Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση
Π/Υ:	Προϋπολογισμός
ΠΕ:	Πλαίσιο Επίδοσης
ΠΕΠ:	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΣΑΚΧ:	Σχέδιο Ανάπτυξης Κοινοτικού Χώρου
ΣΑΧ:	Σύσταση ανά Χώρα
ΣΕΚ:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΣΕΟΚ:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΣΠΑ:	Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΣΣ:	Στρατηγικός Στόχος
ΣΣΑ:	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣυνθΛΕΕ:	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΠΑ:	Τοπικές και Περιφερειακές Αρχές
ΤΠΕ:	Τεχνολογίες Πληροφορικής& Επικοινωνιών
ΤΣ:	Ταμείο Συνοχής
ΧΜΠΑ:	Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας

ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΤΟΥΣ

BE	Βέλγιο
BG	Βουλγαρία
CZ	Τσεχική Δημοκρατία
DK	Δανία
DE	Γερμανία
EE	Εσθονία
IE	Ιρλανδία
EL	Ελλάδα
ES	Ισπανία
FR	Γαλλία
HR	Κροατία
IT	Ιταλία
CY	Κύπρος
LV	Λετονία
LT	Λιθουανία
LU	Λουξεμβούργο
HU	Ουγγαρία
MT	Μάλτα
NL	Κάτω Χώρες
AT	Αυστρία
PL	Πολωνία
PT	Πορτογαλία
RO	Ρουμανία
SI	Σλοβενία
SK	Σλοβακία
FI	Φινλανδία
SE	Σουηδία
UK	Ηνωμένο Βασίλειο

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	2
SUMMARY	3
ΛΙΣΤΑ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	4
ΤΑ ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΤΟΥΣ	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο : ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	10
1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΑΦΗΣΕΙΣ	10
1.2 Η ΕΔΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΩΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΜΕΛΕΤΗΣ- ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ	12
1.3 ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΘΕΜΑΤΟΣ	13
1.4 ΔΟΜΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....	17
2.1 Η ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ.....	17
2.2 ΛΟΓΟΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΛΟΓΟΣ	20
2.3 ΤΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΣΥΝΟΧΗΣ.....	23
2.4 ΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΜΑΣ	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ	29
3.1 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ	29
3.2 ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣ ΕΛΕΓΧΟ	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο : Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΟΡΟΣΗΜΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	31
4.1. ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ	32
4.2 Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ	33
4.3 Η ΛΙΣΑΒΟΝΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ 2020.....	34
4.4 Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020: ΤΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΕΓΓΥΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ..	36
4.5 ΜΙΑ ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΤΟ ΣΤΟΙΧΗΜΑ ΤΗΣ «ΕΔΑΦΙΚΗΣ» ΣΥΝΟΧΗΣ.....	43
5.1 Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ.....	44
5.2 Η ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1ο ΚΠΣ ΕΩΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-2013.....	48
5.3 Η «ΑΣΤΙΚΗ» ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ: ΑΠΟ ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ ΣΕ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ.....	50
5.4 Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΔΩΝ.....	53
5.4.1 ΟΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	54
5.4.2 Η ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	57
5.5 ΟΙ ΝΕΕΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΝΟΧΗ.....	60
5.5.1 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ.....	61
5.5.2. ΟΙ ΠΟΛΕΙΣ ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ.....	63
5.6 Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2020	68
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο: ΒΑΣΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	69
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο: ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ.....	77
7.1 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	77
7.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΡΕΥΝΑ	78

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	83
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	89
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ & ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ.....	89
ΠΙΝΑΚΕΣ	90
ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΔΙΑΣΠΟΡΑ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΑΕΠ	90
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Α΄ΚΠΣ (1989-1993)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ	90
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1989-1993	91
ΠΙΝΑΚΑΣ 4 Β΄ ΚΠΣ (1994-1999)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ	92
ΠΙΝΑΚΑΣ 5 Γ΄ΚΠΣ (2000-2006)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ	93
ΠΙΝΑΚΑΣ 6 ΕΣΠΑ (2007-2013)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ	93
ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΕΣΠΑ (2014-2020)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ	94
ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020.....	94
ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	94
ΠΙΝΑΚΑΣ 9: ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΩΝ	95
ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ	99
ΓΡΑΦΗΜΑ 1: Κατανομή ποσών ανά δράση (%).....	99
ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΚΕΙΜΕΝΟΥ- ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ.....	100

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο : ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΑΦΗΣΕΙΣ

Έννοια διαχρονική και επίκαιρη, πολυδιάστατη και πολυσυζητημένη, η συνοχή συναντάται, καταλαμβάνοντας μάλιστα δεσπόζουσα θέση, σε όλα τα θεσμικά κείμενα και όλες τις αναπτυξιακές διακηρύξεις, αναγορευόμενη στο κατεξοχήν μέσο μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η αναπτυξιακή απόκλιση, εμφανιζόμενη είτε σε εθνικό είτε σε διακρατικό επίπεδο, αποτελεί πρόβλημα πολυπαραγοντικό και δυσεπίλυτο, ενώ, λαμβανομένης υπόψη της διαφορετικής προσέγγισης της έννοιας «ανάπτυξη», η προσπάθεια προσδιορισμού μέσων ισορροπίας καθίσταται προβληματική και συχνά ασαφής.

Το «περιφερειακό πρόβλημα», οριζόμενο ως έκφραση των περιφερειακών ανισοτήτων, οι οποίες οφείλονται κυρίως στις αδυναμίες του μηχανισμού της αγοράς και την άνιση κατανομή των φυσικών πόρων στο πλαίσιο ενός κράτους, αποτελεί την δικαιολογητική βάση για την υιοθέτηση μιας πολιτικής με βασική στόχευση την ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών, ενώ οι παρεμβάσεις και τα υιοθετούμενα μέτρα εξαρτώνται από την έκταση και την ένταση των υφιστάμενων διαφοροποιήσεων. Σε κάθε περίπτωση, σε επίπεδο κράτους, και παρά τη δυσκολία του εγχειρήματος, η εκάστοτε επιλογή, ανεξαρτήτως «ορθότητας» και «καταλληλότητας», χαρακτηριστικών που - συνήθως - κρίνονται εκ του αποτελέσματος, αποτελεί έκφραση της ευχέρειας που προσφέρει «εθνική κυριαρχία» και υπόκειται σε έναν μοναδικό περιορισμό, το πεπερασμένο των πόρων (Danuta, 2006).

Η υπέρβαση, ωστόσο, των ορίων του κράτους περιπλέκει τα δεδομένα και διαφοροποιεί τις επιλογές. Το νέο περιβάλλον, όπως διαμορφώθηκε σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης, αυξάνει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ δρώντων, ενώ η κινητικότητα του κεφαλαίου και οι ραγδαίες τεχνολογικές αλλαγές, καθιστούν το περιβάλλον αφιλόξενο - αν όχι εχθρικό- για τις αναπτυξιακά αδύναμες περιφέρειες. Περιορίζοντας τη μελέτη του «περιφερειακού προβλήματος» σε ενωσιακή κλίμακα, τα δεδομένα δεν διαφοροποιούνται δραματικά. Έτσι και εδώ οι αναπτυξιακές αποκλίσεις μεταξύ χωρών και περιφερειών, αποκλίσεις που έγιναν περισσότερο αισθητές, μετά τις πρώτες νοτιοανατολικές διευρύνσεις της Ένωσης, κατέστησαν

αναγκαία την υιοθέτηση μιας Κοινής Περιφερειακής Πολιτικής, με στόχο την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και την επίτευξη της συνοχής, υπό τρεις ιδανικά παραμέτρους, οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική, κατά τις προβλέψεις των ιδρυτικών Συνθηκών και την αναθεώρησή τους από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας (άρθρο 174ΣυνθΛΕΕ, πρώην 158ΣΕΚⁱ). Ενώ όμως ο στόχος της συνοχής παραμένει σταθερός στο πέρασμα του χρόνου, παρατηρείται μια σημαντική διαφοροποίηση ως προς τις εκάστοτε επιλογές για την επίτευξή του, γεγονός που αποτυπώνεται στις διαρκείς τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου για την συνοχή αλλά και τις κατανομές των αντίστοιχων πόρων ανά προγραμματική περίοδο. Έτσι, η είσοδος των χωρών της Νότιας Ευρώπης την δεκαετία του 80 ώθησε την Ένωση προς την κατεύθυνση της χρηματοδότησης διαρθρωτικών υποδομών, στην προσπάθεια της να εξασφαλίσει τις βασικές προϋποθέσεις ανάπτυξης των χωρών αυτών, ενώ η μεγάλη διεύρυνση των δέκαⁱⁱ το 2004, υπήρξε αφορμή μεγάλων ανακατατάξεων, απαιτώντας επαναπροσδιορισμό στόχων και ανακατανομή κονδυλίων, για την ενίσχυση των πιο αδύναμων περιφερειών (Leonardi, 2005).

Παράλληλα η οικονομική ολοκλήρωση, ως απαραίτητο προαπαιτούμενο της εμβάθυνσης και προϋπόθεση ανάδειξης της Ένωσης στην ισχυρότερη οικονομική και πολιτική δύναμη του παγκόσμιου χάρτη, ιδιαίτερα σε μια περίοδο μεγάλων ανακατατάξεων και ανάδειξης νέων οικονομικών πρωταγωνιστών, κατευθύνει προς μια μετατόπιση των προτεραιοτήτων της συνοχής προς την χρηματοδότηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών στόχων, όπως αυτοί αποτυπώνονται αντίστοιχα στις δύο αντίστοιχες και διαδοχικές Ενωσιακές στρατηγικές, την Ατζέντα της Λισσαβόνας και την Ευρώπη 2020. Η μετατόπιση αυτή υποδεικνύει την συνολική μεταστροφή της φιλοσοφίας της ΕΕ ως προς την ακολουθούμενη μεθοδολογία, η οποία φαίνεται πια να επιλέγει την ανάπτυξη ως μέσον μείωσης των ανισοτήτων.

Η τρέχουσα Προγραμματική περίοδος, χαρακτηριζόμενη από την μέγιστη δυνατή ευθυγράμμιση της πολιτικής συνοχής με τους στόχους της Ευρώπης 2020, την καθιστά το βασικότερο επενδυτικό εργαλείο της ΕΕ, ενώ το νέο θεσμικό πλαίσιο υποδεικνύει νέες προσεγγίσεις και μεθόδους ανάπτυξης. Από την άλλη μεριά, η αυστηροποίηση του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου και η θεματική συγκέντρωση σε μικρό αριθμό στόχων περιορίζει αισθητά τις επιλογές των κρατών- μελών, τα οποία κάνουν λόγο για αποδυνάμωση της συνοχής και νόθευση

της φιλοσοφίας της, ιδιαίτερα σε μια περίοδο, κατά την οποία οι συνέπειες της οικονομικής κρίσης καθίστανται εμφανέστερες από ποτέ.

Υπό τις ανωτέρω παραδοχές και επιφυλάξεις, η ΕΕ να κερδίσει το στοίχημα της εναρμόνισης των δύο στόχων, που αν και φαινομενικά αντικρουόμενοι, αλληλοσυμπληρώνονται, συνθέτοντας τους δύο πυλώνες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σε μια εποχή έντονης αμφισβήτησης του ρόλου και του μέλλοντος του Ενωσιακού οικοδομήματος.

1.2 Η ΕΔΑΦΙΚΗ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΩΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΜΕΛΕΤΗΣ- ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ

Σε μια προσπάθεια παραμετροποίησης της μελέτης μας, κεντρική έννοια, η οποία θα εξεταστεί διεξοδικότερα αποτελεί η εδαφική διάσταση για τη συνοχή και συγκεκριμένα η εξέλιξη της πορείας της ενσωμάτωσής της ως βασικού παράγοντα ολοκλήρωσης της περιφερειακής πολιτικής.

Πιο αναλυτικά, θα μελετηθούν τα θεσμικά ορόσημα και τα εργαλεία υλοποίησής της από την πρώτη της θεσμική εμφάνιση έως και την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, ενώ στο ίδιο πλαίσιο θα επιχειρηθεί και μια αποτίμηση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής στην πορεία των Προγραμματικών Περιόδων. Τέλος, θα εξεταστούν τα εργαλεία που παρέχει το ρυθμιστικό πλαίσιο της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου για τη προώθηση δράσεων «εδαφικής» συνοχής, σε μια προσπάθεια υποστήριξης της χωρικής ολοκλήρωσης των ενωσιακών πολιτικών, ως βασικής προϋπόθεσης για τη ουσιαστική εμβάθυνση.

Κεντρική θέση στην παρούσα εργασία κατέχουν επίσης οι έννοιες της ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης και της εδαφικής συνεργασίας, καθώς αποτελούν τα γνησιότερα εργαλεία και τις αντιπροσωπευτικότερες προσπάθειες «χωρικής» συνοχής και ολοκλήρωσης.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, το πλαίσιο εντός του οποίου θα κινηθεί η εργασία διαμορφώνεται από τρεις βασικές συνιστώσες, την πολιτική συνοχής, ως βασική έννοια, η οποία οριοθετεί και το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου θα αναλυθούν τα επιμέρους θέματα, την διάσταση της «εδαφικής» συνοχής, η οποία αποτελεί και το βασικό αντικείμενο μελέτης και τις έννοιες της ολοκληρωμένης

βιώσιμη αστική ανάπτυξης και της εδαφικής συνεργασία, ως βασικών εργαλείων της συνοχής.

Κλείνοντας, μένει να διευκρινιστεί πως στο παρόν κείμενο γίνεται μια «καταχρηστική» χρήση του όρου εδαφική συνοχή, με δεδομένο πως η έννοια αυτή δεν αποτελεί αυτοτελή στόχο ούτε κύρια παράμετρο την Ενωσιακής Περιφερειακής πολιτικής. Ωστόσο, η σημασία της εδαφικής παραμέτρου σε μια πολιτική με έντονα χωρική φυσιογνωμία και δικαιολογητική βάση, την καθιστά *de facto* αναπόσπαστο κομμάτι της περιφερειακής πολιτικής και *sine qua non* παράγοντα επιτυχούς εφαρμογής της.

1.3 ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΘΕΜΑΤΟΣ

Η λογική της επιλογής ενασχόλησης με την ανωτέρω προβληματική αποτελεί συνέπεια της περιορισμένης ενασχόλησης με την εδαφική διάσταση του περιφερειακού προβλήματος, γεγονός που δικαιολογείται από την αρχικά οικονομική στόχευση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία, σε συνδυασμό με την σχετικά αυξημένη ομοιογένεια των ιδρυτικών κρατών- μελών, παραμέρισε το περιφερειακό ζήτημα, ως ζήτημα ελάσσονος πολιτικής σπουδαιότητας, καταλείποντας την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών- μελών. Παράλληλα σήμερα, και μισό αιώνα μετά από την εκκίνηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης, η Ένωση, ζώντας τις συνέπειες της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, έθεσε αναγκαστικά νέες προτεραιότητες, προσπαθώντας να εξασφαλίσει την επιβίωσή της και την παρουσία της στο παγκόσμιο οικονομικό στερέωμα. Υπό τις συνθήκες αυτές, η πολιτική συνοχής απομακρύνθηκε από τον βασικό στόχο της επίλυσης των μακροχρόνιων διαρθρωτικών αδυναμιών, σε μια προσπάθεια εστίασης στις δραματικές οικονομικές εξελίξεις και απορρόφησης των κραδασμών της κρίσης. Στο ίδιο μήκος κύματος, η αναγκαιότητα υιοθέτησης μέτρων οικονομικής βιωσιμότητας, οδήγησε στην εισαγωγή από το 2010 ενός αυστηρότατου συστήματος οικονομικής διακυβέρνησης, συνιστάμενου σε μια σειρά αυστηρών μέτρων συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, μέσω αυξημένης εποπτείας και δημοσιονομικής πειθαρχίας. Οι συνθήκες αυτές, συνοδευόμενες από την διαπίστωση της αδυναμίας ουσιαστικής μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων, οδήγησαν

περαιτέρω στην επιλογή της απομάκρυνσης από την άμετρη μεταβίβαση πόρων προς τις αναπτυξιακά αδύναμες περιφέρειες και στην θέση της χρηματοδότησης της συνοχής υπό την αίρεση επίτευξης μετρήσιμων αποτελεσμάτων, συνδέοντας του στόχους της με τους στρατηγικούς αναπτυξιακούς στόχους της Ένωσης, όπως αυτοί προσδιορίστηκαν διαδοχικά στα κείμενα της Ατζέντας της Λισσαβόνας και της Ατζέντας Ευρώπη 2020.

Τα παραπάνω δεδομένα, αναγκαστικά μετατόπισαν το πεδίο ενδιαφέροντος σε θέματα ύψιστης οικονομικής σπουδαιότητας, θέτοντας σε δεύτερη μοίρα, τα θέματα της σύμμετρης χωρικής ανάπτυξης.

Ωστόσο, μια δίκαια προσέγγιση της προβληματικής επιβάλλει και την ενασχόληση με τους έτερους πρωταγωνιστές της διαδικασίας ολοκλήρωσης, ήτοι τα κράτη-μέλη. Δεν μπορεί λοιπόν να παραβλεφθεί σε καμία περίπτωση η δική τους ευθύνη, στην επίδειξη μειωμένου ενδιαφέροντος προώθησης ολοκληρωμένων πολιτικών. Έτσι, ο δεύτερος λόγος που τεκμηριώνει τη επιλογή μας, αποτελεί η περιορισμένη αξιοποίηση θεσμών και εργαλείων που η Ένωση προσέφερε διαχρονικά στα κράτη-μέλη για την ανάπτυξή τους. Του λόγου το αληθές επιβεβαιώνουν τα πορίσματα για την αξιοποίηση των εργαλείων των Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας και των Μακροπεριφερειακών Στρατηγικών, θεσμών υψηλής δυναμικής και προστιθέμενης αξίας, που αντιμετωπίστηκαν, ωστόσο, επιφυλακτικά, εμποδίζοντας την επίτευξη αποτελεσμάτων ευρείας κλίμακας.

Επιπρόσθετα, οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις των προγραμματικών περιόδων έχουν αποδείξει την επαναλαμβανόμενα ανορθολογική αξιοποίηση των πόρων και τον κατακερματισμό τα ενωσιακής χρηματοδότησης σε δράσεις αμφισβητούμενης βιωσιμότητας και αποτελεσματικότητας.

Ένας τελευταίος λόγος που προσδιόρισε την θεματική επιλογή της εργασίας αποτελεί η αδυναμία προώθησης ολοκληρωμένων χωρικών δράσεων, γεγονός που οφείλεται στην απουσία υποχρεωτικού και συνεκτικού πλαισίου για την χωρική ανάπτυξη της Ένωσης αλλά και την προβληματικότητα του προσδιορισμού των καταλληλότερων και λειτουργικότερων χωρικών ενοτήτων, οι οποίες δύνανται να λειτουργήσουν ως πόλοι ανάπτυξης, γεγονός που επιδεινώνεται από την πολλαπλότητα και την διαφοροποίηση των εθνικών διοικητικών συστημάτων. Επιπλέον, η πολιτικοδιοικητική δομή των κρατών- μελών, σε συνδυασμό με την

αδυναμία των Πολιτών της Ένωσης να κατανοήσουν τον σημαντικό τους ρόλο στη προσπάθεια διαμόρφωσης δημοσίων πολιτικών θέτουν ακόμα ένα πρόσκομμα στην προσπάθεια ανάπτυξης ολοκληρωμένων πολιτικών και μετουσίωσης σε πράξη των αρχών της επικουρικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, επιδεικνύοντα μειωμένο ενδιαφέρον και περιορισμένη συμμετοχή στις Ενωσιακές διαδικασίες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε μελέτη που εξέδωσε το 2012 επισημαίνει το πρόβλημα της μονομερούς παρέμβασης του «κεντρικού» επιπέδου στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων από την Ένωση Προγραμμάτων.

Αντίστοιχα και η Ελλάδα, χώρα με διαχρονική αναπτυξιακή ασυμμετρία μεταξύ κυρίως κέντρου και περιφέρειας και διαχρονική αδυναμία ανάπτυξης συγκροτημένων και χωρικά ολοκληρωμένων πολιτικών (Κόνσολας 1997), φαινομένων που επιδεινώνονται έτι περισσότερο από την προβληματική ανάπτυξη του θεσμού της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης και την απροθυμία παραχώρησης μεριδίων εξουσίας και πόρων ικανών να παράγουν αποτελέσματα υψηλής προστιθέμενης αξίας και ευρείας κλίμακας(Ψυχάρης, Σιμάτου, 2003), δεν έχει κατορθώσει έως σήμερα να αξιοποιήσει αποτελεσματικά τους κοινοτικούς πόρους, επιβεβαιώνοντας την ισχυρή συγκεντρωτική βάση του κράτους.

Η τρέχουσα προγραμματική περίοδος, λοιπόν, φέρνει την πολιτική συνοχής αντιμέτωπη με τους περισσότερους περιορισμούς που γνώρισε από τον μισό αιώνα της γέννησής της, καλώντας την να αναπτύξει τη δράση της σε ένα περιβάλλον αναμφίβολα δυσοίωνο και σίγουρα περιχαρακωμένο από αυστηρές εγγυήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομικής βιωσιμότητας. Από την άλλη μεριά, ο περιορισμός του βαθμού ελευθερίας των κρατών- μελών εξισορροπείται από την πρόβλεψη ευέλικτων εργαλείων για τη χρηματοδότηση δράσεων και τομέων υψηλής δυνητικής δυναμικής, στο πλαίσιο μιας γενικότερης προσπάθειας αναδιαμόρφωσης της έννοιας της συνοχής, προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης της χωρικής διάστασης, ως βασικής συνιστώσας της αναπτυξιακής διαδικασίας και επιστεγάσματος όλων των Ενωσιακών πολιτικών .

Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται και ο κρίσιμος ρόλος των εθνικών περιφερειακών και τοπικών αρχών, στο πλαίσιο μιας συνολικής προσπάθειας συνδιαμόρφωσης πολιτικών, διαδικασίας που μετουσιώνει σε πράξη τις διακηρύξεις περί συνοχής και

επικουρικότητας, αρχών οι οποίες αναδείχτηκαν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ σε «οργανωτικές βάσεις» και θεσμικές εγγυήσεις του Ενωσιακού οικοδομήματος. Αντίστοιχα, η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών αρχών στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, υπό όρους οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς, αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την επιτυχία του εγχειρήματος, καθώς οι ΟΤΑ, αποτελώντας τους γνησιότερους εκφραστές και εκπροσώπους των τοπικών αναγκών, εξασφαλίζουν αυξημένες πιθανότητες αποτελεσματικότητας στις δημόσιες πολιτικές και την πολιτική συνοχής.

1.4 ΔΟΜΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Υπό τα παραπάνω δεδομένα., η εργασία διαρθρώνεται σε 5 κεφάλαια:

- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Ξεκινώντας από κάποιες απαραίτητες διασαφήσεις των εννοιών του περιφερειακού προβλήματος και της περιφερειακής πολιτικής, ως πολιτικής με εθνική και υπερεθνική στόχευση, προχωρούμε στη συνοπτική παρουσίαση της εδαφικής παραμέτρου, οποία αποτελεί και το βασικό αντικείμενο μελέτης της παρούσας εργασίας.
- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ: το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί μια συνοπτική επισκόπηση της βιβλιογραφίας που έχει αναπτυχθεί γύρω από την προβληματική της αποτελεσματικότητας της πολιτικής συνοχής, μέσα από την παράθεση πορισμάτων μελετών και θεσμικών κειμένων.
- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο – ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ: ξεκινώντας από την παρουσίαση της ακολουθητέας μεθοδολογίας και την παράθεση των πηγών στις οποίες στηρίχτηκε η έρευνά μας, προχωρούμε στην διατύπωση των ερευνητικών ερωτημάτων, στα οποία στηρίχτηκε και καλείται να απαντήσει η παρούσα εργασία και αφορούν στη αποτελεσματικότητα των πολιτικών προώθησης της εδαφικής συνοχής σε επίπεδο ρυθμιστικό και επίπεδο υλοποίησης.
- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο- Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΟΡΟΣΗΜΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ : το τέταρτο κεφάλαιο επικεντρώνεται σε μια προσπάθεια γνωριμίας του αναγνώστη με την περιφερειακή πολιτικής της ΕΕ και τα βασικά ορόσημα που προσδιόρισαν την μέχρι σήμερα εξέλιξη της και υπαγόρευσαν τις επιλογές των 5 διαδοχικών προγραμματικών περιόδων.

- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο – ΤΟ ΣΤΟΙΧΗΜΑ ΤΗΣ «ΕΔΑΦΙΚΗΣ» ΣΥΝΟΧΗΣ: Το πέμπτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στο βασικό αντικείμενο της μελέτης μας, ήτοι την εδαφική συνοχή, εξετάζοντας τη θεσμική της εξέλιξη, την υλοποίηση της μέσω των δράσεων εδαφικής συνεργασίας και την πορεία έως την ενσωμάτωση της ολοκληρωμένης αστικής διάστασης στις ενωσιακές πολιτικές.
- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο- ΒΑΣΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ: στο κεφάλαιο αυτό παρατίθενται τα συμπεράσματά επί των ερευνητικών ερωτημάτων, σχετικά με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών εδαφικής συνοχής.
- ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο- ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ: Η εργασία ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των συνολικών συμπερασμάτων μας για την εδαφική συνοχή και τις προσωπικές μας θέσεις και σκέψεις για τις επόμενες προγραμματικές περιόδους και το συνολικό μέλλον της συνοχής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Η παρούσα επισκόπηση επιχειρεί αρχικά την παρουσίαση και στη συνέχεια την αποτίμηση της βιβλιογραφίας που έχει αναπτυχθεί σχετικά με την αποτελεσματικότητα της συνοχής και συνίσταται κυρίως στις επίσημες εκθέσεις των φορέων υλοποίησης, της απολογιστικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και επιστημονικές έρευνες και μελέτες.

2.1 Η ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Προσπαθώντας να αποδώσουμε με λίγα λόγια την διάσταση της Ενωσιακής Πολιτικής για τη Συνοχή, θα λέγαμε πως πρόκειται για μια πολιτική με ρίζες στην ίδια την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και διαχρονική στόχευση την μείωση του αναπτυξιακού χάσματος μεταξύ των περιφερειών, κατάφερε να αναδειχτεί στην βασική πολιτική επενδύσεων της ΕΕ.

Παρά την πρώιμη θεωρητική της αναγνώριση, η πολιτική συνοχής άρχισε να εφαρμόζεται ουσιαστικά το 1989, με αφορμή τις πρώτες διευρύνσεις της Ένωσης προς τον Νότο, οι οποίες ανέδειξαν και τις μεγάλες διαρθρωτικές και αναπτυξιακές διαφοροποιήσεις μεταξύ κρατών, πιέζοντας προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης

μιας αποτελεσματικής πολιτικής μείωσή τους, προτεραιότητα που διατηρείται σταθερή στη βάση της σε όλη την πορεία της ενωσιακής διαδικασίας. Στο πλαίσιο αυτό, η χρηματοδότηση των διαρθρωτικών δαπανών διαχρονικά από το 1989 λαμβάνει αύξουσα χρηματοδότηση με κορύφωση την περίοδο 2007-2013, όταν και λαμβάνει χώρα η μεγαλύτερη διεύρυνση της Ένωσης προς 10 χώρες του Ανατολικού Ευρωπαϊκού χώρου, με το ποσοστό των αντίστοιχων δαπανών να ανέρχεται στο ύψος του 40% του συνολικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, αυτή ακριβώς η σταθερότητα της στόχευσης προς την υποστήριξη των πιο αδύναμων περιφερειών, σε συνδυασμό με τη διατήρηση των περιφερειακών ανισοτήτων σε υψηλά επίπεδα, όπως αποτυπώνεται σε θεσμικά κείμενα και έρευνες, έδωσε αφορμή για την ανάπτυξη δύο αντίθετων θεωρητικών τάσεων, σχετικά με την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό, οι θιασώτες της, την θεωρούν ένα κρίσιμοτατο αναπτυξιακό εργαλείο και επενδυτικό στήριγμα των ασθενέστερων κρατών και περιφερειών της Ένωσης, ενώ οι περισσότεροι σκεπτικιστές υποστηρίζουν πως αποτελεί μια ανατροφοδοτούμενη, παθητική και μειωμένης αποτελεσματικότητας αναμεταβίβαση πόρων. Τα πορίσματα των θεσμικών κειμένων της ΕΕ αλλά και πολυάριθμων μελετών επιβεβαιώνουν και παρέχουν έρεισμα λιγότερο ή περισσότερο σε κάθε θέση, υποδεικνύοντας, τελικά, μάλλον την υιοθέτηση μιας μετριοπαθέστερης επιλογής.

Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση των δύο θέσεων, μέσω της ενδεικτικής επιλογής βασικών κειμένων από την πλούσια βιβλιογραφία που έχει αναπτυχθεί, αναγκαία θεωρείται η επισήμανση περί της προβληματικότητας της αποτίμησης της συνοχής. Το γεγονός αυτό, οφειλόμενο, κατά κύριο λόγο στην ίδια την πολυπαραγοντικότητα του περιφερειακού προβλήματος, επιβάλλει περαιτέρω μια παραμετροποίηση της έρευνας, μέσω της επιλογής των αντιπροσωπευτικότερων κατά περίπτωση δεικτών. Κατ' επέκταση δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο αντιφατικών πορισμάτων, ως αποτέλεσμα των διαφορετικών μεταβλητών που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της ευημερίας και της συμβολής της πολιτικής συνοχής σε αυτή, του σημείου εκκίνησης του θεωρητικού ερευνητή και των διαφορετικών προτεραιοτήτων της συνοχής, όπως αυτές προσδιορίζονται σε πολιτικό επίπεδο.

