

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

---

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΠΜΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**Αναπτυξιακή Στρατηγική για Περιφερειακή Σύγκλιση σε εθνικό και  
υπερεθνικό επίπεδο**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Σοφία Παναγιωτοπούλου

Αθήνα 2020

Τριμελής Επιτροπή  
Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου  
(Επιβλέπων)  
Μαρία Βενετσανοπούλου, Ομότιμη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου  
Αιμιλία Παπάζογλου - Μητροπούλου, Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Σοφία Παναγιωτοπούλου, 2020  
All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

## Περιεχόμενα

	<b>σελ.</b>
Περίληψη	4
Abstract	5
Εισαγωγή	6
<b>Κεφάλαιο I:</b>	
1. Οι μορφές της περιφέρειας στην Ε.Ε. και η έννοια της περιφερειοποίησης	9
2. Η σημασία της περιφερειακής πολιτικής	11
3. Η έννοια της σύγκλισης	15
4. Περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ	18
5. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή	23
6. Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ	25
7. Στρατηγική Ευρώπη 2020	27
8. Η Επιτροπή των Περιφερειών	30
9. Περιφερειακή σύγκλιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση	33
10. Οι θεσμικές αδυναμίες της Ελλάδας και η Πολιτική Συνοχής	39
11. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ	40
12. Περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα	42
13. Οι παράγοντες που οδήγησαν στη δημιουργία του περιφερειακού προβλήματος	43
α. Ιστορικοί παράγοντες	43
β. Γεωμορφολογικοί παράγοντες	44
γ. Πολιτικοί παράγοντες	45
δ. Οικονομικοί παράγοντες	46
14. Επιπτώσεις των περιφερειακών ανισοτήτων	51
15. Οι διαρθρωτικές ενισχύσεις στην ελληνική οικονομία	52
16. Τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα	54
17. Τα περιφερειακά προγράμματα των ΚΠΣ και των ΕΣΠΑ	57
α. Το ΚΠΣ I (1989-93)	57
β. Το ΚΠΣ II (1994-99)	58
γ. Το ΚΠΣ III (2000-06)	60

δ.	Το ΕΣΠΑ Ι (2007-13)	61
ε.	Το ΕΣΠΑ ΙΙ (2014-20)	65
στ.	Το ΕΣΠΑ ΙΙΙ (2021-27)	69
<b>Κεφάλαιο ΙΙ:</b>		
1.	Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου	77
2.	Πρόοδος υλοποίησης του ΠΕΠ με βάση τα χρηματοδοτικά στοιχεία εφαρμογής του έως 30/4/2018	82
3.	Η περίπτωση της Βουλγαρίας	91
4.	Η γνώμη του Συμβουλίου σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και το πρόγραμμα σύγκλισης της Βουλγαρίας του 2019	93
5.	Κοινοτικές πρωτοβουλίες για την προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας	103
α.	INTERREG ΙΙΙ	103
β.	LEADER +	105
γ.	EQUAL	105
δ.	URBAN	106
6.	Διασυνοριακό Πρόγραμμα «Ελλάδα-Βουλγαρία»	108
<b>Κεφάλαιο ΙΙΙ:</b>		
1.	Αναπτυξιακή Στρατηγική στην Ευρωπαϊκή Ένωση	110
2.	Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική	112
α.	Δημοσιονομική βιωσιμότητα	117
β.	Βιώσιμη ανάπτυξη	119
γ.	Ποιοτικές και Προσβάσιμες Υποδομές για την Ανάπτυξη	125
δ.	Δίκαιη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη	129
ε.	Χρηματοδότηση της ανάπτυξης	134
3.	Προτάσεις	146
	Επίλογος	154
	Βιβλιογραφία	157
	Παραρτήματα	163

## Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τις περιφερειακές ανισότητες που εντοπίζονται στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σκοπό της αποτελεί να αναδείξει το ρόλο της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής για την αντιμετώπισή τους. Η αναπτυξιακή στρατηγική, τόσο σε επίπεδο κράτους όσο και σε επίπεδο Ένωσης αποτελεί σημείο αναφοράς για την υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής, γι' αυτό και εξετάζεται η συμβολή της στην επίτευξη περιφερειακής σύγκλισης σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Επίσης, παρουσιάζονται οι περιπτώσεις δύο περιφερειών που εμφανίζουν υστέρηση: της περιφέρειας Ηπείρου, όσον αφορά στην Ελλάδα και της Βουλγαρίας, σε επίπεδο ΕΕ. Στην πρώτη περίπτωση παρατίθεται η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του Περιφερειακού Προγράμματος που εφαρμόστηκε κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, 2014-2020, ενώ στην δεύτερη, η γνώμη του Συμβουλίου σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και το πρόγραμμα σύγκλισης της Βουλγαρίας για το 2019. Στο πλαίσιο των κοινοτικών πρωτοβουλιών για την προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, παρουσιάζεται και το πρόγραμμα INTERREG «Ελλάδα-Βουλγαρία», ως ένα μέσο προώθησης της περιφερειακής σύγκλισης και της από κοινού αντιμετώπισης των κοινών ζητημάτων μεταξύ γειτονικών κρατών στο πλαίσιο της ΕΕ. Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν σχετικά με το επίπεδο περιφερειακής σύγκλισης στην Ελλάδα και την ΕΕ, καθώς και προτάσεις για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

*Λέξεις κλειδιά:*

Περιφερειακές ανισότητες, σύγκλιση, συνοχή, αναπτυξιακή στρατηγική

# **Development Strategy for Regional Convergence at national and supranational level**

Sofia Panagiotopoulou

## **Abstract**

This paper examines the regional disparities found in Greece and the European Union and aims to highlight the role of regional and cohesion policy in order to cope with them. The development strategy, both at the state and at the Union level, is a reference point for implementing regional policy, and therefore its contribution to achieving regional convergence at national and supranational level is considered to be significant. In addition, there are presented the cases of two regions lagging behind: the Epirus region, in Greece and Bulgaria, at EU level. In the first case, it is presented the evaluation of the results of the Regional Program implemented during the current programming period, 2014-2020, and in the second, the Council's opinion on Bulgaria's national reform program and the convergence program for 2019. As part of the Community initiatives to promote cross-border, transnational and interregional cooperation, the INTERREG "Greece-Bulgaria" program is also presented as a means of promoting regional convergence and addressing common issues between neighboring states within the EU. Finally, the conclusions on the level of regional convergence in Greece and the EU are presented, as well as proposals for enhancing economic and social cohesion and deepening of European integration.

*Keywords:* Regional disparities, convergence, cohesion, development strategy

## Εισαγωγή

Το ισχύον Σύνταγμα έθεσε τους βασικούς άξονες οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο άρθρο 102, όπου ορίζεται ότι οι ΟΤΑ αποτελούν εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, έχουν συγκεκριμένα πεδία αρμοδιοτήτων και δικό τους προϋπολογισμό. Η σχέση της κρατικής εξουσίας με την Τοπική Αυτοδιοίκηση έγκειται στο γενικό συντονισμό των ΟΤΑ από την Κεντρική Διοίκηση και στον έλεγχο νομιμότητας που αυτή ασκεί στις πράξεις και στις αποφάσεις τους. Πρόκειται δηλαδή για αρμοδιότητες σχετικές με τοπικές υποθέσεις που η κρατική εξουσία εκχωρεί μέσω νόμου στους ΟΤΑ και από εκείνη τη στιγμή υπάγονται στη δικαιοδοσία τους. Όταν δεν προβλέπεται από το νόμο κάτι διαφορετικό, οι ΟΤΑ έχουν το τεκμήριο αρμοδιότητας, δηλαδή καθίστανται υπεύθυνοι διαχείρισης των υποθέσεων που έχουν τοπικό ενδιαφέρον.

Από τη σύσταση του ελληνικού κράτους, η οργάνωσή του βασίστηκε στο «ναπολεόντιο μοντέλο», κατά συνέπεια μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980 αυτό παρέμεινε αρκετά συγκεντρωτικό. Έτσι το 1987, έξι χρόνια μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ, συστήνονται σε επίπεδο αποκέντρωσης 13 Προγραμματικές Περιφέρειες<sup>1</sup>. Οι Νομαρχίες, οι οποίες αποτελούσαν τις μακροβιότερες αποκεντρωμένες δομές του κράτους με διάρκεια ζωής 160 έτη, μετατρέπονται σε ΟΤΑ Β' βαθμού το 1994, με αιρετές αρχές.

Με το νόμο 2539/1997, γνωστό ως «Νόμο Καποδίστρια», ο αριθμός των Κοινοτήτων μειώνεται δραματικά, από 5318 σε 120, ενώ ο αριθμός των Δήμων διπλασιάζεται, από 457 σε 914. Με τη δεύτερη αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 κατοχυρώνονται συνταγματικά οι δύο βαθμίδες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τίθενται θεσμικές εγγυήσεις για την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια, ενώ οι αρμοδιότητές τους διευρύνονται. Ο «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων», νόμος 3463/2006 ενίσχυσε με τις ρυθμίσεις του το νομικό πλαίσιο που διέπει τη νέα αντίληψη διοίκησης των ΟΤΑ.

Με το νόμο 3852/2010, γνωστό ως «Νόμο Καλλικράτη», ο αριθμός των Δήμων μειώνεται σε 325 και οι Κοινότητες που υπήρχαν υπό το Νόμο Καποδίστρια καταργούνται. Ο νέος νόμος διευρύνει τη διοικητική εξουσία των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης από άποψη γεωγραφικής έκτασης, ενώ ταυτόχρονα ενισχύει το θεσμικό τους ρόλο και τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Το

---

<sup>1</sup> Βλ. *Τρ. Κωστόπουλου «Τοπική Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση»*, 2014, σελ. 288.

μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα Καλλικράτης είχε ως σκοπό τη μείωση του βαθμού συγκέντρωσης κατά τη διακυβέρνηση, που είναι αρκετά υψηλός στη χώρα μας. Ως μέσο για την επίτευξη του παραπάνω στόχου χρησιμοποιήθηκε ο επανασχεδιασμός όλων των επιπέδων διοίκησης ώστε να οδηγηθούμε στη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Έτσι η άσκηση εξουσίας θα αποκτούσε ένα μεγαλύτερο βαθμό συμμετοχικότητας με τον πολίτη σε ένα πιο ενεργό ρόλο, εξασφαλίζοντας και προάγοντας έτσι και το δημοκρατικό της χαρακτήρα. Κατ' αυτό τον τρόπο ενισχύεται η θέση της Κοινωνίας των Πολιτών και γίνεται ισχυρότερη η φωνή των ομάδων πίεσης, των κοινωνικών πρωτοβουλιών και του εθελοντισμού. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των περιφερειών, οι οποίες είναι πιο κοντά στον πολίτη και έτσι έχουν και μια ουσιαστικότερη συμμετοχή στη διαδικασία σχεδιασμού πολιτικών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, ευνοώντας ταυτόχρονα την ταχύτερη και καθολικότερη περιφερειακή σύγκλιση.

Για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και τη διασφάλιση της ποιότητας και της διαφάνειας κατά την άσκηση των καθηκόντων των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, το Πρόγραμμα Καλλικράτης στόχευσε στην ισχυροποίησή τους μέσω της μείωσής των διοικητικών μονάδων και στους δύο βαθμούς. Οι διευρυμένες αρμοδιότητές τους οδήγησαν και στη γεωγραφική διεύρυνση των ορίων υπευθυνότητάς τους με στόχο την είσοδό τους σε αναπτυξιακή τροχιά. Με την ανασυγκρότηση των ΟΤΑ Β', στη θέση των προϋπαρχουσών Νομαρχιών συγκροτήθηκαν 13 περιφέρειες, οι οποίες θεωρήθηκαν πιο κατάλληλες για τη συμμετοχή τους στην Επιτροπή των Περιφερειών και σε άλλα όργανα της ΕΕ, με δυνατότητες για πιο ενεργή συμμετοχή και ρόλο στη διαμόρφωση της εθνικής και ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Οι περιφέρειες αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου<sup>2</sup>, κατά τόπο αυτοδιοικούμενα, τα οποία είναι υπεύθυνα για τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και λαμβάνοντας υπόψη τους τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές. Η νέα εσωτερική ανάδιарθρωση των ΟΤΑ Β' προέβλεπε επίσης την ενίσχυσή τους με οικονομικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό.

---

<sup>2</sup> Βλ. *Α. Μπαμπαλιούτα* «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', 2<sup>η</sup> έκδ., 2019, σελ.45-46.



Με το νόμο 4555/2018<sup>3</sup>, Πρόγραμμα Κλεισθής Ι: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Εμβάθυνση της Δημοκρατίας-Ενίσχυση της Συμμετοχής-Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α.-Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ<sup>4</sup>-Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση-Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» μεταρρυθμίζονται, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους, οι δήμοι, η εποπτεία των ΟΤΑ και άλλα ζητήματα του Υπουργείου Εσωτερικών. Στόχος του είναι η μείωση της θητείας των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης από 5 έτη σε 4 και η υιοθέτηση της απλής αναλογικής των υπολοίπων.

Πιο αναλυτικά, σε σύγκριση με το νόμο 3852/2010, ο νέος νόμος 4555/2018 αυξάνει ελαφρώς τον αριθμό των Δήμων, από 325 σε 332, οι οποίοι διαιρούνται σε Κοινότητες με αυξημένα δικαιώματα. Οι αυτοδιοικητικές εκλογές θα διεξάγονται στο εξής ανά 4 χρόνια, κάθε Οκτώβριο, όπως ίσχυε υπό το νόμο 2539/1997. Υπό την ισχύ της απλής αναλογικής των υπολοίπων, κατά την περίπτωση όπου κανένας συνδυασμός δεν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων, διεξάγεται δεύτερος γύρος ψηφοφορίας την επόμενη Κυριακή, μόνο μεταξύ των υποψηφίων δημάρχων των δύο συνδυασμών που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους. Ως επιτυχών και εκλεγής θεωρείται ο υποψήφιος δήμαρχος και ο συνδυασμός του που συγκέντρωσε στην επαναληπτική ψηφοφορία την απόλυτη πλειοψηφία ολόκληρου του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων. Στην περίπτωση όπου και πάλι οι δύο συνδυασμοί έρθουν σε ισοψηφία, διενεργείται κλήρωση από το αρμόδιο πρωτοδικείο για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού. Επίσης, εισάγεται μια νέα ποσόστωση 40%, από 30% που ίσχυε υπό τον προηγούμενο νόμο, για κάθε φύλο, αναφορικά με τον αριθμό των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων κάθε εκλογικού συνδυασμού.

Εισάγεται νομοθετικά ο θεσμός του δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος, το οποίο μπορεί να προκηρύσσεται για κάθε θέμα, με εξαίρεση τα θέματα εθνικής ασφάλειας, εξωτερικής και μεταναστευτικής πολιτικής, τα θέματα ερμηνείας και εφαρμογής διεθνών συνθηκών, τα σχετικά με ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, με την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας και τη

<sup>3</sup> Βλ. Β. Δεληθέου «Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης», 2018, σελ. 216-222.

<sup>4</sup> Όπου ΦΟΔΣΑ, Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων.

θεσμική οργάνωση όλων των γνωστών θρησκειών. Τα θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, τα σχετικά με την επιβολή τελών, ανακαθορισμού του αριθμού και των ορίων δήμων, κοινοτήτων, περιφερειών και περιφερειακών ενοτήτων, αποκλείονται από τα θέματα για τα οποία μπορεί να διενεργηθεί δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα.

Η εποπτεία νομιμότητας των ΟΤΑ με βάση το νόμο 4555/2018 προβλέπεται να γίνεται από τους Επόπτες ΟΤΑ, όταν οι θέσεις στελεχωθούν και μέχρι τη στελέχωσή τους ασκείται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους Συντονιστές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

## **Κεφάλαιο Ι:**

### **1. Οι μορφές της περιφέρειας στην Ε.Ε. και η έννοια της περιφερειοποίησης**

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο όρος «περιφέρεια» καλύπτει ποικίλες διοικητικές οντότητες<sup>5</sup>, οι οποίες διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο οργανωτικών δομών που έχει εξατομικευμένα το κάθε κράτος μέλος της. Η Γαλλία και η Ελλάδα ακολουθούν το Γαλλικό πρότυπο αυτοδιοίκησης, το οποίο περιλαμβάνει κράτη με συγκεντρωτικές δομές, όπου η αυτοδιοίκηση δεν υπηρετεί τόσο λειτουργικές όσο πολιτικές ανάγκες. Η Ισπανία και η Δανία, ακολουθούν το Σκανδιναβικό πρότυπο αυτοδιοίκησης και πρόκειται για κράτη που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης με στόχο αυτή να καταστεί αποτελεσματική, ενώ ο ρόλος του κράτους είναι υποβαθμισμένος και περιορίζεται σε θέματα «χαμηλής πολιτικής». Συνεπώς οι περιφέρειές τους εμφανίζουν έναν ιδιαίτερα υψηλό βαθμό διοικητικής αυτοτέλειας και παίρνουν τη μορφή Αυτόνομων Περιφερειών. Η Αυστρία και η Γερμανία είναι χώρες με ομοσπονδιακή συγκρότηση και οι περιφέρειές τους έχουν τη μορφή Ομόσπονδων Κρατών. Σε άλλες χώρες όπως στη Σουηδία έχουν τη μορφή Κομητειών, στη Φινλανδία Περιφερειακών Συμβουλίων, στη Λετονία και την Κύπρο Διοικητικών Διαμερισμάτων και στην Ιταλία Περιφερειών ειδικού καθεστώτος. Πρόκειται για δομές που ανήκουν σε επίπεδο διοίκησης το οποίο έπεται ιεραρχικά της κεντρικής διοίκησης των παραπάνω κρατών.

---

<sup>5</sup> Βλ. Α. Μεταξά «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια», σε «Κρατικές ενισχύσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εισαγωγικές παρατηρήσεις για μια επίκαιρη προβληματική», (Επιμ. Π. Γρηγορίου – Α. Μεταξά), 2006, σελ.17.

Η έννοια της Περιφέρειας έχει δύο βασικές συνιστώσες που την προσδιορίζουν, την οργάνωση και τις λειτουργίες της και την εδαφική περιοχή που αυτή ορίζει. Πρόκειται για θεσμό αποκέντρωσης ή αυτοδιοίκησης ή ομοσπονδιακής συγκρότησης. Στην περίπτωση της αποκέντρωσης, μεταφέρονται αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας στις τοπικές αρχές και υπηρεσίες, οι οποίες είναι διορισμένες και όχι εκλεγμένες, σε αντίθεση με την περίπτωση της αυτοδιοίκησης όπου ισχύουν τα ίδια με τη διαφορά ότι οι τοπικές αρχές εκλέγονται με αμεσοδημοκρατικές διαδικασίες. Κατά την ομοσπονδιακή συγκρότηση, η περιφέρεια χαίρει δημοκρατικής νομιμοποίησης αλλά και συνταγματικής κατοχύρωσης.

Οι επιμέρους θεσμικές μορφές στις οποίες διαρθρώνεται η κάθε μία από τις παραπάνω μορφές της περιφέρειας στην ΕΕ, αποτελούν εκφάνσεις της περιφερειοποίησης<sup>6</sup>. Πρόκειται για τη γενικευμένη μετάθεση μέρους της εξουσίας μιας κεντρικής διοίκησης σε θεσμούς στην περιφέρεια του διοικητικού μηχανισμού. Στην ΕΕ διαφοροποιείται μεταξύ των κρατών μελών και αποτελεί απόρροια της ευρωπαϊκής πολιτικής και της θεσμικής ισχύος που αυτή διαθέτει. Η περιφερειοποίηση έλαβε μεγάλη ώθηση στο πλαίσιο της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής κατά τα έτη 1974-1992 και στόχο της αποτέλεσε η επίτευξη μεγαλύτερου βαθμού συνοχής και η καταπολέμηση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων από το έτος 1992 και έπειτα. Όπως έγινε εμφανές στην κατηγοριοποίηση των μορφών που μπορεί να προσλάβουν οι οντότητες που περιλαμβάνει ο όρος περιφέρεια, η περιφερειοποίηση σε επίπεδο ΕΕ δεν είναι ομοιογενής και διαφοροποιείται ανάλογα με τη δομή διοίκησης και τα ισχύοντα υπό το Σύνταγμα του εκάστοτε κράτους μέλους. Η εξάρτηση μεταξύ κεντρικής διοίκησης και περιφέρειας, οι συμπληρωματικές λειτουργίες και οι αρμοδιότητες που επικαλύπτονται σε κάποιες περιπτώσεις σε υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό θεσμικό επίπεδο αποτελούν χαρακτηριστικά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Μέσω της ενοποίησης λοιπόν σε ευρωπαϊκό επίπεδο επιδιώκεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο ώστε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα να αποτελεί στο εξής μια «Ευρώπη με Περιφέρειες». Με αυτό τον τρόπο θα ενισχυθεί ο ρόλος των περιφερειών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και θα αυξηθεί η επιρροή τους στη διαμόρφωση της εθνικής και ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας.

---

<sup>6</sup> Βλ. Α. Παπαδοπούλου «Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα Συντάγματα της “παλαιάς” Ευρώπης», σε «Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001», (Επιμ. Ξ. Κοντιάδης), 2006,σελ. 180-181.

Σύμφωνα με κάποιους θεωρητικούς<sup>7</sup> η περιφερειοποίηση μπορεί να αποτελέσει μια έκφραση της ομοσπονδίωσης. Για την επίτευξη της τελευταίας όμως απαιτούνται σταθεροί και ισχυροί περιφερειακοί και αυτοδιοικητικοί μηχανισμοί. Η κατάτμηση και η αποκέντρωση της εξουσίας αποτελούν τη βάση για την οικοδόμηση κάθε συστήματος περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Καθώς λοιπόν η αυτοδιοίκηση και ο ομοσπονδισμός φαίνεται πως λειτουργούν συμπληρωματικά μεταξύ τους, οι περιφέρειες καλούνται να αποτελέσουν τα θεμέλια για τη στήριξη της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας. Αυτό θα έχει ως συνέπεια την υποχώρηση του υψηλού βαθμού συγκέντρωσης των κέντρων εξουσίας σε επίπεδο εθνικών κρατών και την αναβάθμιση των περιφερειών σε θεσμούς που προωθούν τις αξίες της δημοκρατίας και της συμμετοχικότητας και καθιστούν την Κοινωνία των Πολιτών ισότιμο δρώντα σε επίπεδο διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής.

## **2. Η σημασία της περιφερειακής πολιτικής**

Η αναγκαιότητα άσκησης περιφερειακής πολιτικής γίνεται εμφανής κατά την εκδήλωση περιφερειακών ανισοτήτων ως προς τα επίπεδα ευημερίας μεταξύ μιας χώρας ή μίας ένωσης χωρών, όπως στην περίπτωση της ΕΕ. Ωστόσο, στον πυρήνα της παρέμβασης του κράτους ή ενός μεγαλύτερου μορφώματος, για την οργάνωση της διοίκησης των περιφερειών του, βρίσκεται η ανάγκη να εξασφαλιστούν αφενός η κοινωνική σταθερότητα, αφετέρου η οικονομική ανάπτυξη. Η σχέση μεταξύ των δύο κριτηρίων, της ισότητας στα επίπεδα κοινωνικής ευημερίας και της συνολικής αποτελεσματικότητας της οικονομίας<sup>8</sup>, δείχνει ότι δεν πρόκειται για ισοβαρή κριτήρια, καθώς το δεύτερο αξιολογείται γενικά ως κεντρικό κατά την άσκηση περιφερειακής πολιτικής. Συνεπώς, η κατάλληλη αναλογία κατά την πλήρωση των κριτηρίων καθορίζει τον τρόπο κατανομής των πόρων της οικονομίας κατά την άσκηση της εκάστοτε περιφερειακής πολιτικής. Αυτή αποτελεί και προϋπόθεση για την θετική προδιάθεση του κοινωνικού συνόλου κατά την ανάληψη του κόστους υλοποίησής της.

Το κριτήριο της ισότητας στοχεύει στη μείωση των περιφερειακών διαφορών στους δείκτες ευημερίας, για ένα δεδομένο συνολικό επίπεδο εισοδήματος. Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας στοχεύει, με δεδομένους τους παραγωγικούς

---

<sup>7</sup> Βλ. Α. Μεταξά «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια», ό.π., σελ.17.

<sup>8</sup> Βλ. Γ. Πετράκου-Γ. Ψυχάρη «Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα», β' έκδ., 2016, σελ.203.

πόρους και την τεχνολογία, στη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Η σχέση μεταξύ τους μπορεί να είναι συμπληρωματική. Ένα παράδειγμα<sup>9</sup> αποτελεί η μείωση των μεγάλων αποκλίσεων στα επίπεδα ανεργίας μεταξύ περιφερειών. Αυτή μπορεί να συντελέσει στην απορρόφηση αδρανών παραγωγικών πόρων της οικονομίας και στην αύξηση της παραγωγικότητας και μάλιστα, χωρίς την αύξηση του μέσου κόστους παραγωγής εξαιτίας της υπερβάλλουσας ζήτησης στην αγορά εργασίας και γης, στις περιοχές με υψηλά ποσοστά απασχόλησης. Τα κριτήρια ωστόσο μπορεί να βρίσκονται και σε ανταγωνιστική σχέση. Ένα παράδειγμα<sup>10</sup> αποτελεί η μεταφορά πόρων από εύπορες περιοχές, με υψηλές επιδόσεις, σε φτωχές περιοχές, με χαμηλές επιδόσεις. Σε αυτή την περίπτωση ικανοποιείται το κριτήριο της ισότητας, δεν ικανοποιείται όμως το κριτήριο της αποτελεσματικότητας της οικονομίας.

Συμπερασματικά, είναι εμφανές ότι η εύρεση της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ των κριτηρίων είναι δύσκολη και ταυτόχρονα, ζωτικής σημασίας για την επίτευξη του εκάστοτε στόχου πολιτικής. Κρίνεται λοιπόν σκόπιμο να εξετάζονται με προσοχή οι συνθήκες που πρέπει να ικανοποιηθούν κατά περίπτωση. Τα δύο αυτά κριτήρια αποτελούν τις βάσεις της επιχειρηματολογίας υπέρ της σπουδαιότητας της άσκησης περιφερειακής πολιτικής, καθώς η ταυτόχρονη ικανοποίησή τους παρέχει σε μια πολιτική τα εχέγγυα της επιτυχίας. Η άσκηση περιφερειακής πολιτικής υποστηρίζεται θετικά από μια σειρά επιχειρημάτων. Τα κυριότερα εξ αυτών είναι:

- η αξιοποίηση των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας,
- η επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης,
- ο περιορισμός του κόστους επέκτασης του κοινωνικού κεφαλαίου,
- η αποφυγή κοινωνικών αναταραχών και εντάσεων,
- η κοινωνική δικαιοσύνη μέσω της παρέμβασης του μηχανισμού της αγοράς,
- η αντιστάθμιση των επιπτώσεων άλλων πολιτικών και
- η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Προϋπόθεση για την αποτελεσματική χρήση των πόρων αποτελεί η όσο το δυνατόν μικρότερη διαφορά στην κατανομή των παραγωγικών δραστηριοτήτων<sup>11</sup> ανάμεσα στις περιφέρειες. Σε περιοχές όπου δεν υπάρχει ικανοποιητική συγκέντρωση παραγωγικών δραστηριοτήτων, η οικονομία δεν αξιοποιεί πλήρως τους παραγωγικούς της πόρους και έτσι δε φτάνει στο μέγιστο επίπεδο ευημερίας. Μέσω

---

<sup>9</sup> Βλ. Γ. Πετράκου-Γ. Ψυχάρη, ό.π., σελ. 204.

<sup>10</sup> Των ιδίων, σελ. 204.

<sup>11</sup> Των ιδίων, σελ. 205-206.

λοιπόν της περιφερειακής πολιτικής, μπορούν να αξιοποιηθούν οι αδρανείς πόροι και κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός να αυξηθεί η κοινωνική ευημερία, αφετέρου να εξισορροποποιηθούν οι περιφερειακές ανισότητες, ικανοποιώντας έτσι και τα δύο προαναφερθέντα κριτήρια.

Η περιφερειακή εξισορρόπηση των ποσοστών ανεργίας κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης<sup>12</sup>. Αυτό συμβαίνει γιατί έχει παρατηρηθεί ότι οι έντονες περιφερειακές ανισότητες στο βαθμό αξιοποίησης των παραγωγικών συντελεστών οδηγούν στη δημιουργία πληθωριστικών πιέσεων στις περιοχές όπου τα ποσοστά ανεργίας είναι χαμηλά, καθώς σε περιόδους ανάπτυξης η αυξανόμενη ζήτηση εργασίας οδηγεί σε αύξηση των μισθών και στη συνέχεια σε αύξηση των τιμών και του πληθωρισμού, γεγονός που ανακόπτει τελικά την αναπτυξιακή διαδικασία. Έτσι, η επίτευξη ισόρροπης κατανομής του βαθμού απασχόλησης παραγωγικών πόρων σε μια οικονομία έχει ως αποτέλεσμα μεγαλύτερης διάρκειας περιόδους ανάκαμψης και ταυτόχρονα υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης του προϊόντος, καθώς η επέκταση της ζήτησης μεταξύ συγκλινουσών αναπτυξιακά περιφερειών δεν αυξάνει το κόστος παραγωγής.

Οι αναπτυξιακές διαφορές μεταξύ περιφερειών επιφέρουν υψηλό κόστος για την οικονομία, καθώς στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιοχές παρατηρείται μεγάλη ζήτηση για επέκταση του κοινωνικού κεφαλαίου<sup>13</sup> και των υποδομών, την ίδια στιγμή που στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές οι υπάρχουσες υποδομές εγκαταλείπονται προοδευτικά, καθώς οι ρυθμοί ανάπτυξης είναι χαμηλοί και ο πληθυσμός μειώνεται. Η μείωση του πληθυσμού είναι και απόρροια της μετακίνησης ενός μέρους του από τις φθίνουσες περιοχές στις περιοχές με υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Η πρακτική της δημιουργίας νέων υποδομών στις δεύτερες έχει ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της συγκέντρωσης του πληθυσμού σε αυτές και τη δημιουργία συνεχών κοινωνικών πιέσεων, με απώτερη συνέπεια τη δημιουργία υψηλού κόστους κάλυψης κοινωνικών αναγκών στο κράτος, η οποία θα αποφευχθεί μέσω της άσκησης μιας περιφερειακής πολιτικής που θα ικανοποιεί ταυτόχρονα το κριτήριο της αποτελεσματικότητας και το κριτήριο της ισότητας.

Για την αποτελεσματική λειτουργία της οικονομίας ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής<sup>14</sup>, η οποία επιτυγχάνεται μέσω

---

<sup>12</sup> Των ιδίων, σελ. 206-207.

<sup>13</sup> Των ιδίων, σελ. 207.

<sup>14</sup> Των ιδίων, σελ. 208.

πολιτικών εξισορρόπησης των περιφερειακών ανισοτήτων. Ο ρόλος τους κρίνεται καταλυτικός δεδομένου ότι οι μεγάλες διαφορές στα επίπεδα διαβίωσης που παρατηρούνται είτε μεταξύ των περιφερειών μιας χώρας είτε μεταξύ χωρών που συμμετέχουν σε μορφώματα όπως η ΕΕ, αποτελούν αιτία για την πυροδότηση κοινωνικών εντάσεων και αναταραχών με δυσάρεστες επιπτώσεις σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο για το σύνολο της οικονομίας.

Έχει υποστηριχθεί από μερίδα θεωρητικών ότι ο μηχανισμός της αγοράς<sup>15</sup> μπορεί να οδηγήσει στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης. Οι υποθέσεις στις οποίες βασίζεται αυτή η θέση είναι ότι με την ενεργοποίηση του μηχανισμού της αγοράς σε περιοχές με υψηλά ποσοστά ανεργίας, οι μισθοί θα πιεστούν προς τα κάτω, θα υπάρξει μετανάστευση εργατικού δυναμικού από περιοχές με χαμηλές σε περιοχές με υψηλές αμοιβές και μετεγκατάσταση επιχειρήσεων από περιοχές με υψηλότερο σε περιοχές με χαμηλότερο κόστος εργασίας. Ωστόσο, έχει αποδειχτεί ότι ακόμα και αν οι περιφερειακές ανισότητες μειωθούν βραχυχρόνια ή ακόμα και μακροχρόνια, θα υπάρξει σίγουρα μια μεταβατική περίοδος, η οποία θα έχει μεγάλη διάρκεια και θα περιλαμβάνει τη δημιουργία σοβαρών κοινωνικών ή πολιτικών προβλημάτων, εν αναμονή των εξισοροποιητικών επιδράσεων.

Η εφαρμογή οριζόντιων πολιτικών<sup>16</sup>, όπως οι πολιτικές τεχνολογικής ανάπτυξης, οι οποίες στοχεύουν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, μπορεί να έρθει αντιμέτωπη με κοινωνική και πολιτική αντίσταση, σε ένα πλαίσιο έντονων περιφερειακών ανισοτήτων. Αυτό μπορεί να προκληθεί από το γεγονός ότι τέτοιες πολιτικές ευνοούν τις αναπτυγμένες περιοχές, οι οποίες είναι σε θέση να τις αξιοποιήσουν, οξύνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο περισσότερο τις περιφερειακές αντιθέσεις. Η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής λύνει αυτά τα προβλήματα διαμέσου της αντιμετώπισης των αρνητικών χωρικών επιπτώσεων των πολιτικών τεχνολογικής ανάπτυξης και της διευκόλυνσης της εφαρμογής τους με σωστό, έγκαιρο και αποτελεσματικό τρόπο.

Σε επίπεδο ΕΕ ο ρόλος της περιφερειακής πολιτικής κρίνεται ζωτικής σημασίας για την επίτευξη του στόχου της σύγκλισης. Η οικονομική ολοκλήρωση<sup>17</sup> έχει δυσμενείς επιπτώσεις για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Ένωσης, οι

---

<sup>15</sup> Των ιδίων, σελ. 208-209.

<sup>16</sup> Των ιδίων, σελ. 209-210.

<sup>17</sup> Των ιδίων, σελ. 210-211.

οποίες διαθέτουν παραγωγική βάση με στοιχεία διαρθρωτικής υστέρησης, με αποτέλεσμα αυτές να εμφανίζουν μειωμένη ανταγωνιστικότητα στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Οι επιχειρήσεις αυτών των περιοχών, είναι αναγκασμένες να ανταγωνιστούν τις πολύ πιο προηγμένες τεχνολογικά και μεγαλύτερες σε μέγεθος επιχειρήσεις των αναπτυγμένων περιοχών, με ίδιους όρους, κάτι το οποίο θέτει σε κίνδυνο την επιβίωσή τους. Η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, επιτυγχάνει τη διασφάλιση του παραγωγικού ιστού των λιγότερων ανεπτυγμένων περιοχών, μέσω του εκσυγχρονισμού και της αναδιάρθρωσής του, ώστε να μπορέσει να αντιμετωπίσει βραχυχρόνιες και μακροχρόνιες προκλήσεις, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει σημαντικά στην σταθερή εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αποσοβώντας τυχόν κινδύνους αποδυνάμωσης και παρέκκλισης από το εγχείρημα.

### **3. Η έννοια της σύγκλισης**

Η σύγκλιση<sup>18</sup> είναι μία έννοια που αναφέρεται στη μείωση των εισοδηματικών αποκλίσεων μεταξύ «φτωχότερων» και «πλουσιότερων» οικονομιών διαχρονικά και πραγματώνεται όταν οι πρώτες αναπτύσσονται ταχύτερα από τις δεύτερες και σταδιακά προσεγγίζουν ένα υψηλότερο εισοδηματικό επίπεδο. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η σύγκλιση παίρνει τη μορφή της ονομαστικής και της πραγματικής σύγκλισης.

Η ονομαστική σύγκλιση αφορά την προσέγγιση των μακροοικονομικών μεγεθών που επηρεάζουν τις τιμές, τα επιτόκια, τα ελλείμματα στον κρατικό προϋπολογισμό, το δημόσιο χρέος και την κατάσταση του Ισοζυγίου πληρωμών, καθορίζοντας την εσωτερική και εξωτερική οικονομική σταθερότητα στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Η πραγματική σύγκλιση αναφέρεται στην προσέγγιση του επιπέδου ευημερίας μεταξύ των κατοίκων των κρατών μελών της ΕΕ και το οποίο συναρτάται με το βιοτικό τους επίπεδο, το βαθμό κοινωνικής συνοχής και το επίπεδο παραγωγικότητας της εκάστοτε χώρας. Το μέσο κατά κεφαλήν πραγματικό εισόδημα είναι ο καθρέφτης του βιοτικού επιπέδου, από το οποίο και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό το επίπεδο ευημερίας.

---

<sup>18</sup> Βλ. Σ. Λώλου «Οι ελληνικές περιφέρειες. Οικονομική σύγκλιση και συνοχή», 2009, σελ.17-18.



Υπάρχουν δύο κατηγορίες θεωρητικών υποδειγμάτων σχετικά με την πρόβλεψη για σύγκλιση ή απόκλιση των οικονομιών. Σύμφωνα με την πρώτη κατηγορία είναι πιθανό οι λιγότερο αναπτυγμένες οικονομίες να αναπτύσσονται πιο γρήγορα από τις περισσότερο αναπτυγμένες, ενώ σύμφωνα με τη δεύτερη, είναι δυνατόν αυτή η απόκλιση διαχρονικά να γίνεται όλο και μεγαλύτερη.

Πιο αναλυτικά, η πρώτη κατηγορία εκπροσωπεί τις θέσεις της νεοκλασικής θεωρίας και προβάλλει το νεοκλασικό<sup>19</sup> υπόδειγμα οικονομικής μεγέθυνσης. Σύμφωνα με αυτήν, οι συντελεστές παραγωγής εμφανίζουν μία φθίνουσα απόδοση κατά την παραγωγική διαδικασία και η τεχνολογία είναι σταθερή και προσδιορίζεται εξωγενώς. Εφόσον, σύμφωνα με τις νεοκλασικές υποθέσεις, ο ρυθμός αύξησης του κεφαλαίου κάποια στιγμή μηδενίζεται και παράλληλα και ο ρυθμός ανόδου του κατά κεφαλήν προϊόντος σταθεροποιείται, αυτό σημαίνει ότι η αποδοτικότητα των επενδύσεων περιορίζεται. Έτσι, η οικονομία μακροχρόνια τείνει να αποκτήσει ένα σταθερό ύψος κατά κεφαλήν προϊόντος και άρα να βρεθεί σε μια κατάσταση σταθερής μεγέθυνσης. Καθίσταται εμφανές λοιπόν ότι οικονομίες με συγκλίνοντα χαρακτηριστικά όπως συνθήκες παραγωγής, τεχνολογικό επίπεδο και πληθυσμιακή μεγέθυνση, τείνουν να συγκλίνουν προς το επίπεδο εισοδήματος και ευημερίας που εμφανίζουν. Αντίθετα όταν διαφέρουν ως προς τα παραπάνω και άλλα σχετικά χαρακτηριστικά, τότε η άμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ τους και η σύγκλιση προς την ίδια κατάσταση σταθερής μεγέθυνσης δεν είναι σίγουρο ότι θα συμβεί.

Η θεωρία του τεχνολογικού χάσματος<sup>20</sup> υποστηρίζει όπως και η νεοκλασική θεωρία, ότι μπορεί να υπάρχει οικονομική σύγκλιση μεταξύ περισσότερο και λιγότερο αναπτυγμένων οικονομιών, στηριζόμενη όμως σε διαφορετικά αίτια. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με αυτήν, η μεταφορά τεχνολογιών από τις πρώτες στις δεύτερες μέσω της διεθνούς διάστασης και της προσπελασιμότητας της τεχνολογικής γνώσης μπορεί να ωφελήσει τις δεύτερες αν την απορροφήσουν και την χρησιμοποιήσουν ανάλογα με τις ανάγκες τους, με αποτέλεσμα να συγκλίνουν με τις περισσότερο αναπτυγμένες.

Στον αντίποδα των δύο παραπάνω θεωριών βρίσκονται οι θεωρίες της ενδογενούς μεγέθυνσης<sup>21</sup>. Σύμφωνα με αυτές η τεχνολογική πρόοδος είναι ενδογενώς

---

<sup>19</sup> Του ιδίου, σελ.19.

<sup>20</sup> Του ιδίου, σελ.19.

<sup>21</sup> Του ιδίου, σελ. 20.

προσδιορισμένη, ενώ η έννοια του κεφαλαίου έχει κάτω από την ομπρέλλα της το ανθρώπινο, το δημόσιο και το τεχνολογικό κεφάλαιο. Οι εξωτερικές οικονομίες είναι πολύ σημαντικές για την ανάπτυξη της οικονομίας και προκύπτουν από τη συσσώρευση του κεφαλαίου, με την έννοια που του προσδώθηκε παραπάνω. Ο ρόλος τους λοιπόν είναι αντισταθμιστικός προς τις τυχόν φθίνουσες αποδόσεις των επενδύσεων λόγω της συσσώρευσης κεφαλαίου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η τεχνολογία παραγωγής να εμφανίζει αύξουσες αποδόσεις και αυτό να οδηγεί σε απόκλιση μεταξύ των οικονομιών. Αυτή προκύπτει από τους διαφορετικούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης λόγω των διαφορετικών δυνατοτήτων δημιουργίας ή απορρόφησης νέων τεχνολογιών των οικονομιών, οι οποίες είναι ανάλογες των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών τους. Συνεπώς, οι αποδοτικές επενδύσεις που εξασφαλίζουν συσσώρευση του κεφαλαίου και ο διαφορετικός ρυθμός τεχνολογικής προόδου, που οδηγεί μακροχρόνια σε διαφορές στην οικονομική μεγέθυνση, ερμηνεύονται από τις διαφορές μεταξύ των οικονομιών να δημιουργήσουν ή να υιοθετήσουν νέες τεχνολογίες. Πέραν των διαφοροποιήσεων μεταξύ των οικονομιών στο επίπεδο της τεχνολογικής προόδου, καθοριστικές κρίνονται και οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε μία. Όλοι αυτοί οι παράγοντες ευθύνονται για την τάση απόκλισης μεταξύ τους και για την ανάσχεσή της αναγκαία κρίνεται η άσκηση παρεμβατικής πολιτικής.

Οι πιο πρόσφατες θεωρητικές προσεγγίσεις αναδεικνύουν τη θετική συμβολή των χωρικών εξωτερικών οικονομιών στην επίτευξη σύγκλισης μεταξύ των αποκλινουσών οικονομιών. Σύμφωνα με το υπόδειγμα του Krugman<sup>22</sup> (1991) οι επιχειρήσεις παράγουν προϊόντα που είναι διαφοροποιημένα και εμφανίζουν αύξουσες αποδόσεις κλίμακας, επικρατεί ατελής ανταγωνισμός στις αγορές και κινητικότητα στους συντελεστές παραγωγής. Η κατανομή των δραστηριοτήτων επηρεάζεται από τον γεωγραφικό παράγοντα και από το κόστος μεταφοράς, το οποίο στην περίπτωση που είναι υψηλό έχει ως αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να τείνουν να εγκαθίστανται στις περιφερειακές αγορές και να αποκτούν μονοπωλιακό χαρακτήρα. Στην αντίθετη περίπτωση, η μείωσή του έχει ως αποτέλεσμα οι επιχειρήσεις να συγκεντρώνονται στις μεγαλύτερες αγορές όπου επικρατούν οικονομίες συγκέντρωσης, ενώ ταυτόχρονα δε διακινδυνεύουν να χάσουν τις απομακρυσμένες αγορές. Το χαμηλό μεταφορικό κόστος, σε συνδυασμό με διαφοροποίηση προϊόντων

---

<sup>22</sup> Του ιδίου, σελ. 21.

και τιμών αποτελούν ευνοϊκές συνθήκες για την ανάπτυξη χωρικής συγκέντρωσης και άρα για τις κεντρικές περιοχές με ικανό μέγεθος και απόσταση από μεγάλες περιοχές, ενώ λειτουργούν εις βάρος των περιοχών που δεν εμφανίζουν αυτά τα χαρακτηριστικά. Παρ' όλη αυτή τη γενική τάση που επικρατεί, συμβαίνει να εμφανίζονται και αντίρροπες δυνάμεις, οι οποίες προκύπτουν από τη συμφόρηση που προκαλεί η μεγάλη συγκέντρωση δραστηριοτήτων στις κεντρικές περιοχές, με αποτέλεσμα την αύξηση των μισθών, την άνοδο των τιμών της γης και κατά συνέπεια του κόστους διαβίωσης. Αυτό μπορεί να έχει ως συνέπεια η υψηλή χωρική συγκέντρωση να οδηγήσει σε πολύ διαφορετικές καταστάσεις σταθερής μεγέθυνσης, με τα ενδεχόμενα σύγκλισης ή απόκλισης να είναι εξίσου πιθανά.

Από τα παραπάνω γίνεται εμφανές ότι η θεωρία οικονομικής μεγέθυνσης μπορεί να παρέχει προβλέψεις σχετικά με την εξέλιξη της δυναμικής της παραγωγής και να εντοπίσει τους παράγοντες και τους μηχανισμούς που μπορούν να προκαλέσουν τη σύγκλιση ή την απόκλιση των οικονομιών. Ωστόσο, πρόκειται για απλές προβλέψεις, οι οποίες δεν πρέπει να λαμβάνονται ως θέσφατα.

#### **4. Περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα ιδιόμορφο μόρφωμα που βρίσκεται σε ένα ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ μιας διεθνούς και μιας κρατικής υφής οντότητας<sup>23</sup>. Αποτελεί μια μοναδική οικονομική και πολιτική ένωση 27 ευρωπαϊκών χωρών, που όλες μαζί καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος της ευρωπαϊκής ηπείρου<sup>24</sup>. Ωστόσο, 60 περίπου χρόνια μετά τη σύσταση των πρώτων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εξακολουθεί να απέχει από το να αποτελεί ένα ενιαίο σύνολο και αυτό οφείλεται στην ύπαρξη πολλών περιφερειακών διαφορών που εντοπίζονται μέσα στα σύνορά της. Αναπτυξιακές διαφορές<sup>25</sup> με τη μορφή διαφορών στην πληθυσμιακή πυκνότητα, στις ευκαιρίες απασχόλησης, στα επίπεδα εισοδήματος, στο μεταναστευτικό ισοζύγιο, στην οικονομική διάρθρωση και τα οικονομικά πρότυπα, είναι κάποιες από αυτές, οι οποίες εμφανίζονται τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Ωστόσο, παρατηρείται ότι οι ανισότητες σε επίπεδο περιφερειών στο σύνολο της Ένωσης είναι μεγαλύτερες από αυτές που εμφανίζονται στο εσωτερικό των κρατών. Αυτό οφείλεται

<sup>23</sup> Βλ. Δ. Παπαγιάννη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 5<sup>η</sup> έκδ., 2016, σελ. 82.

<sup>24</sup> [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_el) (Τελευταία πρόσβαση: 05/02/2020).

<sup>25</sup> Βλ. Ο. Γιώτη-Παπαδάκη «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», 2010, σελ. 208-211.

κυρίως στο γεγονός ότι τα κράτη εμφανίζουν διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης, διαφορετική οικονομική διάρθρωση και επίπεδο υποδομών, διαφορετικής εκπαίδευσης ανθρώπινο δυναμικό και διαφορετικής απόδοσης διοικητικό σύστημα. Η διεύρυνση της Ένωσης και η προσθήκη περισσότερων κρατών ως μέλη του ενωσιακού οικοδομήματος φαίνεται πως επιδείνωσε τις οικονομικές ανισότητες, με αποκορύφωμα τη μεγαλύτερη έως τώρα διεύρυνση στην ιστορία της, με 10 χώρες, στην πλειοψηφία τους από την Κεντρική Ανατολική Ευρώπη, το 2004. Πρόκειται για χώρες των οποίων το αναπτυξιακό επίπεδο ήταν κατά πολύ χαμηλότερο από τον κοινοτικό μέσο όρο, γεγονός που δημιούργησε ανισότητες οι οποίες δεν είναι δυνατόν να επιλυθούν αυτόματα με την πάροδο του χρόνου. Ακόμα και το αισιόδοξο σενάριο, το οποίο υποστηρίζει ότι με το πέρας του χρόνου ενδεχομένως να ισοροπήσουν οι δυνάμεις της αγοράς, χωρίς άσκηση περιφερειακής πολιτικής, κρίνεται μάλλον απίθανο να οδηγήσει σε λύση των προβλημάτων καθότι το απαιτούμενο χρονικό διάστημα θα ήταν πολύ μεγάλο, ακόμα και σε επίπεδο κράτους, πόσω μάλλον σε ενωσιακό επίπεδο. Την κατάσταση επιδεινώνει ακόμα περισσότερο η δυναμική της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, της οποίας τα οικονομικά οφέλη δεν έχουν ομοιόμορφη διασπορά στις ευρωπαϊκές περιφέρειες και τείνουν να ευνοούν τις περισσότερο αναπτυγμένες, εις βάρος των λιγότερο αναπτυγμένων.

Με την εισαγωγή του ευρώ στην ΕΕ και την έλευση της οικονομικής κρίσης τα επόμενα χρόνια, η σύγκλιση<sup>26</sup> που για χρόνια είχαν σε μεγάλο βαθμό επιτύχει τα ευρωπαϊκά κράτη, υποχώρησε και οδήγησε στο φαινόμενο μιας Ευρώπης πολλών ταχυτήτων. Ενδεικτικά, η σύγκλιση της Ελλάδας προς την Ευρώπη των 15 ήταν 48,3% το 2016, γυρίζοντας στα επίπεδα σύγκλισης που βρισκόταν το 1991, 25 χρόνια πριν. Ωστόσο, πριν την κρίση είχε φτάσει στο 75%. Σύγκλιση όμως δε σημαίνει απόλυτα εναρμονισμένη εξέλιξη, αλλά μία προσπάθεια μείωσης όσο το δυνατόν περισσότερο του χάσματος. Η πρόταση για μια Ευρώπη με δύο ή περισσότερες ταχύτητες, θεσμικά κατοχυρωμένες, δεν αποτελεί ουσιαστική λύση, καθώς θα επηρεάσει την εξέλιξη, την πειστικότητα και τη δύναμη της Εύρωπης και κάθε χώρας ξεχωριστά.

Αναγκαία λοιπόν κρίνεται η χάραξη περιφερειακής πολιτικής για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων, η οποία μοιράζεται κοινούς στόχους με την κοινωνική

---

<sup>26</sup> Βλ. *Τ. Γιαννίτση* «Η Ελλάδα και η Ευρώπη των ταχυτήτων», σε «Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Ελλάδα και ο κόσμος. 60 χρόνια από τις Συνθήκες της Ρώμης 1957-2017», (Επιμ. Σ. Ντάλλης), 2018, σελ. 109-110.

πολιτική, όπως είναι ο σεβασμός στην αρχή της ισότητας ως προς τη διανομή του εισοδήματος και της αποτελεσματικότητας ως προς την επίτευξη ενός ικανοποιητικού βαθμού αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων. Η υποαπασχόληση των ανθρώπινων πόρων έχει οικονομικές αλλά και κοινωνικές προεκτάσεις, συνεπώς προσδίδει και μια ηθική διάσταση στη συγκεκριμένη πολιτική.

Με την πάροδο του χρόνου και την επίδραση οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, τα προβλήματα διαφοροποιούνται από κράτος σε κράτος, συνεπώς μεταβάλλονται και οι επιμέρους σκοποί της περιφερειακής πολιτικής. Ωστόσο, κύριες στοχεύσεις της αποτελούν διαχρονικά η πρόληψη έναντι της υποαπασχόλησης των πόρων, η επιδίωξη της άριστης κατανομής τους και ταυτόχρονα η επίτευξη ενός υψηλού ρυθμού μεγέθυνσής τους. Επίσης, στόχο για την επίτευξη της οικονομικής ολοκλήρωσης αποτελεί η ανάπτυξη των κρατών μελών της ΕΕ σύμφωνα με το συγκριτικό παραγωγικό τους πλεονέκτημα, ώστε να υπάρξει μια συνολική αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας, να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή και η συμμετοχή στην Ένωση να αποβεί επωφελής για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες.

Η Ένωση είναι φορέας άσκησης της περιφερειακής πολιτικής με αποτέλεσμα, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κριτήριο για το χαρακτηρισμό μιας περιφέρειας ως λιγότερο αναπτυγμένης και σε υστέρηση να αποτελεί η απόκλιση των εξεταζόμενων κάθε φορά μεταβλητών από τον κοινοτικό και όχι τον εθνικό μέσο όρο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα κάποιες περιφέρειες που δε χαρακτηρίζονται προβληματικές με βάση τα εθνικά δεδομένα, να παρουσιάζουν τιμές μεταβλητών οι οποίες να απέχουν από το συνολικό επίπεδο της Ένωσης. Για παράδειγμα<sup>27</sup> το 1985 ο νομός Αττικής, ο οποίος παρήγαγε το 38,22% του συνολικού ΑΕΠ της Ελλάδας και άρα αποτελούσε μια αναπτυγμένη περιφέρεια για τα εθνικά δεδομένα, κρίθηκε επιλέξιμη χρηματοδότησης από τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα της Κοινότητας, που σημαίνει ότι για τα κοινοτικά δεδομένα αποτελούσε μία λιγότερο αναπτυγμένη περιφέρεια.

Ωστόσο, πέραν του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου, ως σημαντικός φορέας άσκησης περιφερειακής πολιτικής αναδεικνύεται και το υποεθνικό επίπεδο, το επίπεδο των εθνικών περιφερειών τοπικά. Αυτές με την πάροδο των χρόνων φαίνεται να εντείνουν τη δραστηριοποίησή τους για την επίτευξη υψηλότερου επιπέδου ανάπτυξης και αναπτύσσουν τοπικές πολιτικές, οι οποίες ενισχύονται από

---

<sup>27</sup> Βλ. Ο. Γιώτη-Παπαδάκη, ό.π., σελ. 210.

την ΕΕ στο πλαίσιο της εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με τη θεσμοθέτηση της «εταιρικής σχέσης» μεταξύ της Ένωσης και των εθνικών περιφερειών, από το 1989 και μετά, επισφραγίστηκε η εμπλοκή τους στη χάραξη και εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Κατ' αυτό τον τρόπο η αναπτυξιακή διαδικασία κινητοποιείται «εκ των κάτω», δίνοντας τη δυνατότητα στις τοπικές πολιτικές, που βρίσκονται εγγύτερα στα εκάστοτε περιφερειακά προβλήματα και έχουν καλύτερη εικόνα των τοπικών ιδιαιτεροτήτων, να προωθήσουν με πιο αποτελεσματικό τρόπο το ενδογενές παραγωγικό δυναμικό.

Κατά την ίδρυση των πρώτων ευρωπαϊκών κοινοτήτων, τα ιδρυτικά μέλη δεν εμφάνιζαν σημαντικές περιφερειακές αποκλίσεις μεταξύ τους και με την πάροδο του χρόνου και ως τα μέσα της δεκαετίας του 1960 οι ανισότητες<sup>28</sup> μειώθηκαν κι άλλο. Κατά την περίοδο της σύγκλισης τα ποσοστά ανεργίας και πληθωρισμού ήταν χαμηλά, οι τιμές του συναλλάγματος σταθερές και ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης έφτασε το 5%. Η ταχεία ανάπτυξη συνοδεύτηκε και από αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Κοινότητα και όλα έβαιναν καλά έως τη δεκαετία του 1970, όπου οι δύο πετρελαϊκές κρίσεις που έλαβαν χώρα εκείνη την περίοδο επιβράδυναν τους ρυθμούς ανάπτυξης στο 1-2% κατ' έτος. Ο βαθμός αναμιογένειας μεγάλωσε με το διπλασιασμό των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, με αποκλίσεις στο ΑΕγχΠ ανά κάτοικο, που κυμαίνονταν από 131 για το Λουξεμβούργο, 55 για την Πορτογαλία και 57 για την Ελλάδα. Αντίστοιχα, σημειώθηκαν διακυμάνσεις και στα ποσοστά ανεργίας, με το Λουξεμβούργο να εμφανίζει 2,5%, ενώ στον αντίποδα η Ισπανία να εμφανίζει 21,5%. Σε περιφερειακό επίπεδο ωστόσο, εντός των κρατών μελών, οι αποκλίσεις ήταν ακόμα πιο σοβαρές. Χαρακτηριστικά, εκείνη την περίοδο, σε 12 από τις ευρωπαϊκές περιφέρειες, όπου διέμενε συνολικά το 6% του πληθυσμού της Κοινότητας το εισόδημα εμφανιζόταν κατά 15-25% κατώτερο του κοινοτικού μέσου όρου.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 οι ανισότητες μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών μεγαλώνουν ακόμα περισσότερο. Οι 10 λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες εμφάνιζαν μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα κατώτερο από το 1/3 του αντίστοιχου των 10 περισσότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι τελευταίες να έχουν ποσοστό ανεργίας μόνο 2,5% ενώ οι πρώτες 22%, με ιδιαίτερα αρνητικές συνέπειες στην κοινωνική συνοχή σε υπερεθνικό επίπεδο.