Περαιτέρω και κατά τους Carpelen (2003) και Bradley (2007), η συνοχή είναι μια ασαφής έννοια, ενώ τα θεσμικά κείμενα αποδίδουν μονομερή έμφαση στην διάσταση της μείωσης των εισοδηματικών ανισοτήτων, αφήνοντας εν πολλοίς αδιευκρίνιστα θέματα σχετιζόμενα με τις δύο λοιπές διαστάσεις της συνοχής.

Επιπρόσθετα ο τρόπος υλοποίησης της συνοχής, μέσω πληθώρας προγραμμάτων, τα οποία εξυπηρετούν πολλαπλούς και διαφορετικούς συχνά στόχους, σε μια προσπάθεια κάλυψης των τριών παραμέτρων της, καθιστά την σφαιρική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς της δυσχερέστατη, καθώς κάτι τέτοιο προϋποθέτει τη ενσωμάτωση επιμέρους αξιολογήσεων πολλαπλών επιπέδων και διαφορετικών φάσεων.

Στο ίδιο πλαίσιο, καταλυτικός είναι ο ρόλος του υποκειμένου της έρευνας. Αντίστοιχα, τα σενάρια των φορέων υλοποίησης είναι συνήθως υπέρμετρα αισιόδοξα, ενώ οι αξιολογήσεις των θεσμικών οργάνων διακρίνονται συχνά από μια αοριστία που τα καθιστά περισσότερο ευχολόγια αλλά και από μια αντιφατικότητα, καθώς επισημαίνουν αρχικά την θετική συμβολή της πολιτικής συνοχής, αμβλύνοντας αμέσως έπειτα το μέγεθός της, τονίζοντας σθεναρά την δυσκολία του εγχειρήματος και την διατήρηση σε μεγάλο βαθμό των υφιστάμενων αδυναμιών.

Σε μια προσπάθεια, λοιπόν, οριοθέτησης του πεδίου μελέτης, τα περισσότερα κείμενα επιλέγουν το ΑΕΠ ως αντιπροσωπευτικότερο δείκτη ανάπτυξης, επιλογή που δικαιολογείται από την ευκολία ποσοτικοποίησης των στοιχείων, αλλά παραβλέπει την ποιοτική διάσταση των επιπτώσεων της συνοχής, διάσταση που το ΑΕΠ αδυνατεί να εκφράσει πάντα. Ωστόσο, παρά τις επιφυλάξεις που διατυπώνονται σχετικά με την αξιοπιστία και την επάρκειά του, δεν παύει να αποτελεί το διαχρονικότερο μέτρο αξιολόγησης της οικονομικής δραστηριότητας και της ευημερίας, που χρησιμοποιείται ως βάση μέτρησης στην μεγάλη πλειοψηφία των μελετών.

Μετά από τις αναγκαίες επισημάνσεις προχωρούμε, μέσω της ενδεικτικής παραπομπής σε μελέτες και θεσμικά κείμενα, των δύο βασικών θέσεων που έχουν διατυπωθεί για την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής από την θεσμοθέτησή έως σήμερα, κλείνοντας με την παράθεση της προσωπικής μας θέσης επί του ζητήματος.

2.2 ΛΟΓΟΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΛΟΓΟΣ

Αναζητώντας τα πρώτα σημάδια ενσωμάτωσης της περιφερειακής διάστασης στις πολιτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με έκπληξη διαπιστώνουμε πως βρίσκονται στην Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της ΕΟΚ. Χωρίς αυτό να συνεπάγεται την πρόβλεψη μια Κοινής Περιφερειακής πολιτικής, ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός πως στο προοίμιο της Ιδρυτικής Συνθήκης δηλώνεται σαφώς η βούληση των μερών για μια προσπάθεια στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών, εξασφάλισης της προόδου τους και προώθησης της αρμονικής τους ανάπτυξης, μέσω της μείωσης των υφιστάμενων ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιοχών και της αντιμετώπισης της καθυστέρησης της ανάπτυξης των λιγότερο ευνοημένων.

Οι σταδιακές, ωστόσο, διευρύνσεις προς τις χώρες του Νότου, μετατρέπουν το θεωρητικό ενδιαφέρον σε αναπόφευκτη προτεραιότητα, καθώς φέρνουν προσκήνιο τις έντονες περιφερειακές ανισότητες και αυξάνουν την ετερογένεια εντός των κόλπων της Κοινότητας. Έτσι, στην πρώτη αναθεώρηση των Συνθηκών, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η περιφερειακή πολιτική αποκτά θεσμική βαρύτητα, μέσα από την ανάδειξη της συνοχήςⁱⁱⁱ, οικονομικής και κοινωνικής, σε βασικό παράμετρο όλων των κοινοτικών πολιτικών, τις οποίες διαπερνά οριζόντια, βασικό στόχο της Κοινότητας και αναγκαίο συμπλήρωμα της εσωτερικής αγοράς (άρθρο 130 ΣΕΚ).

Η αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων που επέφερε αρχικά η ΕΕΠ και στη συνέχεια η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς τους, αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας, η οποία μελετώντας την διασπορά του ΑΕΠ στα έτη μεταξύ 1980 και 1997 για τα 9 κράτη- μέλη (ιδρυτικά και τρία μεσογειακά), κατέληξε στο συμπέρασμα της θετικής συμβολής της χρηματοδοτικής στήριξης των Διαρθρωτικών Ταμείων στην αναπτυξιακή πορεία των κρατών και τη σύγκλιση του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, γεγονός που δικαιολογείται, ωστόσο, από την αύξηση του ΑΕΠ

των τριών μεσογειακών χωρών, το οποίο βρισκόταν αρκετά χαμηλότερα από εκείνο των έξι ιδρυτικών κρατών. Το τελευταίο συμπέρασμα υπήρξε αποτέλεσμα μέρους της μελέτης που απέκλεισε από το δείγμα τις τρεις μεσογειακές χώρες. Στην περίπτωση αυτή, διαπιστώθηκε αντίστροφα μια μικρή αύξηση της διασποράς. Η έρευνα, τέλος, επεκτάθηκε και στην εξέλιξη της διασπορά του ΑΕΠ εντός των κρατών, όπου και εδώ τα αποτελέσματα δεν ήταν ενθαρρυντικά (Carpelen, Castellacci, Fagerberg, & Verspagen, 2003).

Ωστόσο, και παρά τις όποιες αποκλίσεις, το βασικό συμπέρασμα υπήρξε η σημασία της συμβολής των διαρθρωτικών ταμείων στην στήριξη των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών.

Αντίστοιχη έρευνα (Beugelsdijk and Eijffinger, 2005), με περίοδο αναφοράς τα έτη 1995 έως 2001 και δείγμα τα 15 κράτη-μέλη, κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα, ήτοι τη θετική συμβολή της ενωσιακής χρηματοδότησης στην αύξηση του ΑΕΠ.

Αντίθετη ήταν η άποψη των Canova & Marcet (1995), που υποστήριξαν την αδυναμία γεφύρωσης των ανισοτήτων μέσω της συνοχής, χρησιμοποιώντας την έννοια της «σταθερής κατάστασης». Κατέληξαν, λοιπόν, πως υπάρχουν μεν υψηλά ποσοστά σύγκλισης αλλά, εφόσον υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση στα επίπεδα «σταθερής κατάστασης», οι ανισότητες εξακολουθούν να υπάρχουν και η πολιτική συνοχής δεν μπορεί να έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, καθώς οι φτωχές περιφέρειες εξακολουθούν να είναι φτωχές, αφού η σταθερή τους κατάσταση είναι χαμηλότερη, εάν συγκριθεί με αυτή πλουσιότερων περιοχών (Canova & Marcet, 1995).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις έρχονται εν μέρει να επιβεβαιωθούν από το κείμενο της 1^{ης} Έκθεσης για τη συνοχή, όπου επισημαίνεται η διατήρηση της αναπτυξιακής απόκλισης- και ιδίως σε ενδοκρατικό επίπεδο- σε υψηλό ποσοστό, παρά τη θετική συμβολή των διαρθρωτικών δαπανών στην προσπάθεια μείωσης του αναπτυξιακού χάσματος μεταξύ των κρατών- μελών. Αξίζει δε να σημειωθεί πως οι ίδιες περίπου διαπιστώσεις επαναλαμβάνονται και στις 5 επόμενες αντίστοιχες εκθέσεις.

Σε παρόμοιο συμπέρασμα κατέληξε ο Carrington, ο οποίος υποστήριξε πως η εμφανιζόμενη σύγκλιση δεν είναι συνεχής και σταθερή, ενώ «οι περιφέρειες... συνήθως ανήκουν σε ορισμένες «εισοδηματικές κατηγορίες», από τις οποίες δεν ξεφεύγουν εύκολα...» (Carrington, 2006).

Αντίστοιχη έρευνα, η οποία εξέτασε τη διασπορά του κατά κεφαλήν περιφερειακού εισοδήματος για την περίοδο 1980-1996, κατέληξε στην διαπίστωση πως το χάσμα μεταξύ της υψηλότερης και χαμηλότερης τιμής διασποράς του ΑΕΠ δεν μεταβλήθηκε, γεγονός που μεταφράζεται σε αναπτυξιακή στασιμότητα των ασθενέστερων κρατών, ενώ από τις 4 χώρες του Μεσογειακού Νότου, μόνο η Ισπανία εμφάνισε μια μικρή μείωση των ενδοκρατικών της ανισοτήτων. Βάσει των ανωτέρω πορισμάτων και της παρακολούθησης της πορείας της παραγωγικότητας της εργασίας και της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών, διαπιστώθηκε αφενός μια μικρή τάση σύγκλισης της παραγωγικότητας της εργασίας και μια μεταβολή της συνολικής παραγωγικότητας από περιοχή σε περιοχή, η οποία, ωστόσο, δεν οφείλεται ούτε σχετίζεται με τα κονδύλια των Διαρθρωτικών ταμείων, των οποίων τελικά η συμβολή χαρακτηρίζεται ασήμαντη (Boldrin & Canova, 2001). Αξίζει τέλος να σημειωθούν και οι αμφιβολίες των Rodriguez Pose & Fratesi (2004), οι οποίοι αμφισβητούν τη σύγκλιση, με αφορμή τη διαπίστωση πως από τις 44 περιφέρειες που ήταν επιλέξιμες για τον Στόχο 1 το 1989, οι 43 παρέμειναν επιλέξιμες 15 χρόνια μετά, με εξαίρεση την περιφέρεια του Abruzzo στην Ιταλία. Μια ενδιαμέση θέση υποστηρίζουν οι Petrakos- Artelaris (2009), σημειώνοντας σε πρώτο επίπεδο ανάλυσης, την αύξηση του εύρους των περιφερειακών ανισοτήτων εντός τη ΕΕ, αρχικά ως συνέπεια της πρώτης διεύρυνσης προς τις Μεσογειακές χώρες, όταν το ποσοστό του πληθυσμού που ζούσε σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ 30% κάτω του μέσου όρου ανήλθε από 12,5% σε 20% και στη συνέχεια με τις νοτιοανατολικές διευρύνσεις, το ποσοστό του πληθυσμού που ζούσε σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ 25% κάτω του μέσου όρου έφτασε από 19% στο 32%. Ωστόσο, από τη άλλη μεριά υπογραμμίζεται πως οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, με την βοήθεια της πολιτικής συνοχής, παρουσίασαν τάσεις σύγκλισης προς τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Έτσι, ενώ το 1995 50 περιφέρειες με συνολικό αριθμό κατοίκων 71 εκ. διέθεταν κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου, το 2004, σε 12 από αυτές, με πληθυσμό περίπου 10 εκατομμυρίων, διασκορπισμένο σε όλο το ενωσιακό έδαφος, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ξεπέρασε το όριο του 75%.

2.3 ΤΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΕΚΘΕΣΕΩΝ ΣΥΝΟΧΗΣ

Κεντρική θέση μεταξύ των απολογιστικών κειμένων της πολιτικής για τη συνοχή κατέχουν οι αντίστοιχες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίες επιβεβαιώνουν άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο καθεμιά από τις δύο αντίρροπες τάσεις. Η βασική διαπίστωση που συνάγεται από τις 6 διαδοχικές εκθέσεις συνοψίζεται μεν στη θετική συνεισφορά της πολιτικής συνοχής και των Διαρθρωτικών Ταμείων στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, με παράλληλη, ωστόσο, υπογράμμιση της αναγκαιότητας εκσυγχρονισμού και αύξησης της αποτελεσματικότητάς της.

Έτσι, η πρώτη Έκθεση του 1996 κατέδειξε την εμφανή και διόλου ευκαταφρόνητη αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος σε εθνικό επίπεδο στις 5 χώρες της συνοχής, το οποίο ανήλθε από 66% σε 74% του κοινοτικού μέσου όρου και την τόνωση της απασχόλησης, με την δημιουργία 1.000.000 νέων θέσεων εργασίας στις φτωχότερες περιφέρειες των χωρών αυτών, τονίζοντας ωστόσο την διατήρηση της αναπτυξιακής απόκλισης σε υψηλά επίπεδα, απόκλισης ιδιαίτερα αισθητής μεταξύ περιφερειών σε ενδοκρατικό επίπεδο.

Το τέλος της δεκαετίας του 90 βρίσκει λοιπόν την Ευρωπαϊκή Ένωση ένα βήμα πριν την μεγαλύτερη διεύρυνση που γνώρισε στην ιστορία της. Το γεγονός συνοδεύτηκε από αντίστοιχο προβληματισμό για τη βιωσιμότητα της πορείας της, με δεδομένο πως η πληθυσμιακή αύξηση της τάξης περίπου του 20% δεν συνοδευόταν από αντίστοιχη άνοδο του ΑεγχΠ αλλά από σημαντική επιβάρυνση των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, καθώς οι υπό ένταξη χώρες ήταν επιλέξιμες σχεδόν εξ ολοκλήρου για το υψηλότερο επίπεδο στήριξης. Οι ανωτέρω προβληματισμοί, σε συνδυασμό με τα αρνητικά πορίσματα της 1^{ης} Έκθεσης αλλά τους δημοσιονομικούς περιορισμούς του ΣΣΑ και την απροθυμία των πιο αναπτυγμένων κρατών για αύξηση της συνεισφοράς τους στον Ενωσιακό προϋπολογισμό αποτυπώθηκαν από την Επιτροπή στην «Agenda 2000», στο κείμενο της οποίας συμπεριελήφθη η αναγκαιότητα για «*αύξηση της αποτελεσματικότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής*», με στόχο αφενός την ενίσχυση της συνοχής, ιδιαίτερα σε μια περίοδο αναπόφευκτης αποδυνάμωσής της αλλά και την οικονομική ενδυνάμωση της Ένωσης, μέσω της ανάπτυξης.

Εν τω μεταξύ, η δεύτερη Έκθεση για τη Συνοχή, που δημοσιεύεται το 2001, επιβεβαιώνει την σημαντική απόκλιση μεταξύ των περιφερειακών κατά κεφαλήν ΑΕΠ, σημειώνοντας παράλληλα πως η αύξηση της απασχόλησης κατά την διάρκεια της δεκαετίας δεν στάθηκε ικανή να αυξήσει σημαντικά το αντίστοιχο ποσοστό, το οποίο συνέχισε να βρίσκεται σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από τον Στόχο του 70%, όπως αυτός προσδιορίστηκε στη Σύνοδο της Λισσαβόνας. Αντίστοιχα και στον τομέα της ανεργίας, η κατάσταση εμφανίζεται παρόμοια με τις χώρες της ΕΕ-15 να παρουσιάζουν αυξημένη ανεργία της τάξης του 9,3%, και τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες ποσοστό 10,2%.

Τα ίδια συμπεράσματα επαναλαμβάνονται στην Τρίτη Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τον Φεβρουάριο του 2004, η οποία διαπιστώνει τον καταλυτικό ρόλο των διαρθρωτικών ταμείων στην ανάπτυξη των 5 ασθενέστερων κρατών αλλά επιβεβαιώνει την διατήρηση των διαπεριφερειακών εισοδηματικών ανισοτήτων και των χαμηλών ποσοστών απασχόλησης.

Πλησιάζοντας προς το τέλος της τρίτης προγραμματικής περιόδου, το Εαρινό Συμβούλιο του 2005, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, και τα πορίσματα 3^{ης} Έκθεσης για τη Συνοχή αλλά και την ενδιάμεση αξιολόγηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, τονίζει τη αναγκαιότητα επανιεράρχησης των προτεραιοτήτων της συνοχής, υπογραμμίζοντας τον ρόλο της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας και της αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού στην προσπάθεια για την επίτευξη της^{iv}. Παράλληλα, η προσχώρηση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας συνέβαλε σε μια πρωτοφανή συγκέντρωση της χρηματοδότησης της πολιτικής συνοχής προς τις φτωχότερες περιφέρειες. Έτσι, ποσοστό 35% του κοινοτικού προϋπολογισμού κατευθύνθηκε προς τις διαρθρωτικές δαπάνες, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων διατέθηκε προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (85% του συνόλου), με τη δέσμευση για υιοθέτηση διαρθρωτικών προσαρμογών και επενδύσεις στους τομείς της έρευνας, της καινοτομίας και της κοινωνίας της πληροφορίας

Η αρχή της 4^{ης} Προγραμματικής Περιόδου συμπίπτει με την δημοσίευση της 4^{ης} Έκθεσης για την Συνοχή που αποτελεί και το πρώτο κείμενο με ενθαρρυντικά απολογιστικά στοιχεία, με κυριότερο τη σύγκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ-15 και την μείωση της εισοδηματικής απόκλισης των 10

νέων κρατών- μελών. Παράλληλα στο κείμενο της 4^{ης} έκθεσης γίνεται εκτενέστατη αναφορά στην αστική διάσταση του περιφερειακού προβλήματος, καθώς η συγκέντρωση της δραστηριότητας στις μητροπολιτικές περιφέρειες, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια υποδομών και υπηρεσιών και την διατήρηση της ανεργίας σε υψηλά, θέτουν σοβαρά ζητήματα βιωσιμότητας των πόλεων.

Το τέλος της δεκαετίας του 2000, ωστόσο, έρχεται να βάλει τέλος σε όλα τα ενθαρρυντικά αναπτυξιακά σενάρια, καθώς η παγκόσμια οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση επιφέρει ένα οξύτατο πλήγμα στην ευρωπαϊκή και παγκόσμια οικονομία, φέρνοντας στην επιφάνεια το μέγεθος των διαρθρωτικών αδυναμιών και πιέζοντας προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης πολιτικών λιτότητας και μείωσης των δαπανών, με στόχο τον περιορισμό των ελλειμμάτων και την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους. Οι παραπάνω διαπιστώσεις αποτυπώνονται στο κείμενο της 5^{ης} Έκθεσης για τη Συνοχή, χαρακτηριστικό της οποίας αποτελεί η εστίαση για πρώτη φορά σε στοιχεία που αμβλύνουν τον αυστηρά οικονομικό χαρακτήρα της ανάπτυξης και την εμπλουτίζουν με ποιοτικότερα στοιχεία και έννοιες όπως αυτή της ευημερίας. Έτσι, η διαπίστωση της συμβολής της πολιτικής συνοχής στην ανάπτυξη και την ευημερία της Ένωσης συνοδεύεται από τον αντίστοιχο προβληματισμό σχετικά με την πορεία της κλιματικής αλλαγής, την παιδική θνησιμότητα, ενώ τονίζεται η αναγκαιότητα αναπροσδιορισμού της συνοχής, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις ολοένα αυξανόμενες νέες προκλήσεις. Σε εφαρμογή των ανωτέρω, η Επιτροπή επιλέγει, μεταξύ άλλων, την ευθυγράμμιση της συνοχής με τους στόχους της νέας δεκαετούς Ατζέντας για την απασχόληση, την «Ευρώπη 2020», *που φιλοδοξεί να μετατρέψει την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία*, ενώ η Ευρώπη 2020 αναδεικνύει την πολιτική συνοχής σε κεντρικό πυλώνα και βασικό της εργαλείο επίτευξης των στόχων της, επιχειρώντας εκ νέου την εύρεση της κατάλληλης ισορροπίας ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την κοινωνική συνοχή.

Για την 5η Προγραμματική περίοδο, λοιπόν, η πολιτική συνοχής, με έναν προϋπολογισμό ύψους 352 δις ευρώ αναδεικνύεται στο κυρίαρχο εργαλείο υλοποίησης των στόχων της Ευρώπης 2020, ενώ οι 11 θεματικοί στόχοι υποστηρίζονται από την πολιτική συνοχής και τα ΕΔΕΤ σχεδόν ταυτίζονται με τους

αντίστοιχους της Ευρώπης 2020. Με τον τρόπο αυτό η ενσωμάτωση της πολιτικής συνοχής στην Ευρώπη 2020 παρέχει στην τελευταία τους απαραίτητους πόρους και το κατάλληλο επενδυτικό σχέδιο για την επίτευξη των στόχων της.

Οι παραπάνω κατευθύνσεις αποτυπώνονται στην τελευταία έως σήμερα, 6^η Έκθεση για την Συνοχή, η οποία, καλύπτοντας την δυσκολότερη οικονομικά περίοδο αναφοράς, διαπιστώνει ελάχιστο ποσοστό ανάπτυξης της τάξης του 0,7 % για την περίοδο 2006-2015, ανεργία ύψους 9.4% και θεαματική μείωση των επενδύσεων, που στην περίπτωση της Ελλάδας παρουσίασαν πτώση κατά 50% .

Από την άλλη πλευρά, η συμβολή των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής υπήρξε καταλυτική, με τα κονδύλια του ΕΤΠΑ και του ΤΣ, ύψους 269,9 δις ευρώ, να αποτελούν την βασική πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων επενδύσεων των κρατών- μελών για την περίοδο 2007-2013. Τέλος, αναφορικά με τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και με δεδομένα την διαχρονική αναπτυξιακή υστέρηση, σε επίπεδο κατά κεφαλήν ΑΕΠ των χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου και των 12 χωρών που εισήλθαν στην Ένωση την τελευταία δεκαετία, σύμφωνα με δεδομένα της έκθεσης αξιολόγησης για την πολιτική συνοχής της περιόδου 2007-2013, παρατηρείται αύξηση της σύγκλισης αναφορικά με την οικονομική απόδοση. Έτσι, η περιφερειακή απόκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ακολουθεί από το 2000 πτωτική, με πολύ μικρές διακυμάνσεις, πορεία, η οποία, ωστόσο ανακόπτεται από την επίδραση της οικονομικής κρίσης.

Στα συμπεράσματά της λοιπόν τονίζεται η αναγκαιότητα καλύτερου συντονισμού μεταξύ ΕΕ και κρατών- μελών και αποτελεσματικότερης αξιοποίησης των κονδυλίων, μέσω της αναγωγής της πολιτικής συνοχής στη βασική επενδυτική πολιτική της ΕΕ, σε μια ύστατη προσπάθεια εύρεσης του σημείου ισορροπίας μεταξύ οικονομικής ολοκλήρωσης, κοινωνικής ευημερίας και περιβαλλοντικής συνοχής.

2.4 ΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΜΑΣ

Κλείνοντας την παρούσα ενότητα και επιχειρώντας μια αποτίμηση της πολιτικής για τη συνοχή, η βασική διαπίστωση συνίσταται στην διαχρονικότητά της ως ενωσιακού στόχου, η οποία συνοδεύεται από μια παράλληλη προσπάθεια ένταξής της στις τομεακές πολιτικές, ως παραμέτρου συνολικής ανάπτυξης του ενωσιακού

χώρου. Ενώ λοιπόν ο στόχος παραμένει, οι άξονες προτεραιότητας μετατοπίζονται, τα κονδύλια ανακατανέμονται και τα μέσα υλοποίησης των στόχων μεταβάλλονται, προσπαθώντας να προσαρμοστούν στις εκάστοτε συνθήκες, ενώ η αξιοποίηση της εμπειρίας κάθε προηγούμενης περιόδου και η αποτίμηση των επιδόσεων αποτελεί την βάση για αναπροσανατολισμό της πολιτικής συνοχής προς μια βιωσιμότερη κατεύθυνση.

Επιχειρώντας, σε ένα δεύτερο επίπεδο, μια αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς της και, λαμβάνοντας υπόψη τόσο την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων όσο και τα απολογιστικά στοιχεία των προηγούμενων περιόδων, παρατηρούμε πως, αναμφισβήτητα, τα κονδύλια των Διαρθρωτικών Ταμείων έπαιξαν ένα καθοριστικότατο ρόλο στην προσπάθεια της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων. Οι ασθενέστερες χώρες κατάφεραν με το πέρασμα των ετών να μειώσουν την αναπτυξιακή απόσταση από τις πιο αναπτυγμένες και να αυξήσουν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους αλλά και τη συνολική δυναμική τους, με δεδομένες τις τεράστιες διαρθρωτικές τους αδυναμίες σε συνδυασμό με την απουσία αντίστοιχων εθνικών επενδυτικών πόρων. Μάλιστα, κατά την περίοδο 2007-2013 η πολιτική συνοχής αναδείχτηκε στον κύριο επενδυτικό πόρο των κρατών- μελών, εξασφαλίζοντας την βιωσιμότητα των οικονομικών τους.

Παράλληλα, και προχωρώντας ένα βήμα πέρα από την ανάπτυξη υπό όρους οικονομικούς, η πολιτική συνοχής ανέδειξε τη σημασία της συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, υιοθετώντας το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης κατά την διαδικασία του προγραμματισμού και της υλοποίησης των έργων, αυξάνοντας- τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο- τις προοπτικές επιτυχίας των πολιτικών στη βάση της αρχής της «επικουρικότητας» και περιορίζοντας το δημοκρατικό έλλειμμα των ενωσιακών διαδικασιών.

Από την άλλη μεριά η διαδικασία της σύγκλισης αποδεικνύεται εξαιρετικά επίπονη και αργή, με τις διαπεριφερειακές ανισότητες, κυρίως σε ενδοκρατικό επίπεδο, να παραμένουν υψηλές, ενώ πολλές περιφέρειες, παρά την λήψη γενναιόδωρων χρηματικών μερισμάτων, εξακολουθούν να εμφανίζουν αναποτελεσματικότητα σε επίπεδο διαχείρισης πόρων και αποτελεσμάτων.

Υπό τα δεδομένα αυτά και με αναμφισβήτητη πια την εννοιολογική και ηθική «νόθευση» της έννοιας, σε μια ανομοιογενή Ένωση 28 κρατών, η πολιτική συνοχής

φαίνεται έχει μάλλον αγγίξει τα όρια των δυνατοτήτων της. Το διαχρονικό και δύσκολα αναστρέψιμο περιφερειακό πρόβλημα που δίνει αναγκαστικά το προβάδισμα στις περιοχές με συγκριτικό πλεονέκτημα, η θεσμική ανωριμότητα ή ακόμα και η απουσία βούλησης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών για την υιοθέτηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, καθώς και η απροθυμία των πλουσιότερων χωρών για αύξηση των εισφορών τους, θέτουν σε δοκιμασία τη συνοχή, καθιστώντας αμφισβητήσιμη την βιωσιμότητά ως πολιτικής με αναδιανεμητικό χαρακτήρα και μονόδρομο την αλλαγή της κατεύθυνσής της προς την λογική της ευθυγράμμισής της με τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης.

Οι παραπάνω παραδοχές, ωστόσο, σε καμία περίπτωση δεν αναιρούν την αποτελεσματικότητα της συνοχής, η οποία αναμφισβήτητα όχι πανάκεια και μέσο πλήρους εξάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων, αποτελεί έναν ισχυρό σύμμαχο στην προσπάθεια περιορισμού τους, με τις όποιες αδυναμίες της να αποδεικνύονται ανεπαρκείς να ανακόψουν την αναμφισβήτητη προστιθέμενη αξία της, η οποία δεν εξαντλείται σε επίπεδο οικονομικό. Από την άλλη μεριά, ο μετασχηματισμός της φιλοσοφίας της και η ευθυγράμμιση με τους στόχους της Ευρώπης 2020 αποτελούν μάλλον μονόδρομο για τη βιωσιμότητά της, την υπέρβαση οικονομικού αδιεξόδου και την εξασφάλιση του μέλλοντος του Ενωσιακού οικοδομήματος, σε μια περίοδο γενικευμένης αμφισβήτησης της σπουδαιότητας και της σημασίας του.

Ωστόσο, η επιτυχία του εγχειρήματος κρίνεται σε δύο επίπεδα. Το επίπεδο των επιλογών και το επίπεδο των δρώντων. Με τελευταία επισήμανση την αναγκαιότητα επίδειξης υπευθυνότητας εκ μέρους των εμπλεκόμενων, υπευθυνότητας, που όχι σπάνια αποδεικνύεται ανεπαρκής, αν όχι ανύπαρκτη, περιοριζόμαστε στην διαπίστωση του Ederveen (2002) «το πώς κρίνεται η αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής εξαρτάται από τον ποιον θεωρεί κάποιος τον σκοπό ύπαρξής της...» και κλείνουμε, λέγοντας πως «αν ο σκοπός της συνοχής είναι η απόλυτη σύγκλιση, τότε η πολιτική συνοχής έχασε το στοίχημα άμα τη γενέσει της...αν όμως ο σκοπός είναι η αρμονικότερη δυνατή συνύπαρξη των πολιτών της ΕΕ, τότε έχει σίγουρα πολλά ακόμη να δώσει...»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

Το ευρύτατο πεδίο πολιτικών και δράσεων που χρηματοδοτεί πολιτική συνοχής επιβάλλει μια θεματική οριοθέτηση της παρούσας εργασίας, προκειμένου να μελετηθεί διεξοδικότερα η πορεία της εδαφικής της διάστασης και η αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων εργαλείων προς τη επίτευξή της.