---

<sup>28</sup> Της ίδιας, σελ. 211-213.

Ανισότητες παρουσιάστηκαν και στις τάσεις δημογραφικής εξέλιξης και στα μεταναστευτικά ρεύματα, που αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την εξέλιξη του εργατικού δυναμικού στις περιφέρειες. Αίτια για την πρόκλησή τους αποτέλεσαν οι διαφορές στο επίπεδο καινοτομίας, στα ποσοστά εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού και στην επάρκεια των υποδομών, καθώς και στους όρους πίστωσης και στο φορολογικό πλαίσιο. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 εμφανίστηκε μία τάση σύγκλισης στο κατά κεφαλήν εισόδημα των κρατών μελών στις χώρες της συνοχής, δηλαδή σε Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα και Ιρλανδία, αλλά σε επίπεδο περιφέρειας εξακολούθησαν να υπάρχουν ανισότητες, ώστε στις 25 περισσότερο αναπτυγμένες ευρωπαϊκές περιφέρειες το εισόδημα αυξήθηκε από 140% σε 142% του μέσου όρου της Ένωσης, την ίδια στιγμή που στις λιγότερο αναπτυγμένες αυξήθηκε από 53% σε 55%. Αντίστοιχα, οι περιφέρειες με τα χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας βελτίωσαν κι άλλο τις επιδόσεις τους, ενώ αυτές με τα υψηλότερα εμφάνισαν ακόμα μεγαλύτερη επιδείνωση.

Λίγο πριν την εκπνοή του 20<sup>ου</sup> αιώνα οι ευρωπαϊκές περιφέρειες συγκλίνουν γενικά με υψηλούς ρυθμούς ως προς το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και της παραγωγής τους. Στις φτωχότερες περιφέρειες το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε από 52% σε 59% του κοινοτικού μέσου όρου και σε επίπεδο κράτους, στις χώρες της συνοχής, από 65% σε 76,5% του κοινοτικού μέσου όρου. Ωστόσο τα επίπεδα ανεργίας αυξάνονται, για τις περιφέρειες με τις καλύτερες επιδόσεις σε 3,6% και γι' αυτές με τις χειρότερες σε 28,1%. Αυτό είναι αποτέλεσμα των σημαντικών διαφορών στη διάρθρωση<sup>29</sup> της απασχόλησης μεταξύ των περιφερειών. Υπάρχουν μεγάλα αστικά κέντρα, τα οποία εμφανίζουν μεγάλη συγκέντρωση υπηρεσιών με ικανοποιητικές επιδόσεις στο ΑΕΠ και την απασχόληση, βιομηχανικές περιφέρειες, οι οποίες εμφανίζουν μεγάλη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων σε πόλεις μεσαίου μεγέθους και αγροτικές περιφέρειες, οι οποίες εμφανίζουν υψηλά ποσοστά απασχόλησης στον γεωργικό τομέα. Επίσης, υπάρχουν και περαιτέρω διαφοροποιήσεις στα επίπεδα ανάπτυξης, στην απασχόληση και την παραγωγικότητα εντός αυτών των διαφορετικά διαρθρωμένων περιφερειών, οι οποίες δημιουργούν διαφορετικές ανάγκες, για την κάλυψη των οποίων απαιτείται η χάραξη και υλοποίηση διαφορετικών πολιτικών. Σε αυτή την περίπτωση, η εφαρμογή της

---

<sup>29</sup> Της ίδιας, σελ. 212.

περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ έχει αποβεί ωφέλιμη σε σημαντικό βαθμό, καθώς από τα αποτελέσματά της φαίνεται ότι ο ρυθμός σύγκλισης έχει αυξηθεί.

## **5. Η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή**

Τον Οκτώβριο του 2017 η Επιτροπή δημοσίευσε την 7<sup>η</sup> έκθεση<sup>30</sup> για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ. Σύμφωνα με αυτήν, με την έναρξη της ανάκαμψης της ΕΕ μετά την ύφεση 2008, οι περιφερειακές ανισότητες εμφανίζουν μείωση, δεδομένου ότι οι χώρες με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ εμφανίζουν τους υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης. Συγκεκριμένα η συρρίκνωση των ανισοτήτων αφορά τα ποσοστά απασχόλησης και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ<sup>31</sup>. Στον τομέα της απασχόλησης, το ποσοστό για τα άτομα ηλικίας 20-64 ετών στην ΕΕ έφτασε το 71%, χρειάζεται ωστόσο να καταβληθεί περαιτέρω προσπάθεια για να φτάσει στο στόχο του 75%, που έχει τεθεί στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Το ποσοστό ανεργίας για το σύνολο της ΕΕ μειώθηκε από 10,9% το 2013, σε 7,7% το 2017, ωστόσο δεν έχει φτάσει ακόμα στα προ κρίσης επίπεδα του 7%. Αξίζει να σημειωθεί ότι παρότι οι περιφερειακές ανισότητες ως προς την ανεργία δεν έχουν μειωθεί σημαντικά, έχουν όμως σταματήσει να διευρύνονται και αυτό αποτελεί ένα θετικό μήνυμα για την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης. Παράλληλα, η υπεροχή των θανάτων έναντι των γεννήσεων, σε συνδυασμό με το κύμα μεταναστών και προσφύγων που εισήλθε στην Ένωση την τελευταία δεκαετία, είχε ως αποτέλεσμα αυξημένη κινητικότητα στον περιφερειακό πληθυσμό, είτε για την εύρεση καλύτερων ευκαιριών απασχόλησης, είτε για την αντιμετώπιση της τοπικής ανεργίας και της φτώχειας που εντοπίζεται σε υστερούσες περιφέρειες και αυτό οδήγησε τελικά σε ταχεία πληθυσμιακή αύξηση ορισμένων περιφερειών έναντι άλλων οι οποίες εμφανίζουν πληθυσμιακή συρρίκνωση.

---

<sup>30</sup> Βλ. COM (2017) 583 τελικό (9.10.2017) – Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Η περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το μέλλον μας: Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή», σελ. 2-21.

<sup>31</sup> Βλ. και Α. Κοκκίνου «Περιφερειακός Σχεδιασμός και Βιώσιμη ανάπτυξη: η μελέτη περίπτωσης των ελληνικών περιφερειών», σε «Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης», Τομος IV, (1), 2013, σελ. 67.



Οι μεγάλες πόλεις της ΕΕ εμφανίζονται πιο αποδοτικές σε επίπεδο ενέργειας και χρήσης γης, ωστόσο έχουν υψηλά επίπεδα ατμοσφαιρικής ρύπανσης, που είναι επιζήμια για την ανθρώπινη υγεία. Με την εφαρμογή ολοκληρωμένων αναπτυξιακών στρατηγικών μπορούν να βελτιωθούν οι αστικές μεταφορές, μειώνοντας την κυκλοφοριακή συμφόρηση και τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και συνδέοντας τις υποβαθμισμένες γειτονιές.

Οι δημόσιες επενδύσεις εμφανίζουν χαμηλά ποσοστά στις πληγείσες από την κρίση χώρες, οπότε απαιτείται αφενός η ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και των συνδέσεων με αυτό και η εξασφάλιση της πρόσβασης όλων των ευρωπαϊκών νοικοκυριών στις βασικές ευρυζωνικές υπηρεσίες, αφετέρου η εφαρμογή μιας πολιτικής που θα συνδέει τις επιχειρήσεις, τα ερευνητικά κέντρα και τις εξειδικευμένες επιχειρηματικές υπηρεσίες στο σύνολο των περιφερειών, για τη βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της μείωσης του χάσματος δεξιοτήτων και έτσι τη μείωση της φτώχειας, της νεανικής ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στον τομέα του περιβάλλοντος έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στο σύνολο της Ένωσης. Απαιτείται τώρα εντατικοποίηση των προσπαθειών ώστε να επιτευχθούν οι επιμέρους στόχοι που αφορούν τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, την αύξηση της ενεργειακής απόδοσης, τη βελτίωση της ποιότητας του αέρα και, σε ορισμένα κράτη μέλη, της καλύτερης επεξεργασίας των λυμάτων.

Στο επίπεδο της διασυνοριακής συνεργασίας, παρά την εξάλειψη πολλών κανονιστικών φραγμών, συναντώνται ακόμη εμπόδια στα σύνορα, αναφορικά με την κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και ιδεών. Με την άρση τους αναμένεται η τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης και η βελτίωση της πρόσβασης στις υπηρεσίες των σχετικών περιφερειών.

Η παραγωγικότητα και η απασχόληση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και χώρες μπορούν να αυξηθούν μέσω της πραγματοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες σκοπό τους θα έχουν τη βελτίωση του ανταγωνισμού, του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων, των αγορών εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις οφείλουν να συνδυαστούν και με τις ανάλογες κανονιστικές και διοικητικές μεταβολές και για να γίνει αυτό πρέπει να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια των δημόσιων θεσμικών οργάνων. Αυτό σε συνδυασμό με την αύξηση της αποτελεσματικότητας των δικαστικών συστημάτων θα

έχει ως αποτέλεσμα την τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης και την αύξηση του αντίκτυπου της πολιτικής συνοχής στις περιφέρειες της ΕΕ.

Η χρηματοδότηση της διασυνοριακής συνεργασίας στο εξής θα πρέπει να στοχεύσει σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας και να επιλύσει διασυνοριακά ζητήματα, όπως για παράδειγμα την ύπαρξη κενών και την έλλειψη σύνδεσης σε διάφορους τομείς πολιτικής, μεταξύ αυτών και των μεταφορών. Η από κοινού διαχείριση κοινών δημόσιων υπηρεσιών σε γειτονικές παραμεθόριες περιοχές και η ανάπτυξη των αναγκαίων θεσμών θα συμβάλλει με καίριο τρόπο στην ευρωπαϊκή περιφερειακή ολοκλήρωση.

## **6. Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ**

Η πολιτική συνοχής<sup>32</sup> ή περιφερειακή πολιτική της ΕΕ αποτελεί έναν σημαντικό μηχανισμό αναδιανομής των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού, με σκοπό την ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της. Πρόκειται για μια πολιτική, η οποία με αφετηρία το αίτημα της Συνθήκης της Ρώμης (1957) για την επίτευξη μιας αρμονικής ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου, εξελίχθηκε στην πορεία σε μέσο για την επίτευξη οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, σύμφωνα με το κείμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας (2009). Πρόκειται για μια εμβληματική πολιτική, η οποία από το 1989 και μετά εντάχθηκε σε πολυετείς προγραμματικές περιόδους και χρηματοδοτήθηκε από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Αυτή τη στιγμή βρισκόμαστε στο τέλος της υλοποίησης της πέμπτης προγραμματικής περιόδου, 2014-20. Οι προηγούμενες τέσσερις, που έχουν ολοκληρωθεί, έλαβαν χώρα τα έτη 1989-93, 1994-99, 2000-06 και 2007-13. Κατά τη διάρκειά τους δέχθηκαν οικονομικές ενισχύσεις, μέσω συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, αφενός οι χώρες συνοχής, δηλαδή η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Ισπανία και η Ελλάδα, αφετέρου αρκετές από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της Ένωσης. Κύριο σκοπό της περιφερειακής πολιτικής<sup>33</sup> της ΕΕ αποτελεί διαχρόνικα λοιπόν η αντιμετώπιση των περιφερειακών προβλημάτων, που προκύπτουν από τη μη ισόρροπη ανάπτυξη στο εσωτερικό της και η αποκατάσταση αυτής μέσω της εκμετάλλευσης των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων που εμφανίζει κάθε περιφέρειά της.

<sup>32</sup> Βλ. Γ. Πετράκου-Γ. Ψυχάρη, ό.π., σελ. 481-483.

<sup>33</sup> Βλ. Α. Κοκκίνου, ό.π., σελ. 67.

Κατά την περίοδο 1989-1993 ως κεντρικός στόχος ορίστηκε η εδραίωση μιας ενιαίας αγοράς και η προετοιμασία των κρατών μελών για την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς και την ελεύθερη μετακίνηση εργαζομένων, κεφαλαίων και εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Ένωσης. Κατά την περίοδο 1994-1999 προτεραιότητα αποτέλεσε η προετοιμασία των χωρών για τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και την εισαγωγή του ευρώ, ως κοινού νομίσματος. Κατά την περίοδο 2000-2007 έλαβε χώρα η μεγαλύτερη διεύρυνση της ΕΕ μέχρι σήμερα, με συνολικά δώδεκα χώρες, στην πλειοψηφία τους από την πρώην Ανατολική Ευρώπη, ως μία πράξη επανασύνδεσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος μετά τις καταστροφικές συνέπειες του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Κατά την περίοδο 2007-2013 κεντρική επιδίωξη αποτέλεσε να γίνει η Ευρώπη η πιο ανταγωνιστική οικονομία της γνώσης. Πρόκειται για την περίοδο υλοποίησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, 2014-2020, υλοποιείται η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» για μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

Στον παρακάτω πίνακα<sup>34</sup> παραθέτονται τα στοιχεία της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014-2020:

Περιεχόμενο της πολιτικής			
<b>Εστίαση της πολιτικής</b> (στόχοι/ μέσα)	<b>Γενικοί στόχοι:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Διαπεριφερειακή σύγκλιση</li> <li>• Κοινωνική συνοχή</li> <li>• Εδαφική συνοχή</li> <li>• Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς</li> <li>• Αναβάθμιση ανταγωνιστικότητας της ΕΕ</li> </ul>	<b>Επιχειρησιακοί στόχοι:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Σύγκλιση περιφερειών υπό αναπτυξιακή υστέρηση</li> <li>• Σύγκλιση χωρών υπό αναπτυξιακή υστέρηση</li> <li>• 5 στόχοι «Ευρώπης 2020»</li> <li>• 11 θεματικοί στόχοι</li> <li>• 3 οριζόντιοι στόχοι</li> </ul>	<b>Ειδικοί όροι:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Αναβάθμιση υποδομών</li> <li>• Κατάριση ανθρώπινου δυναμικού</li> <li>• Καταπολέμιση κοινωνικού αποκλεισμού</li> <li>• Ενίσχυση της επιχειρηματικότητας</li> <li>• Θεματική συγκέντρωση των πόρων των ΕΔΕΤ</li> <li>• Χρηστή οικονομική διακυβέρνηση</li> </ul>
	<b>Οργανωτικές αρχές:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Προγραμματισμός</li> <li>• Συγκέντρωση</li> <li>• Εταιρική σχέση</li> <li>• Προσθετικότητα</li> <li>• Αποτελεσματική διαχείριση</li> </ul>	<b>Μηχανισμοί:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ΕΔΕΤ, (εθνικές) δημόσιες επενδύσεις, ιδιωτικές επενδύσεις</li> <li>• Συντονισμός με: εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές, διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις</li> </ul>	<b>Παραμετροποιήσεις:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο</li> <li>• Εταιρικά Σύμφωνα</li> <li>• Επιχειρησιακά Προγράμματα</li> <li>• Μεγάλα έργα</li> <li>• Αιρεσιμότητες</li> <li>• Εθνικές Στρατηγικές (RIS3), Εθνικές Στρατηγικές (RIS3, ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση κλπ.)</li> </ul>

<sup>34</sup> Βλ. Γ. Ανδρέου «Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: μια πολιτική σε αναζήτηση ταυτότητας», σε «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος.» Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, (Επιμ. Σ. Βέρνυ, Α. Κόντης), 2017, σελ. 508.

Τα διαρθρωτικά ταμεία και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων αποτελούν τα κύρια χρηματοδοτικά μέσα, με τα οποία υλοποιείται η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ. Στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου διατυπώνονται οι ειδικοί κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των ταμείων. Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, στο εξής ΕΔΕΤ, είναι:

α) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ),

β) το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και

γ) το Ταμείο Συνοχής,

τα οποία αποτελούν τα διαρθρωτικά ταμεία και

α) το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και

β) το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ),

τα οποία αποτελούν τα επενδυτικά ταμεία και λειτουργούν βάσει ενός κοινού πλαισίου, το οποίο ορίζεται από τους κανονισμούς της ΕΕ.

Τα τρία διαρθρωτικά ταμεία χρηματοδοτούν την Πολιτική Συνοχής, το ΕΓΤΑΑ την Κοινή Αγροτική Πολιτική και το ΕΤΘΑ την Κοινή Αλιευτική Πολιτική.

Για να είναι μια περιφέρεια επιλέξιμη για χρηματοδότηση μέσω των ΕΔΕΤ, προτεραιότητα αποτελεί το επίπεδο ανάπτυξής της. Πρώτες έρχονται οι περιφέρειες με επίπεδο ανάπτυξης κάτω του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Ειδικά αναφορικά με το Ταμείο Συνοχής, το οποίο παρέχει χρηματοδότηση για περιβαλλοντικά έργα και έργα υποδομών και μεταφορών, επιλέξιμες είναι πρωτίστως οι χώρες με επίπεδο ανάπτυξης μικρότερο του 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

## **7. Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»**

Στόχος της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»<sup>35</sup> είναι η υποστήριξη της οικονομικής ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση, μέσω ορισμένων μεταρρυθμίσεων. Αυτό θα αποτελέσει το κλειδί για να τεθεί και πάλι η Ένωση σε αναπτυξιακή τροχιά και να δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας μέχρι το 2020. Η Στρατηγική λαμβάνει υπόψη της:

---

<sup>35</sup> COM (2010) 2020 τελικό (3.3.2010) – Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

- την αντιμετώπιση των δομικών αδυναμιών της οικονομίας της ΕΕ,
- την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων,
- τις μακροπρόθεσμες προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης,
- την πίεση λόγω περιορισμένων πόρων και
- την γήρανση του πληθυσμού.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» στοχεύει στο να αποκτήσει η ΕΕ ανάπτυξη που θα είναι:

- έξυπνη,
- βιώσιμη και
- χωρίς αποκλεισμούς

Έξυπνη ανάπτυξη είναι αυτή η οποία βασίζεται στην προώθηση της γνώσης και της καινοτομίας. Βιώσιμη ανάπτυξη είναι αυτή που βασίζεται στην προώθηση μιας οικονομίας πιο πράσινης, πιο ανταγωνιστικής και στην οποία οι πόροι χρησιμοποιούνται με τον πλέον αποδοτικό τρόπο. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς είναι αυτή που στοχεύει στην αύξηση της απασχόλησης και στην ενίσχυση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

Μέχρι το 2020 πρέπει να έχουν υλοποιηθεί πέντε βασικοί στόχοι:

1. το ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού από 20 έως 64 ετών να έχει αυξηθεί τουλάχιστον στο 75%,
2. στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης να πραγματοποιηθούν επενδύσεις της τάξεως του 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος,
3. οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου να μειωθούν τουλάχιστον κατά 20 %, το ποσοστό αξιοποίησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας να αυξηθεί κατά 20 % και αντίστοιχα το ποσοστό της ενεργειακής απόδοσης να αυξηθεί κι αυτό κατά 20%,
4. το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα τη σχολική εκπαίδευση να διαμορφωθεί σε λιγότερο από 10 % και παράλληλα να αυξηθεί το ποσοστό των πτυχιούχων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης τουλάχιστον κατά 40 % και
5. ο αριθμός των ανθρώπων που απειλούνται από τη φτώχεια ή τον κοινωνικό αποκλεισμό να μειωθεί κατά 20 εκατομμύρια.

Για την υποστήριξη των παραπάνω στόχων έχουν οριστεί 7 εμβληματικές πρωτοβουλίες, οι οποίες πρόκειται να υλοποιηθούν τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και στο εσωτερικό των χωρών της ΕΕ και είναι:

- η Ένωση καινοτομίας,
- η Νεολαία σε κίνηση,
- το Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη,
- η πρωτοβουλία «Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους»,
- η πρωτοβουλία «Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης»,
- η Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας και
- η Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας.

Στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής θετικά συμβάλουν και η ενιαία αγορά, ο προϋπολογισμός της ΕΕ και η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική. Η υλοποίηση της πραγματοποιείται μέσω γενικών κατευθυντήριων γραμμών οικονομικής πολιτικής των χωρών της ΕΕ και της ΕΕ (Σύσταση (ΕΕ) 2015/1184 του Συμβουλίου) και κατευθυντήριων γραμμών για τις πολιτικές απασχόλησης των χωρών της ΕΕ, βάσει της Απόφασης (ΕΕ) 2015/1848 του Συμβουλίου. Οι στόχοι της Στρατηγικής πρέπει να μετατραπούν από τις χώρες της ΕΕ σε εθνικούς στόχους και για την παρακολούθηση αυτής της διαδικασίας οικειοποίησης προβαίνουν σε δημοσίευση των εθνικών μεταρρυθμιστικών τους προγραμμάτων τον Απρίλιο κάθε έτους. Στο πλαίσιο αυτών των προγραμμάτων καθορίζονται οι δράσεις που αναλαμβάνουν οι χώρες για την επίτευξη των συγκεκριμένων εθνικών στόχων. Η εκπόνηση των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων και η εφαρμογή τους απαιτεί τη συμμετοχή όλων των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών, οι οποίες οφείλουν να εφαρμόζουν την εταιρική σχέση, σε συνδυασμό με τη στενή σύνδεση των κοινοβουλίων. Σημαντική κρίνεται επίσης και η συμβολή των κοινωνικών εταίρων καθώς και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών. Μέσα από μια διαδικασία διαρκούς διαβούλευσης μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης, οι προτεραιότητες της Ένωσης φτάνουν πιο κοντά στους πολίτες, ενισχύοντας την αξία της συμμετοχικής δημοκρατίας, ενώ ταυτόχρονα επιτυγχάνεται η απαραίτητη ανάληψη ευθύνης για την υλοποίηση της στρατηγικής για την Ευρώπη 2020. Για την παρακολούθηση της

προόδου είναι υπεύθυνη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία καταρτίζει ετήσια επισκόπηση ανάπτυξης, αξιολογεί τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα των χωρών της ΕΕ και διατυπώνει συγκεκριμένες συστάσεις για κάθε χώρα.

## 8. Η Επιτροπή των Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) αποτελεί ένα συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ, το οποίο ιδρύθηκε από τη συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>36</sup>, με σκοπό την ενίσχυση της φωνής των ευρωπαϊκών περιφερειών στην Ένωση, οι οποίες είχαν αναδειχθεί σε βασικές μονάδες οικονομικής δραστηριότητας και πολιτικής ισχύος. Συστήθηκε το 1994 και αποτελείται από εκπροσώπους των αρχών της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης της ΕΕ. Ο ρόλος<sup>37</sup> της είναι γνωμοδοτικός σε θέματα σχετικά με την περιφερειακή πολιτική, το περιβάλλον, την εκπαίδευση και τις μεταφορές και η γνώμη της πρέπει να ζητείται πριν τη λήψη σχετικών με αυτά τα θέματα αποφάσεων από την Ένωση. Τα μέλη της, που μπορεί να είναι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των δημοτικών ή περιφερειακών αρχών, αρχηγοί περιφερειακών κυβερνήσεων ή δήμαρχοι πόλεων, επιλέγονται από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, αλλά ασκούν το έργο τους με πλήρη πολιτική ανεξαρτησία. Το Συμβούλιο<sup>38</sup> της ΕΕ είναι αρμόδιο για το διορισμό τους και η θητεία τους είναι τετραετής και ανανεώσιμη. Η ΕτΠ εκλέγει πρόεδρο μέσα από τα μέλη της, ο οποίος έχει θητεία 2,5 έτη. Τα μέλη της ανέρχονται σε 350 και ο αριθμός τους είναι αναλογικός του μεγέθους του πληθυσμού κάθε κράτους μέλους της ΕΕ. Τον Απρίλιο του 2019, το Προεδρείο ενέκρινε στρατηγική για την ισορροπημένη, από πλευράς φύλου, συμμετοχή των μελών στις δραστηριότητες της ΕτΠ.

Αποστολή της ΕτΠ είναι να εκφράζει την τοπική και περιφερειακή άποψη για την ευρωπαϊκή νομοθεσία μέσα από την έκδοση γνωμοδοτήσεων σχετικά με προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η τελευταία μαζί με το Συμβούλιο ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ για θέματα που έχουν άμεση σχέση με την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, ή σε όποια άλλη περίπτωση το θεωρήσουν σκόπιμο. Η ΕτΠ μπορεί να

---

<sup>36</sup> Βλ. *Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου* «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.», 2014, σελ. 85-86.

<sup>37</sup> Βλ. *Α. Καρβούνη* «Τα ευρωπαϊκά προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 2008, σελ.26-27.

<sup>38</sup> Βλ. *N. Nugent* «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», γ' έκδοση, (Επιμ. Μ. Μενδρινού), 2012, σελ. 332-333.

εκδίδει γνωμοδοτήσεις και αυτεπάγγελα, οι οποίες διαβιβάζονται στην Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

Οι τομείς στους οποίους ζητείται υποχρωτικά η γνώμη της ΕτΠ είναι:

- η οικονομική και κοινωνική συνοχή, η περιφερειακή πολιτική και τα διαρθρωτικά ταμεία,
- τα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας,
- η δημόσια υγεία,
- η παιδεία, η νεολαία και ο πολιτισμός,
- η πολιτική απασχόλησης, η επαγγελματική κατάρτιση και η κοινωνική πολιτική,
- το περιβάλλον και
- οι μεταφορές.

Η ΕτΠ συμμετέχει μέσω των μελών της σε 6 ειδικευμένες επιτροπές με αποστολή την προετοιμασία των συνόδων της ολομέλειας.

1. Επιτροπή πολιτικής εδαφικής συνοχής (COTER).
2. Επιτροπή οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (ECOS).
3. Επιτροπή αειφόρου ανάπτυξης (DEVE).
4. Επιτροπή πολιτισμού και παιδείας (EDUC).
5. Επιτροπή συνταγματικών υποθέσεων και ευρωπαϊκής διακυβέρνησης (CONST).
6. Επιτροπή εξωτερικών σχέσεων (RELEX).

Η ΕτΠ αποτελεί λοιπόν ένα βήμα στην πορεία για μία όλο και στενότερη ένωση<sup>39</sup> των λαών της Ευρώπης. Στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρεται ότι οι αποφάσεις της ΕτΠ πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη και σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Έτσι η δράση που λαμβάνεται κάθε φορά σε κοινοτικό επίπεδο, πρέπει να ελέγχεται σχετικά με το αν δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες του εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού επιπέδου. Η Ένωση πρέπει να δρα στους τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα μόνο στην περίπτωση που η δράση της πρόκειται να

---

<sup>39</sup> Βλ. *Ε. Μπέσιλα-Βήκα* «Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος 1, β' έκδοση, 2007, σελ. 105-106, 109.



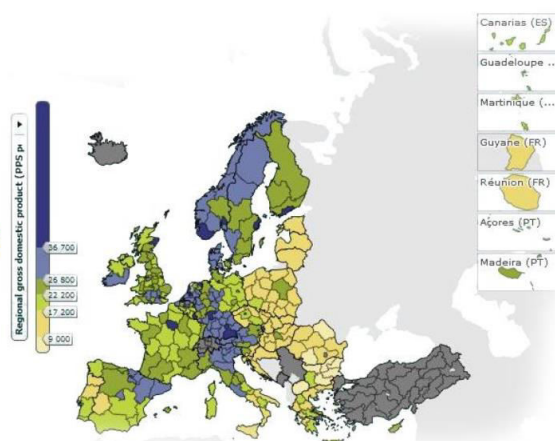
είναι πιο αποτελεσματική από τις αντίστοιχες εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές. Συνεπώς έχει επικουρικό και συμπληρωματικό χαρακτήρα και σχετίζεται άμεσα με την αρχή της αναγκαιότητας και την αρχή της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την τελευταία, η Ένωση πρέπει να νομοθετεί μόνο όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο, εξετάζοντας πάντα την αναλογία μέσου και σκοπού.

Συνοψίζοντας, η ΕτΠ είναι μία γέφυρα επικοινωνίας μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των υποεθνικών επιπέδων, των ομόσπονδων κρατιδίων, των περιφερειών, των νομαρχιών και των πόλεων. Διαδραματίζει το ρόλο του εκφραστή των συμφερόντων των τοπικών και περιφερειακών αρχών και αποτελεί ένα βήμα για την κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος στο ευρωπαϊκό θεσμικό πλέγμα λήψης αποφάσεων. Τα μέλη της, που εκπροσωπούν τους πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ αφενός μεταφέρουν τη φωνή τους στην Ένωση σχετικά με την επεξεργασία κοινοτικών πολιτικών που τους αφορούν, αφετέρου φέρνουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες. Με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕτΠ ενδυναμώνεται και ο ρόλος των μελών της και ταυτόχρονα ενισχύεται η εμπειρία τους από την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών στις περιφέρειες και στους δήμους της ΕΕ, πραγματώνοντας την αρχή της επικουρικότητας, την αρχή της εγγύτητας και της εταιρικής σχέσης. Συνεπώς, η ΕτΠ μπορεί να συμβάλλει στην ευρωπαϊκή περιφερειακή σύγκλιση, μέσω της μεταφοράς των αιτημάτων των πολιτών της από το τοπικό και περιφερειακό στο ενωσιακό επίπεδο και την έναρξη ενός εποικοδομητικού διαλόγου πάνω στα κοινά ζητήματα που αποτελούν αιτία για δημιουργία περιφερειακών ανισοτήτων.

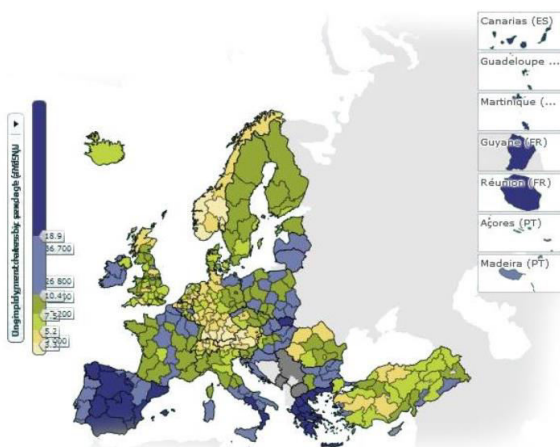
## 9. Περιφερειακή σύγκλιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Από στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>40</sup> συνάγεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ποικιλόμορφη ως προς το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, το ποσοστό ανεργίας και τα ποσοστά αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ανά κράτος μέλος.

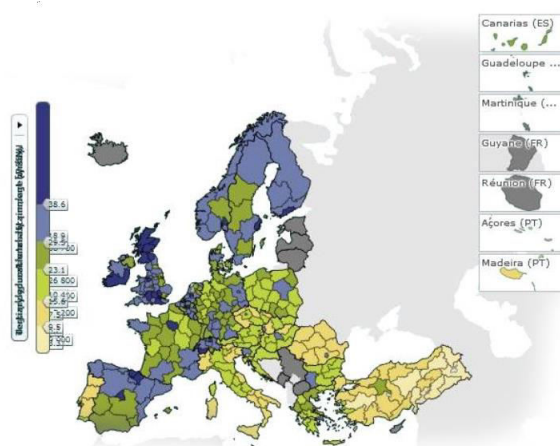
Κατά κεφαλή  
ΑΕγχΠ



Ανεργία



Τριτοβάθμια  
Εκπαίδευση



<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/](https://ec.europa.eu/regional_policy/el/) (Τελευταία πρόσβαση: 20/01/2020).

Η πολιτική συνοχής της ΕΕ πηγάζει από τη Συνθήκη της Ρώμης (1957), στην οποία γίνεται και η πρώτη αναφορά σε αυτήν. Στο προοίμιό της αναφέρεται ότι για να διασφαλιστεί η αρμονική ανάπτυξη των κρατών μελών και η ενότητα μεταξύ τους, απαραίτητη κρίνεται η μείωση των υφιστάμενων διαφορών μεταξύ των περιφερειών και της οπισθοδρόμησης που εμφανίζουν οι λιγότερο προνομιούχες από αυτές. Επίσης, στο άρθρο 174 της Συνθήκης της Λισαβόνας (2010) αναφέρεται ότι για την επίτευξη της αρμονικής ανάπτυξής της, η Ένωση θα πρέπει να προβεί σε ενέργειες που θα ενισχύσουν την οικονομική, κοινωνική και εδαφική της συνοχή. Προτεραιότητα θα πρέπει να αποτελέσει η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών και η ενίσχυση αυτών που εμφανίζουν οπισθοδρόμηση.

Η περιφερειακή σύγκλιση είναι απαραίτητη καθώς οι γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ιδιαιτερότητες κάθε ευρωπαϊκής περιφέρειας δημιουργούν και ασυμμετρίες στην εσωτερική αγορά, με αποτέλεσμα να υπάρχει ανισότητα ευκαιριών και δυνατοτήτων ανάπτυξης μεταξύ τους. Για την υλοποίησή της λοιπόν εγκρίνεται ο προϋπολογισμός της Ένωσης, με 7αετή ορίζοντα, στον οποίο καθορίζονται τα ποσά συνοχής ανά κατηγορία περιφέρειας. Ορίζονται επίσης οι Κανονισμοί των ταμείων, στους οποίους περιλαμβάνεται η στρατηγική που θα υιοθετηθεί, η κατανομή των κρατών μελών ανά κατηγορία περιφέρειας, οι στόχοι προς υλοποίηση και ο τρόπος ελέγχου της στη συνέχεια. Η στρατηγική της πολιτικής συνοχής, οι κατανομές σε προγράμματα και οι μηχανισμοί υλοποίησής τους ορίζονται μετά από γενική πολιτική συμφωνία μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κρατών μελών, της οποίας προηγείται σχετική διαπραγμάτευση για την υιοθέτηση των εκάστοτε προγραμμάτων. Στη συνέχεια ακολουθεί η υλοποίησή τους μέσω έργων, η οποία τελεί υπό παρακολούθηση και αυτά ολοκληρώνονται μετά το σχετικό έλεγχο και απολογισμό της όλης διαδικασίας.

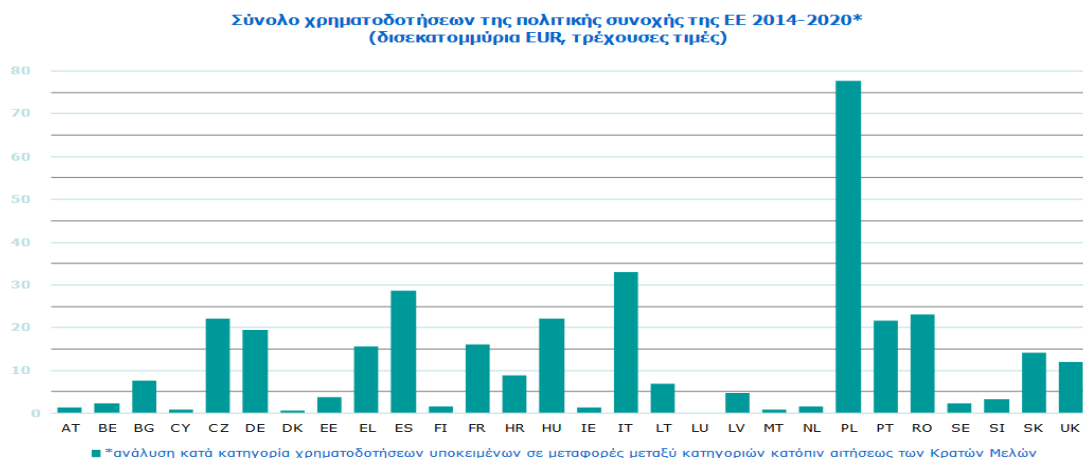
Οι αρχές που διέπουν την πολιτική συνοχής είναι ειδικά η αρχή του πολυετούς προγραμματισμού, της επιμερισμένης διαχείρισης, της συγκέντρωσης πόρων, της εταιρικής σχέσης, της επικουρικότητας και της προσθετικότητας. Γενικές αρχές στις οποίες στηρίζεται είναι η αρχή της αναλογικότητας, της διαφάνειας, της λογοδοσίας, της χρηστής διοίκησης και της τήρησης των κανόνων δικαίου.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 οι «περιφέρειες-στόχοι» χωρίζονταν σε

- λιγότερο αναπτυγμένες, οι οποίες καταλαμβάνουν το 52% του συνόλου και πρόκειται για περιφέρειες με ΑΕΠ <75% του μέσου όρου,
- μετάβασης, οι οποίες καταλαμβάνουν το 10% του συνόλου και πρόκειται για περιφέρειες με ΑΕΠ 75-90% του μέσου όρου και
- αναπτυγμένες, οι οποίες καταλαμβάνουν το 15% του συνόλου και πρόκειται για περιφέρειες με ΑΕΠ >90% του μέσου όρου.

Από τις παραπάνω περιφέρειες, οι «μεγάλοι», δηλαδή η Πολωνία, η Ιταλία και η Ισπανία, λαμβάνουν χρηματοδότηση 77-28 δις, οι «μεσαίοι», δηλαδή η Ρουμανία, η Τσεχία, η Πορτογαλία, η Ουγγαρία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Γαλλία, η Σλοβακία, το ΗΒ, η Κροατία και η Βουλγαρία, λαμβάνουν χρηματοδότηση 23-7 δις και οι «μικροί», δηλαδή οι Βαλτικές και Σκανδιναβικές χώρες, η Σλοβενία, η Ολλανδία, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Κύπρος, η Μάλτα και το Λουξεμβούργο, λαμβάνουν χρηματοδότηση 7-0,3 δις από τα ΕΔΕΤ. Το συνολικό ποσό που διαθέτουν τα ταμεία προς χρηματοδότηση είναι 454 δις ευρώ.

Οι κατανομές του προϋπολογισμού ανά κράτος μέλος για την περίοδο 2014-2020 είναι:



Η μέθοδος που ακολουθείται κατά την εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής περιλαμβάνει ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο, συμβάσεις εταιρικής σχέσης, εκπόνηση επιχειρησιακών προγραμμάτων, διαχείριση προγραμμάτων και επιλογή έργων και τέλος, παρακολούθηση και ετήσιες αναφορές. Τα χαρακτηριστικά της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου είναι η σύνδεσή της με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η συντονισμένη χρήση Διαρθρωτικών ταμείων με κοινούς κανόνες. Επίσης,

σημαντική είναι η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και η στόχευση των πόρων προς βασικούς τομείς ανάπτυξης, ο καθορισμός των στόχων, καθώς και η μέτρηση αποτελεσμάτων με τη βοήθεια δεικτών παρακολούθησης και μέσω αξιολόγησης του πλαισίου επίδοσης και του αποθεματικού επίδοσης. Ακόμα, πραγματοποιείται χρήση χωρικών εργαλείων, καθώς και μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στην εδαφική ανάπτυξη και ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας. Τέλος, υπάρχει διασφάλιση των σωστών συνθηκών για επένδυση, ενώ ορίζονται θεματικές και γενικές αιρεσιμότητες<sup>41</sup>, καθώς και μακροοικονομική αιρεσιμότητα<sup>42</sup>.

Υπάρχει μια συνολικά θετική αποτίμηση της Πολιτικής Συνοχής της περιόδου συρρίκνωσης των δημοσίων δαπανών, όπως αυτή που διανύουμε. Απαραίτητα συστατικά για την επιτυχημένη εφαρμογή της είναι η υψηλή διοικητική ικανότητα σε όλα τα επίπεδα και η διαφάνεια στη δράση της διοίκησης, όπως επίσης και ο συντονισμός μεταξύ των ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και των άλλων πηγών χρηματοδότησης. Οι νέες προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν κατά την υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής είναι η διαχείριση των

---

<sup>41</sup> Σύμφωνα με τον Dreher «αιρεσιμότητα είναι η πρακτική της παροχής οικονομικής βοήθειας, η οποία εξαρτάται από την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών». Χρησιμοποιείται ως πρακτική εδώ και αρκετές δεκαετίες από διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς για την παροχή χρηματοδότησης σε κράτη με ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης και από την ΕΕ στις σχέσεις της με τρίτες χώρες και με τα κράτη μέλη της. Στον κανονισμό για την Πολιτική Συνοχής αναφέρεται ότι η επέκταση της χρήσης πολλαπλών αιρεσιμότητων αφορά στην αναστολή πληρωμών ή ανάληψης υποχρεώσεων, σε συνθήκες που συνδέονται είτε με τη μη αποτελεσματική χρήση των επενδύσεων, είτε με τη μη συμμόρφωση κράτους μέλους στις επιταγές των μηχανισμών δημοσιονομικής εποπτείας. Βλ. σχετικά Μ. Παπαθανασίου «Η λειτουργία της αιρεσιμότητας στα Προγράμματα δανεισμού του ΔΝΤ», Διπλωματική εργασία, Δεκέμβριος 2017, σελ. 22.

Θεματικές αιρεσιμότητες είναι αυτές που συνδέονται με τους θεματικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες της Πολιτικής Συνοχής και εφαρμόζονται σε σχέση με τις επενδύσεις στο συγκεκριμένο θεματικό τομέα: στρατηγικές, κανονιστικές και θεσμικές προϋποθέσεις και διοικητική επίεξιμότητα.

Γενικές αιρεσιμότητες είναι αυτές που συνδέονται με τις οριζόντιες πτυχές της υλοποίησης των προγραμμάτων και εφαρμόζονται σε όλα τα ΕΔΕΤ: πολιτική κατά των διακρίσεων και πολιτική ισότητας των φύλων.

Για τις θεματικές και γενικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες βλ. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities](https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities) (Τελευταία πρόσβαση: 10/02/2020).

<sup>42</sup> Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα έχει υποστηρικτές και πολέμιους. Οι πρώτοι ισχυρίζονται ότι αυτή θα είναι επωφελής ως προς την επίτευξη των στόχων της οικονομικής διακυβέρνησης και θα συμβάλει στη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των επενδύσεων των ΕΔΕΤ, ενώ οι δεύτεροι υποστηρίζουν ότι αυτή θα έχει ένα αρνητικό αντίκτυπο στους στόχους της Πολιτικής Συνοχής και θα εντείνει τις περιφερειακές ανισότητες.

Βλ. σχετικά Αικ. Χατζηπέτρου «Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα και η Πολιτική Συνοχής στο πλαίσιο της Ε' Προγραμματικής Περιόδου: Μοχλός ανάπτυξης ή επιπλέον διεκκυστήρας στο δρόμο προς τη "σύγκλιση"», Τελική εργασία ΕΣΔΔΑ, 2014, σελ. 3-4.

μεταναστευτικών ροών, η αυξανόμενη αστικοποίηση και η κάλυψη των ενεργειακών αναγκών.

Μεταξύ των ΕΔΕΤ υπογράφεται μία Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης και οι κανόνες που τη διέπουν και είναι κοινοί για όλα τα ταμεία είναι:

- οι απλουστευμένες επιλογές δαπανών,
- η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (E-governance),
- οι κανόνες επιλεξιμότητας,
- τα χρηματοοικονομικά εργαλεία και
- η ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων.

Οι 11 θεματικοί στόχοι<sup>43</sup> προς υλοποίηση είναι:

1. Έρευνα και καινοτομία.
2. Τεχνολογίες της Πληροφορίας και των Επικοινωνιών.
3. Ανταγωνιστικότητα και ΜμΕ.
4. Οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα.
5. Καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.
6. Περιβάλλον και αποδοτικότητα των πόρων.
7. Βιώσιμες μεταφορές.
8. Απασχόληση και Κινητικότητα.
9. Κοινωνική ένταξη.
10. Βελτιωμένη εκπαίδευση, κατάρτιση.
11. Βελτιωμένη Δημόσια Διοίκηση.

Οι επενδύσεις επικεντρώνονται σε 4 θεματικές προτεραιότητες (ΕΤΠΑ):

- Έρευνα και Καινοτομία.
- Τεχνολογίες της Πληροφορίας και των Επικοινωνιών (ΤΠΕ).
- Ανταγωνιστικότητα των Μικρών & Μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ)-ευρύτερη χρήση των Χρηματοοικονομικών Εργαλείων.
- Μετάβαση σε μια οικονομία με μειωμένες εκπομπές CO<sub>2</sub> (ενεργειακή απόδοση & ανανεώσιμες πηγές ενέργειας).

---

<sup>43</sup> Βλ. πιο αναλυτικά, πίνακα Παραρτήματος Ι, σελ. 163.



Παραδείγματα προϋποθέσεων για χρηματοδότηση της ΕΕ είναι η Εθνική Στρατηγική Μεταφορών, η συμμόρφωση με την περιβαλλοντική νομοθεσία, το Σύστημα δημόσιων προμηθειών, οι αναθεωρήσεις που είναι φιλικές προς τους επιχειρηματίες και οι Στρατηγικές «έξυπνης εξειδίκευσης».

Η θεματική επικέντρωση του ΕΚΤ αφορά σε χρηματοδότηση 5 το πολύ επενδυτικών προτεραιοτήτων εντός των 4 θεματικών στόχων:

- απασχόληση/κινητικότητα,
- εκπαίδευση/κατάρτιση,
- κοινωνική ένταξη και
- βελτιωμένη Δημόσια Διοίκηση.

ενώ το 20% των πόρων του αντιστοιχεί σε χρηματοδότηση της κοινωνικής ένταξης, της καταπολέμησης της φτώχειας και όλων των μορφών διακρίσεων για κάθε κράτος μέλος.



Για την Πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων (ΠΑΝ) διατίθεται συνολικός προϋπολογισμός 6,4 δις ευρώ από το ΕΚΤ, σε περιοχές με ποσοστό ανεργίας νέων άνω του 25%. Η ομάδα-στόχος είναι άτομα εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης, ηλικίας κάτω των 25 ετών ή προαιρετικά κάτω των 30 ετών, τα οποία είναι ανενεργοί ή άνεργοι ή μακροπρόθεσμα άνεργοι, εγγεγραμμένοι ή μη ως άτομα που αναζητούν εργασία και διαμένουν στις επιλέξιμες περιοχές.

## **10. Οι θεσμικές αδυναμίες της Ελλάδας και η Πολιτική Συνοχής**

Η δημόσια συζήτηση γύρω από την Πολιτική Συνοχής<sup>44</sup> στην Ελλάδα επιχείρησε να αξιοποιήσει την εμπειρία από το εξωτερικό μέσω μιας διαδικασίας μάθησης από το Ιρλανδικό και το Πορτογαλικό μοντέλο διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, με παράδειγμα αυτές τις δύο οικονομίες, η Ελλάδα πέρασε από έργα μικρής κλίμακας σε μεγάλα και σημαντικά έργα υποδομής, εμφανίζοντας ωστόσο ελλείμματα θεσμικής υποδομής, τα οποία επιβράδυναν την εφαρμογή των καλών πρακτικών από το εξωτερικό. Αντίθετα, η Πορτογαλία σε μικρότερο βαθμό και η Ιρλανδία σε μεγαλύτερο, εμφανίζουν ένα ισχυρό θεμισκό οικοδόμημα, το οποίο συμβάλει με ουσιαστικό τρόπο στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Ενώ οι προσπάθειες για ανάπτυξη της υλικής υποδομής στην πορεία για τον εκσυγχρονισμό της Ελλάδας στέφθηκαν με επιτυχία, δεν συνέβη το ίδιο και κατά τη διαδικασία της θεσμικής αναμόρφωσης και της μεταρρύθμισης των δομών της δημόσιας πολιτικής. Η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών, όπως το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και ο Συνήγορος του Πολίτη (ΣτΠ) δεν στάθηκε ικανή να ανατρέψει τον έντονα συγκεντρωτικό χαρακτήρα και να ενισχύσει τη διοικητική δομή της χώρας, όπου οι πελατειακές σχέσεις εξακολουθούν να δημιουργούν εμπόδια στην αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών της. Τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς, ειδικά στο υποεθνικό επίπεδο, εδράζονται στα παγιωμένα πρότυπα συμπεριφοράς και πρακτικών που κληροδότησε στη χώρα η δεκαετία του 1980 και με τα οποία ήρθε αντιμέτωπη η διαδικασία του εκσυγχρονισμού.

Οι αυξημένοι οικονομικοί πόροι που εισέρευσαν στην ελληνική οικονομία με τη μορφή ευρωπαϊκών κονδυλίων (ΚΠΣ και ΕΣΠΑ) άνοιξαν το δρόμο για τη

---

<sup>44</sup> Βλ. Χ. Παρασκευόπουλου «Ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής και εσωτερική αλλαγή στην Ελλάδα», σε «Κατευθύνσεις Προοδευτικής Διακυβέρνησης», (Επιμ. Δ. Ξενάκης), 2009, σελ. 255-258.



διαδικασία του εκσυγχρονισμού της χώρας με σκοπό την εναρμόνισή της στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Πέρα όμως από την δημιουργία αναπτυξιακών υποδομών, με πρότυπο τα επιτυχή παραδείγματα χωρών όπως η Ιρλανδία και η Πορτογαλία, η Ελλάδα προσπάθησε και προσπαθεί να εμπλέξει και την Κοινωνία των Πολιτών στις δομές διαμόρφωσης πολιτικής, ώστε να θέσει τα θεμέλια μιας συνεργατικής κουλτούρας και να ενισχύσει τη δύναμη του κοινωνικού κεφαλαίου, κάτι το οποίο τη διαφοροποιεί διαχρονικά από τις παραπάνω χώρες. Η μετάβαση λοιπόν στην οικονομία της γνώσης, η μετατόπιση του ενδιαφέροντος προς την περιφερειακή πολιτική και η προσπάθεια βελτίωσης του θεσμικού περιβάλλοντος, έρχονται να αξιοποιήσουν την εμπειρία που αποκόμησε η χώρα μέσω της διαδικασίας μάθησης από το εξωτερικό και να ικανοποιήσουν τις επιταγές της Πολιτικής Συνοχής, από το υποεθνικό προς το εθνικό και από το εθνικό προς το υπερεθνικό επίπεδο πολιτικής.

## **11. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ**

Μέσω του προϋπολογισμού<sup>45</sup> της η ΕΕ υλοποιεί πολλές από τις πολιτικές της. Στο σκέλος των εσόδων του συγκεντρώνονται σταθεροί πόροι, οι οποίοι συλλέγονται από τα κράτη μέλη της Ένωσης. Η ιδιαιτερότητα που χαρακτηρίζει λοιπόν το συγκεκριμένο προϋπολογισμό, σε αντίθεση τους εθνικούς, είναι ότι δεν μπορεί να ισοσκελιστεί με δανεισμό. Υπάρχουν δύο κατηγορίες εσόδων, οι ίδιοι πόροι, οι οποίοι αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος τους και σε μικρότερη αναλογία, τα λοιπά έσοδα.

Οι ίδιοι πόροι διακρίνονται σε παραδοσιακούς, σε ίδιους πόρους που υπολογίζονται βάσει του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) και ίδιους πόρους που βασίζονται στο Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (ΑΕΕ). Οι παραδοσιακοί ίδιοι πόροι προέρχονται από τις συνεισφορές της ζάχαρης και της ισογλυκόζης και από τους δασμούς που συλλέγονται από τρίτες χώρες επί της αξίας των εμπορευμάτων που εξάγουν στην ΕΕ, βάσει του κοινού εξωτερικού της δασμολογίου. Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) ως πόρος καθορίζεται με ενιαίο τρόπο για τα κράτη της Ένωσης. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο το ποσοστό συμμετοχής είναι 0,3% για όλα τα κράτη, πλην της Γερμανίας, Ολλανδίας και Σουηδίας για τις οποίες έχει οριστεί στο 0,15%. Οι πόροι που προέρχονται από τον ΦΠΑ θεωρούνται περισσότερο άδικοι σε σχέση με τους πόρους που βασίζονται στο ΑΕΕ, που έχει

---

<sup>45</sup> Βλ. Γ. Πετράκου-Γ. Ψυχάρη, ό.π., σελ. 483-488.

προοδευτικό χαρακτήρα. Πρόκειται για πόρο με συμπληρωματικό χαρακτήρα, ο οποίος έχει ως σκοπό την εξισορρόπηση του προϋπολογισμού, αφού ληφθούν υπόψη όλα τα έσοδά του. Το ποσοστό συμμετοχής των κρατών στο συγκεκριμένο πόρο είναι 1,23% του ΑΕΕ τους.

Τα διάφορα έσοδα, τέλος, αποτελούνται από φόρους και εισφορές επί των εισοδημάτων του προσωπικού, οι οποίες καταργούνται, συνεισφορές τρίτων χωρών σε κάποια προγράμματα έρευνας, επιστροφές ευρωπαϊκών ενισχύσεων οι οποίες δεν απορροφήθηκαν, επιτόκια υπερημερίας και το εκάστοτε υπόλοιπο του προηγούμενου οικονομικού έτους.

Οι εισφορές από το ΑΕΕ των κρατών μελών καταλαμβάνουν σήμερα το μεγαλύτερο ποσοστό στα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, της τάξεως του 80% και ακολουθούν οι παραδοσιακοί και οι ίδιοι πόροι βάσει του ΦΠΑ, με ποσοστό 13% επί των εσόδων. Τα διάφορα έσοδα έρχονται τελευταία, με ποσοστό συμμετοχής στα έσοδα της τάξεως του 5,8%.

Οι δαπάνες του προϋπολογισμού περιλαμβάνουν τις κατηγορίες της γεωργίας, των πληρωμών των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, της έρευνας, της διοίκησης, των εξωτερικών δράσεων και λοιπών δαπανών. Οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις στον γεωργικό τομέα, για την υλοποίηση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), αποτελούν τις μεγαλύτερες δαπάνες του προϋπολογισμού. Σήμερα, λόγω μειώσεων που έχουν υποστεί, έχουν σχεδόν εξισωθεί με τις διαρθρωτικές δαπάνες. Οι τελευταίες περιλαμβάνουν τη χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ για έργα υποδομών σε φυσικό κεφάλαιο και για την ενίσχυση με ανθρώπινο δυναμικό, με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της συνοχής στην ΕΕ, στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της. Οι υπόλοιπες κατηγορίες δαπανών είναι μικρότερης βαρύτητας από τις δύο προηγούμενες.

Για την κατηγοριοποίηση των κρατών της ΕΕ σε δότες και λήπτες εξετάζεται η σχέση μεταξύ αποδόσεων και απολαβών. Σε περίπτωση που οι αποδόσεις είναι μεγαλύτερες, τότε η χώρα είναι καθαρός δότης στον προϋπολογισμό, ενώ αν οι απολήψεις είναι μεγαλύτερες, τότε είναι καθαρός λήπτης. Κατ' αυτό τον τρόπο είναι εμφανές ότι οι χρηματοδοτικές δοσοληψίες αποβαίνουν επωφελείς για τις λιγότερο αναπτυγμένες και επιζήμιες για τις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες, επιτυγχάνοντας μια άτυπη αναδιανομή των χρηματικών πόρων σε επίπεδο ΕΕ. Τυπικοί δότες είναι η Γερμανία, η Γαλλία και η Ολλανδία, ενώ τυπικοί λήπτες η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία.

## 12. Περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα

Οι περιφερειακές ανισότητες<sup>46</sup> στην Ελλάδα αποτελούν ένα σοβαρό ζήτημα που απασχολεί τόσο την κοινή γνώμη, όσο και τον κόσμο της πολιτικής, αλλά και τη δημόσια διοίκηση. Οι τάσεις εμφάνισής τους είναι αυξητικές στο εσωτερικό της χώρας, ιδιαίτερα τη δεκαετία που ακολούθησε την οικονομική κρίση. Ωστόσο, αρκετοί μελετητές κατά το πρόσφατο παρελθόν έχουν υποστηρίξει ότι η Ελλάδα, συγκριτικά με άλλες χώρες-μέλη της ΕΕ έχει σχετικά περιορισμένες ανισότητες στα επίπεδα ανάπτυξης των περιφερειών και των νομών, σύμφωνα με τις μετρήσεις του κατά κεφαλήν Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Ωστόσο, είναι εμφανής μια εξαιρετικά έντονη συγκέντρωση του πληθυσμού της χώρας στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, η οποία λόγω του χρόνιου χαρακτήρα της έχει οδηγήσει και σε έντονη συγκεντρωση υποδομών, υπηρεσιών και κατ'επέκταση ευκαιριών ανάπτυξης. Λόγω λοιπόν της άνιση κατανομής τους ορισμένες περιοχές της χώρας εμφανίζουν σημαντικές υστερήσεις και επίπεδο ανάπτυξης που απέχει αρκετά από το αντίστοιχο επίπεδο των προηγμένων χωρών της Ένωσης. Η αίσθηση εγκατάλειψης που βιώνουν αυτές οι περιοχές έχει εκφραστεί με τη μορφή επικρίσεων απέναντι στο «κράτος των Αθηνών», το οποίο δεν ενδιαφέρεται για την τύχη και την εξέλιξή τους.