3.1 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η παρούσα εργασία στηρίζεται σε δευτερογενή έρευνα, επικεντρωμένη στο διαχρονικό και διαδοχικό θεσμικό πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή. Τα στοιχεία της έρευνας αντλήθηκαν κατά βάσει από τα επίσημα ρυθμιστικά κείμενα της ΕΕ για τα διαρθρωτικά ταμεία, τις εκθέσεις για τη συνοχή και τις απολογιστικές εκθέσεις των προγραμματικών περιόδων.

Στην προσπάθεια αυτή, η βασική αδυναμία που διαπιστώνεται έγκειται στην ανεπάρκεια δεδομένων για ένα μεγάλο αριθμό δράσεων, καθώς ο προαιρετικός χαρακτήρας των αξιολογήσεων, μέχρι και τη προηγούμενη περίοδο, σε συνδυασμό με την επιλογή ακατάλληλων ή ανεπαρκών δεικτών και την επικέντρωσή τους σε ποσοτικά δεδομένα άμεσων εκρρών, εμποδίζει την διεξαγωγή ποιοτικότερων συμπερασμάτων και την αποτίμηση αποτελεσμάτων μη δυνάμενων να ποσοτικοποιηθούν.

Παράλληλα, η προαιρετικότητα της εθνικής αξιολόγησης σε συνδυασμό με την απουσία αντίστοιχης τεχνογνωσίας είχε ως αποτέλεσμα την αποκόμιση μιας αποσπασματικής εικόνας, επικεντρωμένης κυρίως σε διαδικαστικά θέματα παρά σε επίπεδο αποτελεσμάτων των πολιτικών.

Τέλος, και αναφορικά με τις εδαφικές δράσεις, που κυρίως θα μας απασχολήσουν, το βασικό πρόβλημα συνίσταται στην αδυναμία της αξιολόγησής τους με τον τρόπο και τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται στα τομεακά προγράμματα, καθώς, παρά την ταύτιση του απώτερου στόχου τους, το βασικό εργαλείο επίτευξής τους αποτελεί η συνεργασία και η συντονισμένη δράση των δρώντων, παράμετρος που δύσκολα αποτυπώνεται και ποσοτικοποιείται.

Οι παραπάνω περιορισμοί κατηύθυναν την έρευνά μας προς το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, ήτοι τις ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων, όπως

αυτές αναθεωρήθηκαν συνολικά στο κείμενο της Συνθήκης της Λισσαβόνας και τους Κανονισμούς που εκδόθηκαν για την ρύθμιση του θεσμικού πλαισίου εκάστης προγραμματικής περιόδου, του τρόπου λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων και επιμέρους ζητημάτων υποστήριξης των εμπλεκομένων στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων. Μελετήθηκαν οι Κανονισμοί 724/75, 1784/1984, 2052/1988, 4253/1988, 2081/1993, 1260/1999, 1083/2006, ενώ έμφαση δόθηκε στον Κανονισμό Πλαίσιο της 5^{ης} Προγραμματικής περιόδου 1303/2013 αλλά και τους Κανονισμούς 1082/2006 και 1302/2013 για τους ΕΟΕΣ και 1299/2013, για την υποστήριξη του στόχου της εδαφικής συνεργασίας από το ΕΤΠΑ.

Περαιτέρω εξετάστηκαν κείμενα των οργάνων της ΕΕ, και ιδιαίτερα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών. Μεταξύ αυτών, κεντρικότερη θέση κατέχουν οι έξι εκθέσεις για την συνοχή, οι οποίες παρουσιάζουν τα απολογιστικά στοιχεία των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων και τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πορεία και την εξέλιξη της πολιτικής συνοχής. Μελετήθηκαν επίσης τα κείμενα των δύο διαδοχικών στρατηγικών της ΕΕ για τη απασχόληση, η Ατζέντα της Λισαβόνας και η Στρατηγική Ευρώπη 2020.

Σημαντικά στοιχεία αντλήθηκαν από την ex post αξιολόγηση της συμβολής του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής κατά τη Περίοδο 2007- 2013 (Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesino Fund (CF)- August 2016) αλλά και περιοδικές ενωσιακές εκδόσεις, με βασικότερη το περιοδικό Πανόραμα, στα οποία αποτυπώνονται και αξιόλογες καλές πρακτικές των κρατών- μελών, μέρος των οποίων θα παραθέσουμε παρακάτω.

Παράλληλα, και για τη κατανόηση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου, μελετήθηκαν τα εθνικά στρατηγικά κείμενα, κυρίως τα ΕΣΠΑ 2007-2013 και 2014-2020 και το τελευταίο ΕΠΜ.

Όλα τα παραπάνω στοιχεία αντλήθηκαν κυρίως από αντίστοιχους ελληνικούς και ευρωπαϊκούς ιστότοπους, με κυριότερους την επίσημη σελίδα της ΕΕ (<http://europa.eu>.) και την διαδικτυακή πύλη του ΕΣΠΑ (<https://www.espa.gr>)

3.2 ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣ ΕΛΕΓΧΟ

Κεντρικό άξονα, γύρω από τον οποίο θα κινηθεί η παρούσα εργασία αποτελεί η ενωσιακή πολιτική για τη συνοχή και συγκεκριμένα ο τρόπος συμβολής της στη σύμμετρη ανάπτυξη των Ενωσιακών περιφερειών και την μείωση των μεταξύ τους ανισοτήτων. Πιο συγκεκριμένα θα διερευνηθεί η σημασία της αναγκαιότητας υιοθέτησης μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακή προσέγγισης, ως βασικής προϋπόθεσης για την επιτυχία των ενωσιακών πολιτικών. Κεντρική θέση στη προσέγγιση αυτή καταλαμβάνει η έννοια της «εδαφικής» συνοχής, η οποία σήμερα, διαθέτοντας τη απαιτούμενη ωριμότητα, προάγεται σε βασικό εργαλείο συνεκτικής ανάπτυξης της ΕΕ.

Υπό το παραπάνω πλαίσιο θα διερευνηθεί:

1. η αποτελεσματικότητα των διαχρονικών παρεμβάσεων προώθησης της «εδαφικής» συνοχής σε θεσμικό επίπεδο
2. η αποτελεσματική αξιοποίηση των επιλογών από τα κράτη- μέλη.

Η απάντηση στα δύο βασικά ερωτήματα, επιχειρείται μέσω της μελέτης του θεσμικού πλαισίου κατά τις 5 διαδοχικές Προγραμματικές Περιόδους αλλά και τα απολογιστικά στοιχεία, των περιόδων αυτών. Τέλος, μελετώνται κάποια παραδείγματα καλών πρακτικών που προωθήθηκαν στο πλαίσιο του εν λόγω στόχου.

Πριν, ωστόσο, προχωρήσουμε στην διερεύνηση των δύο βασικών ζητημάτων, απαιτείται μια συνοπτική επισκόπηση της εξέλιξης της πολιτικής για τη συνοχή, προκειμένου, στη συνέχεια, να εντάξουμε τα βασικά μας ερωτήματα στο πλαίσιο της γενικότερης προβληματικής μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο : Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΟΡΟΣΗΜΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Με ορόσημο την ΕΕΠ, οπότε και μπορούμε να μιλάμε για μια συντονισμένη προσπάθεια αντιμετώπισης των περιφερειακών ανισοτήτων, η Ενωσιακή πολιτική για τη συνοχή κινήθηκε γύρω από τρεις σταθερούς άξονες, την στήριξη στα φτωχότερα μέρη της ΕΕ, τον πολυετή προγραμματισμό και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, μέσω της προώθησης της συμμετοχής περιφερειακών και τοπικών εταίρων στην διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης προγραμμάτων. Ωστόσο, και

με δεδομένο πως η κατεύθυνση των δημοσίων πολιτικών προσδιορίζεται και αναπροσαρμόζεται βάσει των εκάστοτε προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν, η σταθερότητα του στόχου της σύμμετρης περιφερειακής ανάπτυξης συνοδεύεται επίσης σταθερά από ένα διαρκή αναπροσδιορισμό των προτεραιοτήτων και του τρόπου χρηματοδότησής τους, σε μια προσπάθεια μετεξέλιξής της σε μία βιωσιμότερη και αποτελεσματικότερη πολιτική, ανταποκρινόμενη στις διαφοροποιημένες και πολυπλοκότερες ανάγκες της ολοκλήρωσης.

4.1. ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΒΗΜΑΤΑ

Με εξαίρεση την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η ίδρυση της οποίας προβλέφθηκε στο άρθρο 130 ΣΕΟΚ, ως εργαλείο χρηματοδότησης σχεδίων για την αξιοποίηση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών και τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, ως εργαλείου της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, το Κοινοτικό ενδιαφέρον για τις περιφερειακές ανισότητες περιορίστηκε σε επίπεδο επισήμανσης έως τις αρχές της δεκαετίας του 1970, οπότε και η διάψευση της υπόθεσης πως η καθιέρωση της Κοινής Αγοράς και η ελεύθερη κυκλοφορία των παραγωγικών συντελεστών θα οδηγούσαν στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, που οδήγησε στην παραδοχή της αναγκαιότητας υιοθέτησης μιας ισχυρής περιφερειακής πολιτικής ως προαπαιτούμενου επίτευξης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Έτσι το 1975, ο Κανονισμός 724/75^v προβλέπει την ίδρυση του ΕΤΠΑ, ως το βασικού ταμείου χρηματοδότησης αντίστοιχων πρωτοβουλιών, το οποίο συγχρηματοδοτούσε έργα που επέλεγαν τα κράτη- μέλη, στο πλαίσιο προκαθορισμένης ποσόστωσης ανά κράτος, σε ποσοστό 50% του προϋπολογισμού τους.

Το δραστικότερο βήμα προς την επιλογή πιο ολοκληρωμένων πολιτικών πριν την επίσημη θεσμοθέτηση της συνοχής ως Κοινοτικού στόχου αποτελούν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, τα οποία εισήχθησαν με τον Κανονισμό 1784/1984 και αποτελούν την πρώτη προσπάθεια ολοκληρωμένης αναπτυξιακής προσέγγισης, εισάγοντας για πρώτη φορά την έννοια της ολοκληρωμένης ανάπτυξης και του πολυετούς προγραμματισμού.

4.2 Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Οι σταδιακές διευρύνσεις προς τις χώρες του Νότου έφεραν, αναμενόμενα, στο προσκήνιο τις έντονες περιφερειακές ανισότητες, αυξάνοντας την ετερογένεια εντός των κόλπων της Κοινότητας και καθιστώντας μονόδρομο την αναγκαιότητα λήψης μέτρων για τον περιορισμό των αποκλίσεων και την ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών. Έτσι, στην πρώτη αναθεώρηση των Συνθηκών, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη παρέχει στην περιφερειακή πολιτική θεσμική θωράκιση και αντίστοιχο νομικό έρεισμα για την μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων^{vi}, προβλέποντας την έκδοση αντίστοιχου Κανονισμού^{vii} – πλαισίου για την οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας τους, στον οποίο προσδιορίζονται και 5 στόχοι των διαρθρωτικών ταμείων (αναλυτικά, βλ παράρτημα, πίνακες 2-3).

Αφορμή για την εκ νέου μεταρρύθμιση της πολιτικής για τη συνοχή στάθηκε και πάλι η διεύρυνση της Κοινότητας, αυτή την φορά προς το Βορρά, με τις υποψηφιότητες της Σουηδίας, της Αυστρίας και της Φινλανδίας. Έτσι, δύο έτη πριν την λήξη της προγραμματικής περιόδου 1989-1993, κατατέθηκαν οι προτάσεις για τη νέα Περίοδο, οι οποίες υιοθετήθηκαν οριστικά, ως «Πακέτο Ντελόρ II», αμέσως μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αναφορικά με την εξεταζόμενη περίοδο, τα σημεία που χρήζουν ιδιαίτερης μνείας είναι η περαιτέρω αύξηση των κονδυλίων για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, τα οποία σχεδόν διπλασιάστηκαν (αναλυτικά, βλ παράρτημα, πίνακας 4) και η σύσταση του Ταμείου Συνοχής, ως μέσου χρηματοδότησης σχεδίων για το περιβάλλον και τα διευρωπαϊκά δίκτυα, με δικαιούχους κράτη- μέλη με ΑΕΕ χαμηλότερο του 90% του κοινοτικού μέσου όρου, εν προκειμένω την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ισπανία, οι οποίες την υφιστάμενη περίοδο έλαβαν χρηματοδότηση της τάξης των 14,45 δις ECU. Ωστόσο, η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε ένα σημαντικό ορόσημο στην πορεία προς ολοκλήρωση και εμβάθυνση της ΕΕ, αμβλύνοντας την στενά οικονομική της στόχευση και θέτοντας στο επίκεντρο των πολιτικών της τη συνοχή, ως συνθήκη αναγκαία για την εξέλιξή της σε μια ολοκληρωμένη ένωση κρατών και πολιτών.

Στο πλαίσιο αυτό εισάγεται υπό το άρθρο 129B η έννοια των ευρωπαϊκών δικτύων, ως εργαλείων ανάπτυξης, ενώ με το νέο άρθρο 198A συστήνεται η Επιτροπή των

Περιφερειών, ως δίαυλος ανάδειξης των περιφερειακών αναγκών και εκπροσώπησης των περιφερειών.

4.3 Η ΛΙΣΑΒΟΝΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ 2020

Οι αρχές του 21^{ου} αιώνα βρίσκουν την Ευρωπαϊκή Ένωση μπροστά σε δύο μεγάλες προκλήσεις, αφενός την διεύρυνση προς δέκα νέα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και αφετέρου την αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού της αναπτυξιακής της ατζέντας, προκειμένου να τονωθεί η παρουσία της στην παγκόσμια πολιτικοοικονομική σκηνή. Σε μια προσπάθεια συγκερασμού των δύο στόχων, επιλέγεται η λύση της διασύνδεσης των δύο πολιτικών, επιλογή που αποτυπώνεται στη λεγόμενη ατζέντα της Λισσαβόνας, η οποία, ξεκινώντας από τη βασική παραδοχή πως η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική συνοχή αποτελούν αλληλοεξαρτώμενους και αλληλοσυμπληρούμενους στόχους, διαρθρώνεται σε τρεις βασικούς πυλώνες, οι οποίοι ταυτίζονται με τις τρεις διαστάσεις της συνοχής. Με τον τρόπο αυτό επιχειρείται ένας εξορθολογισμός της πολιτικής συνοχής, μέσω χρηματοδότησης δράσεων που δεν εξαντλούνται σε στήριξη των κρατών- μελών αλλά προωθούν παράλληλα τον στόχο της Ενωσιακής ανάπτυξης, υπό τρεις παραμέτρους, την οικονομική, την κοινωνική και τη περιβαλλοντική.

Έτσι για την Τρίτη προγραμματική περίοδο υιοθετήθηκε η λύση της διατήρησης του στόχου της περιφερειακής ανάπτυξης, μέσω της μεγαλύτερης συγκέντρωσης των προγραμμάτων σε στόχους και περιοχές με μεγαλύτερη ανάγκη, της αυστηροποίησης του συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου και της διατήρησης σε σταθερό επίπεδο (έως το ποσοστό του 0,46% του Ενωσιακού Προϋπολογισμού) των πόρων για διαρθρωτικές δαπάνες.

Περαιτέρω, στο πλαίσιο της προσπάθειας ενίσχυσης του ρόλου των περιφερειών και των τοπικών αρχών στα στάδια του προγραμματισμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων, προτάθηκε η διαχείριση σε αποκεντρωμένη βάση και η πρόβλεψη αποθεματικού της τάξης του 4%, χορηγούμενου στο ήμισυ της περιόδου υλοποίησης στις αποδοτικές περιφέρειες. Στο ίδιο πλαίσιο, ο νέος κανονισμός για τα διαρθρωτικά ταμεία προβλέπει τον περιορισμό των χρηματοδοτούμενων στόχων σε 3 και τη συγκέντρωση των χρηματοδοτήσεων (69,7 του ποσοστού του

συνόλου των πόρων των διαρθρωτικών Ταμείων) στις αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες του Στόχου 1, δηλαδή στις περιφέρειες των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου, με βάση τα διαθέσιμα κοινοτικά στοιχεία των τριών τελευταίων ετών (αναλυτικά, βλ. παράρτημα, πίνακα 5).

Η περίοδος, ωστόσο, που σηματοδότησε τις μεγαλύτερες αλλαγές, επιφέροντας αντίστοιχες ανακατατάξεις εντός των κόλπων της Ένωσης ξεκινά το 2007, οπότε και επιχειρείται μια ολική επαναπροσέγγιση του συστήματος σχεδιασμού και υλοποίησης δράσεων. Υπό τα νέα δεδομένα, ο Κανονισμός 1083/2006 για τα διαρθρωτικά ταμεία εισάγει τρεις νέους στόχους υπό τους τίτλους Σύγκλιση, Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα & απασχόληση και Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (αναλυτικά, βλ. παράρτημα, πίνακα 6), σε μια προσπάθεια άμβλυνσης της αυστηρής οικονομικής λογικής της ολοκλήρωσης και υποστήριξης μιας συνεκτικής αναπτυξιακής προσέγγισης, η οποία ολοκληρώνεται με την αντικατάσταση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης που ίσχυαν έως το 2006 από τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς.

Η περίοδος 2007-2013 αποτελεί παράλληλα την αρχή της δυσκολότερης φάσης της ενωσιακής πορείας προς την εμβάθυνση, αφού σημαδεύεται από την παγκόσμια οικονομική κρίση, γεγονός που οδηγεί στην υιοθέτηση ενός νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης. Παράλληλα, η διαπίστωσή της αδυναμίας της Στρατηγικής της Λισσαβόνας να επιτύχει τους φιλόδοξους στόχους που έθεσε 10 χρόνια νωρίτερα οδηγεί στην αντικατάστασή της από τη νέα ατζέντα «Ευρώπη 2020». Υπό την συγκυρία αυτή, η πολιτική συνοχής μετατοπίζει το ενδιαφέρον της προς την επίτευξη της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, πορεία που αναχαιτίζεται από την ανάγκη εξισορρόπησης της ΕΕ μετά από τις δύο διαδοχικές προς ανατολές διευρύνσεις και την περικοπή των δημοσίων δαπανών για αναπτυξιακά προγράμματα. Μολαταύτα, και στην περίπτωση αυτή, παρά την αναπόφευκτη απομάκρυνσή της από το πρωταρχικό μέλημα της αντιμετώπισης των μακροχρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων, κατάφερε να αποδείξει την ισχυρότατη δυναμική της, η οποία την ανέδειξε σε εγγυητή των αναπτυξιακών επενδύσεων, τις οποίες χρηματοδότησε με κονδύλια ύψους 347 δις ευρώ.

4.4 Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΜΕΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020: ΤΟ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΕΓΓΥΗΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η πολιτική συνοχής αναγορεύεται για την περίοδο 2014-2020 σε βασική επενδυτική πολιτική της ΕΕ, με έργο τη συμβολή της στην επίτευξη μιας έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Ως εκ τούτου οι 11 θεματικοί στόχοι που τίθενται από την πολιτική συνοχής και θα υποστηριχτούν από τα ΕΔΕΤ στην ουσία ταυτίζονται με τους αντίστοιχους στόχους της Στρατηγικής 2020, παρέχοντας στην τελευταία τους απαραίτητους πόρους και το κατάλληλο επενδυτικό σχέδιο για την επίτευξη των στόχων της

Η ουσία της διαφοροποίησης της παρούσας περιόδου από την προηγούμενη δεν εντοπίζεται σε επίπεδο στόχων, με δεδομένο πως η κρίση μετέτρεψε και κατά την περίοδο 2007-2013 την πολιτική συνοχής σε βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο αναπτυξιακών επενδύσεων. Το κρίσιμο στοιχείο της διαφοροποίησης έγκειται στην επίσημη αναγνώριση της πολιτικής συνοχής ως αναπτυξιακού εργαλείου. Η αναγνώριση αυτή οδήγησε στην υιοθέτηση ενός κοινού κανονιστικού πλαισίου, με στόχο τον συντονισμό των παρεμβάσεων και των ταμείων και στην υιοθέτηση αυστηρών κριτηρίων και προϋποθέσεων επιλεξιμότητας και χρηματοδότησης έργων, τα οποία αποδεδειγμένα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της Ευρώπης 2020.

Έτσι για την παρούσα περίοδο, η πολιτική συνοχής θέτει ως βασικούς στόχους τις Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση και την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, οι οποίοι εξειδικεύονται και υποστηρίζονται από 11 θεματικούς^{viii}. Η επίτευξη των παραπάνω στόχων χρηματοδοτείται από τα τρία Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΣ), ενώ τα κράτη- μέλη οφείλουν να συγκεντρώσουν τους αντίστοιχους πόρους σε περιορισμένο αριθμό τομέων πολιτικής που συμβάλλουν στην επίτευξη της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», προκειμένου να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος των επενδύσεων της ΕΕ. Το ελάχιστο ύψος της χρηματοδότησης που κατανέμεται στις περιφέρειες για την προώθηση των ως άνω στόχων διαφοροποιείται ανάλογα με το επίπεδο ανάπτυξης της συγκεκριμένης περιφέρειας.

Τέλος, αναφορικά με την ανά στόχο χρηματοδότηση, σημειώνουμε πως ο Στόχος Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση χρηματοδοτείται από το σύνολο των τριών Διαρθρωτικών Ταμείων, ενώ ο στόχος της Εδαφικής Συνεργασίας αποκλειστικά από το ΕΤΠΑ, ενώ η χρηματοδότηση του Ταμείου Συνοχής, που γίνεται σε επίπεδο κρατών και όχι περιφερειών, αφορά σε περιβαλλοντικές υποδομές και διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών.

Το συνολικό ποσό που διατίθεται ανέρχεται σε 352 δις ευρώ. Στο πλαίσιο του Στόχου 1, η χρηματοδότηση των Ταμείων μοιράζεται σε τρεις κατηγορίες περιφερειών, επίπεδου NUTS2, που βάσει του ΑΕΠ χαρακτηρίζονται ως λιγότερο ανεπτυγμένες, μετάβασης και περισσότερο ανεπτυγμένες. Ο στόχος της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας χρηματοδοτείται με ποσό 10,2 δις, ενώ ποσοστό περίπου 80 % της χρηματοδότησης θα επικεντρωθεί σε τρεις κατηγορίες δράσεων, ήτοι τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη, μέσω ολοκληρωμένων δράσεων, διαχειριζόμενων από τις πόλεις, τη στήριξη φυσικά μειονεκτούντων περιοχών (απομακρυσμένων, ορεινών ή αραιοκατοικημένων) και τη στήριξη των πλέον απομακρυσμένων περιοχών.

Το Ταμείο Συνοχής παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ μικρότερο από το 90 % του μέσου όρου της ΕΕ αλλά και μεταβατική στήριξη σε κράτη με κατά κεφαλήν ονομαστικό ΑΕΕ μεγαλύτερο του 90%, που υπό το προηγούμενο καθεστώς ενέπιπταν στο πεδίο επιλεξιμότητάς του, συγχρηματοδοτώντας επενδύσεις σε περιβαλλοντικές υποδομές και τα διευρωπαϊκά δίκτυα, ενώ μέρος τη χρηματοδότησης διατίθεται για στον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη», ένα νέο στρατηγικό μέσο χρηματοδότησης για τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών, προϋπολογισμού, ύψους 33 δισεκατομμυρίων ευρώ (αναλυτικά, βλ. παράρτημα, πίνακας 8).

Στο πλαίσιο της προσπάθειας αποφυγής αλληλεπικαλύψεων εισάγονται κοινές διατάξεις για τα ταμεία της ΕΕ, διαρθρωτικά και επενδυτικά, υπό την ομπρέλα του Κανονισμού- πλαισίου 1303/2013, ενώ για τον καλύτερο συντονισμό των ανωτέρω ταμείων με λοιπές δράσεις της ΕΕ, ο ίδιος Κανονισμός εισάγει στο άρθρο 10 το Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο, που συνίσταται στην υιοθέτηση μιας Κοινής Στρατηγικής αποτελούμενης από Κατευθυντήριες αρχές για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων. Στο ίδιο πλαίσιο, υιοθετούνται και τα

Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης, τα οποία καταρτίζονται από τα κράτη- μέλη και καθορίζουν τα σχέδια των εθνικών αρχών για τη χρήση και την κατανομή της χρηματοδότησης των ΕΔΕΤ, προσδιορίζοντας τους αντίστοιχους στρατηγικούς τους στόχους και προτεραιότητες.

Επιπλέον, η προτεραιότητα διπλής επικέντρωσης σε λίγες δράσεις στοχευμένου χαρακτήρα και αποτελέσματα διαμορφώνει και κατευθύνει και το θεσμικό πλαίσιο της νέας περιόδου, βασικά χαρακτηριστικά της οποίας αποτελούν η θεματική συγκέντρωση των πόρων σε περιορισμένο αριθμό τομέων πολιτικής και έργων που συμβάλλουν αποδεδειγμένα στη επίτευξη των στόχων της Ευρώπης 2020 και η υποχρέωση καθιέρωσης, παρακολούθησης και επίτευξης υποχρεωτικών δεικτών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα της αποσπασματικότητας στην παρακολούθηση των αποτελεσμάτων. Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και η θεσμοθέτηση του πλαισίου επίδοσης για την αποτίμηση της αποδοτικότητας των ενταγμένων προγραμμάτων, το οποίο συνίσταται σε δείκτες των οποίων η πρόοδος επίτευξης ελέγχονται σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές

Συνολικά, το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο, επιχειρώντας την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής χρηματοδότησης, η οποία αποδείχτηκε στο παρελθόν συχνά περιορισμένη, εξαιτίας τόσο της ύπαρξης θεσμικών αδυναμιών όσο και της ευρείας διακριτικής ευχέρειας των εθνικών εταίρων, επιλέγει την υιοθέτηση μιας αυστηρότερης και καλύτερα συντονισμένης διαδικασίας. Με την λογική αυτή εισάγει την έννοια των αιρεσιμοτήτων, δηλαδή αιρέσεων από τις οποίες εξαρτάται η χρηματοδότηση των δράσεων, οι οποίες μεταφράζονται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις με τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται σε όλη τη διάρκεια ζωής των συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Οι αιρεσιμότητες αποτελούν μια κρίσιμότετη παράμετρο του νέου θεσμικού πλαισίου- ως απάντηση στις αδυναμίες της προηγούμενης περιόδου- λειτουργώντας ως εγγύηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων. Η λογική των αιρεσιμοτήτων- όχι εντελώς άγνωστη την ενωσιακή ιστορία- συναντάται σε διάφορες φάσεις του ενωσιακού εγχειρήματος, ως προϋπόθεση συμμετοχής των κρατών- μελών σε αυτό, κυρίως σε επίπεδο συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης εντός ΕΕ (κριτήρια σύγκλισης, κριτήρια ΟΝΕ, προγράμματα οικονομικής προσαρμογής). Ωστόσο, με δεδομένη και θεσμικά πια την σύνδεση της

Συνοχής με την οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ, οι αιρεσιμότητες επεκτείνονται στον τομέα της συνοχής, ως επιπλέον εχέγγυο για την αποτελεσματικότητά της. Η πρώτη κατηγορία των «εκ των προτέρων» αιρεσιμοτήτων, οι οποίες προσδιορίζονται στο Παράρτημα XI του Κανονισμού 1303/2013, περιλαμβάνει την περίπτωση των τομεακών και των γενικών αιρεσιμοτήτων (παραδείγματα, βλ παράρτημα, πίνακας 9). Οι πρώτες συνδέονται με τον καθένα από τους 11 θεματικούς στόχους της περιόδου, ενώ οι δεύτερες ισοδυναμούν με όρους γενικότερης φύσης που ισχύουν οριζόντια για όλα τα προγράμματα, εισάγοντας την υποχρέωση συμμόρφωσης με ένα *minimum* κοινών απαιτήσεων. Η δεύτερη κατηγορία αιρεσιμοτήτων, αποκαλούμενες ως «μακροοικονομικές», εισάγεται ως εγγύηση της συμβατότητας μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της νέας οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Και εδώ διακρίνουμε την περίπτωση της υποχρέωσης επανεξέτασης και ανακατανομής των κονδυλίων των ΕΔΕΤ, μετά από αντίστοιχη πρόταση της Επιτροπής προς κράτος- μέλος και την περίπτωση της μη συμμόρφωσης κράτους- μέλους με το γενικότερο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, η Επιτροπή δύναται να υποβάλλει πρόταση για αναστολή μέρους ή του συνόλου των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών για τα προγράμματα των κρατών- μελών, για λόγους που ορίζονται αναλυτικά στον Κανονισμό 1303/2013.

4.5 ΜΙΑ ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ

Συμπερασματικά και συνοπτικά, μελετώντας την 30χρονη πορεία της ενωσιακής περιφερειακής πολιτικής έως σήμερα, θα υποστηρίζαμε αβίαστα πως αποτελεί μια από τις βασικότερες πολιτικές, η οποία, παρά την ύστερη ανάδειξή της και τις αιτιάσεις που έχει δεχτεί, χαρακτηριζόμενη είτε ως ακριβή φιλανθρωπία από το στρατόπεδο των περισσότερο αναπτυγμένων κρατών είτε ως εργαλείο στην υπηρεσία της οικονομικής μεγέθυνσης, από τη μεριά των ασθενέστερων αλλά διαχρονικά μεγαλύτερων ληπτών της αναπτυξιακής βοήθειας, κατόρθωσε να αναδειχθεί στον μεγαλύτερο χρηματοδοτικό και επενδυτικό πρωταγωνιστή και στο βασικό στήριγμα των ασθενέστερων περιφερειών της ΕΕ. Ετσι, συνεπής μεν προς τη

διακηρυγμένη στόχευση της σύμμετρης περιφερειακής ανάπτυξης αλλά λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία κάθε προηγούμενης περιόδου και τις εξελίξεις που συντελούνται εντός και εκτός του Ενωσιακού χώρου, προχωρά σε διαφορετικές επιλογές επίτευξής της.

Έτσι, η πολιτική συνοχής κατευθύνεται, αρχικά προς τη χρηματοδότηση βασικών υποδομών και μεταφορών, ως απαραίτητης προϋπόθεσης για την τόνωση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, μέσω της ενίσχυσης της προσπελασιμότητας περιοχών και της διευκόλυνσης της διακίνησης των παραγωγικών συντελεστών των τοπικών οικονομικών. Ωστόσο, η χρονικά και χωρικά πεπερασμένη συμβολή των κατασκευαστικών υποδομών στην τοπική ανάπτυξη σε συνδυασμό με τον στατικό και αμφισβητούμενης προστιθέμενης αξίας χαρακτήρα αυτών των επενδύσεων μετατόπισαν σταδιακά το ενδιαφέρον προς τους λεγόμενους «δεύτερης φύσης» αλλά υψηλής δυναμικής παράγοντες ανάπτυξης, ήτοι το ανθρώπινο δυναμικό, την καινοτομία, την ανταγωνιστικότητα και την ποιότητα του περιβάλλοντος, μετατόπιση που συνοδεύεται από αντίστοιχη ανακατανομή της χρηματοδότησης μεταξύ των τομέων πολιτικής, η οποία αυξάνεται ποσοτικά και διευρύνεται ποιοτικά.

Παράλληλα, η Συνθήκη της Λισσαβόνας έρχεται να συμπληρώσει την έννοια της συνοχής με την τρίτη και γνησιότερη διάστασή της, την περιβαλλοντική, η οποία δίνει έμφαση στη σημασία της βιωσιμότητας και αναδεικνύει την σπουδαιότητα και τον συνυπολογισμό της εδαφικής παραμέτρου κατά την διαμόρφωση των πολιτικών σε μία διευρυμένη Ένωση με διευρυμένες οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες αλλά και αντίστοιχη εδαφική ποικιλομορφία.

Αντίστοιχα, οι πόροι της συνοχής συνέβαλαν στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των ευρωπαίων πολιτών, στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην προώθηση της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας, ενώ, κατά τις διαπιστώσεις της 6^{ης} έκθεσης για τη συνοχή, μεταξύ του 2007 και του 2012, χάρη στην περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, δημιουργήθηκαν περίπου 594 000 θέσεις εργασίας, έλαβαν στήριξη 77 800 νεοσύστατες επιχειρήσεις, χρηματοδοτήθηκαν 61 000 ερευνητικά έργα, κατασκευάστηκαν δρόμοι μήκους 1 208 χλμ. και σιδηρόδρομοι μήκους 1 495 χλμ., με σκοπό τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, ενώ αναβαθμίστηκε η ποιότητα ζωής των κατοίκων των αστικών

περιοχών, χάρη στον εκσυγχρονισμό των συστημάτων ύδρευσης, από τον οποίο ωφελήθηκαν 3,2 εκατομμύρια πολίτες.

Επιπλέον, και βάσει στοιχείων της ίδιας έκθεσης, οι επενδύσεις στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής έχουν συντελέσει και στην αύξηση του εισοδήματος στις φτωχότερες περιφέρειες, των οποίων το κεφαλήν ΑΕγχΠ τους αυξήθηκε από το 60,5 % του μέσου όρου της ΕΕ των 27 το 2007 στο 62,7 % το 2010.

Επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον μας στην 4^η Προγραμματική Περίοδο, ανεπιφύλακτα η συμβολή των διαρθρωτικών ταμείων στην χρηματοδότηση επενδύσεων υπήρξε κρίσιμότερη, σε μια περίοδο απουσίας εναλλακτικών. Η συμβολή της υπήρξε πρωταρχικής σημασίας στην στήριξη των 13 νέων μελών της Ένωσης, βοηθώντας τις να θέσουν τις βάσεις για την υπερπήδηση των διαρθρωτικών τους αδυναμιών, υποστηρίζοντας την χρηματοδότηση έργων υποδομής μεγάλης εμβέλειας.

Ωστόσο, μεγάλο προβληματισμό προκαλεί η διατήρηση σε υψηλά επίπεδα της αναπτυξιακής απόκλισης, γεγονός που δικαιολογείται μεν από την εγγενή χαρακτηριστικά του περιφερειακού προβλήματος αλλά αναμφισβήτητα υπήρξε και το αποτέλεσμα της απουσίας δικλίδων ασφαλείας αλλά και του αναποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, οδηγώντας σε μεγάλη διασπορά της χρηματοδότησης. Παράλληλα, το χαλαρό θεσμικό πλαίσιο παρακολούθησης σε συνδυασμό με την διακηρυκτική συχνά ασάφεια των στόχων οδήγησε στην ένταξη έργων, χωρίς αποδεδειγμένη συμβολή στην προώθηση της συνοχής. Τέλος, ειδικά για την περίοδο 2007-2013, η καθυστέρηση στην έναρξη της υλοποίησης των έργων και η αντίστοιχη προσπάθεια επιτάχυνσης της απορρόφησης, οδήγησε αναγκαστικά και σε μια μεταστροφή της αρχικής στόχευσης και φιλοσοφίας υπό όρους αποτελεσματικότητας και ποιότητας προς όφελος της άμεσης και ταχείας ολοκλήρωσης των επενδύσεων.

Οι παραπάνω εντοπισμένες αδυναμίες διαμόρφωσαν σε μεγάλο βαθμό τις επιλογές της τρέχουσας περιόδου, η οποία, σε μια προσπάθεια καλύτερου προγραμματισμού, χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη συνεκτικότητα και επιλεκτικότητα δράσεων αλλά και από μια αυστηροποίηση της διαδικασίας ένταξης και παρακολούθησης της υλοποίησης των δράσεων. Παράλληλη μεταστροφή εντοπίζεται και σε επίπεδο προτεραιοτήτων, γεγονός που αντανakλά τη στενή

σχέση μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της στρατηγικής Ευρώπη 2020 και αποδεικνύει την αναγκαιότητα επένδυσης στους τομείς της έρευνας, της καινοτομίας και των νέων τεχνολογιών, ως εργαλείων μακροπρόθεσμης στόχευσης και δυναμικής. Με δεδομένο πως οι εν λόγω προτεραιότητες δεν αποτελούν πια απλώς κατευθυντήριες γραμμές, αλλά έχουν σε μεγάλο βαθμό υποχρεωτικό χαρακτήρα για τα κράτη, ο χαρακτήρας της πολιτικής συνοχής ως αυτόνομης πολιτικής αναμφίβολα αμβλύνεται και μετατρέπεται στο βασικό εργαλείο διάσωσης της οικονομίας της ΕΕ.

Αντίστοιχα και η εισαγωγή των αιρεσιμοτήτων, ως εγγυήσεων αποτελεσματικότητας των δράσεων εγείρει ανησυχίες και δημιουργεί επιφυλάξεις γύρω από την ορθότητα της απόφασης επέκτασης της χρήσης τους στον τομέα της συνοχής, καθώς η εισαγωγή τέτοιων μέτρων εξασφαλίζει μεν τον καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών αλλά ενέχει αυξημένο κίνδυνο υποβιβασμού και της συνοχής σε ελάχιστο σημασίας στόχο, ιδιαίτερα σε μια εποχή οξύτατης οικονομικής κυρίως ανθρωπιστικής κρίσης. Περαιτέρω δε, με δεδομένο πως η απουσία ρευστότητας για την πραγματοποίηση δημόσιων δαπανών καθιστά τα ΕΔΕΤ τους βασικότερους επενδυτικούς πόρους, η αναστολή των πληρωμών αποτελεί μάλλον παράδοξη επιλογή και αντιφατική της επιδίωξης για αύξηση της απορροφητικότητας των ενωσιακών κονδυλίων ως μέσων αντιμετώπισης της ύφεσης και προώθησης της διαδικασίας δημοσιονομικής προσαρμογής.

Από την άλλη μεριά, το οικονομικό αδιέξοδο και η αναγκαιότητα υπέρβασής του, σε μια περίοδο γενικευμένης κρίσης, επιβάλλει μια επιθετική προσέγγιση για την ανάπτυξη, που προϋποθέτει ως βάση ένα υγιές και βιώσιμο δημοσιονομικό πλαίσιο. Η θέση βρίσκει περαιτέρω οπαδούς της τα κράτη που αποτελούν διαχρονικά τους βασικούς χρηματοδότες του Ενωσιακού Προϋπολογισμού, των οποίων η επιφυλακτικότητα ενισχύεται από το γεγονός πως η Πολιτική Συνοχής αποτελεί σημαντικό μέρος των δαπανών της ΕΕ, ενώ οι βασικοί διαχρονικά αποδέκτες των αντίστοιχων κονδυλίων δεν έχουν ακόμη κατορθώσει να εκμεταλλευτούν στο έπακρο τις δυνατότητες αυτής της χρηματοδότησης, ανατροφοδοτώντας έναν φαύλο κύκλο οικονομικής επιβίωσης στηριζόμενης σε μεταβιβαστικές πληρωμές. Ωστόσο, τα παραπάνω επιχειρήματα δεν είναι μάλλον αρκετά να δικαιολογήσουν μια παρέμβαση τέτοιου είδους, η οποία, μάλλον

επιχειρεί μια *contra legem* ερμηνεία του άρθρου 175 της ΣυνθΛΕΕ., αντιστρέφοντας την λογική του και αναγορεύοντας, χωρίς αντίστοιχο έρεισμα, την οικονομική διακυβέρνηση σε βασική συνιστώσα των κοινών πολιτικών. Περαιτέρω, η επιλογή της πρόταξης της οικονομικής μεγέθυνσης ως βασικού στόχου της ΕΕ αλλά και της μεθόδου του άνωθεν προσδιορισμού ανελαστικών και αυστηρά ποσοτικοποιημένων στόχων και δεικτών απομακρύνεται αναμφισβήτητα από την θεμελιακή αρχή της επικουρικότητας και αποδυναμώνει αισθητά τις διακηρύξεις περί εταιρικής σχέσης και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ως θεμελιακών διαδικασιών διαμόρφωσης των κοινών πολιτικών

Ωστόσο, το αναμφίβολα οριακό μέτρο εισαγωγής τέτοιου είδους αιρέσεων, πιθανόν να επιφέρει πραγματικά αποτελέσματα, καθώς το ενδεχόμενο αναστολής πληρωμών μπορεί και μόνο σε επίπεδο εξαγγελίας να λειτουργήσει ως μέσον πίεσης προς τα κράτη για την υιοθέτηση προσεκτικότερων και ρεαλιστικότερων αναπτυξιακών σχεδίων αλλά και διαδικασιών εξορθολογισμού των δαπανών.

Από την άλλη πλευρά, ο σκληρός και ανελαστικός χαρακτήρας του υφιστάμενου πλαισίου αμβλύνεται από την προσφορά πλήθους εργαλείων, τα οποία, συνδυαζόμενα με την ευελιξία της χρηματοδότησης παρέχουν τη δυνατότητα καλύτερης αξιοποίησης θεσμών, οι οποίοι έως τώρα λειτούργησαν σε περιορισμένη σχετικά έκταση, αναδεικνύοντάς τον ρόλο και την σημασία τους στη προσπάθεια σύνδεσης της συνοχής με την ανάπτυξη. Μεταξύ των κατευθύνσεων της νέας περιόδου ξεχωρίζουν οι επιλογές της ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης και της εδαφικής συνεργασίας, των οποίων η συμβολή εξετάζεται αμέσως παρακάτω.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΤΟ ΣΤΟΙΧΗΜΑ ΤΗΣ «ΕΔΑΦΙΚΗΣ» ΣΥΝΟΧΗΣ

Η περιβαλλοντική συνοχή, πρωτοεμφανιζόμενη το 1997 στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ως η νεότερη διάσταση της συνοχής μετά την οικονομική και την κοινωνική, αποτέλεσε την αφορμή για μια επαναξιολόγηση της οικονομικής γεωγραφίας του ευρωπαϊκού χώρου και τη βάση για την υιοθέτηση μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης της ανάπτυξης, μέσω της καθιέρωσης μιας κοινής

εδαφικής πολιτικής, εστιαζόμενης στην χωρική οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου και στις διαφοροποιημένες ανάγκες των περιοχών.

Ωστόσο, και παρά την θεσμική της αναγνώριση, για πολλά χρόνια δεν τέθηκε στο προσκήνιο των ενωσιακών εξελίξεων, γεγονός που δικαιολογείται τόσο από την κατά βάση οικονομική στόχευση της Κοινότητας όσο και από την μεγάλη πολυπλοκότητα και διαφοροποίηση των ευρωπαϊκών περιφερειακών σχέσεων. Αντίστοιχα και ο στόχος της εξυπηρετήθηκε για μια σειρά ετών κυρίως μέσω διαφόρων κοινοτικών πρωτοβουλιών, ενώ έμμεσα, η χρηματοδότηση έργων στους τομείς των υποδομών, των μεταφορών, της ενέργειας και του περιβάλλοντος, συνέβαλε στην ανάπτυξη δράσεων προώθησής της, δράσεων, ωστόσο αποσπασματικών και στερούμενων μιας συνεκτικής και ενιαίας θεώρησης.

Σήμερα, η ΕΕ, σε μια προσπάθεια χωρικής ολοκλήρωσης των πολιτικών της, προχωρά ένα βήμα πιο πέρα, κάνοντας λόγο για τα σημασία της ολοκληρωμένης ανάπτυξης, θέτοντας στο επίκεντρο των αντίστοιχων πολιτικών την εδαφική διάσταση, η οποία, κατά τη τρέχουσα προγραμματική περίοδο, δεν αποτελεί απλή επιλογή, αλλά στόχο αναγνωριζόμενο από τον Κανονισμό 1303/2013, ο οποίος προωθείται μέσω στρατηγικών και ολοκληρωμένων δράσεων.

Τέλος και προκειμένου οι επιλογές αυτές να μην καταστούν γράμμα κενό, η τρέχουσα προγραμματική περίοδος, εξοπλίζει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές με ένα σύνολο ευέλικτων και έξυπνων εργαλείων, καλώντας τις να εμπλακούν ενεργότερα στην διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών και υλοποίησης έργων, με στόχο την αναπτυξιακή τους ενδυνάμωσή τους.

5.1 Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και της αναπτυξιακής διαφοροποίησης των περιφερειών αποτέλεσαν την αφορμή για την υιοθέτηση των πρώτων διατάξεων μιας κοινής περιφερειακής πολιτικής, η οποία υιοθετείται από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987. Την ίδια περίοδο, κάνει για πρώτη φορά δειλά την εμφάνισή της η έννοια του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου, μέσω του άρθρου 10 του Κανονισμού 4454/88, το οποίο προβλέπει την δυνατότητα της Επιτροπής να υλοποιεί προγράμματα για τον καθορισμό των χωρικών επιπτώσεων από την εφαρμογή εθνικών προγραμμάτων που υπερβαίνουν τον εθνικό χώρο και να

συγκεντρώνει στοιχεία για τη εξέταση της χωρικής διάρθρωσης το Ευρωπαϊκού χώρου.

Πέντε χρόνια μετά, η Επιτροπή δημοσιεύει την Έκθεση Ευρώπη 2000, στην οποία υπογραμμίζεται η αναγκαιότητα υιοθέτησης ενός ενιαίου πλαισίου συντονισμού Κοινοτικών και Εθνικών πολιτικών, στη βάση ενός κοινού πλαισίου αρχών και στόχων χωρικής ανάπτυξης.

Έτσι, το 1999 υιοθετείται το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου, που χωρίς να διαθέτει δεσμευτικό χαρακτήρα, επιχειρεί τον συντονισμό των πολιτικών, μέσω της ενσωμάτωσης βασικών αρχών χωρικής οργάνωσης, με απώτερο σκοπό την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξη μέσω της συνοχής. Οι επιμέρους πολιτικές που προωθούνται μέσω του ΣΑΚΧ αναπτύσσονται σε τρία επίπεδα, το κοινοτικό, το εθνικό και το τοπικό, ενώ επιχειρείται και ένας συντονισμός των τριών επιπέδων, με έμφαση τις ιδιαιτερότητες και τις διαφοροποιημένες ανάγκες κάθε περιοχής. Αντίστοιχα, ο προσανατολισμός της χωρικής ανάπτυξης, σύμφωνα με το κείμενο, στηρίχτηκε επάνω σε τρεις βασικούς άξονες, την ανάπτυξη ενός πολυκεντρικού και ισορροπημένου δικτύου αστικών κέντρων, την προώθηση ολοκληρωμένων συστημάτων μεταφορών και επικοινωνιών και τη διαφύλαξη της περιφερειακής ταυτότητας και της φυσικής και πολιτιστικής ποικιλομορφίας των πόλεων και των περιφερειών της ΕΕ. Παράλληλα και προς υποστήριξη της αποτελεσματικότητας του ΣΑΚΧ, εγκρίνεται το πρόγραμμα ESPON, ως μηχανισμός παρακολούθησης των χωρικών εξελίξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Αντίστοιχοι προβληματισμοί γύρω από την αναγκαιότητα προώθησης της εδαφικής συνοχής, αποτυπώνονται στις αντίστοιχες Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με την Δεύτερη Έκθεση του 2001 να αφιερώνει σε αυτή ολόκληρο κεφάλαιο με τίτλο «Εδαφική συνοχή: Προς μια πιο ισόρροπη ανάπτυξη» και τις επόμενες να υπογραμμίζουν τη σημασία της, ως βασικής συνιστώσας της ισόρροπης ανάπτυξης. Την ίδια χρονιά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ υιοθετεί τη νέα στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη, συμπληρώνοντας τη Στρατηγική της Λισσαβόνας για την οικονομική και κοινωνική ανανέωση της ΕΕ με μια τρίτη διάσταση, την περιβαλλοντική, εισάγοντας μια νέα προσέγγιση στη χάραξη των ενωσιακών πολιτικών.

Η τάση επικέντρωσης στην «εδαφική» παράμετρο της Συνοχής, συνεχίζεται με επόμενο ορόσημο το 2006 όταν και προετοιμάζονται οι Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για τη Συνοχή της περιόδου 2007-2013, στο πλαίσιο των οποίων τέθηκαν στόχοι για την προστασία του περιβάλλοντος και την τόνωση της περιφερειακής ανάπτυξης. Τον Μάιο του 2007, στην άτυπη υπουργική σύνοδο για την αστική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή, οι υπουργοί χωροταξίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προχώρησαν στην έγκριση της «Εδαφικής Ατζέντας», που, βασιζόμενη στις κατευθυντήριες γραμμές του ΣΑΚΧ, επιχείρησε μια περαιτέρω διεύρυνσή τους, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του περιφερειακού δυναμικού και του εδαφικού κεφαλαίου, η ενίσχυση της διευρωπαϊκής συνεργασίας και η προαγωγή τομεακών και οριζόντιων πολιτικών εδαφικής ολοκλήρωσης, για την υποστήριξη της αειφόρου ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό καθόρισε ως βασικές χωρικές προτεραιότητες την πολυκεντρική ανάπτυξη, μέσω της δικτύωσης πόλεων και αστικών περιοχών, την εισαγωγή συμπράξεων εδαφικής διακυβέρνησης και τη προώθηση των περιφερειακών συσπειρώσεων και των διευρωπαϊκών δικτύων.

Η καινοτομία της προσέγγισης της Εδαφικής Ατζέντας, πέρα από την διεύρυνση και τον εμπλουτισμό των βασικών αρχών του ΣΑΚΧ, έγκειται στην προσπάθεια αλλαγής της φιλοσοφίας της συνοχής, σηματοδοτώντας μία νέα προσέγγιση στην στρατηγική κατεύθυνση του σχεδιασμού, μέσω της ενσωμάτωσης της χωρικής διάστασης στις αναπτυξιακές πολιτικές και της μετατόπιση του ενδιαφέροντος από τις διαρθρωτικά αδύναμες και μειονεκτικές περιφέρειες σε στρατηγικές που αποσκοπούν στην ανάπτυξη του δυναμικού και των ευκαιριών σε όλες τις περιφέρειες. Η επιλογή της Εδαφικής Ατζέντας, σύμφωνα κατευθύνσεις του ΟΟΣΑ για την περιφερειακή ανάπτυξη, κινείται πια προς μια λογική ενίσχυσης των τοπικών πλεονεκτημάτων των περιοχών, προκειμένου οι ίδιες οι τοπικές κοινωνίες να μετατραπούν από παθητικοί αποδέκτες πόρων σε ενεργούς πρωταγωνιστές της ανάπτυξης, ενώ σε αντιστοιχία με τα ανωτέρω, τα ΚΠΣ αντικαθίστώνται κατά την περίοδο 2007- 2013 από τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς, απομακρύνοντας τον χωρικό σχεδιασμό από την λογική της ρυθμιστικής άνωθεν προσέγγισης και δίνοντάς του χαρακτήρα περισσότερο στρατηγικό και προσανατολισμένο στο συντονισμό πολιτικών και δράσεων. Παράλληλα, στο επίκεντρο της προσοχής

τίθενται τα ολοκληρωμένα στρατηγικά χωρικά πλαίσια, που διαθέτουν την ικανότητα αποτελεσματικότερης ενσωμάτωσης και μετατροπής των τομεακών πολιτικών σε στρατηγικές, βασιζόμενες στις τοπικές ιδιαιτερότητες.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της άτυπης συνεδρίασης των αρμόδιων για τη χωροταξία και την περιφερειακή ανάπτυξη υπουργών της ΕΕ, στη Λειψία το 2007, εγκρίθηκε η αντίστοιχη «Χάρτα για τις αειφόρες ευρωπαϊκές πόλεις», με την οποία εξειδικεύονται οι κατευθύνσεις της Εδαφικής Ατζέντας για τις πόλεις, μέσω πρόβλεψης μέτρων για την βελτίωση των μεταφορών, την τόνωση των τοπικών οικονομιών, την ενσωμάτωση των μεταναστών και την αναβάθμιση των κτιρίων.

Τέλος, το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει την «Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή», η οποία επιχειρεί *«την μετατροπή της ποικιλομορφίας σε προτέρημα για τη βιώσιμη ανάπτυξη ολόκληρης της ΕΕ...»* (Πράσινη βίβλος για την εδαφική συνοχή.com (2008) 616, τελικό, Βρυξέλλες 2008) και προσδιορίζει ως βασικές κατευθύνσεις της περιόδου την μείωση των χωρικών ανισοτήτων, την χωρική ολοκλήρωση των πολιτικών και την έμφαση στο ρόλο των πόλεων και των περιοχών με ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά.

Με τον τρόπο αυτό, η χωρική συνεργασία και η ανάδειξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων των περιοχών αναδεικνύονται σταδιακά σε κεντρικό άξονα γύρω από τον οποίο κινείται η προσπάθεια της ΕΕ για ανάπτυξη. Αντίστοιχα, η 5^η Προγραμματικής περίοδο, στηριζόμενη στις κατευθύνσεις της 5^{ης} Έκθεσης για τη συνοχή, υιοθετεί μια πιο πραγματιστική προσέγγιση, προσανατολισμένη στην αξιοποίηση καινοτόμων εργαλείων πολιτικής, εστιασμένων σε συγκεκριμένα χωρικά πλαίσια και στις ανάγκες τους. Ως εκ τούτου, η «εδαφική» διάσταση της συνοχής τίθεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός της περιόδου, ως απαραίτητο συμπλήρωμα και επιστέγασμα της βήμα- βήμα ολοκλήρωσης του Schuman, εισάγοντας νέες μεθόδους συνεργασίας και συντονισμού των δρώντων, τους οποίους εξοπλίζει με εργαλεία κατάλληλα και αναγκαία για την επίτευξή των στόχων τους.

5.2 Η ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΑΠΟ ΤΟ 1^ο ΚΠΣ ΕΩΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-2013

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, η εντατική ενασχόληση με την εδαφική διάσταση της περιφερειακής πολιτικής υπήρξε απότοκη των εξελίξεων που συντελέστηκαν τα τελευταία σχετικά χρόνια, όταν και αναδείχτηκε η ανάγκη ολοκληρωμένης αντιμετώπισης προκλήσεων με διακρατικό χαρακτήρα. Έτσι και με δεδομένη τη δυσκολία χάραξης πολιτικών ενιαίου χωρικού προσανατολισμού στο πλαίσιο μιας διευρυμένης γεωγραφικά και πολυπληθούς χωρικής ενότητας, απαρτιζόμενης από κράτη και περιφέρειες διαφοροποιημένων δυνατοτήτων και αναγκών, επιχειρήθηκε η προώθηση δράσεων τόνωσης της εδαφικής συνοχής, μέσω Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας.

Η προσπάθεια ξεκινά το 1989, οπότε και έκαναν την εμφάνισή τους τα πρώτα πιλοτικά διασυνοριακά προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν από κοινοτικούς πόρους, ενώ στο πλαίσιο μιας εντατικότερης προσπάθειας προώθησης δράσεων διαπεριφερειακού χαρακτήρα, η επιτροπή εγκρίνει μία σειρά αντίστοιχων πρωτοβουλιών, με κυριότερη την Πρωτοβουλία Interreg για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας.

Η περίοδος 1994-1999, βασιζόμενη στην επιτυχία του Interreg I, ανάγει την διασυνοριακή συνεργασία σε καίρια προτεραιότητα των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών της, εγκαινιάζοντας το INTERREG II, το οποίο στηρίχτηκε σε τρεις διακριτούς άξονες με αντίστοιχους στόχους την διασυνοριακή συνεργασία, την προώθηση των δικτύων ενέργειας και την συνεργασία στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και ειδικότερα στην διαχείριση των υδάτινων πόρων.

Οι πρωτοβουλία Interreg συνεχίζεται και την περίοδο 2000-2006, οπότε και αποφασίζεται και η τελευταία αναθεώρησή της. Έτσι, το INTERREG III καλείται να συμπεριλάβει στους κόλπους του όλες τις προηγούμενες μορφές συνεργασίας πόλεων και περιφερειών των προηγούμενων περιόδων, προωθώντας τις μέσω τριών διακριτών αξόνων παρέμβασης, τον διασυνοριακό, τον διακρατικό και τον διαπεριφερειακό.

Οι διαπεριφερειακές ανισότητες, η επιτάχυνση της κλιματικής αλλαγής και η όξυνση των εδαφικών περιβαλλοντικών επιπτώσεών της, κυρίως όμως ο θετικός απολογισμός της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG υπέδειξαν την ανάγκη για

μια περισσότερο εδαφική προσέγγιση της αναπτυξιακής διαδικασίας, οδηγώντας στην ανάδειξη της εδαφικής συνεργασίας σε αυτοτελή στόχο της 4^{ης} Προγραμματικής περιόδου, οπότε και το INTERREG IV ταυτίζεται με τον Τρίτο Στόχο της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και χρηματοδοτείται με ποσό 7,7 δις ευρώ, κατανεμημένου σε 3 κατηγορίες δράσεων συνεργασίας, τη διασυνοριακή για τη διασύνδεση και τη συνεργασία γειτνιαζόντων περιοχών διαφορετικών χωρών, την διακρατική, για υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ κρατών της ίδιας ευρύτερης γεωγραφικής περιοχής και τη διαπεριφερειακή, αποτελούμενη από ένα πρόγραμμα για την υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ περιφερειών εντός της ΕΕ, ανεξαρτήτως χωροθεσίας και γειτνίασης και τρία προγράμματα για την προώθηση της αλληλεπίδρασης, μέσω της δικτύωσης και της ανταλλαγής πληροφοριών και πρακτικών (URBACT, INTERACT and ESPON).

Καινοτομία της περιόδου 2007-2013 αποτελεί και η καθιέρωση των Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας, θεσμού που υιοθετήθηκε με τον Κανονισμό 1082/2006 για την διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των συμμετεχόντων όλων των επιπέδων- κρατών και ΤΠΑ- σε προγράμματα εδαφικής συνεργασίας, μέσω της δυνατότητας υλοποίησης κοινών έργων και προγραμμάτων, συγχρηματοδοτούμενων ή μη, παρέχοντας στους συμμετέχοντες ένα ασφαλές θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης και μεγάλη ευελιξία, αφού καθιερώνει την δυνατότητα συνεργασίας- ακόμη και διακρατικής- απαλλάσσοντας από την υποχρέωση κατάρτισης και επικύρωσης διεθνούς συμφωνίας.

Με δεδομένη τη δυσκολία συντονισμού που συνεπάγεται η εμπλοκή πολλαπλών δρώντων σε ένα τέτοιο εγχείρημα, δυσκολία που συνίσταται- μεταξύ άλλων- και στην θεσμική ανομοιογένεια των μερών, ο Κανονισμός 1082/2006 δίνει στους ΕΟΕΣ το αναγκαίο νομιμοποιητικό υπόβαθρο λειτουργίας, παρέχοντας δυνατότητα απλοποιημένης διαδικασίας σύστασης, χωρίς την προϋπόθεση σύναψης διεθνούς συμφωνίας, ενώ για την διευκόλυνση της δράσης τους, τους εξοπλίζει με νομική προσωπικότητα και τα απαραίτητα χρηματοδοτικά εργαλεία.

Τέλος, την ίδια περίοδο, κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εγκαινιάζεται και το εγχείρημα των μακροπεριφερειακών στρατηγιών, οι οποίες δεν αποτελούν επιπλέον θεσμικό επίπεδο, αλλά μια μεθοδολογία εδαφικής συνεργασίας. Έτσι, την περίοδο 2007–2013, υιοθετούνται οι δύο πρώτες τέτοιες

στρατηγικές, μια για τις περιοχές γύρω από την Βαλτική και μια για την περιοχή του Δούναβη.