Παρόλα τα φαινόμενα συγκεντρωτισμού που εμφανίζει η χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες, δεν μπορούν να παραβλεφθούν μια σειρά από πολιτικές που έχουν ασκηθεί με στόχο τη συμβολή στην ανάπτυξη της περιφέρειας. Ωστόσο, φαίνεται πως η ύπαρξη περιφερειακής πολιτικής δεν αποτελεί εγγύηση για τη μείωση των ανισοτήτων. Σε αυτή την άποψη συνηγορεί το γεγονός ότι υπάρχει η πιθανότητα η επιλογή του μείγματος πολιτικής που θα ασκηθεί να μην είναι σωστή, ή οι πόροι που θα υποστηρίζουν την πολιτική να μην επαρκεί, ή να υπάρχουν ισχυρότεροι οικονομικοί ή γεωγραφικοί παράγοντες που να ενισχύουν τις ανισότητες και να υπονομεύουν την όποια αναπτυξιακή προσπάθεια διενεργείται.

Επίσης, σημαντική επίδραση στην κατανομή των εθνικών και κοινοτικών πόρων με σκοπό την άσκηση περιφερειακής πολιτικής έχει και η ιδεολογική τοποθέτηση της εκάστοτε πολιτικής ηγεσίας και η πολιτική ατζέντα που τελικά αυτή υιοθετεί, σε συνδυασμό με τη δομή του κράτους και της Δημόσιας Διοίκησης, που ως εκτελεστικός βραχίονάς του, θα κληθεί να εφαρμόσει τελικά την πολιτική της

---

<sup>46</sup> Των ιδίων, σελ. 39-41.

κυβέρνησης. Αποτελεί συχνό φαινόμενο είτε οι πολιτικές να μην εφαρμόζονται καθόλου είτε να είναι αναποτελεσματικές ως προς την εκπλήρωση του σκοπού τους. Αυτό είναι αποτέλεσμα αφενός της έλλειψης αμεροληψίας και αντικειμενικής θεώρησης του περιφερειακού προβλήματος, πέρα από τυχόν πολιτικές σκοπιμότητες και εξυπηρετήσεις, αφετέρου της αρτηριοσκληρωτικής στάσης της Διοίκησης και των καθυστερήσεων που προκαλεί η εκτεταμένη γραφειοκρατία.

### **13. Οι παράγοντες που οδήγησαν στη δημιουργία του περιφερειακού προβλήματος**

Οι περιφερειακές ανισότητες είναι αποτέλεσμα μιας σειράς παραγόντων που ταξινομούνται σε ιστορικούς, γεωμορφολογικούς, πολιτικούς και οικονομικούς.

#### **α. Ιστορικοί παράγοντες**

Τρεις σπουδαίοι ιστορικοί<sup>47</sup> παράγοντες είναι υπεύθυνοι για τη δημιουργία του μητροπολιτικού κέντρου της Ελλάδας, το οποίο εμφανίζει πολύ μεγάλη πληθυσμιακή συγκέντρωση, στο νότιο τμήμα της ηπειρωτικής χώρας. Πρόκειται για τη σταδιακή δημιουργία του ελληνικού κράτους, τη Μικρασιατική Καταστροφή και τη μεταπολεμική διαίρεση της Ευρώπης σε Δύση και Ανατολή.

Από τη δημιουργία του πρώιμου ελληνικού κράτους το 1828, παρήλθαν αρκετά χρόνια έως ότου λάβει την οριστική του μορφή, με την προσάρτηση της Δωδεκανήσου μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Παρόλη την επέκταση της ελληνικής επικράτειας μετά από επιτυχείς πολέμους και συνθήκες που έλαβαν χώρα αυτή την περίοδο, το τμήμα της χώρας που αποτελούσε σημείο αναφοράς και απέπνεε μια αίσθηση ασφάλειας και σταθερότητας, ήταν ανέκαθεν το νότιο. Η πόλη των Αθηνών είχε λοιπόν πάντοτε ένα προβάδισμα έναντι των άλλων ελληνικών πόλεων κατά τη διαμόρφωση της επικράτειας, καθώς χρονικά εμφάνιζε καλύτερες συνθήκες εκκίνησης.

Η εγκατάσταση μεγάλου μέρους των προσφύγων της Μικρασιατικής Καταστροφής στην Αθήνα, γεγονός που αύξησε τον πληθυσμό της σε ποσοστό 55%, σύμφωνα με ιστορικά στοιχεία, τη διαφοροποίησε ουσιαστικά από τις άλλες

---

<sup>47</sup> Των ιδίων, ό.π., σελ. 141-155.

ελληνικές πόλεις. Η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού που εγκαταστάθηκε εκεί, σε συνδυασμό με το μέγεθος της τοπικής οικονομίας δημιούργησαν μια εξαιρετικά έντονη δυναμική, η οποία ανέδειξε την Αθήνα στο μητροπολιτικό κέντρο της χώρας και λειτούργησε ως πόλος έλξης για όλο τον ελληνικό πληθυσμό της επικράτειας κατά τις επόμενες δεκαετίες.

Κατά τις δεκαετίες που μεσολάβησαν από το 1949 ως το 1989, συνεπεία του Ψυχρού Πολέμου και του ελληνικού εμφυλίου, τα βόρεια σύνορα της χώρας ήταν κλειστά, δεδομένου ότι οι τρεις γειτονικές μας χώρες είχαν εχθρικά καθεστώτα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση των μεγάλων πόλεων της βόρειας Ελλάδας, οι οποίες ήταν αναγκασμένες να κατευθύνουν τα προϊόντα που παρήγαγαν μόνο στο εσωτερικό της χώρας, χάνοντας έτσι το πλεονέκτημα που διέθεταν, λόγω μικρής απόστασης, στην πρόσβαση στις αγορές των γειτονικών χωρών. Σε αυτό έρχεται να προστεθεί το γεγονός ότι η μεταφορά των προϊόντων στις αγορές και των πρώτων υλών από τις πηγές ήταν προβληματική, λόγω του υψηλού κόστους στην περίπτωση εγκατάστασης των παραγωγών ή επιχειρηματιών σε παραμεθόριες ζώνες. Η αδυναμία προσέλκυσης μεγάλων επιχειρήσεων των βόρειων πόλεων, λόγω μειωμένης ανταγωνιστικότητας στις εθνικές αγορές και των κλειστών τους συνόρων, είναι ο τρίτος ιστορικός παράγοντας που συνετέλεσε στον υψηλό βαθμό μητροπολιτικής συγκέντρωσης στην πόλη της Αθήνας.

## **β. Γεωμορφολογικοί παράγοντες**

Μία ενδελεχής παρατήρηση της πυκνότητας του πληθυσμού της χώρας σε επίπεδο δήμου οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ενώ ο πληθυσμός στις πεδινές και παράλιες περιοχές εμφανίζει υψηλό βαθμό συγκέντρωσης, στις ορεινές περιοχές έχει υποστεί μεγάλη μείωση διαχρονικά. Η αλλαγή του παραγωγικού προτύπου<sup>48</sup> της χώρας κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα, με ενίσχυση της βιομηχανίας και των υπηρεσιών και ταυτόχρονη υποβάθμιση της σημασίας της ορεινής γεωργίας και κτηνοτροφίας, η τεχνολογική και επιστημονική πρόοδος και η σωρεία νέων τεχνικών έργων που αυτή κατέστησε δυνατά (οδικό δίκτυο, αποξήρανση ελών, αντιμετώπιση ασθενειών), καθώς και οι ευνοϊκότερες κλιματολογικές συνθήκες που επικρατούσαν στις πεδινές περιοχές, οδήγησε στη μετακίνηση των πληθυσμών προς αυτές. Αυτό είχε δυσμενείς

---

<sup>48</sup> Των ιδίων, ό.π., σελ. 141-155.

συνέπειες για τη διατήρηση και προσέλκυση δραστηριοτήτων στον τομέα της μεταποίησης και στον τριτογενή τομέα στις περιοχές με ορεινούς όγκους.

Η μορφολογική ιδιαιτερότητα της Ελλάδας, η οποία είναι μία από τις πιο ορεινές και ταυτόχρονα η πλέον νησιωτική χώρα της Ευρώπης, είναι υπαίτια για μία σειρά δυσκολιών. Οι καιρικές συνθήκες κατά τις μεταφορές δημιουργούν συχνά υψηλό κόστος, αβεβαιότητα και απώλειες ως προς το χρόνο παράδοσης, καθώς οι θαλάσσιες αποστάσεις που πρέπει να διανυθούν είναι μεγάλες και το μέγεθος των περισσότερων νησιών είναι μικρό. Επιπλέον, οι τοπικές αγορές είναι μικρού μεγέθους και οι αποστάσεις από την ηπειρωτική χώρα μεγάλες, με αποτέλεσμα οι οικονομικές δραστηριότητες που αναπτύσσονται να αντιμετωπίζουν προβλήματα βιωσιμότητας, οδηγώντας τελικά στην συρρίκνωση του πληθυσμού των περισσότερων νησιών της χώρας. Είναι γεγονός λοιπόν πως η μειωμένη προσπελασιμότητα, οι δυσμενέστερες συνθήκες διαβίωσης και τα μικρά μεγέθη των τοπικών αγορών, ως αποτέλεσμα της μορφολογίας της Ελλάδας, αποδεικνύουν ότι αυτή λειτουργεί ως τροχοπέδη στην επίτευξη της ισόρροπης ανάπτυξης.

### **γ. Πολιτικοί παράγοντες**

Στη συγκεντρωτική δομή της Δημόσιας Διοίκησης συχνά χρεώνεται η ατροφικότητα της περιφέρειας, καθώς αποδεικνύεται ότι η δημιουργία ενός ισχυρού κεντρικού κράτους, με τη συνδρομή ιστορικών και γεωπολιτικών παραγόντων, ανέκοψε την πλήρη ανάπτυξη της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης.

Η εξάρτηση από το κεντρικό κράτος<sup>49</sup>, λόγω της έλλειψης αρμοδιοτήτων και επαρκών οικονομικών πόρων, περιόρισε σημαντικά τα περιθώρια παρέμβασης της περιφέρειας για την επίλυση των αναπτυξιακών της προβλημάτων. Επιπλέον, ο μεγάλος αριθμός των μικρών δήμων που υφίσταντο επί δεκαετίες κατέστησε τις ασκούμενες πολιτικές αναποτελεσματικές. Ταυτόχρονα, απέτρεψε τη δημιουργία αρκετών υπηρεσιών, για την οποία κρίθηκε ότι πολλοί δήμοι δεν πληρούσαν τα ανάλογα πληθυσμιακά κριτήρια, ενώ απουσίαζαν και οι απαραίτητοι μηχανισμοί τοπικής ανάπτυξης. Παρ' όλη την πολύ θετική επίδραση που είχαν, ως προς τη ριζική μείωση του κατακερματισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο νόμος «Καποδίστριας» (1998) και ακόμα περισσότερο ο νόμος «Καλλικράτης» (2010), δεν υπήρξαν εξίσου

---

<sup>49</sup> Των ιδίων, ό.π., σελ. 141-155.

αποτελεσματικοί ως προς την ανάθεση αρμοδιοτήτων και παραχώρηση πόρων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τέλος, η έντονη τάση συγκέντρωσης ανθρώπων και δραστηριοτήτων στην Αθήνα, είτε για λόγους ανωνυμίας είτε για λόγους συσπείρωσης στα κέντρα λήψης αποφάσεων, φαίνεται να πηγάζει από την ελλιπή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών και τη νόθευση της αρχής της αντιπροσωπευτικότητας. Στην πραγματικότητα πρόκειται για την δημιουργία «ελλειμμάτων χωρικά ισόρροπης ανάπτυξης» ως απόρροια της ύπαρξης «δημοκρατικού ελλείμματος». Η έλλειψη επαρκούς πολιτικής ανάπτυξης δηλαδή αποτελεί γενεσιουργό αίτιο περιφερειακών αποκλίσεων.

#### **δ. Οικονομικοί παράγοντες**

Οι περιφερειακές ανισότητες συχνά επηρεάζονται από τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η οικονομία μίας χώρας και ταυτόχρονα από τις αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στο διεθνές της οικονομικό περιβάλλον. Οι οικονομικοί παράγοντες<sup>50</sup> που δρουν καθοριστικά προς αυτή την κατεύθυνση, όπως τεκμηριώνεται και μέσα από εμπειρικά στοιχεία, είναι, στο επίπεδο της εθνικής οικονομίας, οι οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωσης, η διάρθρωση των τοπικών οικονομιών και οι διαρθρωτικές αλλαγές και η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού, ενώ σε διεθνές οικονομικό επίπεδο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι οικονομικοί κύκλοι.

Σύμφωνα με διεθνείς οικονομικές μελέτες, η ταχύτερη ανάπτυξη ορισμένων περιοχών και η ικανότητά τους να προσελκύουν μεγαλύτερη οικονομική δραστηριότητα από άλλες αποδίδεται στο μέγεθός τους. Είναι συχνό φαινόμενο να δημιουργούνται στα μεγάλα αστικά κέντρα οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωσης. Οι μεν πρώτες συνδέονται με τις μεγάλες επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να επιτύχουν το χαμηλότερο δυνατό κόστος παραγωγής. Οι δεύτερες συνδέονται με τα οφέλη που προκύπτουν σε επίπεδο συνεργασίας μεταξύ μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων, όταν αυτές συνυπάρχουν σε μια περιοχή. Όταν λοιπόν εμφανίζονται λόγω μεγέθους σε μια περιοχή οι δύο αυτοί οικονομικοί παράγοντες, προσφέρουν σημαντικά πλεονεκτήματα ως προς το κόστος εγκατάστασης σε νέες επιχειρήσεις, καθιστώντας την πόλο έλξης γι' αυτές.

---

<sup>50</sup> Των ιδίων, ό.π., σελ. 141-155.

Επιπλέον, ένα μεγάλο αστικό κέντρο ισοδυναμεί με μια μεγάλη τοπική αγορά, η οποία θα καταναλώνει μεγάλο μέρος της παραγωγής των επιχειρήσεων, οι οποίες θα εξοικονομούν οικονομικούς πόρους που σπαταλώνταν σε μεταφορικά κόστη προς άλλες περιοχές. Τα πλεονεκτήματα των μεγάλων αστικών κέντρων ευνοούν την όλο και μεγαλύτερη μεγέθυνσή τους σε επίπεδο επιχειρηματικής και πληθυσμιακής ανάπτυξης, υποσκιάτουν όμως την ανάπτυξη των άλλων κοντινών περιοχών, οι οποίες λόγω μικρότερου μεγέθους έχουν εκροή πληθυσμού και επιχειρήσεων προς τις μεγαλύτερες και κατ' αυτό τον τρόπο συρρικνώνονται ακόμα περισσότερο.

Το μέγεθος των πόλεων στην περίπτωση της Ελλάδας θεωρείται σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας των ρυθμών μεταβολής των δημογραφικών στοιχείων των πόλεων και φαίνεται πως τα δύο μεγέθη είναι ανάλογα. Αυτό σημαίνει πως όσο μεγαλύτερη είναι η πόλη σε έκταση, τόσο μεγαλύτερη πληθυσμιακή συγκέντρωση και επίπεδο ανάπτυξης εμφανίζει. Αυτό όμως προϋποθέτει ότι θα βρίσκεται σε μία εύλογη απόσταση από τα δύο μεγάλα κέντρα, την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη.

Οι προοπτικές ανάπτυξης μιας περιφέρειας φαίνεται να είναι περισσότερο ευνοϊκές στην περίπτωση που ο δευτερογενής και τριτογενής τομέας παραγωγής της έχει σημαντική παρουσία στην τοπική οικονομία. Η εξειδίκευση σε κλάδους εντάσεως κεφαλαίου και τεχνολογίας, σε αντίθεση με την ενασχόληση με τον πρωτογενή τομέα ή με φθίνοντες βιομηχανικούς κλάδους, δημιουργεί το κατάλληλο περιβάλλον για αναπτυξιακή πρόοδο και εξαλείφει τους κινδύνους που οι τελευταίοι εγκυμονούν.

Ακόμα, η εξωστρέφεια της παραγωγικής βάσης, είτε με τη μορφή της εξαγωγικής δραστηριότητας, είτε με την προσέλκυση μεγάλων τουριστικών ροών, μακροχρόνια έχει θετικότερη επίδραση στην ανάπτυξη μιας περιοχής, σε αντίθεση με την περίπτωση που αυτή θα εξειδικευόταν σε κλάδους που θα απευθύνονταν κυρίως στο εσωτερικό της.

Επίσης, σημαντική συμβολή έχει και η συγκρότηση αποτελεσματικών παραγωγικών αλυσίδων στους κλάδους εξειδίκευσης της περιοχής, οι οποίες θα αυξήσουν ταχύτερα την παραγωγή λόγω της αύξησης της ζήτησης, με τη δράση περιφερειακών πολλαπλασιαστών. Οι τελευταίοι εντοπίζουν τα κενά και τις ασυνέχειες του κάθε περιφερειακού παραγωγικού συστήματος και έτσι συμβάλλουν στην εύρεση λύσεων για την αντιμετώπισή τους. Με αυτό τον τρόπο η αύξηση της ζήτησης ενισχύει πρώτα την παραγωγή σε περιφερειακό επίπεδο και δε λειτουργεί κυρίως ως εκροή προς άλλες περιφέρειες. Τελικά, η ύπαρξη ισχυρών διακλαδικών



συνδέσεων σε συνδυασμό με υψηλούς διακλαδικούς πολλαπλασιαστές οδηγεί, μέσω της αύξησης της ζήτησης σε ένα νευραλγικό κλάδο, σε αλυσιδωτές αυξήσεις και σε άλλους κλάδους της τοπικής οικονομίας, με αποτέλεσμα μια ταχύτατη και ισόρροπη κλαδικά ανάπτυξη.

Όπου εντοπίζονται ασθενείς κάθετες κλαδικές συνδέσεις, η τοπική οικονομία δεν τροφοδοτείται από την αύξηση της ζήτησης. Στην περίπτωση δε που οι κλάδοι αιχμής δεν τροφοδοτούνται από άλλους τοπικούς κλάδους, τότε η επιτυχημένη τους δράση δεν ευνοεί ιδιαίτερα τη συνολική τοπική ανάπτυξη. Ένα παραγωγικό σύστημα μιας περιφέρειας, το οποίο εμφανίζει ασθενείς διακλαδικές συνδέσεις και χαμηλούς διακλαδικούς πολλαπλασιαστές, αδυνατεί να μετουσιώσει την αύξηση της ζήτησης σε αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης. Αυτό είναι αποτέλεσμα της μεγάλης εκροής ζήτησης προς άλλες περιφέρειες. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η αναπτυξιακή υστέρηση ορισμένων περιφερειών εδράζεται σε διαρθρωτικά προβλήματα που αυτές αντιμετωπίζουν. Η δημόσια ή ιδιωτική δαπάνη με σκοπό την ενίσχυση περιφερειών με ανάλογη υστέρηση απαιτείται να συνοδεύεται από δράσεις που θα ενισχύσουν το τοπικό παραγωγικό σύστημα, για να έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Ένας από τους πλέον καθοριστικούς παράγοντες για την ανάπτυξη μιας περιοχής είναι το ανθρώπινο δυναμικό που αυτή διαθέτει. Όταν αυτό εμφανίζει υψηλή ποιότητα εκπαίδευσης και εξειδίκευσης και αποτελείται σε μεγαλύτερο μέρος από επιστημονικό δυναμικό έναντι εργατικού, τότε αποτελεί πλεονέκτημα στην προσέλκυση και ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων στην περιοχή. Επίσης συμβάλει στην ταχύτερη προσαρμογή της στο διαρκώς μεταβαλλόμενο εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον.

Σε εθνικό επίπεδο καθοριστικά για την ταχύτερη ανάπτυξη μιας περιοχής έχουν αποδειχτεί ο αναπτυγμένος δευτερογενής τομέας, η ύπαρξη επιχειρήσεων εντάσεως κεφαλαίου, οι σημαντικοί τουριστικοί πόροι και το υψηλής ποιότητας ανθρώπινο δυναμικό. Όπου συγκεντρώνονται αυτά τα χαρακτηριστικά, δηλαδή στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, εκεί σημειώνονται και οι υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης. Το μεγάλο τους μέγεθος λοιπόν και η συγκρότηση της παραγωγικής τους βάσης λειτουργούν μεν θετικά για τις ίδιες σε τοπικό επίπεδο, αποτελούν όμως παράγοντα ανατροπής των προσπαθειών περιφερειακής σύγκλισης.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία συντέλεσε στη διεθνοποίηση της ελληνικής οικονομίας είχε θετικές και αρνητικές συνέπειες γι'αυτήν. Ενώ αύξησε τις

ευκαιρίες μέσω του ανοίγματος της ελληνικής οικονομίας στον διεθνή ανταγωνισμό, την ίδια στιγμή κατέλυσε το πλέγμα προστασίας της βιομηχανίας και αύξησε τους κινδύνους για τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είχε δυσμενέστερες συνέπειες για τις πιο ανεπτυγμένες περιοχές της χώρας, οι οποίες επλήγησαν λόγω των μεγάλων παραγωγικών τους μεγεθών και του ανάλογου βαθμού έκθεσής τους στον διεθνή ανταγωνισμό. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του παραγωγικού δυναμικού των πιο οργανωμένων τμημάτων της βιομηχανίας, ειδικά κατά τη δεκαετία 1985-95, στις περιοχές της Αττικής, της Πάτρας, του Βόλου, της Λάρισας κ.ά. Κατά τη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης, οι αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας φαίνεται ότι επηρεάστηκαν αρνητικά, ώστε να υπάρξει μια δεκαπενταετής περίοδος απόκλισης της Ελλάδας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, τα έτη 1981-1995. Ωστόσο, σε εθνικό επίπεδο επετεύχθη μια ιδιότυπη περιφερειακή σύγκλιση των περισσότερο ανεπτυγμένων περιοχών, οι οποίες εμφάνισαν τις περισσότερες απώλειες κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με τις λιγότερο ανεπτυγμένες.

Οι διακυμάνσεις της οικονομίας και η ανάλογη φάση του οικονομικού κύκλου έχει διαπιστωθεί από έρευνες ότι επηρεάζουν τις περιφερειακές ανισότητες. Οι ανισότητες εμφανίζουν αυξητικές τάσεις κατά τις περιόδους με υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, ενώ εμφανίζουν τάσεις μείωσης κατά τις περιόδους οικονομικής ύφεσης. Οι ανεπτυγμένες περιοχές λόγω της μεγάλης τους παραγωγικής βάσης και του υψηλού οικονομικού επιπέδου τους είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν καλύτερα τις ευνοϊκές συνθήκες στο οικονομικό περιβάλλον για αναπτυχθούν ακόμα περισσότερο, σε αντίθεση με τις λιγότερο ανεπτυγμένες. Αυτό οδηγεί σε ακόμα μεγαλύτερες αποκλίσεις μεταξύ τους.

Έτσι πραγματοποιώντας μια ιστορική επισκόπηση των επιπέδων σύγκλισης στην Ελλάδα βλέπουμε ότι κατά τη δεκαετία του 1980 όπου η οικονομία βρισκόταν σε ύφεση, οι ανισότητες εμφανίζονταν μειωμένες. Αντίθετα, την περίοδο 1995-2008 όπου οι ρυθμοί ανάπτυξης ήταν ιδιαίτερα υψηλοί, οι ανισότητες ήταν αυξημένες. Τέλος, μετά το 2010 και την έλευση της οικονομικής κρίσης, οι ανισότητες και πάλι εμφανίζονται μειωμένες, με την Αττική να έχει επηρεαστεί δυσμενώς στο μεγαλύτερο βαθμό από τα υπόλοιπα αστικά κέντρα, λόγω του μεγάλου μεγέθους της και της τεράστιας πληθυσμιακής συγκέντρωσης που έχει. Συμπερασματικά λοιπόν, στις περιόδους οικονομικής ανάκαμψης η εκάστοτε πολιτική ηγεσία θα πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν της την ενδεχόμενη επιδείνωση των περιφερειακών ανισοτήτων

και να αναπτύσσει μια ανάλογη περιφερειακή πολιτική για τη διαχείριση και αντιμετώπισή της.

Για την συνολική ανάπτυξη της χώρας και την ενίσχυση των περιοχών της που εμφανίζουν αναπτυξιακή υστέρηση, σχεδιάζεται μια σειρά από πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης. Αυτές προσπαθούν να αμβλύνουν τις υπάρχουσες ανισότητες μέσω της μείωσης των αρνητικών επιπτώσεων των παραγόντων που τις προκαλούν. Ωστόσο η αποτελεσματικότητά τους είναι περιορισμένη στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές εξαιτίας των ανεπαρκών και κατακερματισμένων πόρων, της έλλειψης συνέχειας και συνέπειας και της αδυναμίας αντιμετώπισης των πραγματικών περιφερειακών προβλημάτων σε επίπεδο πολιτικής. Οι πολιτικές που εφαρμόζονται σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες έχουν συνήθως εφαρμοστεί με επιτυχία στο παρελθόν σε περιφέρειες που πλέον κατατάσσονται στις αναπτυγμένες. Ωστόσο, αυτή η ενέργεια μπορεί να αποβεί αναποτελεσματική δεδομένου ότι οι περιφέρειες μπορεί να έχουν σημαντικές διαφορές ως προς το θεσμικό, οικονομικό και διαρθρωτικό τους πλαίσιο. Απαιτείται λοιπόν μια εξατομικευμένη πολιτική για κάθε περιφέρεια που υστερεί, η οποία πρέπει να αξιοποιεί πέρα από την εμπειρία επιτυχημένης εφαρμογής πολιτικών και την αποτυχημένη εφαρμογή, γιατί αυτή συχνά καταδεικνύει τις υπάρχουσες αδυναμίες και τους κινδύνους που ελλοχεύουν και μπορούν να ανατρέψουν μια προσπάθεια υλοποίησης περιφερειακής πολιτικής.

Οι πολιτικές που θα ασκηθούν πρέπει να είναι σύγχρονες, να λαμβάνουν υπόψη τα νέα επιστημονικά δεδομένα και να είναι συμβατές με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Επίσης, η ένταση και το εύρος άσκησής τους πρέπει να είναι ανάλογο των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν. Στην περίπτωση αναποτελεσματικής αντιμετώπισης των προβλημάτων, αυτά συσσωρεύονται και δημιουργούν αισθήματα απογοήτευσης, σε επιτελικό επίπεδο και σε επίπεδο πολιτών, τα οποία συχνά οδηγούν στην εγκατάλειψη της προσπάθειας. Η αδράνεια και η επιδείνωση των προβλημάτων είναι ικανές να προκαλέσουν ακόμα βαθύτερη κρίση και μεγαλύτερη απόκλιση. Για την αποφυγή τέτοιων φαινομένων λοιπόν είναι χρήσιμος ένας ειδικός σχεδιασμός της περιφερειακής πολιτικής, ο οποίος πρέπει να συνυπολογίζει απαραίτητως το εύρος των παρεμβάσεων, την ύπαρξη επαρκών οικονομικών και άλλων πόρων, καθώς και τη διάρκεια που θα έχει η εφαρμογή της.

#### 14. Επιπτώσεις των περιφερειακών ανισοτήτων

Η μεγάλη συγκέντρωση πληθυσμού και δραστηριοτήτων στην Αττική είναι πηγή αρκετών προβλημάτων<sup>51</sup>. Μελέτες δείχνουν πως αυτή έχει αρνητική επίδραση στην αποτελεσματικότητα των παραγωγικών δραστηριοτήτων και συμβάλλει στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της. Η συνεχής μεγέθυνση αυτής της υπερσυγκέντρωσης οδηγεί και σε ανάλογη επιδείνωση των όρων ζωής και επιχειρηματικής δράσης τους. Επίσης λόγω της μεγάλης προσέλκυσης δραστηριοτήτων και πληθυσμού, τα υπόλοιπα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας βρίσκονται σε μια άνιση ανταγωνιστική σχέση με την πρωτεύουσα και εμφανίζουν χαμηλότερες προοπτικές ανάπτυξης από αυτήν. Τα επίπεδα των ανισοτήτων φαίνεται να διατηρούνται και να τείνουν να αυξάνονται καθώς οι μετακινήσεις των ατόμων βασίζονται κυρίως στις οικονομικές και αναπτυξιακές προοπτικές που προσφέρει μια περιοχή. Όταν δε προέρχονται από την ύπαιθρο, η κίνησή τους αποδυναμώνει συνήθως ακόμα περισσότερο τον πρωτογενή τομέα, γεγονός που αυξάνει τις εισαγωγές αγροτικών προϊόντων από τη χώρα μας, η οποία κάποτε είχε έναν από τους πλέον ανθηρούς αγροδιατροφικούς τομείς στην Ευρώπη. Οι οικονομικοί μετανάστες από το εξωτερικό και το επιστημονικό δυναμικό της χώρας τείνουν να συγκεντρώνονται και αυτοί στην πρωτεύουσα με σκοπό την εύρεση απασχόλησης, επιβαρύνοντας έτσι περισσότερο την κατάσταση.