5.3 Η «ΑΣΤΙΚΗ» ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ: ΑΠΟ ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ ΣΕ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ

Σχεδόν ταυτόχρονα με την ανάδειξη της αναγκαιότητας τόνωσης της εδαφικής συνεργασίας αρχίζει να αναπτύσσεται και αντίστοιχος διάλογος γύρω από την αστική παράμετρο του περιφερειακού προβλήματος και συγκεκριμένα την αναγκαιότητα αντιμετώπισης προβλημάτων των υποβαθμισμένων περιοχών των μητροπολιτικών πόλεων αλλά και την αναζωογόνηση βιομηχανικών περιοχών. Η προσπάθεια που ξεκινά την περίοδο 1989-1993 με τη εφαρμογή κάποιων πιλοτικών προγραμμάτων παίρνει ολοκληρωμένη μορφή στο πλαίσιο της Δεύτερης Προγραμματικής Περιόδου, μέσω της πρωτοβουλίας URBAN I, η οποία έχει βασικό στόχο την αναζωογόνηση αστικών περιοχών, μέσω προώθησης ολοκληρωμένων δράσεων στήριξης επιχειρήσεων, αναβάθμισης του περιβάλλοντος και προώθησης της χρήσης Μέσων Μαζικής Μεταφοράς, ενώ η ανασυγκρότηση των βιομηχανικών περιοχών που πλήττονται από παρακμή ανάγεται σε στόχο του 2^{ου} ΚΠΣ, και χρηματοδοτείται με 9,4 δις ECU. Η πρωτοβουλία URBAN δίνει, την περίοδο 2000-2006, τη θέση της στο URBAN II, που, με στόχο την συνολική ανάπλαση των πόλεων, στηρίζει και πάλι δράσεις αναπτυξιακής τόνωσης των αστικών περιοχών και των υποβαθμισμένων συνοικιών τους. Εντός της ίδιας περιόδου και συγκεκριμένα το 2002 εγκαινιάζεται και το πρόγραμμα URBACT I, που αποτελεί χρηματοδοτικό μηχανισμό ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ των ευρωπαϊκών πόλεων. Η αναγνώριση της σημασίας της τόνωσης των πόλεων και της ανάδειξής τους σε αναπτυξιακούς πόλους, ως προϋπόθεση για την μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων αλλά και τα πορίσματα της 4^{ης} Έκθεσης για τη Συνοχή, η οποία ανέδειξε τα σημαντικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα βιομηχανικά κυρίως κέντρα, λόγω μεγάλης πληθυσμιακής σώρευσης και παράλληλης απουσίας αντίστοιχων υποδομών, υπήρξαν η βασική αφορμή για την ενσωμάτωση της αστικής διάστασης και του «κεκτημένου URBAN» (το κεκτημένο URBAN, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2005) στην πολιτική συνοχής της περιόδου 2007-2013. Κατ' επέκταση για την περίοδο αυτή προωθούνται δράσεις προώθησης των πόλεων ως βασικών αναπτυξιακών

πόλων και τόνωσης της εσωτερικής συνοχής τους. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται επίσης στην βελτίωση των συνθηκών ζωής στις υποβαθμισμένες αστικές περιοχές αλλά και την εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής αναπτυξιακής ισορροπίας μεταξύ των οικονομικά εύρωστων πόλεων και των πόλεων του λοιπού αστικού δικτύου. Στην ίδια ανακοίνωση επισημαίνεται η αναγκαιότητα εστίασης σε γεωγραφικά οριοθετημένες αστικές περιοχές και ενθάρρυνσής της ανάπτυξής τους ενώ υπογραμμίζεται η σημασία της συμμετοχής των τοπικών αρχών και εταίρων στην εφαρμογή μέτρων με αστική διάσταση αλλά και των δικτύων και της ανταλλαγής εμπειριών, σε μια προσπάθεια διάχυσης της εμπειρίας από τη συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα. Αξίζει δε να σημειωθεί πως η προσπάθεια της Επιτροπής για την διευκόλυνση της συμμετοχής των πόλεων αποτυπώθηκε σε αντίστοιχο οδηγό που εξέδωσε το 2006 υπό τον τίτλο «Πολιτική συνοχής και πόλεις: η συμβολή των πόλεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση στις περιφέρειες». Στον οδηγό αυτό παρέχονται συγκεκριμένες κατευθύνσεις για την υλοποίηση δράσεων. Στο ίδιο πλαίσιο, η Επιτροπή εγκρίνει τον Οκτώβριο του 2007 την πρωτοβουλία URBACT II, η οποία διαδέχεται την πρωτοβουλία URBACT I, διευρύνοντας την προσέγγισή της και εξοπλίζοντάς την με νέα εργαλεία. Η πρωτοβουλία είχε αποδέκτες αφενός όλες τις πόλεις της ΕΕ αλλά και περιφερειακές αρχές, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα και ινστιτούτα, ενώ στους δικαιούχους του συμπεριλαμβάνονταν επίσης η Νορβηγία και η Ελβετία.

Η πρωτοβουλία επικεντρώθηκε σε δράσεις ανταλλαγής γνώσεων και εμπειριών μεταξύ των ευρωπαϊκών πόλεων, κατά το πρότυπο του URBACT I, επιβεβαιώνοντας τον πρωταρχικό ρόλο τους στην αντιμετώπιση των ολοένα και πιο σύνθετων κοινωνικών αλλαγών, παρέχοντάς τους συνδρομή, μέσω κατάλληλων εργαλείων, για τη διαμόρφωση ρεαλιστικών και ολοκληρωμένων βιώσιμων λύσεων, που ενσωματώνουν την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση της αστικής ανάπτυξης.

Σε μια προσπάθεια μεγιστοποίησης των αποτελεσμάτων, το πρόγραμμα εισάγει μια νέα δέσμη εργαλείων, εγκαινιάζοντας την έννοια των τοπικών σχεδίων δράσης, ενώ ομαδοποιεί τις δράσεις του σε δύο μεγάλους άξονες προτεραιότητας. Ο πρώτος, υπό τον τίτλο «Οι πόλεις ως μοχλοί ανάπτυξης και απασχόλησης» εστιάζει σε θέματα προώθησης της επιχειρηματικότητας και τόνωσης της καινοτομίας και της

οικονομία της γνώσης και ο δεύτερος, πιο κοντά στον στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης, υπό χωρική διάσταση, περιελάμβανε δράσεις ανάπτυξης υποβαθμισμένων περιοχών και ολοκληρωμένου αστικού σχεδιασμού.

Παράλληλα, και λόγω της απουσίας αντίστοιχου προηγούμενου σε θέματα ολοκληρωμένης αστικής ανάπτυξης, επιλέγεται ο συνδυασμός και η ενίσχυση των ανωτέρων δράσεων με τομεακές πολιτικές, οι οποίες μπορούν να συμβάλλουν ενεργά στην βελτίωση των συνθηκών ζωής στις πόλεις.

Έτσι, η χρηματοδότηση των μεταφορών αποτέλεσε τον κύριο τομέα χρηματοδότησης, με ποσοστό 80,9 δις ευρώ που κατανεμήθηκε κυρίως σε κατασκευή και αναβάθμιση δρόμων και σιδηροδρομικών δικτύων, ενισχύοντας την προσπελασιμότητα- φυσική και οικονομική-περιοχών και περιφερειών, κυρίως των χωρών των δύο τελευταίων διευρύνσεων, με δεδομένο πως το 2/3 της χρηματοδότησης κατευθύνθηκε προς τις εν λόγω 12 χώρες. Πέρα από την άμεση στήριξη που μεταφράζεται στην δημιουργία θέσεων απασχόλησης, η χρηματοδότηση έχει κυρίως μακροπρόθεσμη προστιθέμενη αξία, καθώς τονώνει την συνολική οικονομική και αναπτυξιακή δυναμική των ανωτέρω περιοχών. Παράλληλα, πέρα από την χρηματοδότηση του οδικού και του σιδηροδρομικού δικτύου, σημαντικοί πόροι διατέθηκαν για επενδύσεις σε άλλες υποδομές, όπως λιμάνια αεροδρόμια και συστήματα αστικών συγκοινωνιών (αναλυτικά, βλ παράρτημα, γράφημα 1).

Σε σχέση με τις περιβαλλοντικές υποδομές σημειώνουμε πως, συνολικά, η χρηματοδότηση ανήλθε στο ποσό των 40,3 δις, κυρίως σε επενδύσεις διαχείρισης υγρών και στερών αποβλήτων, δημιουργώντας ή αναβαθμίζοντας αντίστοιχες εγκαταστάσεις, ενώ αξιοσημείωτη είναι η αύξηση και τις ανακύκλωσης, ιδίως στις χώρες που προστέθηκαν στην ΕΕ μετά την τελευταία διεύρυνση.

Αναφορικά με την ενεργειακή απόδοση, ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η πρόβλεψη της περιόδου, η οποία, προς αποφυγή της μεγάλης διασποράς της χρηματοδότησης, απέκλεισε την επιλεξιμότητα δράσεων βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης των κατοικιών για τις 15 χώρες, ενώ η επιλεξιμότητα των αντίστοιχων δαπανών στις χώρες της ΕΕ12 περιορίστηκε σε ποσοστό έως 2% του συνόλου και μόνο, υπό την προϋπόθεση της ενσωμάτωσής τους ως μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου αστικής ανάπτυξης. Ωστόσο, οι σχετικές ρυθμίσεις τροποποιήθηκαν τον Ιούνιο του 2009, ως

μέρος του συνολικού προγράμματος οικονομικής ανάκαμψης της Ευρώπης και έτσι η ενεργειακή απόδοση των κτιρίων κατέστη επιλέξιμη σε όλες- ανεξαιρέτως- τις περιοχές της ΕΕ, με το ανώτατο ποσοστό χρηματοδότησης να ανέρχεται στο 4% της συνολικής κατανομής του ΕΤΠΑ.^{ix}

Τέλος, η προώθηση του στόχου της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης επιχειρήθηκε μέσω των επονομαζόμενων χρηματοδοτικών εργαλείων, που αποτέλεσαν ένα πρόσθετο επενδυτικό πόρο, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν σε περιορισμένη κλίμακα από το 1994 έως και το 2006 για τη χρηματοδότηση επενδύσεων. Την περίοδο 2007-2013, η χρηματοδότησή τους αυξήθηκε σημαντικά, αγγίζοντας τα 12,6 δις ευρώ, με το ΕΤΠΑ να δρομολογεί το 5% των πόρων του προς την κατεύθυνση αυτή. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μέχρι το τέλος του 2012 δημιουργήθηκαν 870 ταμεία διαχείρισης πόρων χρηματοδοτικών εργαλείων, 816 για την επιχειρηματικότητα, 38 για την αστική ανάπτυξη και 16 για την ενεργειακή αποδοτικότητα.

Τα εργαλεία αυτά λειτουργούν συμπληρωματικά με τα βασικά Ταμεία της ΕΕ, διαρθρωτικά και επενδυτικά, η διαχείρισή τους ανήκει- κατά κύριο λόγο- στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ κατευθύνονται κυρίως προς επενδύσεις στήριξης της επιχειρηματικότητας της αστικής ανάπτυξης και της βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης.

Πηγές χρηματοδότησής τους αποτελούν είτε εθνικοί πόροι είτε ευρωπαϊκοί πόροι διαχειριζόμενοι σε εθνικό επίπεδο (ΕΣΠΑ), είτε ευρωπαϊκοί πόροι διαχειριζόμενοι από Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς, χρησιμοποιώντας ενδιάμεσους φορείς για την υλοποίηση των αντίστοιχων δράσεων, ενώ η προστιθέμενη αξία τους έγκειται στο ότι αποτελούν δυνητικά αποδοτικότερο τρόπο ανάπτυξης των πόρων της πολιτικής συνοχής, αφού λαμβάνουν την μορφή επιστρεπτέας ενίσχυσης, γεγονός που συνεπάγεται την δυνατότητα αναχρησιμοποίησης και ανακύκλωσης των πόρων, ενώ συμβάλλουν στην προσέλκυση ιδιωτικού κεφαλαίου, περιορίζοντας την εξάρτηση των επενδύσεων από τις δημόσιες χορηγίες.

5.4 Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΩΝ ΠΕΡΙΟΔΩΝ

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου και των νέων επιλογών, μπορούμε να σημειώσουμε κάποιες παρατηρήσεις σχετικά με

την αποτελεσματικότητα των προηγούμενων περιόδων. Έτσι σε επίπεδο θεσμικών προβλέψεων παρατηρείται ένα υψηλό επίπεδο πληρότητας, η οποία συμπληρώνεται από την αντίστοιχη αύξηση της χρηματοδότησης σε θέματα εδαφικής συνεργασίας και ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Με εξαίρεση κάποιες εντοπισμένες αδυναμίες εξειδίκευσης των αντίστοιχων στόχων και μετατροπής του σε δράσεις, αδυναμίες που δικαιολογούνται βασικά από την φύση αυτού του είδους των δράσεων, οι οποίες προϋποθέτουν συνεργασία και συντονισμένη δράση σε τομείς για τους οποίους δεν υπήρχε μεγάλη προηγούμενη εμπειρία και τεχνογνωσία, τα θεσμικά κείμενα διαθέτουν αυξημένο βαθμό πληρότητας, η οποία βελτιώνεται με το πέρασμα των ετών. Παράλληλα και προς διάψευση των φωνών που θέλουν την συνοχή θεραπαινίδα της οικονομικής διακυβέρνησης, η ΕΕ αναγνωρίζει τη σημασία της συνεργασίας και της συμμετοχής των πολλαπλών επιπέδων διακυβέρνησης, μεταξύ των οποίων εξέχουσα θέση να αναγνωρίζεται στις πόλεις και τους τοπικούς φορείς

5.4.1 ΟΙ ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κατηγορία δράσεων εδαφικής συνεργασίας κερδίζει σταδιακά χώρο και ενδιαφέρον σε κάθε προγραμματική περίοδο, μετεξελισσόμενη από επιθυμητή δράση σε αυτοτελή στόχο της 4^{ης} Προγραμματικής Περιόδου, όταν και η κατανόηση της σημασίας της συνεργασίας και της συντονισμένης δράση κρατών και περιφερειών αποκτά την αναγκαία ωριμότητα για μια ολοκληρωμένη επιδίωξή της. Ως εκ τούτου τα προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής συνεργασίας μάλλον αποτελούν το πιο φιλόδοξο και πολλά υποσχόμενο εργαλείο για την προώθηση του στόχου της συνοχής, ενώ η βασική δυναμική τους έγκειται στο γεγονός πως κατόρθωσαν να διαμορφώσουν ένα πλαίσιο εντός του οποίου οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών- μελών της ΕΕ, έχουν τη δυνατότητα να μοιράζονται και να ανταλλάσσουν εμπειρίες και καλές πρακτικές για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων και την επίτευξη κοινών στόχων.

Στις βασικές αδυναμίες υλοποίησής τους συγκαταλέγονται η απουσία συντονισμού μεταξύ οριζόντιων διαπεριφερειακών και τομεακών προγραμμάτων αλλά και το περιορισμένο ενδιαφέρον για συμμετοχή και προώθηση αντίστοιχων έργων από πλευράς εθνικών διοικήσεων, οδηγώντας σε περιθωριοποίηση και απομόνωση

προγραμμάτων σε σχέση με την ευρύτερη εθνική αναπτυξιακή στρατηγική. Εκείνο που επίσης πρέπει να αναφερθεί είναι η δυσκολία αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας αυτού του είδους των δράσεων, γεγονός που οφείλεται κατά κύριο λόγο στην δυσκολία αξιολόγησης και αποτύπωσης του βαθμού επιτυχίας της συνεργασίας, η οποία αποτελεί και το βασικό εργαλείο επίτευξης των στόχων. Η δυσκολία αυτή οδήγησε στην χρήση δεικτών ποσοτικοποιήσιμων μεν που, ωστόσο, απέχουν από τη λογική των προγραμμάτων και εμποδίζουν την διαμόρφωση πλήρους εικόνας για τον βαθμό επίτευξης των αποτελεσμάτων τους. Επιπλέον παρατηρείται συχνά μια γενική και ασαφής διατύπωση των στόχων και αδυναμία παραμετροποίησης των αποτελεσμάτων που επιδιώκονται αλλά και εκείνων που επιτευχθεί.

Παράλληλα, και στο πλαίσιο της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου, εισάγονται για πρώτη φορά δύο σημαντικότερα εργαλεία προώθησης της εδαφικής συνεργασίας, οι ΕΟΕΣ και οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές, σε μια προσπάθεια διευκόλυνσης της διαδικασίας από κοινού ανάληψης δράσεων και ανάδειξης της σημασίας της συντονισμένης δράσης για την μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων των δράσεων, προσπάθειες οι οποίες δεν είχαν τα αναμενόμενα έως σήμερα αποτελέσματα. Έτσι, αναφορικά με τους ΕΟΕΣ, και παρά την σημαντική συμβολή τους στην προσπάθεια ενίσχυσης της συνοχής, δεν έχουν έως τώρα αξιοποιηθεί στην επιθυμητή έκταση, με τις περισσότερες χώρες εμφανίζονται μάλλον απρόθυμες στην προσαρμογή της εθνικής τους νομοθεσίας στις επιταγές του θεσμικού πλαισίου.

Ωστόσο, και παρά τα περιορισμένα αποτελέσματα, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε τις αξιόλογες προσπάθειες που έχουν καταγραφεί, όπως η περίπτωση της «Εύξεινης πόλης», εγχειρήματος στο οποίο συμμετέχει και η χώρα μας. Η «Εύξεινη Πόλη» αποτελεί την μετεξέλιξη ενός μη κερδοσκοπικού οργανισμού, που ιδρύθηκε το 1995 ως Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων για την κοινωνική, πολιτιστική, περιβαλλοντική, τουριστική και αγροτική ανάπτυξη και συγκεντρώνει 30 δήμους σε 7 περιφέρειες της Ελλάδας. Σήμερα ο ΕΟΕΣ αριθμεί 27 φορείς από την Ελλάδα, ενώ μέλη του αποτελούν και η Κύπρος με τους Δήμους Ιδαλίου και Λύσης αλλά και η Βουλγαρία με του Δήμους Churpene και RABC Vidin. Στους τομείς δράσης της εμπίπτουν θέματα Απασχόλησης, κοινωνικής ένταξης και

περιβάλλοντος, ενώ στην κατηγορία των εθνικών έργων που έχουν ολοκληρωθεί ανήκουν τα Ιατροκοινωνικά Κέντρα Φροντίδας POMA στις περιοχές Γαστούνης και Άνω Λιοσίων, τα οποία είχαν ως στόχο την προώθηση της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και την κοινωνική προστασία των Τσιγγάνων στις περιοχές αυτές. Αντίστοιχα από διακρατικά ολοκληρωμένα έργα αναφέρουμε το έργο “ZERO WASTE”, που ξεκίνησε να υλοποιείται τον Μάιο του 2009, με στόχο την ανάπτυξη ενός εργαλείου ολοκληρωμένης διαχείρισης απορριμμάτων για τις Τοπικές Αυτοδιοικήσεις, βασιζόμενου στις αρχές της επαναχρησιμοποίησης, της ανακύκλωσης και της μείωσης των απορριμμάτων που καταλήγουν σε χωματερές.

Τέλος, να αναφερθεί και η περίπτωση του νοσοκομείου της Cerdanya, που λειτούργησε το Σεπτέμβριο του 2014 και αποτελεί το πρώτο Νοσοκομείο που λειτούργησε με τη μορφή ενός ευρωπαϊκού ομίλου εδαφικής συνεργασίας, ως μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου διασυνοριακής υγειονομικής περίθαλψης, με στόχο την εξασφάλιση κατάλληλης και πολυεπίπεδης παροχής ιατρικών υπηρεσιών σε μια περιοχή έκτασης 1.300km², με πληθυσμό 33.000 κατοίκων. Το νοσοκομείο είναι εξοπλισμένο με 64 κλίνες, 32 δωμάτια, 3 χειρουργεία και μία αίθουσα τοκετού. Αναμφισβήτητα, λοιπόν, ο συγκεκριμένος ΕΟΕΣ συνιστά καινοτόμο λύση για τη δημιουργία μιας νοσοκομειακής μονάδας με άμεσο αντίκτυπο στους κατοίκους μιας διευρυμένης διασυνοριακής γεωγραφικής ζώνης μεταξύ της Γαλλίας και της Ισπανίας.

Αντίστοιχα, στο επίπεδο των μακροπεριφερειακών στρατηγικών, η πραγματικότητα αναδεικνύει σημαντικές δυσκολίες συνιστάμενες κυρίως σε ελλείμματα οικονομικά και διαχειριστικά και δυσχέρειες συντονισμού των δράσεων, δυσχέρειες που ενισχύονται από τον αποσπασματικό τρόπο αντιμετώπισης του θεσμού σε πολιτικό επίπεδο. Η τελευταία, αντίστοιχα, έκθεση αποτίμησής τους επισημαίνει την απουσία σαφούς στοχοθεσίας και την αναγκαιότητα ενσωμάτωσής τους σε ολοκληρωμένα αναπτυξιακά σχέδια, εξασφάλισης πόρων και καλύτερου συντονισμού μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης. Παράλληλα, εμπειρία από την πορεία των δύο πρώτων Στρατηγικών αποδεικνύει μεν αποτελεσματικότητα ως προς την εκπόνηση προγραμμάτων και την ενίσχυση της συνεργασίας σε περιφερειακό επίπεδο, κατά τα λεγόμενα του αρμόδιου επίτροπου, ο οποίος, ωστόσο, συμπλήρωσε την αναγκαιότητα μεγαλύτερης σαφήνειας στρατηγικών

κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων, ως προϋποθέσεων επιτυχίας των ως άνω εγχειρημάτων.

Σε κάθε περίπτωση πάντως δεν έλειψαν και οι καλές πρακτικές, οι οποίες απέδειξαν την σημασία και την αναγκαιότητα προώθησης τέτοιων δράσεων, ως μέσων αποτελεσματικότερης επίλυσης προβλημάτων και αντιμετώπισης προκλήσεων με τοπική διάσταση. Έτσι, για τις δύο πρώτες στρατηγικές, και καθώς έχουν ήδη δώσει δείγμα γραφής, αναφέρουμε το έργο BSRStars και τη δράση clean Rivers που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο των στρατηγικών για τη Βαλτική και τον Δούναβη, αντίστοιχα. Η πρώτη δράση, με στόχο την ενίσχυση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας στον τομέα της ενέργειας, των μεταφορών και της υγείας και κινητοποιώντας περίπου 800 ΜΜΕ από την περιοχή, ανέδειξε 18 νέες ιδέες για αντίστοιχα προϊόντα, ενώ οι συμμετέχουσες περιφέρειες κατόρθωσαν να διπλασιάσουν τον προϋπολογισμό της δράσης, προσελκύοντας σημαντικές πηγές εξωτερικής χρηματοδότησης. Η δράση Clean rivers, που αναπτύχθηκε για την αντιμετώπιση της αύξησης των οικιακών απορριμμάτων στη διασυνοριακή περιοχή Ουγγαρίας και Ρουμανίας, με προϋπολογισμό 866.795 €, οδήγησε στην εξάλειψη πέντε χιλιάδων τόνων παράνομων αποβλήτων σε είκοσι ουγγρικές και εξήντα τρεις ρουμανικές πόλεις κατά μήκος πέντε ποταμών της περιοχής.

5.4.2 Η ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Και στην περίπτωση αυτή, η αναγνώριση της προστιθέμενης αξίας μιας συνολικής και συνεκτικής θεώρησης και αντιμετώπισης των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων των πόλεων οδήγησε σταδιακά, μέσω της κατάρτισης συνεκτικών στρατηγικών και της ενθάρρυνσης νέων μορφών συνεργασίας και εταιρικής σχέσης μεταξύ διάφορων δρώντων σε τοπικό επίπεδο, στην ενσωμάτωση της αστικής διάστασης στις Ενωσιακές προτεραιότητες της περιόδου 2007-2013.

Στην περίπτωση αυτή, η βασική δυσκολία άντλησης μετρήσιμων αποτελεσμάτων έγκειται, σύμφωνα με την ex post αξιολόγηση της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου, στο γεγονός πως τα προγράμματα αυτού του είδους ταξινομούνται μαζί με τα αντίστοιχα για τις αγροτικές περιοχές υπό ενιαίο τίτλο. Σύμφωνα με τα

διαθέσιμα στοιχεία πάντως, παρατηρήθηκαν μεν επενδύσεις σε δράσεις ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, οι οποίες όμως δεν συνοδεύτηκαν από αντίστοιχη ενσωμάτωση σε ευρύτερα αναπτυξιακά σχέδια.

Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, ο στόχος της ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, επιδιώχθηκε μέσω τομεακών πολιτικών, καθεμιά εκ των οποίων συνεισέφερε σημαντικά στην προώθηση επιμέρους διαστάσεων της. Αυτό που επίσης αξίζει να σημειωθεί είναι η ιδιαίτερα αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων από χώρες ανήκουσες στο γκρουπ των δύο διευρύνσεων του 2004 και 2007, οι οποίες πέτυχαν την υλοποίηση έργων υψηλών προδιαγραφών. Έτσι, ενδεικτικά, αναφέρουμε την περίπτωση της Σόφιας και του Szeged. Στην περίπτωση της Βουλγαρίας τα δύο εμβληματικά έργα που ολοκληρώθηκαν στην πόλη της Σόφιας είναι η ολοκλήρωση του αυτοκινητόδρομου Trakia και η επέκταση του μετρό. Στην πρώτη περίπτωση, ο αυτοκινητόδρομος συμπληρώθηκε με την κατασκευή επιπλέον 116 χιλιομέτρων, ενώνοντας την πρωτεύουσα της χώρας με το λιμάνι του Μπουργκάς στην Μαύρη Θάλασσα, επιτυγχάνοντας την βελτίωση του δικτύου διασύνδεσης της Βουλγαρίας με την λοιπή Ευρώπη. Αντίστοιχα η επέκταση του μετρό, διπλασίασε τους σταθμούς του από 14 σε 34, ενώ δημιουργήθηκε και μια επιπλέον γραμμή, με αποτέλεσμα υπό την υφιστάμενη μορφή του να εξυπηρετεί σχεδόν όλες τις περιοχές της πόλης, καθώς και το αεροδρόμιο. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε σε αντίστοιχη αύξηση της χρήσης αστικών συγκοινωνιών και μείωση της χρήσης του αυτοκινήτου άρα και των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και λοιπών τοξικών αερίων.

Αντίστοιχα, η αναβάθμιση της γραμμής του τραμ στο Szeged συνέβαλε στην βελτίωση της διασύνδεσης των περιοχών της πόλης, δίνοντας παράλληλα κίνητρο για τη χρήση των ΜΜΜ. Συνολικά, εκσυγχρονίστηκαν οι υφιστάμενες 3 γραμμές, προστέθηκε μια νέα ενώ ο στόλος των τραμ εξοπλίστηκε περαιτέρω οχήματα. Τέλος, εγκαταστάθηκε και σχετικό σύστημα ενημέρωσης πολιτών για την κίνηση στους δρόμους καθώς και 8 ποδηλατοστάσια δίπλα στις στάσεις του τραμ.

Σχετικά με τις περιβαλλοντικές υποδομές παρατηρείται επίσης μια αποτελεσματική χρήση των κονδυλίων από τα νέα κράτη- μέλη και ιδίως την Τσεχία, την Ουγγαρία και την Λιθουανία, όπου σημειώθηκε αύξηση της ανακύκλωσης κατά 10% εντός της περιόδου 2007-2013. Στην Βουλγαρία, επίσης, το ποσοστό απόθεσης σε χωματερές

μειώθηκε κατά δέκα μονάδες, φτάνοντας το 70% από το 2007 έως το 2013, ενώ στην Βάρνα κατασκευάστηκαν εγκαταστάσεις μηχανικού βιολογικού καθαρισμού, και στη Σόφια αντίστοιχη εγκατάσταση κομποστοποίησης. Στην Εσθονία, 39 χωματερές έκλεισαν ενώ τα στερεά απόβλητα των δήμων υπεβλήθησαν σε κομποστοποίηση σε ποσοστό 6% (αύξηση 50%). Στη Πολωνία αντίστοιχα τα ποσοστά απόθεσης σε χωματερές μειώθηκαν από 90 σε 53%.

Ξεχωριστά αναφέρουμε την Μάλτα και το έργο «South Sewage Treatment Plant». Πρόκειται για εργοστάσιο επεξεργασίας λυμάτων που διαθέτει ικανότητα επεξεργασίας του 80 % των λυμάτων που παράγονται στο νησί, το οποίο συνέβαλε στη βελτίωση της ποιότητας των παράκτιων υδάτων στο νότιο τμήμα της χώρας ενώ κατέστησε την Μάλτα την πρώτη χώρα της Μεσογείου στην επεξεργασία του συνόλου των λυμάτων πριν από την απόρριψή τους στη θάλασσα.

Στον τομέα της εξοικονόμησης ενέργειας, τα αποτελέσματα δεν υπήρξαν ιδιαίτερα ενθαρρυντικά, καθώς η μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης ανήλθε σε ποσοστό μόλις 0,2% κατ' έτος. Και εδώ πάντως υπήρξαν αξιόλογες εξαιρέσεις, όπως η Λιθουανία, όπου τα 864 δημόσια κτίρια αναβάθμισαν τα συστήματά τους και πέτυχαν μείωση στην κατανάλωση ενέργειας, ανερχόμενη σε ποσοστό 3% κατ' έτος. Σε εθνικό πλαίσιο να αναφέρουμε πως, μέσω της θεσμοθέτησης του Κανονισμού Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (KENAK), εισήχθη μια παρέμβαση ολοκληρωμένου ενεργειακού σχεδιασμού στον κτιριακό τομέα, με σκοπό τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσής των κτιρίων, την εξοικονόμηση ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος. Η παρέμβαση συνίσταται στην καθιέρωση της υποχρέωσης εκπόνησης Μελέτης Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων, θέσπισης ελάχιστων απαιτήσεων ενεργειακής απόδοσής τους και υποχρεωτικής ενεργειακής τους κατάταξης. Τα αντίστοιχα οφέλη παραμετροποιούνται, ανταποκρινόμενα και στις τρεις παραμέτρους της συνοχής, και είναι οικονομικά, σχετιζόμενα κυρίως με τον περιορισμό των λειτουργικών εξόδων και εξόδων συντήρησης των κτιρίων, κοινωνικά, καθώς συμβάλλουν στην βελτίωση της ποιότητας ζωής και περιβαλλοντικά, σχετιζόμενα με την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, μέσω του περιορισμού εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου.

Αναφορικά τέλος με την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων, αν και η εμπειρία της προηγούμενης περιόδου έδειξε αδυναμίες στη υλοποίηση,

οφειλόμενες κυρίως στο ασαφές ρυθμιστικό πλαίσιο, στην απουσία τεχνογνωσίας και την χαμηλή προσέλκυση ιδιωτικού κεφαλαίου, η συμβολή τους ως επιπλέον πηγή χρηματοδότησης επενδύσεων, ιδίως σε μια εποχή οικονομικής στενότητας και περιορισμένης ρευστότητας υπήρξε αναμφισβήτητη. Αξιοσημείωτο παράδειγμα, αποτελεσματικής αξιοποίησης των εργαλείων αυτής της κατηγορίας αποτέλεσε η Πινακοθήκη Μοντέρνας Τέχνης Τέιτ, η οποία, μέσω κονδυλίων του ΕΠ του Λονδίνου και δανείου από το Ταμείο Ενεργειακής Αποδοτικότητας, εγκατέστησε σύστημα φωτισμού χαμηλής κατανάλωσης και ανάκτησης της θερμότητας από τον υποσταθμό ηλεκτροδότησης για την θέρμανση, επιτυγχάνοντας την κατανάλωση 54% λιγότερης ενέργειας και εκπομπής 44% λιγότερων αερίων από το επιτρεπόμενο, βάσει της κείμενης νομοθεσίας, όριο.

Με τις παραπάνω επισημάνσεις προχωρούμε στην παρουσίαση της Πέμπτης Προγραμματικής Περιόδου, προκειμένου να εξετάσουμε το υφιστάμενο πλαίσιο, το οποίο, σε μια προσπάθεια υπέρβασης των προβλημάτων της προηγούμενης περιόδου, επιχειρεί την ανάδειξη της ολοκληρωμένης χωρικής συνεργασίας σε κεντρικό άξονα, γύρω από τον οποίο κινείται η προσπάθεια έξυπνης, αειφόρου και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης κατά τις επιταγές της Ευρώπης 2020.

5.5 ΟΙ ΝΕΕΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΝΟΧΗ

Η προβληματική της αρμονικής συμπόρευσης της οικονομικής μεγέθυνσης και της συνοχής, αντικείμενο διαχρονικής επιστημονικής αντιπαράθεσης, έρχεται κατά την παρούσα Προγραμματική Περίοδο και πάλι στο προσκήνιο των συζητήσεων, με αφορμή τη σύνδεση της χρηματοδότησης της περιφερειακής πολιτικής με την επίτευξη των στόχων της αναπτυξιακής ατζέντας της ΕΕ και την εισαγωγή ενός αυστηρού πλαισίου επιδόσεων και δεσμευτικών στόχων ως προϋπόθεση της χρηματοδότησης. Ο περιορισμός της ελευθερίας τα κρατών μελών σε επίπεδο διάθεσης και αξιοποίησης των ενωσιακών κονδυλίων μπορεί, ωστόσο, να αντισταθμιστεί και να μετριαστεί, μέσω της επένδυσης σε δράσεις υψηλής δυναμικής και αξιοποίησης των ευκαιριών που η παρούσα περίοδος παρέχει στα κράτη- μέλη.

5.5.1 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΔΑΦΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Με ιστορία που μετράει σχεδόν τρεις δεκαετίες, η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, αποτελεί την 5^η γενιά μιας προσπάθειας που ξεκίνησε το 1989, μέσω της Πρωτοβουλίας Interreg, για την υποστήριξη της συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών, πέρα από τα εθνικά σύνορα για να λάβει την μορφή αυτοτελούς στόχου της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013, χρηματοδοτούμενου με 8,7 δις ευρώ.

Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (ΕΕΣ) αποτελεί κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο τον έναν από του δύο πυλώνες της πολιτικής συνοχής, που χρηματοδοτείται με αυξημένα κονδύλια σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, ύψους 10,2 δις ευρώ. Το υφιστάμενο πλαίσιο, όπως εξειδικεύεται μέσω του βασικού Κανονισμού 1303/2013 και συμπληρώνεται από μια σειρά επιμέρους Κανονισμών για καθένα από τα ΕΔΕΤ, παρέχει ένα πλαίσιο κοινής δράσης εθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων σε διάφορα κράτη μέλη, σε μια προσπάθεια περαιτέρω τόνωσης της εδαφικής συνεργασίας και της αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης προβλημάτων περιοχών με γεωμορφολογικές ιδιαιτερότητες, ενώ για την υπέρβαση των προβλημάτων που αναδύθηκαν κατά την προηγούμενη περίοδο εισάγει την αυστηρότητα κριτήρια επιλογής έργων.

Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία στην περίοδο 2014-2020 οργανώνεται και πάλι στη βάση τριών διακριτών σκελών, διασυνοριακής συνεργασίας, με χρηματοδότηση σχεδίων που αφορούν περιφέρειες και τοπικές αρχές εκατέρωθεν των συνόρων, διακρατικής συνεργασίας, με την χρηματοδότηση δράσεων ανειλημμένων από εθνικούς, περιφερειακούς και τοπικούς φορείς ευρύτερων γεωγραφικών περιοχών, με αντιπροσωπευτικότερο παράδειγμα τις μακροπεριφερειακές στρατηγικές και διαπεριφερειακής συνεργασίας, για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών στους τομείς της καινοτομίας, της ενέργειας και της αστικής ανάπτυξης.

Επιπλέον, τα Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας υποστηρίζονται από τα δίκτυα συνεργασίας URBACT (συνολικός προϋπολογισμός 96.324.550, με συγχρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ σε ποσό 74.301.909 € και από εθνικούς πόρους των κρατών που συμμετέχουν) και ESPON (Συνολικός προϋπολογισμός: 48.678.851 ευρώ, με ενωσιακή συμμετοχή της τάξης των 41.377.019 ευρώ), με στόχους την

διευκόλυνση συνεργασίας αστικών κέντρων στην προσπάθεια ανάπτυξης ολοκληρωμένων λύσεων μέσω δικτύωσης και ανταλλαγής καλών πρακτικών και την προώθηση της ενωσιακής χωροταξικής διάστασης, μέσω εκπόνησης και δημοσίευσης μελετών για ζητήματα χωρικής συνοχής που αφορούν στον Ευρωπαϊκό χώρο ως σύνολο. Τέλος, το πρόγραμμα INTERACT παρέχει τεχνική υποστήριξη σε όλα τα προγράμματα ΕΕΣ.

Η σταδιακή αναβάθμιση, θεσμική και οικονομική, των δράσεων ΕΕΣ αποτελεί το απτό παράδειγμα της σημασίας που αποδίδει η ΕΕ στην ενίσχυση των συνεργασιών και των δικτύων εντός των κόλπων της, ως εργαλείων στην υπηρεσία της συνοχής και της σύμμετρης ανάπτυξης των περιφερειών της, ιδωμένων ως συστατικών στοιχείων ενός ενιαίου γεωπολιτικού συνόλου, ενώ αποδεικνύει και την απομάκρυνση από την στενά οικονομική προσέγγιση της ανάπτυξης

Η προσπάθεια τόνωσης της χωρικής διάστασης των ενωσιακών πολιτικών και η αντίστοιχη μετατόπιση των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων προς την κατεύθυνση της ολοκληρωμένης παρέμβασης βρίσκουν στο πλευρό του δύο συμμάχους υψηλής δυναμικής, του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας και τις μακροπεριφερειακές στρατηγικές. Γνησιότεροι εκφραστές της προσπάθειας της τόνωσης της συνοχής, χωρίς ωστόσο αντίστοιχη ανάδειξη των δυνατοτήτων που παρέχουν, οι δυο αυτοί θεσμοί μπορούν να μετεξελιχθούν στο βασικό συστατικό επιτυχίας των δράσεων εδαφικής συνεργασίας.

Έτσι, ο Κανονισμός 1302/2013 έρχεται να αναμορφώσει το θεσμικό πλαίσιο για τους ΕΟΕΣ, συμπληρώνοντας τον κανονισμό 1082/2006, διευρύνοντας τον κύκλο δυναμικών δικαιούχων και δίνοντας τη δυνατότητα συμμετοχής και σε οργανισμούς δημοσίου δικαίου και δημόσιες επιχειρήσεις. Παράλληλα, και με δεδομένη την προστιθέμενη αξία ευρύτερων συνεργασιών, σημαντική είναι η προσθήκη άρθρου που δίνει την δυνατότητα συμμετοχής και σε 3ες και υπερπόντιες χώρες ή εδάφη (ΥΧΕ).

Εκτός του νέου αναθεωρημένου Κανονισμού 1302/2013, το συνολικό πλαίσιο που διέπει την λειτουργία των ΕΔΕΤ, αναγνωρίζει ρητά τους ΕΟΕΣ ως δικαιούχους υλοποίησης δράσεων, δίνοντας την ευκαιρία ενεργούς συμμετοχής στην διαδικασία προώθησης της εδαφικής συνεργασίας. Έτσι, στον Κανονισμό 1299/2013 που καθορίζει τις ειδικές διατάξεις για την υποστήριξη του στόχου της Ευρωπαϊκής

εδαφικής συνεργασίας από το ΕΤΠΑ, οι ΕΟΕΣ αναγνωρίζονται ως δικαιούχοι έργων και Κοινών Σχεδίων Δράσης, υπό την προϋπόθεση της συμμετοχής σε αυτούς τουλάχιστον δύο χωρών, στην περίπτωση διασυνοριακής και διακρατικής συνεργασίας, και τουλάχιστον τριών, στην περίπτωση διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Αντίστοιχα, την περίοδο 2014-2020 ενεργοποιούνται δύο ακόμη μακροπεριφερειακές στρατηγικές, για την περιφέρεια Αδριατικής-Ιονίου και τη περιοχή των Άλπεων αντίστοιχα. Αναφορικά με την Στρατηγική Αδριατικής-Ιονίου, δεν έχει ολοκληρωθεί ικανοποιητικός αριθμός έργων, ωστόσο, σύμφωνα με στοιχεία που αντλήθηκαν από τον αντίστοιχο ιστότοπο, ενδεικτικά έργα που θα χρηματοδοτηθούν αποτελούν το αεροδρόμιο του Ζάγκρεμπ στην Κροατία, ο εκσυγχρονισμός και η επέκταση του λιμανιού της Ραβένα στην Ιταλία και η αναμόρφωση υποδομών επεξεργασίας λυμάτων σε τοπικές κοινότητες του Μαυροβουνίου.

5.5.2. ΟΙ ΠΟΛΕΙΣ ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η έννοια της συνοχής, δύσκολα προσδιορίσιμη, πολλώ δε μάλλον στο πλαίσιο μιας ανομοιογενούς και πολυπληθούς Ένωσης, εμπεριέχει μια ουσιώδη διάσταση, η οποία αποτελεί πεμπτούσια και αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξή της. Η διάσταση αυτή ταυτίζεται με το αίσθημα του συνανήκειν και συμμετέχειν σε μια κοινότητα αξιών και στόχων. Η αίσθηση αυτή, και παρά τις προσπάθειες τόνωσής της, δεν κατόρθωσε να γίνει πραγματικότητα στον μισό και πλέον αιώνα ζωής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ η αδυναμία των ευρωπαίων πολιτών να προσθέσουν την ευρωπαϊκή ιθαγένεια στο status quo τους, στέρησε από την πολιτική συνοχής έναν βασικό σύμμαχο.

Σήμερα πια, μέσα από την δοκιμή διαφόρων συνταγών επιτυχίας, η ΕΕ επιλέγει να δώσει με τον πιο έμπρακτο τρόπο φωνή στις πόλεις και τους πολίτες, αναδεικνύοντάς τους σε βασικούς πρωταγωνιστές της αναπτυξιακής διαδικασίας. Κατά τα παραπάνω, η βιώσιμη αστική ανάπτυξη, υιοθετείται ως βασική επιλογή της τρέχουσας περιόδου σε μια προσπάθεια bottom up αναπτυξιακής προσέγγισης, η οποία εμπλέκει τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους αλλά και την Κοινωνία των Πολιτών σε όλα τα στάδια του αναπτυξιακού σχεδιασμού,

μετατρέποντας σε πράξη την επικουρικότητα και το τεκμήριο υπέρ των κατώτερων βαθμίδων, υπό την παραδοχή των αυξημένων προοπτικών επιτυχίας και αποτελεσματικότητας των αποφάσεων που λαμβάνονται εγγύτερα στον ενδιαφερόμενο πολίτη. Έτσι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές, ως γνησιότεροι φορείς εκπροσώπησης των τοπικών αναγκών και προώθησης των συμφερόντων τους, δύνανται να εμπλακούν ενεργότερα στην διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικών και υλοποίησης έργων, με στόχο την αναπτυξιακή τους ενδυνάμωση. Παράλληλα, οι προβλέψεις του Κανονισμού 1303/2013 εξασφαλίζουν αυξημένη αποτελεσματικότητα, συνιστάμενη στην εστίαση σε κομβικές και συνεκτικές προτεραιότητες, αποβλέποντας στη δημιουργία συγκριτικού πλεονεκτήματος για την περιοχή, μέσω της αξιοποίησης των τοπικών δυνατοτήτων, της ενθάρρυνσης των ιδιωτικών επενδύσεων και της συνδιαμόρφωσης πολιτικών, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών.

Υπό τις παραπάνω προβλέψεις, η «εδαφική συνοχή» εξειδικεύεται περαιτέρω προς την κατεύθυνση της ολοκληρωμένης και αειφόρου αστικής ανάπτυξης, με δεδομένα αφενός την συγκέντρωση του ευρωπαϊκού πληθυσμού σε αστικές περιοχές, γεγονός που τις καθιστά κομβικούς οικονομικούς και αναπτυξιακούς παράγοντες και αφετέρου την αύξηση της πολυπλοκότητας των αστικών προκλήσεων, οι οποίες επιζητούν μια συντονισμένη και ολιστική αντιμετώπιση. Υπό τις συνθήκες αυτές επιβάλλεται η υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης και η συναρμογή μέτρων ποικίλων τομέων. Για την αριστοποίηση μάλιστα των αποτελεσμάτων, κρίσιμη είναι η συμμετοχή των τοπικών φορέων, η ανάπτυξη συνεργατικών δράσεων μεταξύ τους και συντονισμός μεταξύ των διαφόρων φορέων και επιπέδων διακυβέρνησης.

Κατά τα παραπάνω και στο πλαίσιο της ολιστικής αντιμετώπισης θεμάτων με αστική διάσταση, ο Κανονισμός 1301/2013, αναγνωρίζει την βιώσιμη αστική ανάπτυξη σε βασικό στόχο υποστήριξης του ΕΤΠΑ, μέσω ολοκληρωμένων στρατηγικών, ενώ οι πόροι πρέπει να κατευθύνονται σε πόλεις που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες προκλήσεις και προβλήματα, υπό την παράλληλη υποχρέωση ένταξης των εν λόγω δράσεων στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Παράλληλα, το ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο προβλέπει ένα ελάχιστο ποσοστό 5% των διαθέσιμων ανά κράτος πόρων, σε δράσεις ολοκληρωμένης και βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, ενώ

καθίσταται δυνατός και επιθυμητός ο συνδυασμός των πόρων του ΕΤΠΑ με πόρους του ΕΚΤ, για την υποστήριξη μέτρων που αφορούν στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την κοινωνική ένταξη, στο πλαίσιο ολοκληρωμένων στρατηγικών. Αντίστοιχα, έμφαση στην αστική ανάπτυξη δίνεται και σε προγραμματικό επίπεδο, καθώς οι συμβάσεις εταιρικής σχέσης, ως βασικά στρατηγικά κείμενα της περιόδου, οφείλουν να περιγράφουν τις ρυθμίσεις που διασφαλίζουν την ολοκληρωμένη χρήση των πόρων των ΕΔΕΤ για τη βιώσιμη ανάπτυξη αστικών περιοχών στο ευρύτερο πλαίσιο της εδαφικής ανάπτυξης. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στους Κανονισμούς για τα ΕΔΕΤ, η εταιρική σχέση και η έξυπνη ειδίκευση αποτελούν τις βασικές προσδιοριστικές παραμέτρους της αναθεωρημένης πολιτικής συνοχής και τον πυρήνα γύρω από τον οποίο κινούνται οι επιλογές για την υλοποίησή της.

Στην προσπάθεια αυτή, η αρχή της εταιρικής σχέσης υιοθετείται ως βασική διαδικασία διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών και ως κύριο εργαλείο συντονισμού των διαφόρων θεσμικών επιπέδων στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ως εταιρική σχέση μπορούμε να ορίσουμε την θεσμοθετημένη διαδικασία συνεργασίας και συντονισμού των δράσεων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης (εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) αλλά και μεταξύ των ομάδων που συμμετέχουν στην διαμόρφωση των δημοσίων πολιτικών (οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και φορέων εκπροσώπησης ΚτΠ), διαδικασία που έχει υιοθετηθεί ως βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση της Ευρώπης 2020 και την επίτευξη των στόχων της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Η εταιρική σχέση συνίσταται σε μια διαρκή συμμετοχή των εταίρων, η οποία λαμβάνει χώρα σε όλα τα στάδια της ζωής ενός έργου από την προετοιμασία έως και την αξιολόγηση, επιδιώκοντας την ενίσχυση της νομιμοποιητικής βάσης των επιλογών, στη βάση της αντιπροσώπευσης και του πλουραλισμού. Στο πλαίσιο της ίδιας λογικής, καθιερώνεται το Σύμφωνο εταιρικής σχέσης, το οποίο, στην ουσία, αποτυπώνει τις στρατηγικές προτεραιότητες και τον τρόπο αξιοποίησης των πόρων των ΕΔΕΤ- όπως αυτά προκύπτουν κατόπιν συνεργασίας και διαλόγου των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και των λοιπών εταίρων.

Περαιτέρω, οι στρατηγικές έξυπνης ειδίκευσης αναδεικνύουν τις περιφερειακές και τοπικές αρχές σε παράγοντα προσδιοριστικό των δυνατών και των αδύναμων στοιχείων των περιοχών που εκπροσωπούν, ενώ πρέπει να τονιστεί πως αυτού του

είδους η δικαιοδοτική αποκέντρωση φέρνει την Ένωση ένα βήμα πιο κοντά στον στόχο της ολοκλήρωσης, υπό όρους συνοχής, μέσω της ενσωμάτωσης της χωρικής διάστασης στις ενωσιακές πολιτικές, ως συστατικής παραμέτρου της συνεκτικής ανάπτυξης του ενωσιακού χώρου.

Ως επιχειρησιακή έκφραση της θεώρησης αυτής, οι κατευθύνσεις για τη νέα προγραμματική περίοδο εισάγουν νέες μεθόδους για την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, η ανάπτυξη με πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων [Community Led Local Development (CLLD)] και οι ολοκληρωμένες εδαφικές επενδύσεις. Η ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων αποτελεί ένα συμπληρωματικό εργαλείο υποστήριξης δράσεων σε τοπικό επίπεδο, που επικεντρώνεται σε συγκεκριμένες υπο-περιφερειακές περιοχές και υλοποιείται μέσω ολοκληρωμένων και πολυτομεακών στρατηγικών. Αναπτύσσεται με πρωτοβουλία κοινοτήτων, από ομάδες τοπικής δράσης που απαρτίζονται από εκπροσώπους των τοπικών δημόσιων και ιδιωτικών κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων.

Η ιδιαίτερη αξία της εν λόγω μεθοδολογίας έγκειται στο γεγονός πως λαμβάνει υπόψη τις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες των περιοχών, δίνοντας τη δυνατότητα ανάπτυξης συνεργιών και δικτύων μεταξύ περιοχών εντός προσδιορισμένης χωρικής ζώνης, ενθαρρύνοντας την ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προσέγγιση και την συλλογική δράση.

Τέλος, η προβλεπόμενη δυνατότητα πολυτομεακών παρεμβάσεων εξασφαλίζει σφαιρικότερο σχεδιασμό και καλύτερα αποτελέσματα δράσεων, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης συνοχής μεταξύ στρατηγικών και θεματικών στόχων των ΕΔΕΤ και της στρατηγικής. Με δεδομένο μάλιστα πως η πρωτοβουλία αυτή υλοποιείται ανά περιοχή και μπορεί να χρηματοδοτηθεί όλα τα ΕΔΕΤ, συνιστά και ιδανική μεθοδολογία για την ανάπτυξη δεσμών μεταξύ αστικών, αγροτικών και αλιευτικών περιοχών.

Οι Ολοκληρωμένες Εδαφικές Επενδύσεις αποτελούν ακόμα μια μέθοδο υλοποίησης εδαφικών στρατηγικών, που επιτρέπει στα κράτη - μέλη να υλοποιήσουν επιχειρησιακά προγράμματα με οριζόντιο τρόπο και να αντλήσουν χρηματοδότηση από διάφορους άξονες προτεραιότητας ενός ή περισσότερων Επιχειρησιακών προγραμμάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίηση μιας

ολοκληρωμένης στρατηγικής για συγκεκριμένη περιοχή. Η ΟΕΕ μπορεί καλύπτει κάθε γεωγραφική περιοχή με ιδιαίτερα εδαφικά χαρακτηριστικά αλλά μπορεί να περιλαμβάνει και ολοκληρωμένες δράσεις σε αποσπασμένες γεωγραφικές μονάδες, με παρεμφερή χαρακτηριστικά εντός μιας περιφέρειας.

Οι δράσεις ΟΕΕ μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής. Αν και δεν είναι υποχρεωτικός ο συνδυασμός όλων των ταμείων ενθαρρύνεται ο συνδυασμός χρηματοδότησης από το των ΕΤΠΑ και ΕΚΤ, καθώς η ολοκληρωμένη προσέγγιση απαιτεί τη σύνδεση άυλων επενδύσεων με την επένδυση σε φυσικές υποδομές

Πολύτιμοι σύμμαχοι στην προσπάθεια τόνωσης της τοπικής ανάπτυξης αναδεικνύονται και πάλι τα χρηματοδοτικά εργαλεία, την χρήση των οποίων ενθαρρύνει η περίοδος 2014-2020, που παρέχει τη δυνατότητα αξιοποίησής τους σε όλους τους θεματικούς στόχους που καλύπτονται από τα επιχειρησιακά προγράμματα, προσφέροντας παράλληλα μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τις δομές υλοποίησης. Η δυνατότητα αυτή εξασφαλίζει μεγαλύτερη πρόσβαση στη χρηματοδότηση για ένα ευρύ φάσμα δικαιούχων, επιτρέποντας τη χρηματοδότηση δημόσιων υποδομών αλλά και άλλων έργων που συμμορφώνονται με τους στρατηγικούς στόχους της πολιτικής συνοχής και ταυτόχρονα παρέχουν επενδυτική απόδοση. Επιπλέον παρέχεται η δυνατότητα συνδυασμού με άλλες μορφές χρηματοοικονομικής στήριξης, ενώ ο Κανονισμός 1303/2013 εισάγει ένα σαφές πλαίσιο υλοποίησης, συνιστάμενο σε ένα συνεκτικό σύνολο κανόνων και αρχών, το οποίο εξασφαλίζει μεγαλύτερη διαφάνεια αλλά και συνοχή με τις διατάξεις του Δημοσιονομικού Κανονισμού

Τέλος, ο στόχος της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης προωθείται και υποστηρίζεται από δύο σημαντικά εργαλεία, την πρωτοβουλία URBACT III και τον πρόγραμμα «Europe for citizens». Το πρόγραμμα URBACT III, με στόχο την διευκόλυνση της συνεργασίας των αστικών κέντρων και την προώθηση της μεταξύ τους δικτύωσης, προωθεί δράσεις αναπτυσσόμενες στο πλαίσιο όλων των θεματικών στόχων της τρέχουσας περιόδου και χρηματοδοτείται με κονδύλια ύψους 96.324.550 €. Το πρόγραμμα «Europe for citizens», το οποίο διανύει την δεύτερη περίοδο υλοποίησής του, στοχεύει στην ενθάρρυνση τη συμμετοχής των Ευρωπαίων πολιτών στις ενωσιακές

διαδικασίες και τη τόνωση του αισθήματος του ανήκειν στην Ένωση. Το πρόγραμμα υλοποιείται σε δύο σκέλη, ένα για την τόνωση της ευρωπαϊκής μνήμης και ένα για την ενθάρρυνση της συμμετοχής στις ενωσιακές διαδικασίες που συμπεριλαμβάνει δράσεις αδελφοποίησης πόλεων, δικτύων πόλεων και δράσεις για την Κοινωνία των Πολιτών.

Ήδη και για τα δύο προγράμματα έχουν εντοπιστεί κάποια παραδείγματα καλών πρακτικών. Ως προς το πρόγραμμα URBACT, αναφέρουμε την περίπτωση της προώθησης της συμμετοχικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Παρίσι, μέσω του προγράμματος «*Κυρία Δήμαρχε, έχω μια ιδέα*». Το πρόγραμμα, αποτελώντας το μεγαλύτερο παγκόσμιο εγχείρημα συμμετοχικής χρηματοδότησης, διαθέτει 500 εκατομμύρια ευρώ σε σχέδια που προτείνουν οι πολίτες, με σημαντικότερο έως τώρα σχέδιο την δημιουργία ενός αριθμού κάθετων κήπων σε κτήρια σε όλη την πόλη.

Αντίστοιχα για το πρόγραμμα Europe for citizens, αναφέρουμε την πρωτοβουλία του δήμου Αμαρουσίου για την Δημιουργία Ευρωπαϊκού Δικτύου Πόλεων για την Ποιότητα, που με στόχο την προώθηση προγραμμάτων συνεργασίας και σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημότη, προωθεί δράσεις βελτίωσης των υπηρεσιών των δήμων. Μια επίσης αξιόλογη καλή πρακτική έρχεται από τον δήμο Σαρωνικού, που σε συνεργασία με αδελφοποιημένους δήμους της Ιταλίας, της Γαλλίας και της Κύπρου, πραγματοποίησε πρόγραμμα εκμάθησης της γλώσσας υποδοχής σε παιδιά μεταναστών.

5.6 Η ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2014-2020

Κλείνοντας το παρόν κεφάλαιο και βάσει της παρουσίασης που προηγήθηκε, το αβίαστο συμπέρασμα που εξάγουμε από τη μελέτη του θεσμικού πλαισίου της τρέχουσας περιόδου είναι η ανάδειξη χωρικής παραμέτρου των ενωσιακών πολιτικών σε βασική συνιστώσα επιτυχίας του εγχειρήματος εξισορρόπησης και σύμμετρης προώθησης των στόχων της οικονομικής μεγέθυνσης, της κοινωνικής συνοχής και της αειφόρου ανάπτυξης. Η περίοδος 2014-2020 χαρακτηρίζεται από την μέγιστη δυνατή διασύνδεση των τριών παραμέτρων, διασύνδεση που προωθείται μέσω ενός αναμορφωμένου θεσμικού πλαισίου, που επικεντρώνει το ενδιαφέρον του στο συντονισμό των πολιτικών βάσει του χωρικού τους υποβάθρου

και επιλέγει την μετατόπιση του κέντρου βάρους από την ανταγωνιστικότητα στη συνοχή. Αντίστοιχα, οι κανόνες για την λειτουργία και την χρηματοδότηση των ΕΔΕΤ διέπονται από μια λογική συνδυασμού και συμπληρωματικότητας των χρηματοδοτούμενων δράσεων, προκειμένου να υποστηριχθούν ολοκληρωμένες αναπτυξιακές επενδύσεις. Στο ίδιο πλαίσιο, η ΕΕΣ, χρηματοδοτείται με αυξημένα κονδύλια, ενώ αναζωογονείται και το ενδιαφέρον αξιοποίησης εργαλείων τα οποία παρά την δυναμική τους δεν αξιοποιήθηκαν πλήρως στο πλαίσιο των προηγούμενων περιόδων. Αντίστοιχα ενδυναμώνεται και η έννοια της ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, που αναδεικνύεται σε προτεραιότητα ύψιστης σημασίας που διαπερνά οριζόντια το σύνολο των ενωσιακών πολιτικών και επιδιώκεται μέσω του συντονισμού τους.