Συνέπειες που απορρέουν από τη διατήρηση ή την αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων είναι επιπλέον, ειδικά για περιοχές όπως η Αττική, η επιδείνωση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, οι δυσχέρειες στην κυκλοφορία των ιδιωτικών οχημάτων και των μέσων μαζικής μεταφοράς, η δυσλειτουργία της τοπικής οικονομίας, η οποία την καθιστά αναποτελεσματική, καθώς και τα αυξημένα κόστη για την αγορά γης και οικημάτων. Αυτές οι συνέπειες αποτελούν με τη σειρά τους αναπτυξιακά εμπόδια για την οικονομία, αποτρέπουν τις νέες επενδύσεις, ενώ παράλληλα προκαλούν καταστροφές στο περιβάλλον και εντείνουν τα φαινόμενα της αυθαίρετης δόμησης. Μία πραγματική λύση, που μπορεί να αναστείλει την υπερσυγκέντρωση και τη σταδιακή καταστροφή της περιφέρειας Αττικής, είναι η ανάπτυξη των υπολοίπων περιφερειών και δει αυτών που είναι λιγότερο αναπτυγμένες, με στόχο την αποτροπή των μεγάλων μετακινήσεων προς το κέντρο.

---

<sup>51</sup> Των ιδίων, σελ. 155-157.

Με την επίτευξη της επιθυμητής περιφερειακής σύγκλισης μέσω των ασκούμενων πολιτικών, οι υπόλοιπες περιφέρειες θα είναι σε θέση να ανταγωνιστούν το παραγωγικό δυναμικό της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, προσελκύνοντας επενδύσεις και ανθρώπινο δυναμικό. Οι πληθυσμιακές πιέσεις θα μειωθούν στις δύο παραπάνω περιφέρειες, μειώνοντας προοδευτικά όλες τις αρνητικές επιπτώσεις τους.

Ανακεφαλαιώνοντας, είναι γεγονός πως το είδος και το μέγεθος των ανισοτήτων επηρεάζονται από ιστορικούς, γεωμορφολογικούς, πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες, οι οποίοι λόγω της ισχύος τους καθιστούν τις ασκούμενες περιφερειακές πολιτικές αναποτελεσματικές στην μείωση των ανισοτήτων. Η απόσταση της Ελλάδας από τις αναπτυγμένες χώρες της ΕΕ ενισχύει την αναπτυξιακή υστέρηση της χώρας σε περιφερειακό επίπεδο. Η αναπτυξιακή πολιτική λοιπόν οφείλει να δώσει βαρύτητα στην ενίσχυση των περιφερειακών παραγωγικών συστημάτων, ώστε να αναπτυχθούν δραστηριότητες με στόχευση στην αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της εκάστοτε περιφέρειας. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την ταχύτερη δυνατή αύξηση του εισοδήματος και των επιπέδων απασχόλησης που εμφανίζουν και θα τις βοηθήσει να αντιμετωπίσουν άμεσα τις αρνητικές επιπτώσεις που είχε η οικονομική κρίση που έπληξε τη χώρα μας την τελευταία δεκαετία. Ωστόσο, η αναπτυξιακή πολιτική οφείλει να λάβει υπόψη της και την ικανότητα μετασχηματισμού<sup>52</sup> των περιφερειακών οικονομιών και ανταπόκρισής τους στα δεδομένα ενός περιβάλλοντος που μεταβάλλεται με γρήγορους ρυθμούς. Τέλος, στην πορεία προς την εξάλειψη των περιφερειακών ανισοτήτων πρέπει να συνυπολογιστούν και οι προτιμήσεις της τοπικής κοινωνίας, καθώς μία δυνητική πολιτική που δε θα είναι κοινωνικά αποδεκτή είναι πολύ πιθανό να καταστεί αναποτελεσματική.

## **15. Οι διαρθρωτικές ενισχύσεις στην ελληνική οικονομία**

Για τη διεύρυνση των παραγωγικών δυνατοτήτων μιας οικονομίας και την αποτελεσματικότερη λειτουργία των αγορών, με θετικές επιπτώσεις στο επίπεδο της κοινωνικής συνοχής, υιοθετήθηκαν διαρθρωτικές παρεμβάσεις<sup>53</sup> σε ευρωπαϊκό

---

<sup>52</sup> Βλ. Σ. Αλεξιάδη «Το δίλημμα της Περιφερειακής Πολιτικής: Η αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων και η επίτευξη οικονομικής αποτελεσματικότητας στα πλαίσια υποδειγμάτων περιφερειακής κατανομής επενδύσεων», σε «Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης», Τομος III, Αρ.1, 2012, σελ. 44.

<sup>53</sup> Βλ. Σ. Λώλου, ό.π., σελ. 45.

επίπεδο, οι οποίες αποτελούν ένα πλαίσιο μέτρων οικονομικής ανάπτυξης. Μέσω της ενίσχυσης και της δημιουργίας μηχανισμών ενδογενούς ανάπτυξης επιδιώκεται η ενίσχυση της συνολικής παραγωγικότητας της οικονομίας. Η ανεπάρκεια τέτοιων μηχανισμών είναι η αιτία της υστέρησης κάποιων περιφερειών και εκδηλώνεται με την απουσία εξωτερικών οικονομιών. Οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις έχουν θετική επίδραση στην οικονομία μέσω της εισροής ευρωπαϊκών κεφαλαίων, η οποία επηρεάζει τη ζήτηση και την προσφορά της οικονομίας και είναι εμφανής στο ισοζύγιο πληρωμών.

Οι επιδράσεις στη ζήτηση έχουν προσωρινό χαρακτήρα και εξαρτώνται από το ύψος και την κατανομή των πόρων. Μέσω της συσσώρευσης φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου βελτιώνεται η παραγωγικότητα της οικονομίας και αυτό έχει επιδράσεις στην προσφορά. Σε σχέση με τις επιδράσεις στη ζήτηση, οι οποίες έχουν πρόσκαιρο χαρακτήρα, οι επιδράσεις στην προσφορά έχουν πιο μόνιμο χαρακτήρα και συνεχίζουν να έχουν σημασία και μετά τη λήξη της εφαρμογής των διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Για την πραγματική βελτίωση των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας οι επιδράσεις στην προσφορά πρέπει να συνδέονται με αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων. Οι συνθήκες που επικρατούν σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο και το μείγμα της πολιτικής που υιοθετείται, αποτελούν παράγοντες που συνδέονται με το βαθμό επίδρασης των παρεμβάσεων στην οικονομία και την κοινωνία. Καθοριστικοί είναι για παράδειγμα, οι βαθμοί ευκαμψίας στην κάθε αγορά και στην κάθε περιφέρεια, οι οποίοι διαφοροποιούνται κατά περίπτωση.

Η ακολουθούμενη πολιτική αποτελεί παράγοντα που επηρεάζει τη λειτουργία των αγορών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και το μέγεθος των επιδράσεων. Αυτό είναι ανάλογο του τρόπου λειτουργίας και της συγκεκριμένης οργάνωσης της κάθε αγοράς. Η διάρκεια των επιδράσεων, βραχυχρόνια λόγω αυξημένης ζήτησης ή μακροχρόνια λόγω αυξημένης προσφοράς, προσδιορίζεται από το μείγμα της πολιτικής που υιοθετείται. Συνεπώς οι επιδράσεις των διαρθρωτικών παρεμβάσεων εξαρτώνται από την αποτελεσματική εφαρμογή τους, η οποία επηρεάζει με τη σειρά της τις τάσεις σύγκλισης ή απόκλισης στον ευρωπαϊκό χώρο. Η έννοια της απορροφητικότητας<sup>54</sup>, η οποία χρησιμοποιείται από πολλούς σχολιαστές για να δείξει σε τι ποσοστό έχουν αξιοποιηθεί οι πόροι που διατίθενται για τη χρηματοδότηση των παρεμβάσεων, δε θεωρείται κατάλληλη για να αποτιμήσει την

---

<sup>54</sup> Βλ. Σ. Λώλου, ό.π., σελ. 46.

πορεία του φυσικού έργου που παράγεται από αυτές, το οποίο και αποδεικνύει τελικά την αποτελεσματικότητά τους. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι πρόκειται για έννοια ταμειακή, η οποία ουσιαστικά στοχεύει στην αποτύπωση της εξέλιξης της χρηματοδότησης.

Η αξιολόγηση της συμβολής των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών παρεμβάσεων στην προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα τελευταία 30 χρόνια, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι αυτές έχουν θετικό πρόσημο<sup>55</sup>, ιδιαίτερα στην οικονομική μεγέθυνση, τη στήριξη της απασχόλησης και την κοινωνική συνοχή. Στην περίπτωση της Ελλάδας, έπαιξαν ουσιαστικό ρόλο στην ενίσχυση των κοινωνικών ομάδων που επηρεάστηκαν από τις διαρθρωτικές αλλαγές, οι οποίες προκλήθηκαν κατά τη φάση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Πρόκειται για το κοινωνικό κόστος, με τη μορφή του αυξημένου ποσοστού ανεργίας και όλων των επιπτώσεων που αυτό επιφέρει στην πραγματική οικονομία και την κοινωνική συνοχή, ως αποτέλεσμα της ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της απελευθέρωσης των αγορών.

## **16. Τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα**

Οι περιφέρειες<sup>56</sup> θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά το 1986, για την εναρμόνιση της εθνικής περιφερειακής πολιτικής με την ευρωπαϊκή. Η ελληνική περιφερειακή πολιτική, μετά από μία τριετή περίοδο προσαρμογής, οριστικοποιήθηκε το 1989, όποτε και ξεκίνησε η εφαρμογή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ), τα οποία διαδέχθηκε το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013) και στη συνέχεια, το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020).

Τα παραπάνω προγράμματα χωρίζονται σε δύο σκέλη, το εθνικό και το περιφερειακό. Το εθνικό σκέλος αποτελείται από τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΤΕΠ) και το περιφερειακό από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ). Οι παρεμβάσεις οι οποίες πρέπει να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο, όπως για παράδειγμα ένα έργο στο τοπικό οδικό δίκτυο, καλύπτονται από τα ΤΕΠ. Οι αναπτυξιακές δράσεις σε επίπεδο περιφέρειας καλύπτονται από τα ΠΕΠ, καθένα από τα οποία αντιστοιχεί σε μία εκ των 13 περιφερειών της χώρας. Για την

---

<sup>55</sup> Του ιδίου, σελ. 47.

<sup>56</sup> Βλ. Γ. Πετράκου-Γ. Ψυχάρη, ό.π., σελ. 513-515.

επιτυχή έκβαση της περιφερειακής πολιτικής απαιτείται η συμπληρωματική δράση αμφότερων των σκελών των προγραμμάτων.

Τα ΠΕΠ απορροφούν διαχρονικά το 30% περίπου των πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα και συμβάλλουν στον σαφή προσδιορισμό της περιφερειακής στρατηγικής, ενώ ταυτόχρονα προσαρμόζονται στις αναπτυξιακές ανάγκες κάθε περιφέρειας. Αναφορικά με τις τομεακές πολιτικές, τα ΠΕΠ προσφέρουν το κατάλληλο πλαίσιο για την εξειδίκευση και αξιολόγησή τους. Η συμβολή τους στην τοπική ανάπτυξη είναι καίριας σημασίας, παρόλο που χρηματοδοτούν μικρά έργα. Συνολικά όμως, τα ΠΕΠ και η αποτελεσματική εφαρμογή τους φανερώνουν σε τι βαθμό έχει επιτευχθεί η διοικητική και δημοσιονομική αποκέντρωση του κράτους, η οποία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση της εκάστοτε δημόσιας πολιτικής.

Για την αξιολόγηση της συμβολής των ΠΕΠ στον περιφερειακό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη οφείλουν να συνεκτιμηθούν οι παράγοντες οι οποίοι διαμόρφωσαν τη φιλοσοφία αυτών των προγραμμάτων, η βαρύτητά τους σε επίπεδο χρηματοδότησης, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο συνδυάζονται με άλλες οριζόντιες πολιτικές και διοικητικές δομές, οι οποίες τα υποστήριξαν.

Ο περιφερειακός σχεδιασμός<sup>57</sup> αποτέλεσε ανέκαθεν στοιχείο των κοινοτικών προγραμμάτων, καθώς πρωταρχική τους αποστολή αποτέλεσε η επίτευξη της σύγκλισης και της συνοχής. Η ύπαρξη στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης, το οποίο θα είναι μεγαλύτερης εμβέλειας από τα ΚΠΣ και τα ΕΣΠΑ, αποτελεί μια διαρκή ανάγκη και αυτό οφείλεται κατά πρώτον στο γεγονός ότι ενώ η περιφερειακή σύγκλιση αποτελεί διαρκή προτεραιότητα γι' αυτά, ωστόσο η συμπερίληψή της με άλλους αλληλοαναιρούμενους στόχους, μειώνει τη σημασία της. Κατά καιρούς έχουν εκφραστεί αμφιβολίες για το κατά πόσο η στρατηγική της Λισαβόνας και η στρατηγική Ευρώπη 2020 υπηρετούν όντως το στόχο της περιφερειακής ανάπτυξης και σύγκλισης των κρατών του ευρωπαϊκού Νότου που είναι λιγότερο αναπτυγμένες, στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Επίσης, εκτός από τους πόρους που έχουν διατεθεί μέσω των προγραμμάτων ΚΠΣ και ΕΣΠΑ για την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής, τον ίδιο στόχο εξυπηρετούν και οι δημόσιες επενδύσεις. Ωστόσο, το εθνικό σκέλος του

---

<sup>57</sup> Των ιδίων, σελ. 515-518.



Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) δεν υλοποιεί σχέδια οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης, σε αντίθεση με το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος που υλοποιείται μέσω των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ.

Εξαιτίας της έλλειψης περιφερειακού στρατηγικού σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο, έχει διατυπωθεί σε εκθέσεις αξιολόγησης των ΠΕΠ και των ΤΕΠ, ότι η επιθυμητή διαπεριφερειακή τους διάσταση δεν καθίσταται σαφής και διακριτή. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την απουσία διαμόρφωσης ενός κατάλληλου πλαισίου οργάνωσης της αναπτυξιακής στρατηγικής κάθε περιφέρειας, πλαίσιο το οποίο θα μπορούσε να υποστηρίξει και το σχεδιασμό καίριων στρατηγικών τομεακών παρεμβάσεων σε κλίμακα ευρύτερη αυτής των περιφερειών.

Σε επίπεδο διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης φαίνεται πως δεν έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος. Οι περιφέρειες ήταν σε θέση να διαχειριστούν πόρους μόλις το 1997, 11 χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους. Η αξιοσημείωτη αυτή καθυστέρηση φανερώνει την διατήρηση του συγκεντρωτισμού στη διαχείριση των δημόσιων πόρων σε επίπεδο περιφερειών και ότι ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης, παρόλο που έχει συνταγματικά ερείσματα (αρ.101 Σ), εξακολουθεί να είναι περιορισμένος. Μέσα από τα κοινοτικά και περιφερειακά προγράμματα πραγματοποιήθηκαν αρκετές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας, ενισχύοντας έτσι το βαθμό αποκέντρωσης της κρατικής εξουσίας. Η περιφέρεια έχει λειτουργήσει ως βαθμίδα προγραμματισμού, αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης, οδηγώντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη δημιουργία ενός αποθέματος γνώσης και εμπειρίας, βάσει του οποίου η αυτοδιοίκηση μπορεί μακροπρόθεσμα να αναδειχθεί σε πυλώνα για τον περιφερειακό σχεδιασμό και την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα.

Τα ΠΕΠ αποτέλεσαν μέρος του άξονα «περιφερειακή ανάπτυξη» σε όλα τα ΚΠΣ. Παρόλο που αυτός έπαψε να υφίσταται ως αυτοτελής άξονας στα ΕΣΠΑ, τα ΠΕΠ συνεχίζουν να συνιστούν το περιφερειακό τους σκέλος.

Στην ίδια κατεύθυνση συμβάλλουν και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα των Περιφερειών<sup>58</sup>, τα οποία αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για την άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής, καθώς με αυτά εισάγονται μόνιμοι μηχανισμοί προγραμματισμού στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. Με το νόμο Καλλικράτη, θεσπίζεται η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων πενταετούς

---

<sup>58</sup> Βλ. Χρ. Λαδιά, «Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 2014, σελ. 114-115.

διάρκειας, το περιεχόμενο, η δομή και τα όργανα των οποίων καθορίζονται με σχετική απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών. Στόχος τους είναι η προστασία και αναβάθμιση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος (χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός), η βελτίωση της κοινωνικής μέριμνας, η προστασία της υγείας των κατοίκων της Περιφέρειας και η προαγωγή της εκπαίδευσης και του αθλητισμού. Τέλος, πεδίο ενδιαφέροντός τους αποτελεί και η καλύτερη διοικητική οργάνωση των υπηρεσιών της Περιφέρειας, μέσω της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και καινοτόμων μεθόδων διοίκησης, με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας κατά την εξυπηρέτηση του πολίτη και την αύξηση της επιχειρηματικότητας στην περιοχή.

## **17. Τα περιφερειακά προγράμματα των ΚΠΣ και των ΕΣΠΑ**

### **α. Το ΚΠΣ Ι (1989-93)**

Οι άξονες προτεραιοτήτων του ΚΠΣ της περιόδου 1989-93 ήταν:

- η βελτίωση των βασικών υποδομών,
- η ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και η αγροτική ανάπτυξη,
- η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων,
- η ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού,
- η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και
- η ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών.

Στον τελευταίο άξονα περιλαμβάνονταν τα ΠΕΠ, τα οποία απορρόφησαν το 50% των πόρων του προγράμματος. Ωστόσο τα αποτελέσματα σε επίπεδο περιφερειακής και κατ' επέκταση εθνικής ανάπτυξης δεν ήταν ανάλογα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι πόροι δεν αφορούσαν μεγάλα έργα, παρά ήταν μοιρασμένοι σε πολλά μικρά έργα τοπικής εμβέλειας. Επίσης, στη μειωμένη αποτελεσματικότητα της χρηματοδότησης φαίνεται να συνέβαλε και η ελλιπής εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης και η απουσία αποκεντρωμένων δομών που θα διαχειρίζονταν αυτούς τους πόρους.

Από στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκύπτει ότι στον άξονα «βελτίωση των βασικών υποδομών» οι πόροι που είχαν προγραμματιστεί να

κατευθυνθούν σε αυτόν, μειώθηκαν από 37,4% σε 28,8%. Επίσης, στον άξονα «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων» καταναμέθηκε το 3,8% των πόρων αντί του 7% που είχε προγραμματιστεί, με αποτέλεσμα να μην αξιοποιηθούν επαρκώς τα διαθέσιμα κονδύλια για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής επιχειρηματικότητας και τη θωράκισή της απέναντι στον διεθνή ανταγωνισμό. Αυτές οι αποκλίσεις από την αρχική στοχοθεσία δημιούργησαν ένα «πλεόνασμα πόρων», το οποίο κατευθύνθηκε στην ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης. Ωστόσο αυτή η κατανομή προέκυψε περισσότερο από την ανάγκη για απορρόφηση του συνόλου των διαθέσιμων πόρων και λιγότερο για την υποστήριξη ενός στρατηγικού σχεδίου οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα έναν προγραμματισμό δράσεων με έλλειμμα στους χρόνους υπολοποίησής του και μια εμφανή ανεπάρκεια σε δομές αποκεντρωμένης διοίκησης. Σε συνδυασμό με τις δυσκολίες που αντιμετώπισε το ελληνικό διοικητικό σύστημα στην προσπάθεια εναρμόνισής του με το ευρωπαϊκό, το πρώτο ΚΠΣ φαίνεται πως είχε μικρή προστιθέμενη αξία στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

## **β. Το ΚΠΣ II (1994-1999)**

Μετά την εμπειρία του ΚΠΣ I, στο ΚΠΣ II<sup>59</sup> παρατηρείται μια αυστηροποίηση των διαδικασιών και ταυτόχρονα, μια δυσκολία στη μετατόπιση πόρων ανάμεσα στους άξονες προτεραιότητας, καθώς και μεταξύ των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Η δημιουργία της Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης (ΜΟΔ) και της Μεικτής Επιτροπής Καθοδήγησης (ΜΕΚ) συνέβαλλαν καθοριστικά στην διοικητική και τεχνοκρατική υποστήριξη της εφαρμογής του ΚΠΣ, ενώ και ο ρόλος των περιφερειών ενισχύθηκε.

Οι άξονες προτεραιότητας του ΚΠΣ II ήταν:

- η μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και η πρόωθηση της εσωτερικής συνοχής
- η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης
- η ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού
- η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η πρόωθηση της εργασίας και

---

<sup>59</sup> Των ιδίων, σελ. 521-524.

- η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και η άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών.

Στον τελευταίο άξονα εντάσσονταν τα περιφερειακά προγράμματα του ΚΠΣ, όπου, όπως συνάγεται από στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι πόροι που κατανεμήθηκαν σε αυτόν ήταν της τάξης του 25% μόλις, σε αντίθεση με αυτούς του ΚΠΣ I που ανέρχονταν στο 41% του συνόλου των πόρων. Επίσης το παράδοξο που παρατηρείται είναι ότι ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά οι αποκεντρωμένες δομές διοίκησης συγκριτικά με το ΚΠΣ I, το ποσοστό χρηματοδότησης του άξονα υποχώρησε σημαντικά, ώστε η διοικητική αποκέντρωση να μην συμβαδίσει τελικά με την δημοσιονομική. Η μετατόπιση των πόρων ανάμεσα στους άξονες έγινε δυσκολότερη με αποτέλεσμα να αποτραπεί η μεταφορά πόρων προς τον άξονα που αφορούσε το περιφερειακό σκέλος, όπως συνέβη στο προηγούμενο ΚΠΣ.

Ως προς τους υπόλοιπους άξονες, παρατηρείται μια απόκλιση στο ποσοστό των πόρων που απορροφήθηκε τελικά στον τομέα των υποδομών, σε σχέση με την αρχική κατανομή, η οποία οφείλεται στις καθυστερήσεις κατά το στάδιο της υλοποίησης των έργων, με αποτέλεσμα η ολοκλήρωση αρκετών εξ αυτών να μεταφερθεί στο επόμενο ΚΠΣ. Ως ιδιαίτερα σημαντικός άξονας και με αυξημένους πόρους χρηματοδότησης, εμφανίζεται αυτός της ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας του οικονομικού ιστού. Στους υπόλοιπους δύο άξονες, «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης» και «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας» τα ποσοστά των πόρων που κατανεμήθηκαν ήταν αναλογικά μικρότερα.

Είναι λοιπόν εμφανές ότι στο ΚΠΣ II ο άξονας που αφορά την περιφερειακή ανάπτυξη παραμένει βαρύνουσας σημασίας, αλλά χάνει σημαντικό έδαφος σε σχέση με τους άλλους, σε σύγκριση με το προηγούμενο ΚΠΣ. Ο άξονας των υποδομών αποκτά περισσότερη βαρύτητα και παρατηρείται και πάλι μετατόπιση των πόρων μεταξύ των αξόνων, πλην όμως σημαντικά μικρότερη. Αυτό αποδεικνύει ότι παρ' όλη τη συνεχιζόμενη ύπαρξη αδυναμίας για σωστό προγραμματισμό και διαχείριση των πόρων, οι προσπάθειες μείωσης της έντασης του φαινομένου προοδευτικά απέδωσαν καρπούς. Κατά τη διάρκεια του ΚΠΣ II έλαβε χώρα για πρώτη φορά και ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των Τεχνικών Δελτίων Έργων και Υποέργων, ο οποίος συνοδεύτηκε και από μια αποτελεσματικότερη τεχνοκρατική στήριξη των έργων και των προγραμμάτων, με θετική συμβολή στη συνολική συνεισφορά του ΚΠΣ στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

### γ. Το ΚΠΣ ΙΙΙ (2000-06)

Οι άξονες προτεραιότητας του ΚΠΣ ΙΙΙ<sup>60</sup> ήταν:

- η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης,
- η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας για βιώσιμη ανάπτυξη,
- οι μεταφορές,
- η αγροτική ανάπτυξη και η αλιεία,
- η ποιότητα ζωής,
- η κοινωνία της πληροφορίας και
- η περιφερειακή ανάπτυξη.

Το νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης που διαμορφώθηκε μεταξύ της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλάμβανε την αποστασιοποίηση της ΕΕ από τον προγραμματισμό και την επιλογή των έργων, καθώς και έναν ελεγκτικό ρόλο που συνεπαγόταν την επιβολή αυστηρότερων ποινών στα κράτη-μέλη που θα παρέβαιναν τους νέους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων. Η ευθύνη βαραίνει το κράτος-μέλος, το οποίο πλέον υποχρεούται να ακολουθεί συγκεκριμένες διαδικασίες σε επίπεδο διαχείρισης και ελέγχου. Οι εθνικές αρμόδιες αρχές έχουν ορισμένες ευθύνες από τη νομοθεσία και στην περίπτωση που δημιουργηθούν καθυστερήσεις κατά την απορρόφηση των εγκεκριμένων πόρων, αυτό μπορεί να σηματοδοτήσει την οριστική τους απώλεια. Με το νόμο 2860/2000 ενισχύθηκε η αποκεντρωμένη διαχείριση και εντατικοποιήθηκαν οι έλεγχοι κατά την εφαρμογή του ΚΠΣ. Ο συντονισμός των τομεακών με τα περιφερειακά προγράμματα έρχεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, κατά την προετοιμασία και την υλοποίηση του Σχεδίου Ανάπτυξης.

Στον τελευταίο άξονα προτεραιότητας, στον οποίο εμπεριέχονταν τα ΠΕΠ, κατανεμήθηκε και πάλι το 25% των διαθέσιμων προς απορρόφηση πόρων, με δυνητικούς δικαιούχους για τα προς ένταξη έργα τους κεντρικούς φορείς και τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Η μελέτη των έργων των ΟΤΑ, για τους οποίους δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι, χρηματοδοτείται αυτή την περίοδο από πόρους του υπουργείου Εσωτερικών. Προαπαιτούμενα για την χρηματοδότηση ενός έργου στο πλαίσιο των ΠΕΠ από κοινοτικούς πόρους αποτελούσαν η τεχνοκρατική κάλυψη και η ανταγωνιστικότητα.

---

<sup>60</sup> Των ιδίων, σελ. 524-526.

Ο άξονας «μεταφορές» ενισχύεται ακόμα περισσότερο, με πόρους σε ποσοστό της τάξεως του 28% και πέρα από τον άξονα «περιφερειακή ανάπτυξη», στον οποίο όπως προαναφέρθηκε κατανεμήθηκε ποσοστό 25% των πόρων, ιδιαίτερα σημαντικός αναδεικνύεται και ο άξονας «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας», με ποσοστό 14,5%. Στους νέους άξονες «κοινωνία της πληροφορίας» και «ποιότητα ζωής» αναλογούν σημαντικά λιγότεροι πόροι, ωστόσο η εμφάνισή τους δείχνει μία τάση για ανανέωση της στοχοθεσίας και προσπάθεια εναρμόνισης με τις προτεραιότητες της ΕΕ.

#### **δ. Το ΕΣΠΑ Ι (2007-13)**

Κατά την περίοδο 2007-13<sup>61</sup> η περιφερειακή πολιτική και τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης υποβάλλονται σε αλλαγές οι οποίες πηγάζουν από τους στόχους που θέτει η στρατηγική της Λισαβόνας, η οποία υπογράφεται αυτή την περίοδο. Σύμφωνα με αυτήν, η οικονομία της ΕΕ πρέπει να εξελιχθεί, μέχρι το 2010, στην πιο δυναμική και ανταγωνιστική οικονομία γνώσης σε παγκόσμιο επίπεδο, η οποία θα εισαχθεί σε μία τροχιά βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, με περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.

Τα επιμέρους Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα<sup>62</sup> που διαμορφώθηκαν βάσει του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς είναι τα εξής:

- Περιβάλλον-Αειφόρος Ανάπτυξη,
- Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας,
- Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα,
- Ψηφιακή Σύγκλιση,
- Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού,
- Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση,
- Διοικητική Μεταρρύθμιση,
- Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής και
- Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων.

Παράλληλα, συστήθηκαν πέντε Χωρικές Ενότητες με σκοπό την εφαρμογή πέντε Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων:

<sup>61</sup> Των ιδίων, σελ. 526-532.

<sup>62</sup> Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα – Κ. Μητσόπουλου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.», 2014, σελ. 214-215.