Βάσει των παραδοχών αυτών, προχωρούμε στο τελευταίο κεφάλαιο, προκειμένου να διαπιστώσουμε, κατά πόσον επαληθεύονται τα ερευνητικά ερωτήματα που θέσαμε στην αρχή της παρούσης εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: ΒΑΣΙΚΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί την επαλήθευση των δύο ερωτημάτων, βάσει των οποίων διαμορφώθηκε η παρούσα εργασία, ενώ τα συμπεράσματα που θα διεξαχθούν αποτελούν και την βάση του τελικού και βασικού συμπερασματικού κεφαλαίου της εργασίας αυτής. Με δεδομένη την προαναφερθείσα, στο κεφάλαιο της μεθοδολογικής έρευνας, δυσκολία εξαγωγής μιας ολοκληρωμένης εικόνας για την πορεία της πολιτικής συνοχής σημειώνουμε τα εξής:

ΕΡΩΤΗΜΑ 1^ο: αποτελεσματικότητα των διαχρονικών παρεμβάσεων προώθησης της «εδαφικής» συνοχής σε θεσμικό επίπεδο

Αναφορικά με το θέμα της θεσμικής αποτελεσματικότητας, παρατηρούμε πως η συμβολή της πολιτικής συνοχής υπήρξε καθοριστική στην προώθηση δράσεων χωρικής ολοκλήρωσης των πολιτικών της Ένωσης. Αν και η επιλογή ή η αναγκαιότητα εντατικής ενασχόλησης με την εδαφική διάσταση της συνοχής έγινε εμφανής σε ένα δεύτερο χρονικά επίπεδο, οπότε και κατανοήθηκε η σημασία του χώρου ως βασικού προσδιοριστικού παράγοντα της αναπτυξιακής δυναμικής των περιφερειών, η θεσμική πορεία της χωρικής ολοκλήρωσης υπήρξε σταθερά ανοδική. Έτσι από τα ΜΟΠ, τα οποία εισήγαγαν για πρώτη φορά τη σημασία του

ολοκληρωμένου αναπτυξιακού πλαισίου και την θεσμοθέτηση της συνοχής σε βασικό στόχο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η ΕΕ προχωρά σταδιακά και βέβαια παράλληλα με τους δικαιολογητικούς λόγους της ύπαρξής της, ήτοι την οικονομική ολοκλήρωση και την πολιτική εμβάθυνση, στην ενσωμάτωση της εδαφικής διάστασης στις πολιτικές της. Η ενσωμάτωση αυτή δεν εξαντλείται σε διακηρυκτικό επίπεδο αλλά συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση της χρηματοδότησης των αντίστοιχων δράσεων αλλά και από την ανάδειξη καινοτόμων και φιλόδοξων θεσμών και εργαλείων, στα οποία παρέχει ισχυρό νομιμοποιητικό υπόβαθρο για την μεγιστοποίηση της δυναμικής τους και τα οποία δίνουν την δυνατότητα δραστηριοποίησης σε εθνικούς και υποεθνικούς φορείς, σε μια προσπάθεια αποτελεσματικότερης αντιμετώπισης των προβλημάτων τους.

Αναφορικά με την ΕΕΣ, αναφέρουμε πως η πρωτοβουλία INTERREG, αποτέλεσε το ορόσημο που προσέδωσε την κρίσιμη θεσμική και οικονομική βαρύτητα στις δράσεις εδαφικής συνεργασίας, αποτελώντας την απαρχή της θεσμοθέτησης διαφόρων μορφών χωρικών συνεργασιών, οι οποίες μεταξύ άλλων συνεισέφεραν σημαντικά στην υιοθέτηση μιας bottom up αναπτυξιακής προσέγγισης και μιας πολυεπίπεδης συνεργασίας, ως βασικών συστατικών επιτυχία των αντίστοιχων δράσεων και περιορισμού του δημοκρατικού ελλείμματος εντός των κόλπων της ΕΕ. Αντίστοιχα, μέσω του INTERREG επιχειρείται για πρώτη φορά η πρακτική της κατανομής των χρηματοδοτικών πόρων βάσει χωρικών αναγκών. Προς την ίδια κατεύθυνση, υιοθετήθηκαν καινοτόμες δομές εδαφικής συνεργασίας, με προεξέχουσες τους ΕΟΕΣ και τις μακροπεριφερειακές στρατηγικές, ως νέα και συμπληρωματικά εργαλεία διακυβέρνησης μεταξύ κράτους και ΕΕ.

Η κορύφωση του ενδιαφέροντος για την ΕΕΣ συντελείται κατά την περίοδο 2007-2013, οπότε και η Εδαφική Συνεργασία αναγορεύεται σε αυτοτελή στόχο της ΕΕ, ο οποίος διατηρείται και κατά την περίοδο 2014-2020 ως στόχος με αυξημένη χρηματοδότηση σε σχέση με όλες τις προηγούμενες περιόδους. Παράλληλα, επιχειρείται μια αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για του ΕΟΕΣ, το οποίο τους παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία κινήσεων και επιλογών.

Συμπερασματικά οι δράσεις εδαφικής συνεργασίας καθιέρωσαν ένα σύνολο καινοτομιών προστιθέμενης αξίας και ένα νέο σύστημα σχέσεων και λήψης

αποφάσεων, συνιστάμενο σε νέες δομές και μορφές συνεργασίας, παρέχοντας έδαφος στην εδαφική ολοκλήρωση των ενωσιακών πολιτικών.

Αναφορικά με την θεσμική εξέλιξη της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης και με δεδομένο το πιο περιορισμένο δείγμα γραφής που έχει έως τώρα δώσει, η ΕΕ δείχνει ακόμα μια φορά την σταδιακά ενισχυμένη εστίαση σε ολοκληρωμένες δράσεις. Έτσι και εδώ, η επιλογή της υιοθέτησης του ΣΑΚΧ, ως εργαλείου ενιαίας θεώρησης του ενωσιακού χώρου, στηριζόμενου εν πολλοίς στη διακριτική ευχέρεια υλοποίησής του από τους εθνικούς εταίρους, δείχνει για πρώτη φορά την κατεύθυνση προς ολοκληρωμένες δράσεις. Παράλληλα, ο προβληματισμός σχετικά με το μέλλον των πόλεων, αποτυπωμένος στις εκθέσεις της συνοχής δίνει την ώθηση στην υιοθέτηση της εδαφικής ατζέντας του 2007, την Χάρτα της Λειψίας για την ολοκληρωμένη αστική ανάπτυξη και την Πράσινη Βίβλο για το περιβάλλον, που μαζί συνθέτουν τη βάση μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής προσέγγισης, με βασικό στόχο την αντιμετώπιση προβλημάτων με έντονα αστικό χαρακτήρα. Στην προσπάθεια αυτή αναδεικνύεται και η σημασία της συμμετοχής των τοπικών αρχών, στη διαδικασία προσδιορισμού των αναγκών των περιοχών τους και υιοθέτησης δράσεων για την αντιμετώπισή τους. Παράλληλα, ο στόχος της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης επιχειρήθηκε, κατά το μεγαλύτερο μέρος του μέσω κοινοτικών πρωτοβουλιών, μεταξύ των οποίων εξέχουσα θέση κατέχει η πρωτοβουλία URBACT, η οποία διανύει σήμερα τη Τρίτη περίοδο εφαρμογής της, παρέχοντας συμπληρωματική στήριξη στην προώθηση της αστικής ανάπτυξης, η οποία, 20 χρόνια μετά από την πρώτη απόπειρα συνεκτικής και ολοκληρωμένης προσέγγισής της, αναδεικνύεται σε κύρια συνιστώσα όλων των ενωσιακών πολιτικών. Στο πλαίσιο αυτό, παύει να αποτελεί μια δυνητική επιλογή και υλοποιείται μέσω συγκεκριμένων στρατηγικών και δράσεων.

Τα παραπάνω οδηγούν στη επαλήθευση της θεσμικής πληρότητας και επάρκειας των ρυθμιστικών προβλέψεων για την προώθηση της εδαφικής συνοχής. Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, το μοναδικό εμπόδιο που εντοπίζεται στην κατηγορία των δράσεων αυτών είναι η δυσκολία αποτύπωσης και ποσοτικοποίησης στόχων και δεικτών επίτευξής τους, γεγονός που οφείλεται στην εγγενή ασάφεια του στόχου της συνοχής. Ωστόσο, το πέρασμα του χρόνου και η αξιοποίηση της εμπειρίας των προηγούμενων ετών εξοπλίζει τις επιλογές με

ωριμότητα και θωρακίζει περαιτέρω το θεσμικό και εργαλειακό οπλοστάσιο της συνοχής, η οποία κατά τη τρέχουσα περίοδο χαρακτηρίζεται από τη μέγιστη συνεκτικότητα και σαφήνεια στόχων, εγγύηση των οποίων αποτελεί το αυστηρό μεν αλλά ευέλικτο θεσμικό της πλαίσιο.

ΕΡΩΤΗΜΑ 2^ο: αποτελεσματικότητα αξιοποίησης των επιλογών από τα κράτη- μέλη

Βασική προϋπόθεση επιτυχίας των δημοσίων πολιτικών, η οποία στην πράξη αποδεικνύεται εξαιρετικά επίπονη, αποτελεί η μετουσίωση των τιθέμενων στόχων σε δράσεις και η υλοποίησή τους από τους αποδέκτες των δημοσίων αυτών πολιτικών. Η διαδικασία αυτή, πάσχουσα σε όλες τις περιπτώσεις εφαρμογής δημοσίων πολιτικών, καθίσταται ακόμη πιο δυσχερής σε επίπεδο ΕΕ. Αντίστοιχα και η αποτελεσματικότητα της αξιοποίησης των ευκαιριών που αναδεικνύονται αποδεικνύεται σίγουρα περιορισμένη σε επίπεδο υλοποίησης. Η βασική αδυναμία στην περίπτωση αυτή έχει ως κύρια δικαιολογητική βάση αφενός την αοριστία της έννοιας της συνοχής, η οποία επιτρέπει πολλαπλές και συχνά αντιφατικές ερμηνείες αλλά και την περιορισμένη ως τώρα αποτελεσματικότητα της διαδικασίας της ενωσιακής ολοκλήρωσης. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, βασική προϋπόθεση της συμμετοχής στα κοινά και της συνεργασίας για τη αντιμετώπιση προβλημάτων με κοινό χαρακτήρα αποτελεί η κατανόηση της σημασίας της ιδιότητας του πολίτη και της έννοιας του ανήκειν σε μια κοινότητα. Το έλλειμμα συμμετοχής, εντοπιζόμενο σε επίπεδο τοπικό και εθνικό, αναπόφευκτα διευρύνεται και πολλαπλασιάζεται στο πλαίσιο της χωρικά εκτεταμένης Ενωσιακής περιφέρειας, η οποία καλείται να ισορροπήσει μεταξύ πολλών και συχνά αντικρουόμενων στόχων. Το πρώτο λοιπόν επίπεδο της αδυναμίας αποτελεσματικής προώθησης των ενωσιακών πολιτικών εντοπίζεται στο μειωμένο ενδιαφέρον των πολιτών για συμμετοχή τους στις αντίστοιχες ενωσιακές διαδικασίες.

Προχωρώντας ένα βήμα πιο πέρα, κρισιμότερη αναδεικνύεται η παράμετρος των εθνικών πολιτικοδιοικητικών συστημάτων των κρατών- μελών. Έτσι, η αρχή της επικουρικότητας, βασισμένη ακριβώς στην κρισιμότητα της συμμετοχής των κατώτερων επιπέδων διακυβέρνησης, χάνει τη σημασία της, όταν έρχεται να εφαρμοστεί από κράτη με συγκεντρωτικό χαρακτήρα οργάνωσης, που με έμφαση στις ανάγκες του κέντρου, αποδυναμώνουν την τοπική συμμετοχή αλλά και σε κράτη με «κολοβά» συστήματα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, όπου, παρά τη

θεσμική τους αναγνώριση, δεν εξοπλίζονται με τα αντίστοιχα εργαλεία επιβίωσης και ανάδειξής τους σε συνδιαμορφωτές των δημοσίων πολιτικών.

Στο ίδιο αποτέλεσμα οδηγεί και η αδυναμία πολλών κρατών να υιοθετήσουν και να ενσωματώσουν στους κόλπους τους τις απαραίτητες ρυθμίσεις για την ολοκληρωμένη υποστήριξη δημοσίων πολιτικών. Η αδυναμία αυτή συνίσταται τόσο σε επίπεδο γραφειοκρατικών εμποδίων και θεσμικής ακαμψίας, που η καχυποψία και η στεγανοποίηση ισχυροποιεί περαιτέρω όσο και στην διαχρονική αδυναμία υιοθέτησης και εφαρμογής ολοκληρωμένων αναπτυξιακών σχεδίων, γεγονός που οδηγεί σε αποσπασματικότητα και δυσχεραίνει τον ενιαίο βηματισμό προς τη κατεύθυνση συνεκτικών λύσεων. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την απουσία ρυθμιστικής δεσμευτικότητας, οδηγούν αναπόφευκτα σε μια σύγχυση ως προς τις επιλογές και τις δυνατότητες υλοποίησης

Ένας τρίτος λόγος αναποτελεσματικής αξιοποίησης των υφιστάμενων θεσμών αποτελεί η στρεβλή εικόνα που ηθελημένα ή μη έχει επικρατήσει για την συνοχή, η οποία μεταφραζόμενη με κριτήρια αποκλειστικά οικονομικά, αντιμετωπίζεται από τα κράτη ως ένα είδος υποστηρικτικού επιδόματος, μετατρέποντάς τα σε παθητικούς αποδέκτες πόρων και άπραγους θεατές των συντελούμενων εξελίξεων. Τέλος δεν πρέπει να παραβλέπεται και η σημασία της απουσίας θεσμικής παιδείας, που συχνά έχει ως αποτέλεσμα την ανορθολογική κατανομή των πόρων, με τις ακολουθούμενες πολιτικές να διαπνέονται από μια κοντόφθαλμη χρηστική λογική, που επιδεινώνεται από την απουσία μακροπρόθεσμου οράματος και θεσμικής συνέχειας.

Οι παραπάνω λόγοι, αποτελώντας το βασικό πρόσκομμα στην αποτελεσματική εφαρμογή των δημοσίων πολιτικών, εμποδίζουν αντίστοιχα την μετουσίωση των στόχων σε βιώσιμες και υψηλής δυναμικής δράσεις. Αντίστοιχα, το έως σήμερα προαιρετικό πλαίσιο καταγραφής επιδόσεων συνέβαλε στην αδυναμία διαμόρφωσης μια πλήρους και αξιόπιστης εικόνας για την επίτευξη των στόχων. Σε εξειδίκευση τους, η ex post αξιολόγηση της πολιτικής για τη συνοχή της περιόδου 2007-2013, η αποτελεσματικότητα της οποίας καθορίστηκε σε μεγάλο βαθμό από την οικονομική κρίση που έπληξε την Ευρωπαϊκή Ένωση, προχωρά σε μια απαρίθμηση των κύριων προβλημάτων της περιόδου.

Έτσι βασικές αδυναμίες εντοπίζονται στον κατακερματισμό των πόρων σε πολλές δράσεις αμφίβολης αποτελεσματικότητας και βιωσιμότητας, των οποίων η ένταξη διευκολύνθηκε από την αυξημένη αοριστία του τρόπου διατύπωσης των προτεραιοτήτων της Λισαβόνας αλλά και της αντίστοιχα γενικής περιγραφής των στόχων στα διάφορα ΕΠ.

Αναφορικά με την προώθηση δράσεων αστικής ανάπτυξης και με δεδομένα αφενός την προώθησή της μέσω επιμέρους τομεακών πολιτικών αλλά και την ένταξής της σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αστικής και αγροτικής ανάπτυξης, παρατηρήθηκε περιορισμένη ένταξη των αντίστοιχων επενδύσεων σε ευρύτερα αναπτυξιακά σχέδια και απουσία επαρκούς τεκμηρίωσης της συμβολής τους στην επίτευξη του στόχου της ολοκληρωμένης χωρικής προσέγγισης. Παράλληλα, η αξιολόγηση εστιάζει σε θέματα έλλειψης συντονισμού και κατακερματισμού των πόρων, στις περιπτώσεις που η υλοποίησή των έργων σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο αλλά και παράλληλη αδυναμία ένταξής τους σε ευρύτερες εθνικές ή έστω περιφερειακές στρατηγικές.

Αναφορικά με τον στόχο της εδαφικής συνεργασίας, με την αξιολόγηση να στηρίζεται και πάλι σε αποσπασματικά και ανεπαρκώς αντιπροσωπευτικά στοιχεία, κατέδειξε εν πρώτοις τον διαφορετικό βαθμό ωριμότητας που παρουσιάζουν τα προγράμματα στα οποία συμμετείχαν χώρες με μακρόχρονη παρουσία και πρότερη εμπειρία διαχείρισης, πολλά από τα οποία διανύουν την τέταρτη περίοδό υλοποίησής τους και αυτά των νέων κρατών της ΕΕ12, τα οποία υλοποιούνται πρώτη φορά. Κοινή επίσης διαπίστωση αποτελεί η γενική και ασαφής διατύπωση των στόχων, που ακόμη και στην περίπτωση που το αντικείμενο της συνεργασίας προσδιορίζεται σαφώς, υπάρχει αδυναμία μετατροπής τους σε δράσεις με συγκεκριμένη στόχευση και τεκμηριωμένη συμβολή στην ολοκληρωμένη περιφερειακή ανάπτυξη. Μια ακόμη αδυναμία εντοπίζεται σε επίπεδο διοικητικών και γραφειοκρατικών εμποδίων, λόγω μη συμμετοχής των κεντρικών κυβερνήσεων στα αντίστοιχα σχέδια και προγράμματα, ενώ η υιοθέτηση μιας bottom up προσέγγισης προσδιορισμού των προγραμμάτων προς χρηματοδότηση, δυσχέρανε την προτεραιοποίηση των στόχων και των δράσεων και την διαμόρφωση μιας συνεκτικής και σαφούς στρατηγικής, στοχευμένης στη σφαιρική ανάπτυξη.

Τέλος, στα προβλήματα συγκαταλέγεται η απουσία συντονισμού μεταξύ οριζόντιων διαπεριφερειακών και τομεακών προγραμμάτων, με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του δυνητικού πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος, με δεδομένο πως η μικρή κλίμακα των προγραμμάτων αυτών σε συνδυασμό με τη δυσαναλογία μεταξύ χρηματοδότησης και επιδιωκόμενου στόχου, καθιστούν αναγκαία την συμπληρωματική εθνική στήριξη ή την στήριξη από τα τομεακά προγράμματα.

Τα στοιχεία, ωστόσο, δεν είναι απογοητευτικά, καθώς παρατηρείται πως σε επίπεδο διασυνοριακής συνεργασίας χρηματοδοτήθηκαν 6 800 προγράμματα και δράσεις σχετιζόμενες με την δημιουργία και την επέκταση οικονομικών δικτύων, κέντρων αριστείας, εκπαίδευσης και επιμόρφωσης δικτύων συνεργασίας ερευνητικών κέντρων αλλά και διασυνοριακών συμβουλευτικών υπηρεσιών για επιχειρήσεις, υφιστάμενες και υπό ίδρυση. Τα 1300 περίπου περιβαλλοντικά έργα περιλαμβάνουν την από κοινού διαχείριση φυσικών πόρων και τη συντονισμένη δράση για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων ή απειλών, όπως της κλιματικής αλλαγής, της προώθησης της χρήσης των ΑΠΕ και τη προστασία της βιοποικιλότητας. Επιπρόσθετα, οι δράσεις διαπεριφερειακής συνεργασίας κατόρθωσαν να θέσουν ένα πλαίσιο εντός του οποίου οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών- μελών της ΕΕ, έχουν τη δυνατότητα να μοιράζονται και να ανταλλάσσουν εμπειρίες και καλές πρακτικές για την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων και την επίτευξη κοινών στόχων.

Συμπερασματικά, η εδαφική συνεργασία την περίοδο 2007-2013 παρουσιάζει βελτιωμένη εικόνα τόσο σε επίπεδο κλίμακας της συνεργασίας όσο και σε επίπεδο απόδοσης και αποτελεσμάτων. Επιχειρώντας μια ποσοτικοποίηση, η ex post αξιολόγηση υιοθετεί ως κριτήρια για το επίπεδο και τη συμβολή της συνεργασίας, την από κοινού ανάπτυξη, εφαρμογή, στελέχωση και χρηματοδότηση των δράσεων, με το 75% των προγραμμάτων να πληρούν και τα 4 κριτήρια. Ένα επιπλέον θετικό αποτέλεσμα της περιόδου, στην περίπτωση των προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας υπήρξε η ανάδειξη και η αποκρυστάλλωση της περιφερειακής ταυτότητας, υπό την έννοια της αύξησης της αναγνώρισης της αξίας της συνεργασίας πέραν των συνόρων και της ενίσχυσης της θεώρησης των συμμετεχουσών περιοχών ως μερών μιας συνεκτικής περιφέρειας και της κατανόησης της αναπτυξιακής της δυναμικής ως τέτοιας.

Παραπλήσια συμπεράσματα εξάγονται και ως προς την αξιοποίηση των θεσμών των ΕΟΕΣ και των μακροπεριφερειών, με τις μακροπεριφέρειες να αντιμετωπίζουν δυσκολίες συνδεόμενες κυρίως με την δυσχέρεια συντονισμού και χρηματοδοτικής ρευστότητας, αλλά και του περιορισμένου ενδιαφέροντος για τη προώθησή του, γεγονός που ισχύει και για την περίπτωση των ΕΟΕΣ, καθώς στη περίπτωση αυτή οι γραφειοκρατικές δυσχέρειες έχουν εν πολλοίς αντιμετωπιστεί, μέσω του εκσυγχρονισμού του ρυθμιστικού πλαισίου.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις, χωρίς να αναιρούν, συνολικά, την προσπάθεια των κρατών- μελών, αναμφισβήτητα αποδεικνύουν την περιορισμένη αξιοποίηση των εργαλείων της εδαφικής συνεργασίας. Από την άλλη μεριά, σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να παραβλέπονται και σημαντικές δράσεις, οι οποίες προωθήθηκαν προς την κατεύθυνση της εδαφικής συνοχής και της βιώσιμης ανάπτυξης. Από το πλούσιο αρχείο των καλών πρακτικών, ξεχωρίζουμε την περίπτωση της Σλοβενίας, που, παρά την πρόσφατη προσχώρησή της στην ΕΕ, κατόρθωσε, αξιοποιώντας τους πόρους της συνοχής να επιτύχει σημαντικά αποτελέσματα, χρηματοδοτώντας δράσεις διαχείρισης αποβλήτων και ανακύκλωσης. Αντίστοιχα, η πρωτεύουσα της χώρας έχει αναλάβει μια τεράστια δέσμευση για βιώσιμες πρακτικές διαχείρισης των αποβλήτων, προσπάθεια που επιβραβεύτηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την φετινή χρονιά, με την απονομή του τίτλου της Ευρωπαϊκής Πράσινης Πρωτεύουσας 2016. Από την ένταξή της στην ΕΕ, η πόλη έχει μειώσει την ποσότητα των αποβλήτων που στέλνει στους χώρους υγειονομικής ταφής κατά 59 %, ενώ επενδύει σε στρατηγικές πρόληψης και επαναχρησιμοποίησης των αποβλήτων, παράγοντας σήμερα 41 % λιγότερα απορρίμματα ανά κάτοικο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Το περιφερειακό κέντρο διαχείρισης αποβλήτων της Λιουμπλιάνας διαδραματίζει βασικό ρόλο σε αυτήν την προσπάθεια μέσω της κατασκευής αντίστοιχης υποδομής διαχωρισμού και επεξεργασίας των αποβλήτων όλων των ειδών, η οποία εξυπηρετεί 37 δήμους και παράγει βιοαέριο για παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και τη θέρμανση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο: ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ- ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

7.1 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το προηγούμενο κεφάλαιο κατέδειξε σε όλη του την έκταση την απόσταση που χωρίζει τις θεσμικές διακηρύξεις για τη συνοχή από την πραγματικότητα της υλοποίησής της. Όπως σε όλες τις περιπτώσεις διάστασης μεταξύ θεωρίας και πράξης και στην περίπτωση αυτή, διαπιστώνεται αδυναμία μεταφοράς των συμφωνημένων μέτρων στην πραγματικότητα των κρατών- μελών. Κλείνοντας την παρούσα εργασία, και βάσει της επισκόπησης που προηγήθηκε, θα μπορούσαμε με βεβαιότητα να υποστηρίξουμε πως η Ευρωπαϊκή Ένωση, παρά τις αιτιάσεις που δέχτηκε κατά καιρούς, κατάφερε να ανταπεξέλθει επιτυχώς στις τεράστιες προκλήσεις που δέχτηκε, επιδεικνύοντας μια μοναδική ικανότητα σταθερότητας και προσήλωσης στους διακηρυγμένους εδώ και μισό αιώνα στόχους της, επιδεικνύοντας παράλληλα αξιοσημείωτη ευελιξία και προσαρμοστικότητα στα εκάστοτε νέα δεδομένα. Με αφετηρία μια ομοιογενή και οικονομικής στόχευσης κοινότητα 6 χωρών και μια διακηρυκτική και συμβολική αναφορά στη συνοχή, η ΕΕ κατόρθωσε μέσα σε μια περίοδο 30 χρόνων να την μετεξελίξει και να την αναβαθμίσει σε βασικότατο ενωσιακό στόχο και πρώτη χρηματοδοτική προτεραιότητά της.

Η εξελικτική πορεία της συνοχής σημαδεύτηκε περαιτέρω από δυο επιλογές, τη μετατόπιση του ενδιαφέροντός της αφενός από την παθητική χρηματοδότηση των ασθενέστερων κρατών προς στην χρηματοδότηση δυναμικών δράσεων και από την μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, υπό όρους οικονομικούς προς μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, μέσω της οποίας επιχειρείται, ιδανικά, η ισόρροπη προώθηση οικονομικής μεγέθυνσης, κοινωνικής συνοχής και αειφόρου ανάπτυξης. Παρά την δεδομένη δυσκολία του εγχειρήματος, η ΕΕ κατόρθωσε σταδιακά να επεκτείνει το πεδίο του ενδιαφέροντός της προς τις τρεις ανωτέρω προσεγγίσεις, υιοθετώντας μέτρα προς τις αντίστοιχες κατευθύνσεις. Η δυναμική, ωστόσο, της επιλογής αυτής, ανακόπηκε βίαια από τις δραματικές ανακατατάξεις που έλαβαν χώρα, ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης, οι οποίες, αναγκαστικά έδωσαν το προβάδισμα στην οικονομική διάσταση της πολιτικής και την επιλογή της

εισαγωγής ενός αυστηρότατου πλαισίου χρηματοδότησης έργων και ευρύτερης οικονομικής διακυβέρνησης. Το υφιστάμενο πλαίσιο, ωστόσο, δεν επιβάλλει μόνο περιορισμούς αλλά παρέχει νέα και ευέλικτα εργαλεία στην διάθεση των περιφερειακών πρωταγωνιστών, καλώντας του παράλληλα να αναλάβουν ενεργή δράση.

Ωστόσο και παρά την αναμφισβήτητη συμβολή της περιφερειακής πολιτικής στην πορεία της ολοκλήρωσης, οι απολογιστικές εκθέσεις των προγραμματικών περιόδων αλλά και οι αντίστοιχες εκθέσεις για την εξέλιξη της πολιτικής συνοχής καταγράφουν σημαντικές αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν. Οι αδυναμίες αυτές, απότοκες αφενός της δυσκολίας που συνεπάγεται μια πολιτική τέτοιας κλίμακας αποτελούν παράλληλα συνέπεια της αδυναμίας των κρατών- μελών να επωφεληθούν από τα παρεχόμενα εργαλεία, για λόγους, οι οποίοι ήδη αναφέρθηκαν.

Με τα δεδομένα αυτά και με αφορμή τις αλλαγές που εισήγαγε το υφιστάμενο πλαίσιο τόσο σε επίπεδο προτεραιοτήτων όσο και σε επίπεδο διαχείρισης και ελέγχου των χρηματοδοτούμενων δράσεων, προχωρούμε, δίνοντας την δική μας θέση επί των αντίστοιχων παρεμβάσεων.

7.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΡΕΥΝΑ

Στηριζόμενη στη θεμελιώδη αρχή της επικουρικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η πολιτική συνοχής αποτελεί το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα εφαρμογής της εταιρικής σχέσης στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών, καθιερώνοντας ως προϋπόθεση για τη επιτυχία της την συντονισμένη δράση όλων των επιπέδων διακυβέρνησης. Αντίστοιχα, βάσει της ανωτέρω προσέγγισης, οι προτάσεις μας επικεντρώνονται σε τρεις κατηγορίες πολιτικών δρώντων, τα θεσμικά ενωσιακά όργανα, τις εθνικές αρχές και τέλος τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Ξεκινώντας από το Ενωσιακό επίπεδο, εκείνο που θα παίξει καθοριστικό ρόλο στον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων της επόμενης περιόδου είναι η αξιολόγηση που θα ακολουθήσει την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, αξιολόγηση που για πρώτη φορά καθίσταται υποχρεωτική και συνίσταται στην επίτευξη πολλών και διαφορετικών δεικτών, εστιασμένων σε εκροές αλλά και αποτελέσματα, γεγονός που θα επιτρέψει την διαμόρφωση μια πλήρους εικόνας για την εξέλιξη και την

επιτυχία της περιόδου. Έτσι, οι βασικές αδυναμίες που διαπιστώθηκαν σε επίπεδο συστήματος διαχείρισης και ελέγχου αντιμετωπίστηκαν ρυθμιστικά, μέσω της συγκέντρωσης της χρηματοδότησης σε περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων και θεματικών στόχων προσανατολισμένων σε αποτελέσματα και δράσεις αυξημένης προστιθέμενης αξίας.

Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων θα δώσουν και τις νέες κατευθύνσεις σχετικά με την προώθηση των διαφόρων τομεακών πολιτικών, καθώς οι ανάγκες που εξυπηρετούν δικαιολογούν μεν την δημόσια παρέμβαση, που ωστόσο, μπορεί να λάβει άλλες μορφές πλην της αποκλειστικής χρηματοδότησης μέσω δημοσίου χρήματος. Προς την ίδια κατεύθυνση πρέπει να επανεξεταστεί η προστιθέμενη αξία των χρηματοδοτικών εργαλείων και να εξασφαλιστεί ένα συνεκτικό και κυρίως διαφανές και αποτελεσματικό σύστημα διαχείρισής τους, καθώς η έως τώρα εμπειρία έχει αποδείξει αδυναμίες στην αξιοποίησή τους, συνιστάμενες στην ασάφεια του ρυθμιστικού πλαισίου που τις διέπει και στην χαμηλή σχετικά προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων.