- Μακεδονίας-Θράκης,
- Δυτικής Ελλάδας-Πελοποννήσου-Ιονίων Νήσων,
- Κρήτης και Νήσων Αιγαίου,
- Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας-Ηπείρου και
- Αττικής.

Οι πέντε Προγραμματικές/Αναπτυξιακές Χωρικές Ενότητες<sup>63</sup> περιελάμβαναν, εντός των γεωγραφικών τους ορίων, τις παλαιές Περιφέρειες, με την αποκεντρωμένη μορφή και είχαν ως κεντρικό τους στόχο την αξιοποίηση των κονδυλίων του ΕΣΠΑ 2007-2013 με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η διαμόρφωση των Χωρικών Ενότητων βασίστηκε σε αναπτυξιακά κριτήρια και στην εμπειρία των 20 τελευταίων χρόνων γύρω από το σχεδιασμό και την άσκηση περιφερειακής πολιτικής και φιλοδοξούσε να ενισχύσει την περιφερειακή ανταγωνιστικότητα της χώρας. Τα παραπάνω κριτήρια περιελάμβαναν:

- α) τη λειτουργικότερη οργάνωση,
- β) την αξιοποίηση των πληθυσμιακών, οικονομικών και χωροταξικών δεδομένων, που πηγάζουν από γεωμορφολογικές διαφορές μεταξύ των περιοχών και δημιουργούν αναπτυξιακά προβλήματα και
- γ) την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προκλήσεων σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, με σκοπό τη διάχυση των θετικών αποτελεσμάτων των πιο δυναμικών Περιφερειών σε γειτονικές που υστερούσαν ως προς τις αναπτυξιακές τους επιδόσεις.

Τα προγράμματα ΕΣΠΑ, τα οποία διαδέχτηκαν τα ΚΠΣ, έχουν διαφορές ως προς το περιφερειακό τους σκέλος. Πλέον στον πρώην «στόχο 1» και νυν «στόχο σύγκλισης» εντάσσονται μόνο οκτώ από τις περιφέρειες. Πρόκειται για εκείνες τις περιφέρειες που εμφάνιζαν επίπεδο ανάπτυξης κάτω του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Επίσης, οι υπόλοιπες πέντε περιφέρειες χωρίζονταν σε δύο κατηγορίες. Οι τρεις από αυτές, οι περιφέρειες Αττικής, Κεντρικής Μακεδονία και Δυτικής Μακεδονίας, ανήκαν στην κατηγορία των περιφερειών στατιστικής σύγκλισης, οι οποίες είχαν επίπεδο ανάπτυξης μικρότερο του 75% της ΕΕ-15 και μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ-25. Οι υπόλοιπες δύο, οι περιφέρειες Στερεάς Ελλάδας και Νοτίου Αιγαίου, ανήκαν στο στόχο σταδιακής εισόδου, με επίπεδο ανάπτυξης μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ-15.

---

<sup>63</sup> Των ιδίων, σελ. 214-215.

Μια άλλη διαφορά με τα ΚΠΣ είναι ότι στην περίοδο 2007-13 υποβλήθηκαν μόνο 5 επιχειρησιακά προγράμματα στην ΕΕ και όχι 13, όπως συνέβαινε ως τότε. Αυτό οφείλεται σε διαδικαστικούς λόγους. Στόχος δηλαδή ήταν η υπαγωγή όλων των περιφερειών στα κριτήρια επιλεξιμότητας για κοινοτικές ενισχύσεις. Ωστόσο, οι πόροι διατέθηκαν και στις 13 περιφέρειες.

Επίσης, η μετατροπή του θεσμού της περιφέρειας από αποκεντρωμένη βαθμίδα κρατικής διοίκησης σε ΟΤΑ Β΄ βαθμού με το νόμο 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) δημιούργησε νέα δεδομένα στη λειτουργία του και της παρείχε τη δυνατότητα να διαχειρίζεται και να υλοποιεί αναπτυξιακά προγράμματα. Παράλληλα, η χρηματοδότηση των περιφερειακών προγραμμάτων αλλάζει στα ΕΣΠΑ, όπου πλέον τα προγράμματα είναι μονοταμειακά και χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το ΕΤΠΑ. Τα ΠΕΠ δηλαδή γίνονται μονοταμειακά, από πολυταμειακά που ήταν μέχρι το ΚΠΣ ΙΙΙ. Επίσης, παύουν να εντάσσονται σε έναν μόνο άξονα προτεραιότητας. Αυτό είναι αποτέλεσμα της διαπίστωσης ότι η περιφερειακή ανάπτυξη πρέπει να διατρέχει το σύνολο των τομεακών και περιφερειακών προγραμμάτων. Το κέντρο βάρους μετατοπίζεται στην διαρθρωτική πολιτική που ασκείται σε επίπεδο ΕΕ και σε αυτό αποδίδεται και η αφαίρεση του όρου «περιφερειακή ανάπτυξη» από άξονα προτεραιότητας του ΕΣΠΑ.

Μετά το πέρας των Ολυμπιακών Αγώνων το 2004 και τη συσσώρευση πολλών και σημαντικών υποδομών στην περιοχή της Αττικής και στις υπόλοιπες ολυμπιακές πόλεις, αποφασίστηκε η κατανομή του 80% των πόρων του ΕΣΠΑ με προτεραιότητα τη χρηματοδότηση των έργων στις περιφέρειες εκτός της Αττικής. Καθοριστικό ρόλο στη διαχείριση των πόρων διαδραμάτισε και η έλευση της οικονομικής κρίσης, η οποία έφερε αλλαγές στα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα και δημιούργησε νέες ανάγκες.

Από το σύνολο της δημόσιας δαπάνης του ΕΣΠΑ, η οποία περιλάμβανε εθνικούς και κοινοτικούς πόρους και είχε ύψος 26,2 δισ. Ευρώ, το 59,3% αντιστοιχούσε στα τομεακά προγράμματα και το 38,6% στα περιφερειακά. Από τα νούμερα αυτά προκύπτει ότι ο άξονας περιφερειακή ανάπτυξη είναι ενισχυμένος σε σχέση με τα ΚΠΣ, όπου όπως προαναφέρθηκε τα ΠΕΠ συγκέντρωναν το 25% περίπου των διαθέσιμων πόρων. Το πρόγραμμα «ενίσχυση προσπελασιμότητας» συγκέντρωσε το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης, της τάξεως του 19% και περιλάμβανε κυρίως τα έργα υποδομών μεταφορών. Τα προγράμματα «ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού», «περιβάλλον» και «αιεφόρος ανάπτυξη» ενισχύθηκαν



περισσότερο, σε αντίθεση με το πρόγραμμα «ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα», στο οποίο διατέθηκε μειωμένο ποσοστό χρηματοδότησης σε σχέση με τα ΚΠΣ. Από τα ΠΕΠ, μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα εμφάνισε αυτό της Μακεδονίας και Θράκης, με ποσοστό 12,4% και στη συνέχεια το ΠΕΠ Αττικής, με ποσοστό 11,6%. Ως νέος επιχειρησιακός στόχος προστίθεται αυτός της «ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας», ο οποίος υλοποιήθηκε μέσω πέντε προγραμμάτων της Ελλάδας με τη Βουλγαρία, την Ιταλία, την Κύπρο, την Αλβανία και την ΠΓΔΜ και το ποσοστό χρηματοδότησής του ήταν 1,3% του ΕΣΠΑ.

Από την πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ ως το 2013 προκύπτει ότι υπήρξαν σημαντικές καθυστερήσεις στην απορρόφηση των πόρων, καθώς και μεταβολή της αρχικής κατανομής τους ως προς το εθνικό και περιφερειακό σκέλος. Στα τομεακά προγράμματα κυρίαρχη κατηγορία δαπανών εξακολουθούν να αποτελούν οι μεταφορικές υποδομές και χάρη στην ενίσχυση της προσπελασιμότητας, αυξάνεται το μερίδιο των πόρων που απορροφάται από αυτά. Στο σύνολο των περιφερειακών προγραμμάτων εμφανίζεται υστέρηση στην αξιοποίηση των πόρων, πλην του προγράμματος Θεσσαλίας-Στερεάς-Ηπείρου, ενώ στο ΠΕΠ Αττικής παρουσιάζονται μεγάλες καθυστερήσεις.

Οι μεταβολές στην κατανομή του προγράμματος ΕΣΠΑ σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και στην κατανομή των πόρων ανάμεσα στα επιχειρησιακά προγράμματα του κάθε σκέλους, είναι η αιτία που σημειώνονται διαφοροποιήσεις στην κατανομή της χρηματοδότησης ανάμεσα στα προγράμματα κατά την έναρξη και τη λήξη του ΕΣΠΑ. Η τελική χρηματοδοτική βαρύτητα των ΠΕΠ έναντι των τομεακών προγραμμάτων μειώθηκε και ταυτόχρονα παρατηρήθηκαν αποκλίσεις στους απορροφημένους πόρους μεταξύ του σταδίου του προγραμματισμού και της υλοποίησης στα επιμέρους προγράμματα. Όλες αυτές οι μεταβολές προκλήθηκαν λόγω της οικονομικής κρίσης που έπληξε τη χώρα αυτή την περίοδο και η οποία οδήγησε σε δημοσιονομική κρίση και συχνά σε αδυναμία καταβολής της εθνικής συμμετοχής για την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Για τη διευκόλυνση της χώρας σε αυτή τη δύσκολη οικονομική συγκυρία τον 6/2011 υπεγράφη συμφωνία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με την οποία μειώθηκε η εθνική συμμετοχή στο πρόγραμμα ΕΣΠΑ από 25% σε 15% και αυτόματα αυξήθηκε η κοινοτική συμμετοχή από 75% σε 85%. Ωστόσο όμως οι κοινοτικοί πόροι παρέμειναν σταθεροί, με αποτέλεσμα ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ να υποστεί μείωση. Λόγω της αναδρομικής ισχύος της

ρύθμισης, η έναρξη της οποίας ορίστηκε την 1.1.2007, στην Ελλάδα επιστράφηκε η διαφορά του 10% για τα προγράμματα που είχε καταβάλει ως τότε συμμετοχή άνω του 15%. Το ύψος των πόρων που της επιστράφηκαν ήταν 771 εκατ. ευρώ και η συνολική εξοικονόμηση σε εθνικούς πόρους ήταν συνολικά 1,8 δις ευρώ. Κατ' αυτό τον τρόπο ο προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ διαρθρώθηκε πλέον στα 24,3 δις ευρώ, εκ των οποίων τα 20,5 δις ήταν κοινοτικοί και τα 3,8 δις εθνικοί πόροι. Τον 12/2011 με νέα απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αυξήθηκε προσωρινά το ποσοστό συγχρηματοδότησης για χώρες με οικονομικές δυσκολίες, όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Ουγγαρία, η Λιθουανία και η Ρουμανία, κατά 10%, με αποτέλεσμα το ποσοστό εθνικής συμμετοχής να μειωθεί στο 5% και της κοινοτικής να αυξηθεί σε 95%. Και σε αυτή την περίπτωση δεν αυξήθηκαν οι κοινοτικοί πόροι αλλά μειώθηκε ο συνολικός προϋπολογισμός. Η ισχύς της ρύθμισης ανέτρεξε στην 1.1.2010 και διήρκεσε έως τις 31.12.2013.

#### **ε. Το ΕΣΠΑ II (2014-20)**

Χάρτη πορείας για την πέμπτη προγραμματική περίοδο<sup>64</sup> αποτελεί η αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ για τη δεκαετία 2010-2020, η οποία είναι γνωστή ως «Ευρώπη 2020». Στόχο της αποτελεί η εξέλιξη της ΕΕ σε μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία, η οποία με τη σειρά της θα οδηγήσει στην επίτευξη υψηλών επιπέδων απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής στα κράτη-μέλη της.

Οι στόχοι της ΕΕ για το 2020 είναι οι εξής πέντε:

- απασχόληση,
- καινοτομία,
- εκπαίδευση,
- κοινωνική ένταξη και
- κλίμα/ενέργεια.

Οι παραπάνω στόχοι εξειδικεύονται περαιτέρω από κάθε κράτος-μέλος και υλοποιούνται μέσα από συγκεκριμένες δράσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Η οικονομική κρίση και οι πολιτικές λιτότητας στην περιφέρεια της ΕΕ και

---

<sup>64</sup> Των ιδίων, σελ. 532-537.

κυρίως στον ευρωπαϊκό Νότο, αποτελούν το πλαίσιο στο οποίο αναπτύσσεται η στρατηγική. Το παράδοξο είναι ότι ενώ θα αναμενόταν μια έντονη τάση ενίσχυσης και εμβάθυνσης της κοινωνικής συνοχής, με σκοπό την σύγκλιση μεταξύ Βορρά και Νότου, η έμφαση φαίνεται να δίνεται κυρίως στο στόχο της ανταγωνιστικότητας. Η χωρικά στοχευμένη πολιτική ανάπτυξης αποτελεί μια νέα έννοια στην άσκηση περιφερειακής πολιτικής, μέσω της οποίας οι συνέργειες πολιτικής σε τοπικό και αστικό επίπεδο μπαίνουν σε προτεραιότητα. Απουσιάζει ωστόσο και πάλι ένας σαφώς διατυπωμένος ποσοτικός στόχος για την επίτευξη της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων.

Το πρόγραμμα παίρνει την ονομασία «Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης-ΕΣΠΑ 2014-20»<sup>65</sup>, διατηρώντας τα αρχικά ΕΣΠΑ που έφερε και στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο, για λόγους αποφυγής πιθανής σύγχυσης στους πολίτες αλλά και στη Δημόσια Διοίκηση.

Η κατάταξη των περιφερειών αλλάζει και πλέον αυτές κατηγοριοποιούνται σε:

- λιγότερο αναπτυγμένες, οι οποίες έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου της ΕΕ-27,
- περιφέρειες μετάβασης, οι οποίες έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου της ΕΕ-27 και
- περισσότερο αναπτυγμένες, οι οποίες έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου της ΕΕ-27.

Επίσης, επανέρχονται τα 13 ΠΕΠ, που υπήρχαν στα ΚΠΣ και παράλληλα μειώνονται τα ΤΕΠ σε 4, με σκοπό τη διευκόλυνση των συνεργειών και της συμπληρωματικότητας μεταξύ των διαφόρων τομέων ανάπτυξης. Επανέρχονται ακόμα και τα πολυταμειακά ΠΕΠ και πλέον δε χρηματοδοτούνται μόνο από το ΕΤΠΑ. Οι χωρικά στοχευμένες πολιτικές ανάπτυξης αποτελούν όλο και περισσότερο τη βασική φιλοσοφία υπό την οποία λειτουργούν όλα τα προγράμματα και βασικό κριτήριο για την επιλεξιμότητα των δράσεων των προγραμμάτων αποτελεί το κατά πόσο προάγουν την καινοτομία και τη διαφοροποίηση.

---

<sup>65</sup> Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ, «Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020)», (5.2014).

Εισάγονται νέα εργαλεία χωρικής ανάπτυξης για την τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων και αυτά είναι η βιώσιμη αστική ανάπτυξη και η ολοκληρωμένη χωρική επένδυση.

Με το νέο νόμο 4270/14, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – Δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» ενσωματώνεται η Οδηγία 2011/85/ΕΕ και επιτυγχάνεται αφενός ο επανακαθορισμός των δημοσιονομικών κανόνων και των λειτουργιών του κρατικού προϋπολογισμού, αφετέρου προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για το ΠΔΕ που αφορούν τις περιφέρειες.

Το περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ 2014-20 καλύπτει το 27,1% του προγράμματος. Σε αυτό εμπεριέχεται το 35% των πόρων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του Ταμείου Συνοχής, όπως και το 30% από το Τομεακό Πρόγραμμα της Αγροτικής Ανάπτυξης. Με την ενεργό συμμετοχή των περιφερειών στη διαχείριση των παραπάνω πόρων γίνεται εμφανής η αναβάθμιση του ρόλου τους στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και την περιφερειακή ανάπτυξη.

Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, η κατανομή των χρηματοδοτήσεων ανά ταμείο για την Ελλάδα είναι 8,1 δις από το ΕΤΠΑ, 3,2 δις από το Ταμείο Συνοχής και 3,6 δις από το ΕΚΤ. Οι ελληνικές περιφέρειες εμφανίζουν μια βελτιωμένη εικόνα κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, σε σύγκριση με την προηγούμενη και η κατάταξη των περιφερειών ανά κατηγορία ανάπτυξης έχει ως εξής:

<b>Λιγότερο αναπτυγμένες</b>	<b>Σε μετάβαση</b>	<b>Περισσότερο αναπτυγμένες</b>
Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	Κρήτης	Αττικής
Κεντρικής Μακεδονίας	Βορείου Αιγαίου	Νοτίου Αιγαίου
Ηπείρου	Πελοποννήσου	
Θεσσαλίας	Ιονίων Νήσων	
Δυτικής Ελλάδας	Δυτικής Μακεδονίας	
	Στερεάς Ελλάδας	

Η στρατηγική που εφαρμόστηκε την περίοδο της κρίσης και των μνημονίων περιλάμβανε την εκπόνηση Επιχειρησιακών προγραμμάτων το Δεκέμβριο του 2014 και οι στόχοι που τέθηκαν ήταν η ανταγωνιστικότητα, το ανθρώπινο δυναμικό και η κοινωνική συνοχή, το περιβάλλον, η ολοκλήρωση των υποδομών και ο διοικητικός

εκσυγχρονισμός. Η Νέα αρχιτεκτονική αποτελείται από 20 επιχειρησιακά προγράμματα, εκ των οποίων τα 13 είναι περιφερειακά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, 5 είναι εθνικά προγράμματα, 1 χρηματοδοτείται από το ΕΓΤΑΑ και 1 από το ΕΤΘΑ.

Στρατηγικό στόχο αποτελούν οι μεταφορικές υποδομές, ωστόσο πραγματοποιείται και μια στροφή στο περιβάλλον και την επιχειρηματικότητα, στην οποία καθοριστικός κρίνεται ο ρόλος της RIS3<sup>66</sup>. Παράλληλα, περιορίζεται ο προϋπολογισμός των κοινωνικών υποδομών, καθώς και των υποδομών υγείας και εκπαίδευσης, ενώ πραγματοποιούνται και χωρικές παρεμβάσεις.

Η απορρόφηση των χρηματοδοτήσεων από το ΕΤΠΑ και το ΤΣ κρίνεται ικανοποιητική, με 37% εντάξεις, 27% συμβάσεις και 8% πληρωμές. Σε προτεραιότητα τίθεται η τήρηση των αιρεσιμοτήτων, η υλοποίηση έργων για στερεά και υγρά απόβλητα, ενώ πραγματοποιούνται και βήματα για την καταπολέμηση της απάτης. Δημιουργείται επίσης ηλεκτρονικό σύστημα για τις κρατικές ενισχύσεις. Για την αποτελεσματική υλοποίησή τους απαιτείται έγκαιρη και ποιοτική εκτέλεση των παρεμβάσεων, καθώς και συντονισμός και συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων, οι οποίοι πρέπει να έχουν σαφείς και διακριτούς ρόλους.

Τέλος, εμβληματικά έργα που υλοποιήθηκαν αυτή την περίοδο είναι έργα από την Αττικό Μετρό, το Κέντρο Καινοτομίας Πάτρας (Patras Inno Hub), το Βιοκλιματικό Δημοτικό Σχολείο Συκεών Θεσσαλονίκης, η ανάπλαση της Νέας Παραλίας Θεσσαλονίκης, το λιμάνι της Πάτρας και ο Σταθμός Υδροποιημένου φυσικού αερίου στη Ρεβυθούσα.

---

<sup>66</sup> Πρόκειται για την Στρατηγική Έρευνας και Τεχνολογίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation - RIS3), μια ολοκληρωμένη ατζέντα οικονομικού μετασχηματισμού, προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής, η οποία:

- επικεντρώνει την πολιτική υποστήριξη και τις επενδύσεις σε εθνικές/περιφερειακές προτεραιότητες – κλειδιά, προκλήσεις και ανάγκες για μια ανάπτυξη βασισμένη στη γνώση,
- οικοδομεί πάνω στα δυνατά σημεία και συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας/περιφέρειας και το δυναμικό για αριστεία,
- υποστηρίζει την τεχνολογική καινοτομία και την καινοτομία τη βασισμένη στη πράξη και στοχεύει στην τόνωση των ιδιωτικών επενδύσεων,
- διασφαλίζει την πλήρη συμμετοχή των εταίρων (stakeholders) και ενθαρρύνει την καινοτομία και τον πειραματισμό και
- βασίζεται σε τεκμήρια και περιλαμβάνει ένα στέρεο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Βλ. σχετικά <https://www.espa.gr/el/pages/staticRIS3.aspx> (Τελευταία πρόσβαση: 05/02/2020).

## στ. Το ΕΣΠΑ ΙΙΙ (2021-27)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε στις 2.5.2018 το νέο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 (ΠΔΠ) και λίγες μέρες μετά παρουσίασε και την πρότασή της για την Πολιτική Συνοχής και τους Κανονισμούς των Ταμείων της προγραμματικής περιόδου 2021-27.

Οι 11 Θεματικοί Στόχοι της προηγούμενης περιόδου απλοποιούνται και συγχωνεύονται σε πέντε Στόχους Πολιτικής:

- εξυπνότερη Ευρώπη (καινοτόμα και έξυπνη οικονομική μεταμόρφωση),
- πιο πράσινη Ευρώπη, με χαμηλές εκπομπές άνθρακα (συμπεριλαμβανομένης της ενεργειακής μετάβασης, της κυκλικής οικονομίας, της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της διαχείρισης κινδύνου),
- καλύτερα συνδεδεμένη Ευρώπη (κινητικότητα και συνδεσιμότητα ΤΠΕ),
- πιο κοινωνική Ευρώπη (Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων) και
- μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες (βιώσιμη ανάπτυξη αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών και τοπικές πρωτοβουλίες).

Τους παραπάνω στόχους διατρέχουν και 2 οριζόντιοι στόχοι:

- η δημιουργία διοικητικών ικανοτήτων και
- η συνεργασία μεταξύ περιφερειών και εκτός συνόρων (καθιστά τη συνεργασία βασική συνιστώσα).

Εισάγεται ένας νέος ειδικός στόχος για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών περιοχών. Για την υλοποίηση του θα χρησιμοποιηθεί το 6% των πόρων του ΕΤΠΑ, ποσό που θα καταβληθεί μέσω εταιρικών σχέσεων τοπικής ανάπτυξης με διαφορετικά εργαλεία. Απαραίτητη κρίνεται η ανάληψη τοπικής ευθύνης μέσα από το σχεδιασμό και την υλοποίηση στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η Ευρωπαϊκή Αστική Πρωτοβουλία, η οποία είναι μια νέα προσέγγιση στην ανάπτυξη ικανοτήτων, στις καινοτόμες δράσεις, στην ανάπτυξη γνώσης και πολιτικών και στον τομέα της επικοινωνίας.

Ως προς τον προγραμματισμό του ΕΣΠΑ, αυτός θα είναι πιο απλοποιημένος, πιο επικεντρωμένος και με στρατηγικά δομημένη μορφή, προσανατολισμένος στην επίδοση. Οι συνέργειες θα περιλαμβάνουν στενότερες σχέσεις με το Ευρωπαϊκό

Εξάμηνο και θα αντικατασταθούν 40 περίπου αρμοδιότητες από την περίοδο 2014-20 μέσω παραρτημάτων.

Απαγορεύονται πλέον οι μεταβολές της προπαρασκευαστικής δράσης κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου και ταυτόχρονα εξαλείφονται οι αλληλοεπικαλύψεις μεταξύ της προπαρασκευαστικής δράσης και των προγραμμάτων. Τέλος, ελαττώνονται οι διαδικασίες, καθώς συνδυάζεται η τεχνική προσαρμογή με τον έλεγχο επιδόσεων.

Αυξάνεται η ευελιξία του προγράμματος, καθώς παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη-μέλη να ζητήσουν τη μεταφορά μέχρι του 5% των πόρων του προγράμματος σε άλλο μέσο της ΕΕ. Ο αναπρογραμματισμός απλοποιείται, καθώς μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς την απόφαση της Επιτροπής έως το 5% μια προτεραιότητας ή το 3% ενός προγράμματος. Όσον αφορά στον προγραμματισμό, αρχικά ξεκινάει με ορίζοντα 5ετίας. Τα χρηματοδοτικά κονδύλια για το 2026-27 προγραμματίζονται μετά από ενδιάμεσες επανεξετάσεις το 2024-25 με βάση την επίδοση και τυχόν νεοεμφανιζόμενες ανάγκες.

Αναφορικά με τις πληρωμές, αυτές περιλαμβάνουν απλουστευμένες επιλογές δαπανών, δαπάνες κατά μονάδα, πάγια ποσοστά και κατ' αποκοπήν ποσά. Η χρηματοδότηση βασίζεται σε προϋποθέσεις ή ορόσημα και δε συνδέεται με τις δαπάνες, ενώ η τεχνική βοήθεια συνδέεται και αυτή με την υλοποίηση στόχων ή με ορόσημα. Η απλούστευση των διαδικασιών πληρωμής των επιλέξιμων δαπανών σηματοδοτεί τη μείωση της γραφειοκρατίας, των αποδείξεων και των τιμολογίων. Κατ' αυτό τον τρόπο εκτιμάται ότι μπορεί να εξοικονομηθεί έως και το 25% των διοικητικών δαπανών που πραγματοποιούνταν ως τώρα.

Σχετικά με την επιλεξιμότητα των έργων υπάρχει ευελιξία κατά την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών, ενώ ορίζονται ξεχωριστοί και σαφέστεροι κανόνες μετεγκατάστασης και βιωσιμότητας του έργου. Στην περίπτωση πράξεων με συνολικό κόστος κάτω των 5 εκατομμυρίων ευρώ επιβάλλεται ΦΠΑ. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις δεν υπάρχει επιβολή ΦΠΑ. Στην περίπτωση πράξεων που αποφέρουν έσοδα εφαρμόζονται ειδικοί κανόνες. Η διαδικασία αξιολόγησης και έγκρισης των μεγάλων έργων αντικαθίσταται από τον έλεγχο «πράξεων στρατηγικής σημασίας» από επιτροπή παρακολούθησης.

Παράλληλα, ενθαρρύνεται η χρήση μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής μέσω:

- της απλοποίησης των αξιολογήσεων,
- της εφαρμογής ολοκληρωμένων κανόνων για επιχορηγήσεις, οι οποίοι είναι ευκολότερα κατανοητοί και ορίζουν έναν πιο απλό συνδυασμό μέσων,
- των πιο απλών κανόνων για την επιλεξιμότητα, τις πληρωμές και τις δαπάνες διαχείρισης και
- της κατάργησης της ξεχωριστής υποβολής εκθέσεων.

Το πλαίσιο των επιδόσεων πρόκειται να καλύπτει όλους τους δείκτες εκροών και αποτελεσμάτων, ενώ θα διατίθενται «ανοιχτά δεδομένα» σχετικά με την πρόοδο των έργων ανά 2 μήνες. Παράλληλα θα διενεργείται ένας δομημένος και δυναμικός διάλογος πολιτικής ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη-μέλη σε ετήσια βάση, κατά την συνεδρίαση επανεξέτασης. Το αποθεματικό επίδοσης καταργείται και αντικαθίσταται από τον κανόνα «5+2», όπως επίσης καταργούνται η ετήσια έκθεση υλοποίησης και οι εκθέσεις προόδου για πολιτική συνοχή, καθώς και η εκ των προτέρων αξιολόγηση.

Τα ανώτερα όρια συγχρηματοδότησης της ΕΕ εμφανίζονται χαμηλότερα και συγκεκριμένα, είναι:

- 70% για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και τις απόκεντρες περιφέρειες,
- 55% για τις περιφέρειες μετάβασης και
- 40% για τις πιο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-27<sup>67</sup> είναι ένας σύγχρονος προϋπολογισμός που στοχεύει να καταστήσει την ΕΕ μια Ένωση που θα είναι σε θέση να προστατεύει, να ενδυναμώνει και να υπερασπίζεται τους πολίτες της. Οι πυλώνες στους οποίους διαρθρώνεται είναι:

1. Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία.
2. Συνοχή και αξίες.
3. Φυσικοί πόροι και περιβάλλον.
4. Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων.

<sup>67</sup> COM (2018) 321 τελικό (2.5.2018) - Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της, Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027», σελ.7.



5. Ασφάλεια και άμυνα.
6. Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος.
7. Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση.