Στα θετικά σημεία της μεταρρύθμισης συγκαταλέγεται, αναμφίβολα, η προώθηση δράσεων εδαφικής συνοχής, η οποία πρέπει να επανεξεταστεί εντατικότερα, υπό όρους αποτελεσματικότητας. Στην προσπάθεια αυτή σημαντικό ρόλο κατέχει ο προσεκτικός προσδιορισμός των λειτουργικών περιφερειών, που μπορούν να αποτελέσουν τον πυρήνα της εδαφικής συνεργασίας. Μεγαλύτερες προσπάθειες πρέπει να γίνουν και σε επίπεδο συντονισμού των δρώντων και των επιπέδων διακυβέρνησης, προκειμένου να αποφευχθούν αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Αντίστοιχα, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες που στηρίζουν τις αντίστοιχες δικτυώσεις πρέπει να διατηρηθούν, υπό την προϋπόθεση της αξιοποίησης των δικτυώσεων αυτών προς όφελος της σύμμετρης ανάπτυξης, καθώς η συμβολή της διάχυσης της γνώσης και της αποκτηθείσας εμπειρίας είναι σημαντική, εφόσον συνοδεύεται από τις αναγκαίες δράσεις ενσωμάτωσής τους στις ανάγκες κάθε περιοχής.

Προχωρώντας, η προσέγγιση της ολοκληρωμένης βιώσιμης αστικής ανάπτυξης καθίσταται μάλλον μονόδρομος στην προσπάθεια αντιμετώπισης των τεράστιων προκλήσεων που αναδεικνύονται καθημερινά, το σύνολο σχεδόν των οποίων έχουν μια έντονα αστική διάσταση. Ήδη μάλιστα πραγματικότητα αποτελεί το αστικό

θεματολόγιο για την Ευρώπη, στο πλαίσιο του οποίου οι πόλεις βρίσκονται στο επίκεντρο των εξελίξεων.

Τέλος, προβληματισμό γεννά η εισαγωγή των αιρεσιμοτήτων, ως προϋπόθεσης εγγύησης της αποτελεσματικότητας των χρηματοδοτούμενων δράσεων, η φύση των οποίων, κατά τη γνώμη μας, δεν συνάδει ηθικά με τον στόχο της συνοχής, ενώ μπορεί να αποδειχτεί επιζήμια επιλογή, σε μια περίοδο που κάποια κράτη προσπαθούν ακόμη να επιβιώσουν από το χτύπημα της κρίσης. Αντίστοιχα, η επιλογή της εκ νέου πρόταξης της οικονομικής μεγέθυνσης ως βασικού στόχου της ΕΕ, αποτελεί ένα βήμα οπισθοδρόμησης, που παραβλέπει το περιβαλλοντικό και το κοινωνικό κεκτημένο της συνοχής και απομακρύνεται από την λογική της επικουρικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ως θεμελιακών διαδικασιών διαμόρφωσης των κοινών πολιτικών.

Εκείνο που, ωστόσο, πρέπει να μείνει κατά νου, είναι πως η συντονισμένη προσπάθεια απαιτεί προσήλωση και συνέπεια από όλους τους πρωταγωνιστές. Η εταιρική σχέση, όπως υποδηλώνει και ο όρος, προϋποθέτει εταίρους, ενώ η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μένει γράμμα κενό, αν περιοριστεί σε επίπεδο διακηρύξεων. Και στην προσπάθεια αυτή, τα κράτη- μέλη δεν μπορούν να παραμένουν απλοί θεατές των εξελίξεων αλλά οφείλουν να επιδείξουν την απαιτούμενη υπευθυνότητα, προκειμένου να μετεξελιχθούν από παθητικούς αποδέκτες πόρων σε ενεργητικούς συνδιαμορφωτές της ανάπτυξής τους. Δυστυχώς ,έως σήμερα ούτε η πολύχρονη εμπειρία ούτε και η διαφοροποιημένη στόχευση στάθηκαν ικανές να ενισχύσουν την θεσμική και επιχειρησιακή επάρκεια των κρατών- μελών. Αντίθετα ανέδειξαν τις διαρθρωτικές τους αδυναμίες και την αναγκαιότητα υιοθέτησης μιας αυστηροποιημένης διαδικασίας, η οποία, ωστόσο, πρέπει να μην ιδωθεί ως τιμωρητική αλλά ως εγγυητική της συνοχής. Η προσήλωση στα αποτελέσματα και οι έλεγχοι αποτελούν εγγυήσεις επιτυχίας και όχι πλήγμα στην συνοχή, ενώ σε κάθε περίπτωση αποτελούν την μία όψη της τελευταίας προγραμματικής περιόδου, η οποία δίνει σημαντικότερες ευκαιρίες ανάπτυξης μέσω συνεργασίας και αξιοποίησης εργαλείων υψηλής δυναμικής.

Τα βασικότερα θέματα που πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής είναι η αναγκαιότητα υιοθέτησης μιας συντονισμένης και συνεκτικής προσέγγισης διαμόρφωσης των εθνικών και περιφερειακών στρατηγικών, εστιασμένης σε σαφείς

στόχους, ποσοτικοποιημένους δείκτες και ρεαλιστικά χρονοδιαγράμματα, προκειμένου να επιτευχθεί όχι η ένταξη των αντίστοιχων έργων αλλά η αποτελεσματική τους υλοποίηση, η οποία δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μέσο για την πραγματική τους ανάπτυξη. Αντίστοιχα απαιτείται απομάκρυνση από την λογική της απορρόφησης και η προσήλωση στην αποτελεσματικότητα των δράσεων, καθώς η μετατροπή της απορρόφησης σε αυτοσκοπό υπονομεύει τη συνοχή αλλά και την αναπτυξιακή προοπτική των κρατών και περιφερειών, καταδικάζοντάς τις σε διαρκή και συνεχή υποβάθμιση και στερώντας τους οριστικά το δικαίωμα στην ανάπτυξη. Αντίστοιχα, η ενωσιακή χρηματοδότηση δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως αέναη επιδότηση των αδυνάμων αλλά ως στήριγμά τους στην προσπάθεια επίλυσης των διαρθρωτικών αδυναμιών τους.

Τέλος, η επιτυχία της προσπάθειας ολοκλήρωσης των πολιτικών, που εγκαινίασε η ΕΕ εξαρτάται από την επιτυχή ενσωμάτωση των αντίστοιχων προτεραιοτήτων σε εθνικό επίπεδο και την αντίστοιχη αναγνώριση των τοπικών βαθμίδων ως βασικών πρωταγωνιστών της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Στην περίπτωση αυτή, εκείνο που πρέπει να προσεχτεί ιδιαίτερα είναι η πραγματική θωράκιση των τοπικών αρχών με ουσιαστικές αρμοδιότητες αλλά και πόρους ικανούς να συμβάλλουν στην επιτυχημένη υλοποίηση των δράσεων. Λαμβάνοντας ως παράδειγμα τη χώρα μας, ως αντιπροσωπευτικό αποδέκτη υψηλότατης ενωσιακής χρηματοδότησης, η οποία δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχα αποτελέσματα, υπογραμμίζουμε την αναγκαιότητα αξιοποίησης στο έπακρο των δυνατοτήτων της νέα περιόδου, προκειμένου να τεθεί οριστικά η βάση για την αντιμετώπιση ελλειμμάτων αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενσωμάτωσης της περιφερειακής διάστασης στα αναπτυξιακά προγράμματα και αναποτελεσματικότητας στη ορθολογική διαχείριση των πόρων.

Με δεδομένο τον ουτοπικό χαρακτήρα της ισόρροπης ανάπτυξης υπό την ιδανική της εκδοχή τα κράτη-μέλη οφείλουν να διαμορφώσουν προσεκτικά τις προτεραιότητές τους, επιλέγοντας πολιτικές και εργαλεία, τα οποία, εφόσον προσαρμόσουν στις ανάγκες τους, μπορούν να αποτελέσουν το έδαφος στο οποίο θα βασιστεί η ανάπτυξή τους.

Αν και είναι ακόμη νωρίς να προβούμε σε οριστικές προβλέψεις για την πορεία της συνοχής τα δεδομένα δεν φαίνονται ενθαρρυντικά. Η ανάγκη της ισόρροπης

οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης ενσωματώνεται μεν ικανοποιητικά σε επίπεδο διακηρυγμένων στόχων αλλά η πραγματική επιτυχία της εξαρτάται από την ολοκληρωμένη εφαρμογή της, εφαρμογή που προϋποθέτει και απαιτεί προσήλωση στους στόχους και ριζικό επαναπροσδιορισμό της φιλοσοφίας και των μέσων επίτευξης της συνοχής. Με δεδομένη τη διαχρονική και μη αναστρέψιμη περιφερειακή διαφοροποίηση, η υπευθυνότητα και η συντονισμένη δράση αποτελούν τα βασικά όπλα της Ένωσης στον δύσκολο δρόμο της εξισορρόπησης μεταξύ ανάπτυξης και ευημερίας, δρόμο που άνοιξαν μισό αιώνα πριν οι εμπνευστές αυτού του φιλόδοξου εγχειρήματος, που σήμερα βρίσκεται στην κρισιμότερη φάση του, ταλαντευόμενου μεταξύ διάλυσης και ολοκλήρωσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Beugelsdijk Maaïke & Eijffinger Sylvester. (2005). The effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU- 15 in 1995-2001". JCMS.vol 43. No1. Pp33-71
- Boldrin M. & Canova F. (2001). Europe's regions Income Disparities and Regional Policies. Economic Policy
- Bradley, J. (2007) Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions', *Regional Studies* , vol. 40, no. 2, pp. 189_199
- Canova F. & Marcet A. (1995). The poor stay poor: non convergence across countries and regions. CEPR Discussion paper. No 1256. (London: CEPR)
- Canova F. (1999). Testing for Convergence Clubs in income per capita: a predictive density Approach, CEPR, Discussion Paper No. 2201 (London: CEPR)
- Carrington A. (2006). Regional Convergence in the European Union: A stochastic Dominance Approach. *International Regional Science Review*
- Cappelen, A. Castellacci, F., Fagerberg, J. and Verspagen, J. (2003) The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 4, pp. 621_644
- Danuta Hübner (2006), *Delivering Lisbon through Cohesion Policy*, Committee of the Regions
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), «Έκθεση προς το Συμβούλιο, το ΕυρΚ, ΤΗΝ Ευρωπαϊκή Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών για τη διακυβέρνηση των μακροπεριφερειακών στρατηγικών COM(2014) 284 final
- Ederveen S, Gorter J., De Mooij R & Nahuis R. (2002). *Funds and Games: the economics of European Cohesion Policy*. Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis. Hague
- Leonardi, R. (2005). *Cohesion and Regional Policies in the European Union. The Building of Europe* (pp. 1-32). London
- Petrakos G- Artelaris P. (2009) *European Regional Convergence Revisited : A WLS Approach, Growth and Change*, vol 40, pp 341-343
- Rodriguez- Pose A.- Fratesi U.(2004). *Between development and Social Policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*. *Regional Studies* 38, pp 97-113
- Ανδρικοπούλου Ε. (1995), «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης ως το Μάαστριχτ» Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα

Γιαννακούρου Γ. (2008), Η Χωροταξία στη Ευρωπαϊκή Ένωση. Εθνικές πολιτικές και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Παπαζήσης, Αθήνα

ΕΛΙΑΜΕΠ (2014), Οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και η ελληνική οικονομία, μελέτη κατ' ανάθεση της Τράπεζας της Ελλάδος

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το κεκτημένο URBAN: οι καλές πρακτικές των πόλεων στην υπηρεσία της πολιτικής συνοχής. Διάσκεψη "URBAN Future". 8-9 Ιουνίου 2005

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008), Πολιτική Συνοχής της ΕΕ 1988-2008: Επένδυση στο μέλλον της Ευρώπης, Info regio Panorama, τεύχος 26

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2008), Πρασινή βίβλος για την εδαφική συνοχή. Μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_el.pdf)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΗ 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη COM(2010) 2020 τελικό, Βρυξέλλες, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EL:PDF>)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), Πολιτική Συνοχής 2014-2020: Ανεβάζοντας ταχύτητα, Info regio Panorama, τεύχος 48

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) Καθοδήγηση για Δικαιούχους των Ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων και συναφών εργαλείων της ΕΕ

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Περιφερειακή πολιτική, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο

Καμχής Μ.(2007), Η Ενοποίηση του Ευρωπαϊκού Χώρου 1986-2006. Ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας, Κριτική, Αθήνα

Καρβούνης Α. (2008), Τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Διόνικος, Αθήνα

Καρβούνης Α. (2012) «τα ανταγωνιστικά ευρωπαϊκά προγράμματα ως εναλλακτική μορφή χρηματοδότησης των ΟΤΑ της χώρας», <http://www.citybranding.gr/2012/01/blog-post.html>

Κόνσολας Ν.(1997), Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Μούσης Ν. (2015), Ευρωπαϊκή Ένωση, Παπαζήσης, Αθήνα

Παπαγιάννης Δ. (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα

Πετράκος Γ. (2004), Περιφερειακές ανισότητες και περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα, αιχώρος, τεύχος 1, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος

Σπανού Κ. (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήσης, Αθήνα

Ψυχάρης Γ. Σιμάτου Ε. 2003, Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε Περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα, 2003, σειρά Ερευνητικών Εργασιών (29): 645-684

Ψυχάρης Ι. (2004), Περιφερειακή πολιτική και περιφερειακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης της Ελλάδας: αποτίμηση και προοπτικές, ΑΕΙΧΩΡΟΣ, Τεύχος3, πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας

Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1988 για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και το συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων

(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1988:185:FULL&from=EL>)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1844/94 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 27ης Ιουλίου 1994 για τις λεπτομέρειες εφαρμογής της χρηματοδότησης της συνδρομής που χορηγείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΠΕ), τμήμα Προσανατολισμού, και που υποβάλλονται στο πλαίσιο των κοινών ενεργειών που καθορίζονται από τους κανονισμούς του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 866/90 και (ΕΟΚ) αριθ. 867/90

(http://publications.europa.eu/resource/cellar/8d156f0f-8a51-46e9-be6b-6fc3667063aa.0009.01/DOC_1)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999R1260&from=el>)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082&from=EL>)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Ιουλίου 2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 (http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files_for_content/kn1083.pdf)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1299/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής

συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1299&from=EL>)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1300/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 17ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ.1084/2006

(http://pepna.gr/sites/default/files/%CE%9ACE%B1%CE%BD%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82%201300_2013_Tameio_Synoxhs.pdf)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1302/2013 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=EL>)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EL>)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17 Δεκεμβρίου 2013, για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Συμβουλίου (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=EL>)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013 , για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=el>)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 508/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014 , για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2328/2003, (ΕΚ) αριθ. 861/2006, (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 και (ΕΚ) αριθ. 791/2007 και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1255/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=OJ:L:2014:149:TOC>)

1^η Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (1996)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm

2^η Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (2001)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/conclu2_en.htm

3^η Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (2004)

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/g24006_el.htm

4^η Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (2007)

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_j_obs/g24244_el.htm

5^η Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (2010)

http://ec.europa.eu/regional_policy//sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_el.cfm

6^η Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/light_6cr_el.pdf)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2012)

Ex post evaluation Cohesion Policy programmes 2007-2013 (2015)

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/

ΕΣΠΑ 2007-2013: <https://2007-2013.espa.gr/el/Pages/Default.aspx>

ΕΣΠΑ 2014-2020: <https://www.espa.gr/el/Pages/Default.aspx>

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/baltic-sea

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/danube

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionician

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/adriatic-ionician

<http://www.balticsea-region-strategy.eu>

<http://www.danube-region.eu>

<http://www.adriatic-ionian.eu>

<http://www.amphictyony.gr>

<http://www.efxini.gr>

<http://www.3kps.gr>

<http://www.ops.gr/Ergorama>

<http://www.interreg.gr>

<https://europa.eu>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ & ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΔΙΑΣΠΟΡΑ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΑΕΠ

ΔΙΑΣΠΟΡΑ κατά κεφαλήν ΑΕΠ (9 χώρες)				
Έτος	1980	1985	1990	1997
Συνολική διασπορά	0,32	0,31	0,31	0,28
Διασπορά εντός χωρών	0,19	0,19	0,20	0,20
ΔΙΑΣΠΟΡΑ κατά κεφαλήν ΑΕΠ (6 χώρες)				
Συνολική διασπορά	0,22	0,22	0,23	0,24
Διασπορά εντός χωρών	0,20	0,20	0,21	0,21

ΠΗΓΗ: Journal of Common Market Studies (2003), ίδια επεξεργασία

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Α΄ΚΠΣ (1989-1993)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ

Α/Α	ΣΤΟΧΟΣ	ΤΑΜΕΙΑ	ΠΟΣΑ (ΕCΥ)
1	Ανάπτυξη & Διαθρωτική Προσαρμογή αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π	43,8 δις
2	Ανασυγκρότηση βιομηχανικών περιοχών που πλήττονται από παρακμή	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ	6,1 δις
3	Αντιμετώπιση μακροχρόνιας ανεργίας	ΕΚΤ	6,67 δις ¹
4	Επαγγελματική ενσωμάτωση νέων	ΕΚΤ	
5	Α) Ενίσχυση προσαρμογής γεωργικών περιφερειών	ΕΓΤΠΕ-Π	6,3 δις
	Β) ανάπτυξη αγροτικού χώρου	ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΚΤ, ΕΤΠΑ	
ΣΥΝΟΛΟ:			62,87 δις

Πηγή: Κανονισμός 2052/1988, ίδια επεξεργασία

¹ Το ποσόν αναφέρεται συνολικά στους στόχους 3 & 4

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1989-1993

ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ	ΣΤΟΧΟΣ	ΠΟΣΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ (ECU)
Interreg	Διασυνοριακή συνεργασία γειτονικών περιοχών	1,1 δις
Euroform- Now- Horizon	Επαγγελματική κατάρτιση	764 εκ.
Leader	Τοπική και αγροτική ανάπτυξη	455 εκ.
Resider- Rechar- Retex Renaval- Konver	Αξιοποίηση βιομηχανικών περιοχών	1,1 δις
Regis	Ενίσχυση εξόχως απόκεντρων περιοχών	181 εκ.
Envireg, Prisma, Regen, Telematique, Stride	ΤΠΕ & Περιβάλλον	1,6 δις
ΣΥΝΟΛΟ:		5,2 δις

Πηγή: Κανονισμός 2052/1988, ίδια επεξεργασία

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4 Β' ΚΠΣ (1994-1999)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ
ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ**

A/A	ΣΤΟΧΟΣ	ΤΑΜΕΙΑ	ΠΟΣΑ (ΕCΥ)
1	Ανάπτυξη & Διαθρωτική Προσαρμογή αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ ΕΓΤΠΕ-Π	94δς
2	Ανασυγκρότηση βιομηχανικών περιοχών που πλήττονται από παρακμή	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ	9,4 δς
3	Καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, επαγγελματική ένταξη των νέων, προώθηση ισότητας ευκαιριών ανδρών και γυναικών	ΕΚΤ	15,2 δς ²
4	Προσαρμογή εργαζομένων στις βιομηχανικές μεταβολές	ΕΚΤ	
5	Α) Προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων, εκσυγχρονισμός και αναδιάρθρωση της αλιείας	ΕΤΠΑ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΧΜΠΑ	13 δς
	Β) Ανάπτυξη των ευαίσθητων αγροτικών περιοχών	ΕΤΠΑ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΚΤ	
6	Ανάπτυξη των ιδιαίτερα αραιοκατοικημένων περιοχών	ΕΤΠΑ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΚΤ	697 εκ
ΣΥΝΟΛΟ:			263,7 δς

Πηγή: Κανονισμός 2081/1993, ίδια επεξεργασία

² Το ποσόν αναφέρεται συνολικά στους στόχους 3 & 4

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5 Γ'ΚΠΣ (2000-2006)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ
ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ**

Α/Α	ΣΤΟΧΟΣ	ΤΑΜΕΙΑ	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ (σε δις €)
1	Ανάπτυξη & Διαθρωτική Προσαρμογή αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΧΜΠΑ	135,9
2	Οικονομική & κοινωνική ανασυγκρότηση περιοχών με διαρθρωτικές δυσκολίες	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΧΜΠΑ	22,5
3	προσαρμογή & εκσυγχρονισμός πολιτικών και συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης & απασχόλησης	ΕΚΤ	24,1

Πηγή: Κανονισμός 1260/1999, ίδια επεξεργασία

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6 ΕΣΠΑ (2007-2013)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΑΝΑ
ΣΤΟΧΟ**

Α/Α	ΣΤΟΧΟΣ	ΤΑΜΕΙΑ	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ (σε δις €)
1	Σύγκλιση	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΣ	283
2	Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα & απασχόληση	ΕΤΠΑ, ΕΚΤ	55
3	Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία	ΕΤΠΑ	8,72

Πηγή: Κανονισμός 1083/2006, ίδια επεξεργασία

**ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΕΣΠΑ (2014-2020)- ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ
ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ**

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ (σε δισ €)
Λιγότερο ανεπτυγμένες (κατά κεφαλήν ΑΕΠ <75 %)	182,2
Περιφέρειες μετάβασης (75%<κατά κεφαλήν ΑΕΠ <90 %	35,4
Περισσότερο αναπτυγμένες κατά κεφαλήν ΑΕΠ >90%)	54,4
κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ<90 % (επιλέξιμα από το ταμείο συνοχής)	74,7

Πηγή: Κανονισμός 1303/2013, ίδια επεξεργασία

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΣΥΝΟΧΗΣ 2014-2020

ΔΡΑΣΕΙΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	Ποσό (δισ €)
Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση	271,9
Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία	10,2
Ταμείο Συνοχής	65,3
Πρωτοβουλία «Ανεργία των νέων»	3,2
Ειδικές πιστώσεις για της εξόχως αποκεντρωμένες περιοχές	1,6
ΣΥΝΟΛΟ	352.2

Πηγή: 6^η έκθεση για τη συνοχή, ίδια επεξεργασία

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΙΡΕΣΙΜΟΤΗΤΩΝ

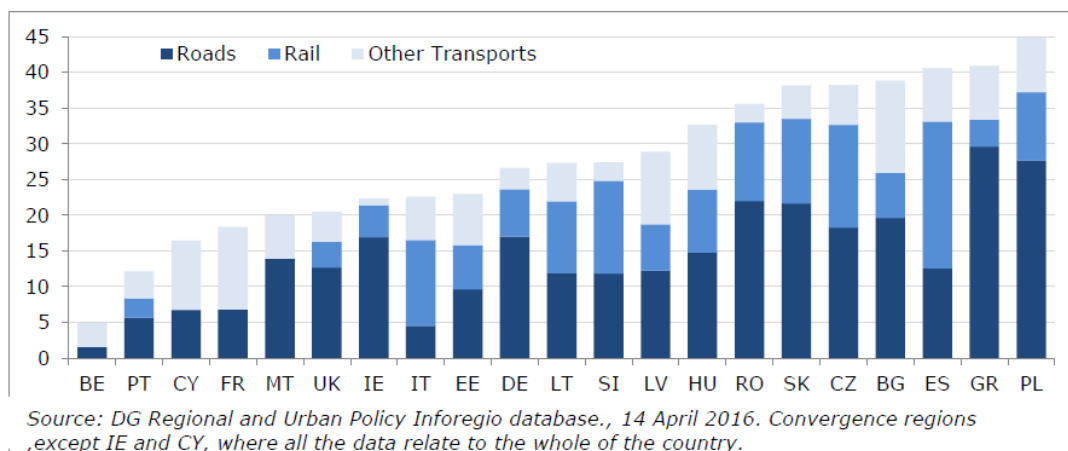
ΘΕΜΑΤΙΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ(τομεακή)	ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΟΡΟΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ
ΘΣ1: Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας	1.1 ύπαρξη μιας εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής για έξυπνη εξειδίκευση, σύμφωνα με το ΕΠΜ, με στόχο τη μόχλευση δαπανών έρευνας και καινοτομίας του ιδιωτικού τομέα, με τρόπο συμβατό με τα χαρακτηριστικά αποδοτικών εθνικών ή περιφερειακών συστημάτων έρευνας και καινοτομίας	ύπαρξη εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης, η οποία: - βασίζεται σε SWOT ή παρεμφερή ανάλυση για τη συγκέντρωση των πόρων σε περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων έρευνας και καινοτομίας - περιγράφει μέτρα για την ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων σε Ε&ΤΑ που περιέχει μηχανισμό παρακολούθησης - Έχει εγκριθεί πλαίσιο που περιγράφει τους διαθέσιμους δημοσιονομικούς πόρους για την έρευνα και καινοτομία.
	1.2 ύπαρξη πολυετούς σχεδίου Π/Υ και ιεράρχησης των προτεραιοτήτων για τις επενδύσεις.	Έχει εγκριθεί ένα ενδεικτικό πολυετές σχέδιο Π/Υ και ιεράρχησης των προτεραιοτήτων για τις επενδύσεις που συνδέονται με τις προτεραιότητες της Ένωσης και, κατά περίπτωση, με το Ευρωπαϊκό Στρατηγικό Φόρουμ Ερευνητικών Υποδομών- ESFRI.
ΘΕΜΑ (οριζόντια)	ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΟΡΟΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Στατιστικά συστήματα& δείκτες αποτελεσμάτων	ύπαρξη αναγκαίας στατιστικής βάσης για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και των επιπτώσεων των προγραμμάτων και ενός συστήματος δεικτών αποτελεσμάτων που είναι απαραίτητο για την επιλογή δράσεων που συμβάλλουν αποτελεσματικότερα στην επιδίωξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων, την παρακολούθηση της προόδου προς την επίτευξή τους και τη διενέργεια της αξιολόγησης των επιπτώσεων.	Ρυθμίσεις για την έγκαιρη συλλογή και άθροιση των στατιστικών δεδομένων, οι οποίες περιλαμβάνουν προσδιορισμό των πόρων και των μηχανισμών που διασφαλίζουν τη στατιστική επικύρωση· -ρυθμίσεις για τη δημοσίευση και τη δημόσια διάθεση των συγκεντρωτικών δεδομένων· -Αποτελεσματικό σύστημα δεικτών αποτελέσματος που περιλαμβάνει: την επιλογή δεικτών αποτελέσματος για κάθε πρόγραμμα, παρέχοντας πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο επιλογής των δράσεων πολιτικής που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα· - θέσπιση στόχων γι' αυτούς τους δείκτες· - τήρηση των ακόλουθων προϋποθέσεων για κάθε δείκτη: σταθερότητα και στατιστική επικύρωση, σαφήνεια της κανονιστικής ερμηνείας, ανταπόκριση στην πολιτική, έγκαιρη συλλογή δεδομένων· -Υφίστανται διαδικασίες που διασφαλίζουν ότι όλες οι πράξεις που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα περιλαμβάνουν ένα αποτελεσματικό σύστημα δεικτών
--	--	--

--	--	--

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

ΓΡΑΦΗΜΑ 1: Κατανομή ποσών ανά δράση (%)



Πηγή: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)(Αύγουστος 2016)

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΚΕΙΜΕΝΟΥ- ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

ⁱ 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.

ⁱⁱ Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσεχική Δημοκρατία

ⁱⁱⁱ «Η Κοινότητα, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί την δράση της, με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής»(130ΣΕΚ)

^{iv} COM(2007)273 τελικό

^v Μέχρι και το 1985 το καθεστώς λειτουργίας του ΕΤΠΑ τροποποιήθηκε δύο φορές, με τους Κανονισμούς 214/79 και 1787/84^{1787/84}, ο οποίος συνεπάγεται ριζική τροποποίηση της λειτουργίας του που συνοψίζεται α) στην εισαγωγή της έννοιας των ολοκληρωμένων αναπτυξιακών κοινοτικών ενεργειών και του συντονισμού της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, τόσο με τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές όσο και με τις άλλες κοινοτικές πολιτικές και β) στην χρηματοδότηση προγραμμάτων και όχι μεμονωμένων έργων

^{vi} Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων- τμήμα Προσανατολισμού (ΕΓΤΠΕ), Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)

^{vii} 2052/88

^{viii} ΘΣ 1: Ενίσχυση της Έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, ΘΣ2: Ενίσχυση της χρήσης και της ποιότητας των ΤΠΕ καθώς και της πρόσβασης σε αυτές, ΘΣ3: Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ, ΘΣ4: Στήριξη της στροφής προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα σε όλους τους τομείς, ΘΣ5: Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, πρόληψη και διαχείριση κινδύνων, ΘΣ6: Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και διαχείριση κινδύνων, ΘΣ6: Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικής χρήσης πόρων, ΘΣ7: Προώθηση βιώσιμων μεταφορών και άρση προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων, ΘΣ8: Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και στήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων, ΘΣ9: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και όλων των διακρίσεων, ΘΣ10: Επενδύσεις σε εκπαίδευση, κατάρτιση και επαγγελματική κατάρτιση για δεξιότητες και δια βίου μάθηση, ΘΣ11: Ενίσχυση θεσμικής επάρκειας δημοσίων αρχών και παραγόντων και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση

^{ix} Ο αρχικός, ωστόσο, αποκλεισμός τους οδήγησε στην απουσία πρόβλεψης διαφοροποίησης των κτιρίων αυτής της κατηγορίας, τα οποία αποτέλεσαν μέρος μιας ενιαίας κατηγορίας («Κατηγορία 43»), που περιελάμβανε δράσεις εξοικονόμησης ενέργειας σε επιχειρήσεις αλλά μπορούσαν να ενταχθούν και στην κατηγορία « υποδομές στέγασης», με αποτέλεσμα την δυσκολία προσδιορισμού του ποσού που συνολικά διατέθηκε από την πολιτική συνοχής για την κατηγορία αυτή