Ο πυλώνας «Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία»<sup>68</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις σε έρευνα και καινοτομία, βασικές στρατηγικές υποδομές, ενίσχυση της ενιαίας αγοράς και διαστημικά έργα στρατηγικής σημασίας. Μέσα από αυτές επιδιώκεται η ενίσχυση της αναπτυξιακής πορείας της ΕΕ και η αντιμετώπιση κοινών προκλήσεων, όπως η δραματική μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και η δημογραφική αλλαγή.

Ο πυλώνας «Συνοχή και αξίες»<sup>69</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις με στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη και τη συνοχή, την ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και την ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού, της κοινωνικής συνοχής και των αξιών που τη διαπνέουν. Η οικονομική κρίση, η παγκοσμιοποίηση και ο ψηφιακός μετασχηματισμός έχουν ως επίπτωση την εμφάνιση υστερήσεων σε ορισμένες περιφέρειες της ΕΕ. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ επιχειρεί να συμβάλλει καθοριστικά στην επίτευξη του στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής και στην προώθηση κοινών αξιών, καθώς και στη δημιουργία της αίσθησης του «ανήκειν» στους Ευρωπαίους πολίτες.

Ο εκσυγχρονισμός και η ενίσχυση της πολιτικής συνοχής, μέσω της χρηματοδότησης των κρατών-μελών και των περιφερειών της Ευρώπης από τα ταμεία της, σε συνεργασία και με άλλα προγράμματα, θα δώσει ώθηση στη σύγκλιση και στην ουσιαστική μείωση των οικονομικών, κοινωνικών και εδαφικών ανισοτήτων στο εσωτερικό τους. Η πολιτική συνοχής μπορεί να διαδραματίσει έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη διαδικασία της οικονομικής μεταρρύθμισης. Μέσω της ενίσχυσης της σύνδεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, σύμφωνα με πρόταση της Επιτροπής, ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής μπορεί να πραγματοποιηθεί με βάση τις περιφερειακές ιδιαιτερότητες. Παράλληλα, θα σχεδιαστεί ένας χάρτης πορείας για τις επενδύσεις, οι οποίες θα στοχεύουν σε μεταρρυθμίσεις που θα αποβούν καθοριστικές για τη μελλοντική ευημερία. Αυτό θα

---

<sup>68</sup> COM (2018) 321 τελικό (2.5.2018) - Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ένας σύγχρονος...», ό.π., σελ. 8.

<sup>69</sup> COM (2018) 321 τελικό (2.5.2018) - Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ένας σύγχρονος...», ό.π., σελ. 10-14.

καταστεί εφικτό μέσω της χάραξης ειδικών επενδυτικών κατευθυντήριων γραμμών από την Επιτροπή σε συνδυασμό με ετήσιες ειδικές συστάσεις ανά χώρα, κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού αλλά και μεσοπρόθεσμα.

Κύριο στόχο της πολιτικής συνοχής αποτελεί η διασφάλιση ότι καμμία περιφέρεια δεν θα βρίσκεται στο περιθώριο. Βασικό κριτήριο για την κατανομή πόρων θα παραμείνει το σχετικό κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, καθώς προτεραιότητα συνιστά η παροχή οικονομικής ενίσχυσης στα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες που εμφανίζουν οικονομικές υστερήσεις ή διαρθρωτικά προβλήματα. Για τη μείωση της απόστασης αυτών των κρατών από τα υπόλοιπα στην Ένωση, λαμβάνονται υπόψη και το ποσοστό ανεργίας και δει των νέων, η κλιματική αλλαγή και η υποδοχή και ενσωμάτωση των μεταναστών. Σύμφωνα με την άποψη της Επιτροπής μία μεγαλύτερη ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο, μέσω της αύξησης των εθνικών ποσοστών συγχρηματοδότησης, θα συμβάλλει και στη διατήρηση ενός μεγαλύτερου όγκου και υψηλότερης ποιότητας επενδύσεων.

Για το συντονισμό των επενδύσεων σε υποδομές με άλλες επενδύσεις της ΕΕ σε νευραλγικούς τομείς, όπως ο τομέας της έρευνας και καινοτομίας, τα ψηφιακά δίκτυα, η μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, οι κοινωνικές υποδομές και οι δεξιότητες, επιδιώκεται η αποτελεσματικότερη σύνδεση με άλλα προγράμματα της ΕΕ, όπως το πρόγραμμα Ορίζων Ευρώπη και επενδυτικά ταμεία, όπως το InvestEU. Για την περιφερειακή σύγκλιση των κρατών-μελών της ΕΕ καίριας σημασίας κρίνεται η δημιουργία μιας σταθερότερης και αποτελεσματικότερης Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και η ευημερία ολόκληρης της Ένωσης εξαρτάται από τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ θα έχει καθοριστικό ρόλο για την επίτευξη αυτού του στόχου, καθώς επίσης και για την ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της Ένωσης, σε συνδυασμό με την εφαρμογή του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.

Σημαντική κρίνεται και η ενίσχυση και αναδιάρθρωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, ο προϋπολογισμός του οποίου θα ανέλθει σε 100 δις ευρώ, ποσό το οποίο αντιστοιχεί στο 27 % των δαπανών του τομέα της συνοχής. Στην ατζέντα των δράσεων που θα χρηματοδοτήσει το ΕΚΤ περιλαμβάνεται η στήριξη της απασχόλησης των νέων και η απόκτηση νέων δεξιοτήτων από εργαζομένους, η κοινωνική ένταξη και η μείωση της φτώχειας. Η συγκέντρωση των πόρων του ΕΚΤ, της Πρωτοβουλίας για την Απασχόληση των Νέων, του Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους, του Προγράμματος για την Απασχόληση και την

Κοινωνική Καινοτομία και του Προγράμματος για την Υγεία σε ένα ενιαίο περιεκτικό μέσο, σύμφωνα με πρόταση της Επιτροπής, θα καταστήσει τη χρηματοδότηση αυτού του τομέα δράσεων περισσότερο αποτελεσματική. Ο διπλασιασμός του μεγέθους του Erasmus + σε συνδυασμό με το Ευρωπαϊκό Σώμα Αλληλεγγύης μπορούν να δημιουργήσουν ακόμα περισσότερες ευκαιρίες για την εκπαίδευση και κινητικότητα των νέων, με εστίαση σε εκείνους που προέρχονται από τα πλέον μειονεκτικά περιβάλλοντα. Επίσης η δημιουργία ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού Σώματος Αλληλεγγύης, στο οποίο θα ενσωματωθεί η «πρωτοβουλία εθελοντών ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ», θα δώσει τη δυνατότητα στους Ευρωπαίους πολίτες να συμμετέχουν σε ανθρωπιστικές δράσεις για τη στήριξη ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης εντός και εκτός Ευρώπης.

Μια άλλη πρόταση της Επιτροπής αφορά τη δημιουργία ενός Ταμείου για τη δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες, το οποίο θα περιλαμβάνει τα προγράμματα «Δικαιώματα και αξίες» και «Δικαιοσύνη». Φαινόμενα εξτρεμισμού, ριζοσπαστικοποίησης και διχασμού, καθιστούν επιτακτικότερη από ποτέ τη λήψη μέτρων για την προστασία της δικαιοσύνης, των δικαιωμάτων και των αξιών της ΕΕ, όπως τη διασφάλιση του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στο επίκεντρο λοιπόν τίθεται η άμεση δημιουργία ευκαιριών για δημοκρατική συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στην πολιτική ζωή και στην κοινωνία των πολιτών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Με τη συνδρομή του προγράμματος «Δικαιοσύνη» επιδιώκεται η στήριξη της ανάπτυξης ενός ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης και διασυννοριακής συνεργασίας.

Το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη» στοχεύει στη στήριξη του πολιτισμού και του οπτικοακουστικού τομέα, για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και τη διαφύλαξη της πολιτισμικής και γλωσσικής πολυμορφίας και της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς. Έτσι, ο προϋπολογισμός της ΕΕ προβλέπει την ενίσχυση της χρηματοδότησης για τη στήριξη της ευρωπαϊκής δημιουργικής και οπτικοακουστικής βιομηχανίας.

Τέλος, για τη διαχείριση των κρίσεων στην ΕΕ, οι οποίες έγιναν αιτία δημιουργίας ρηγμάτων στην πολιτική συνοχής και στασιμότητας στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η Επιτροπή πρότεινε την ενίσχυση του Ταμείου Αλληλεγγύης της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση. Τα ταμεία αυτά έχουν συμβάλει με ευεργετικό τρόπο μέχρι

σήμερα στην ανάκαμψη κρατών από σοβαρές φυσικές καταστροφές και στην στήριξη εργαζομένων που έχασαν τη θέση εργασίας τους λόγω της οικονομικής κρίσης και των δυσμενών της επιπτώσεων στο παγκόσμιο εμπόριο.

Ο πυλώνας «Φυσικοί πόροι και περιβάλλον»<sup>70</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις στη βιώσιμη γεωργία και σε θαλάσσιους τομείς, καθώς και στον ασφαλή εφοδιασμό ποιοτικών τροφίμων, όπως επίσης και σε δράσεις για το κλίμα και την περιβαλλοντική προστασία. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ καλείται να προωθήσει τους στόχους της βιωσιμότητας, στηρίζοντας τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών και θαλάσσιων πολιτικών, παρέχοντας ειδική χρηματοδότηση για τη δράση που σχετίζεται με το κλίμα και την περιβαλλοντική προστασία, ενσωματώνοντας τη διάσταση του κλίματος και προτάσσοντας τους περιβαλλοντικούς στόχους.

Ο πυλώνας «Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων»<sup>71</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις για μια συνολική προσέγγιση της διαχείρισης της μετανάστευσης και για την ενίσχυση της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι απαραίτητο εργαλείο για τον προγραμματισμό της χρηματοδότησης των δράσεων για την αντιμετώπιση των ποικίλων διαστάσεων της μεταναστευτικής κρίσης σε επίπεδο ΕΕ. Η στήριξη των συνόρων της Ένωσης θα συμβάλλει στη βελτίωση του συστήματος ασύλου και στην ενίσχυση της διαχείρισης και της μακροπρόθεσμης ένταξης των μεταναστών στην ευρωπαϊκή κοινωνική ζωή. Η ανεξέλεγκτη εισροή προσφυγικών και μεταναστευτικών ρευμάτων εξαιτίας της μη ικανοποιητικής φύλαξης των συνόρων, ιδιαίτερα στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου (Ελλάδα, Ιταλία), είναι πηγή πολλών προβλημάτων οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής υφής και χρήζει άμεσης διαχείρισης, συλλογικά, σε υπερεθνικό επίπεδο για την αποτελεσματική αντιμετώπισή της.

Ο πυλώνας «Ασφάλεια και άμυνα»<sup>72</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις στους τομείς της ασφάλειας και προστασίας των πολιτών της Ευρώπης, της βελτίωσης των ευρωπαϊκών αμυντικών ικανοτήτων και της αντιμετώπισης κρίσεων. Οι νέες μορφές οργανωμένου εγκλήματος, όπως τα εγκλήματα στον κυβερνοχώρο, καθώς και η απειλή εκδήλωσης μιας νέας τρομοκρατικής επίθεσης, οδηγούν στην ανάγκη αντιμετώπισης της ασφάλειας σε διασυνοριακό επίπεδο, γεγονός που απαιτεί ισχυρή

---

<sup>70</sup> COM (2018) 321 τελικό (2.5.2018) - Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ένας σύγχρονος...», ό.π., σελ. 14.

<sup>71</sup> Στο ίδιο, σελ. 17.

<sup>72</sup> Στο ίδιο, σελ. 19.

και συντονισμένη δράση από πλευράς ΕΕ. Οι εξωτερικές απειλές είναι μη διαχειρίσιμες σε εθνικό επίπεδο και απαιτούν συλλογική αντιμετώπιση, μέσω της ενίσχυσης της στρατηγικής αυτονομίας της Ένωσης και της ορθής οικοδόμησης των κατάλληλα σχεδιασμένων μέσων για την άμυνά της και την αποτελεσματική προστασία των πολιτών της.

Ο πυλώνας «οι γειτονικές χώρες και ο υπόλοιπος κόσμος»<sup>73</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις για την ενίσχυση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης στις γειτονικές της χώρες, στις αναπτυσσόμενες χώρες και στον υπόλοιπο κόσμο και για την παροχή βοήθειας προς τις χώρες που προετοιμάζονται για προσχώρηση σε αυτήν. Ο εκσυγχρονισμός της εξωτερικής διάστασης του προϋπολογισμού θα συμβάλει στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που αποτυπώνονται στη συνολική στρατηγική της ΕΕ για την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, και στη νέα Ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη. Εξίσου σημαντικός επίσης κρίνεται ο στενότερος συντονισμός μεταξύ των εξωτερικών και εσωτερικών πολιτικών κατά την εφαρμογή των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) και της συμφωνίας του Παρισιού για το κλίμα, καθώς επίσης και του Πλαισίου εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες για τη μετανάστευση.

Τέλος, ο πυλώνας «Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση»<sup>74</sup> περιλαμβάνει επενδύσεις για μια αποδοτική και σύγχρονη δημόσια διοίκηση στην υπηρεσία όλων των Ευρωπαίων. Καθώς η ΕΕ έχει αναλάβει πολλές αρμοδιότητες, οι οποίες της έχουν εκχωρηθεί από τα κράτη-μέλη της, γεγονός που συνεπάγεται πλήθος καθηκόντων και ταυτόχρονα μεγάλη ευθύνη για συνέπεια σε αυτά, κρίνεται αναγκαία η υποστήριξή της από μια αποδοτική και ευέλικτη δημόσια διοίκηση. Αυτή θα πρέπει να είναι σε θέση να προσελκύσει ταλαντούχα άτομα από όλα τα κράτη μέλη με σκοπό να εργαστούν προς όφελος όλων των Ευρωπαίων πολιτών. Γι' αυτό το λόγο η πρόταση της Επιτροπής στοχεύει στη διατήρηση των διοικητικών δαπανών στο σημερινό επίπεδο και την αποφυγή της περαιτέρω μείωσής τους.

Στο παράρτημα II<sup>75</sup> παρατίθεται ένα διάγραμμα<sup>76</sup> που απεικονίζει τις νέες και ενισχυμένες προτεραιότητες για την Ένωση των 27.

---

<sup>73</sup> Στο ίδιο, σελ. 21.

<sup>74</sup> Στο ίδιο, σελ. 23.

<sup>75</sup> Βλ. Παράρτημα II σελ. 164.

<sup>76</sup> COM (2018) 321 τελικό (2.5.2018), ό.π., σελ. 26.

## **Κεφάλαιο II:**

### **1. Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου**

Μέχρι το 2011 η τοπική οικονομία της Περιφέρειας Ηπείρου εμφάνιζε μία σταθερή πορεία ανάπτυξης. Με την έλευση της οικονομικής κρίσης τα μακροοικονομικά μεγέθη της επιδεινώθηκαν και την έφεραν τελευταία σε κατάταξη μεταξύ των ελληνικών περιφερειών ως προς τη συμμετοχή της στο ΑΕΠ, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ που αντιστοιχεί στο 70% της χώρας και στο 61% του ευρωπαϊκού μέσου όρου<sup>77</sup>. Οι ενδοπεριφερειακές διαφορές στο εσωτερικό της είναι σημαντικές, με την πόλη των Ιωαννίνων να παράγει μόνη της το 50% της περιφέρειας. Οι συνέπειες της κρίσης ήταν μία πτώση του ΑΕΠ της τάξεως του 3,2%, η οποία οφείλεται κυρίως στην καθίζηση που υπέστη ο δευτερογενής τομέας, της τάξεως του 21%. Πρόκειται λοιπόν για μια ορεινή, μη αστικοποιημένη περιφέρεια<sup>78</sup>, με ιεραρχία ενός βασικού αστικού κέντρου, των Ιωαννίνων, η οποία εμφανίζει έντονη πολιτιστική παράδοση. Είναι προσανατολισμένη στον πρωτογενή τομέα, ενώ η βιομηχανική και τεχνολογική της ανάπτυξη είναι μικρή.

Στα βασικά χαρακτηριστικά της Περιφέρειας συγκαταλέγεται το γεγονός ότι αποτελεί πύλη εισόδου και εξόδου προς τα Βαλκάνια και τη Δυτική Ευρώπη. Δαπανά μεγάλο μέρος του ΑΕΠ της σε έρευνα και καινοτομία, συγκεκριμένα το 0,85%, ποσοστό μεγαλύτερο από το αντίστοιχο του μέσου όρου σε επίπεδο χώρας, το οποίο είναι 0,67%. Την ερευνητική δραστηριότητα σε τοπικό επίπεδο πραγματοποιούν σε ποσοστό 95% τα ΑΕΙ και σε ποσοστό 5% διάφορα ερευνητικά κέντρα. Η κτηνοτροφία και οι ιχθυοκαλλιέργειες στον πρωτογενή τομέα και η μεταποίηση στον δευτερογενή, αποτελούν τους κλάδους εξειδίκευσης της Περιφέρειας. Στον τομέα των υπηρεσιών εμφανίζεται έλλειμμα ως προς την αποτελεσματική εφαρμογή των δομών της ηλεκτρονικής δημοκρατίας. Επίσης, σοβαρές υστερήσεις εμφανίζει ο κλάδος των μεταφορών, με την αεροπορική υποδομή της χώρας να έχει σχέση μόνο με το εσωτερικό δίκτυο, γεγονός που καθιστά την Περιφέρεια μη προσβάσιμη εξ αέρος από το εξωτερικό της χώρας, ενώ το σιδηροδρομικό δίκτυο είναι ουσιαστικά ανύπαρκτο. Υπάρχουν διάφορες μορφές τουριστικών εκμεταλλεύσεων λόγω της ποικιλίας των

<sup>77</sup> Βλ. Χρ. Λαδιά «Οι Ευρωπαϊκές περιφέρειες σήμερα», 2015, σελ. 236.

<sup>78</sup> Βλ. Α. Κοκκίνου, ό.π., σελ. 69-70.

μορφών του τουρισμού, ενώ η αγορά εργασίας εμφανίζει τα ίδια ποσοστά με εκείνα του μέσου επιπέδου της χώρας.

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου<sup>79</sup> (ΠΕΠ Ηπείρου) 2014-2020 αφορά στον προγραμματικό σχεδιασμό της Περιφέρειας για την 5<sup>η</sup> προγραμματική περίοδο 2014-2020 και έχει προϋπολογισμό, ο οποίος ανέρχεται σε 260.677.513€ από ευρωπαϊκούς πόρους, οι οποίοι προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Στόχος του είναι να λειτουργήσει ως παράγοντας ανάπτυξης της πρωτικής και κατατονικής οικονομίας και να ενεργοποιήσει επενδύσεις από τις παραπάνω χρηματοδοτήσεις. Στο πλαίσιο της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου έχουν τεθεί 10 θεματικοί στόχοι:

1. η ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας,
2. η βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών,
3. η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων,
4. η υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς,
5. η προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων,
6. η διατήρηση και η προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων,
7. η προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων,
8. η προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας,
9. η προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και των διακρίσεων και

---

<sup>79</sup> Περιφέρεια Ηπείρου, Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Ηπείρου, «Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου 2014-2020» (11.12.2014).

10. η επένδυση στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη διά βίου μάθηση.

Στο παράρτημα ΙΙΙ<sup>80</sup> παρουσιάζονται αναλυτικά σε πίνακα<sup>81</sup> οι στόχοι, οι επενδυτικές προτεραιότητες ανά στόχο και η αιτιολόγησή τους.

Το αναπτυξιακό όραμα της Περιφέρειας Ηπείρου για την τρέχουσα περίοδο είναι να καταστεί «Αξιοβίωτη και αυτοτροφοδοτούμενη, έχοντας εξωστρεφή ανάπτυξη, εστιασμένη στις παραγωγικές δραστηριότητες που αποτελούν συγκριτικά πλεονεκτήματα και ενισχύουν την τοπική ταυτότητα, με σεβασμό στο περιβάλλον, την ιστορία και τον πολίτη της Ηπείρου». Σε συνδυασμό με τη στρατηγική «Εξυπνης Εξειδίκευσης», το πρόγραμμα εστιάζει σε κλάδους στους οποίους η Περιφέρεια διαθέτει σημαντικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και οι οποίοι είναι:

- ο πρωτογενής τομέας, η μεταποίηση, η αγροδιατροφή και η γαστρονομία,
- η βιομηχανία της εμπειρίας, ο τουρισμός, ο πολιτισμός και η Δημιουργική Οικονομία,
- τα Ακαδημαϊκά Ιδρύματα, οι ΤΠΕ και η νεανική επιχειρηματικότητα και
- η υγεία και η ευεξία.

Για την επίτευξη του οράματος έχουν τεθεί 5 Στρατηγικοί Στόχοι:

- η ενίσχυση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας με ανάπτυξη της καινοτομίας και των ΤΠΕ (ΣΣ1),
- η προστασία του περιβάλλοντος και η αειφόρος ανάπτυξη (ΣΣ2),
- η ενίσχυση των υποδομών μεταφορών (ΣΣ3),
- η ενίσχυση των υποδομών εκπαίδευσης, υγείας και πρόνοιας (ΣΣ4) και
- η ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, η Κοινωνική ένταξη και η καταπολέμηση διακρίσεων (ΣΣ5).

Ακόμα, το αναπτυξιακό όραμα της Περιφέρειας στοχεύει, μέσω της αξιοποίησης των δυνατοτήτων για προγράμματα τοπικής ανάπτυξης με την πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων, σε ολοκληρωμένες δράσεις για βιώσιμη αστική ανάπτυξη και για ολοκληρωμένες εδαφικές επενδύσεις (ΟΕΕ).

---

<sup>80</sup> Βλ. σελ. 165-169.

<sup>81</sup> Βλ. Χρ. Λαδιά «Οι Ευρωπαϊκές περιφέρειες σήμερα», ό.π., σελ. 237-241.



Τέλος, η Περιφέρεια Ηπείρου αποτελεί μέρος και της στρατηγικής της Ε.Ε. για την Μακροπεριφέρεια Αδριατικής και Ιονίου (EUSAIR). Αυτή στοχεύει στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας μέσω της γαλάζιας ανάπτυξης. Παράλληλα πραγματοποιείται προσπάθεια για τη δημιουργία ανάπτυξης και απασχόλησης στην περιοχή μέσω της βελτίωσης της ελκυστικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της συνδεσιμότητας των περιφερειών που συμμετέχουν στη στρατηγική. Κατ' αυτό τον τρόπο οι παρεμβάσεις που θα χρηματοδοτηθούν από το ΠΕΠ Ηπείρου θα συμβάλλουν και στην επίτευξη των στόχων της εν λόγω Μακροπεριφερειακής Στρατηγικής.

Οι Άξονες Προτεραιότητας στους οποίους διαρθρώνεται το ΠΕΠ είναι 7 και ο καθένας είναι μονοταμειακός ως προς τη χρηματοδότησή του, δηλαδή χρηματοδοτείται είτε από το ΕΤΠΑ είτε από το ΕΚΤ. Οι 5 από αυτούς αντιστοιχούν στους σχετικούς ΣΣ και παρουσιάζονται σε συσχέτιση με τους Θεματικούς Στοχούς<sup>82</sup> (ΘΣ) της Στρατηγικής ΕΕ2020:

- Άξονας Προτεραιότητας 1: Ενίσχυση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας με ανάπτυξη της καινοτομίας και των ΤΠΕ (ΘΣ 1 - ΘΣ 2 -ΘΣ 3).
- Άξονας Προτεραιότητας 2: Προστασία του περιβάλλοντος και αειφόρος ανάπτυξη (ΘΣ 4 - ΘΣ 5 - ΘΣ 6).
- Άξονας Προτεραιότητας 3: Ενίσχυση υποδομών μεταφορών (ΘΣ 7).
- Άξονας Προτεραιότητας 4: Ενίσχυση υποδομών εκπαίδευσης, υγείας και πρόνοιας (ΘΣ 9 - ΘΣ 10, όπου περιλαμβάνει Επενδυτικές Προτεραιότητες ΕΤΠΑ).
- Άξονας Προτεραιότητας 5: Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Κοινωνική ένταξη και καταπολέμηση διακρίσεων (ΘΣ 8 – ΘΣ 9, περιλαμβάνει Επενδυτικές Προτεραιότητες ΕΚΤ).

Επιπλέον 2 Άξονες Προτεραιότητας αφορούν στην Τεχνική Βοήθεια του Προγράμματος.

- Άξονας Προτεραιότητας 6: Τεχνική Βοήθεια ΕΚΤ.
- Άξονας Προτεραιότητας 7: Τεχνική Βοήθεια ΕΤΠΑ.

---

<sup>82</sup> Εμφανίζονται σε πίνακα στο Παράρτημα Ι, σελ. 163.

Από τα θετικά αποτελέσματα του ΠΕΠ ωφέλη θα αποκομίσουν ερευνητές και ερευνητικοί φορείς, απλοί πολίτες της Περιφέρειας και ευπαθείς ομάδες πληθυσμού (όπως άνεργοι, γυναίκες, ΑμεΑ, μαθητές κλπ.), όπως επίσης και επιχειρήσεις και ιδιαίτερα ΜμΕ και επαγγελματίες.

Σύμφωνα με τη Eurostat αναφορικά με τις επιδόσεις της Περιφέρειας Ηπείρου σε σχέση με τους στόχους της στρατηγικής Ευρώπη 2020, όπως βλέπουμε και στον παρακάτω πίνακα, στο στόχο επενδύσεις σε Έρευνα και Ανάπτυξη η Ήπειρος έχει καλύτερες επιδόσεις από το μέσο όρο της χώρας το έτος 2011 και το ίδιο ισχύει και για το στόχο ποσοστό απασχόλησης για ηλικίες 20-64. Στο στόχο πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου φαίνεται όμως να υστερεί σε σχέση με το μέσο όρο της χώρας, ενώ έχει καλύτερη επίδοση αναφορικά με το στόχο ολοκλήρωσης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Γενικά όμως υπάρχει ακόμα σημαντική απόκλιση σε όλους τους στόχους, σε σχέση με αυτούς που έχουν τεθεί από τη στρατηγική Ευρώπη 2020. Στον παρακάτω πίνακα<sup>83</sup> παρουσιάζονται οι επιδόσεις της Περιφέρειας Ηπείρου σε σχέση με τους στόχους της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

**Επιδόσεις της Περιφέρειας Ηπείρου σε σχέση με τους στόχους της Ε2020**

Στόχοι «Ευρώπη 2020»		Στόχοι της χώρας για το 2020	Ελλάδα	Ήπειρος
Επενδύσεις σε Ε&Α (% του ΑΕΠ)	3%	1,2%	0,67% (2011)	0,85% (2011)
Ποσοστό απασχόλησης (ηλικίες 20-64)	75%	70,0%	55,3% (2012)	56,2% (2012)
Πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου (%)	κάτω από 10%	9,7%	11,4% (2013)	12,3% (2013)
Ολοκλήρωση τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (%)	Τουλάχιστον 40% των νέων ηλικίας 30-34 ετών	32,0%	30,9% (2012)	32,4% (2012)
Μείωση αριθμού ατόμων σε κατάσταση ή σε κίνδυνο φτώχειας ή αποκλεισμού	20 εκατομμύρια	Μείωση κατά 450.000	3.795.100 (2012)	-
Ενεργειακή απόδοση – μείωση κατανάλωσης ενέργειας σε Mtoe	Αύξηση ενεργειακής απόδοσης κατά 20%, μείωση της πρωτογενούς ενεργειακής κατανάλωσης κατά 368 Mtoe	Μείωση της κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας κατά 2,85 Mtoe το 2020	27,03 Mtoe (2011)	-
Μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, ποσοστιαία ως προς το 1990	-20%, (ή -30% εάν οι συνθήκες το επιτρέψουν)	Εκπομπές για τομείς εκτός ΣΕΔΕ - 4% (σε σχέση με τις τιμές του 2005, Απόφαση 406/2009/ΕΚ	44,83 (2012)	-
Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ως % επί της μκτής τελικής κατανάλωσης ενέργειας)	20%	20% με βάση το Ν. 3851/2010	13,83% (2012)	-

<sup>83</sup> Περιφέρεια Ηπείρου, Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Ηπείρου, «Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου 2014-2020», (11.12.2014), σελ. 300.

## **2. Πρόοδος υλοποίησης του ΠΕΠ με βάση τα χρηματοδοτικά στοιχεία εφαρμογής του έως 30/4/2018**

Η 1<sup>η</sup> Αξιολόγηση<sup>84</sup> της εφαρμογής του Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ) Ήπειρος 2014-2020, η οποία αποτελεί μία επισκόπηση της πορείας υλοποίησής του έως τις 30/04/2018 και δημοσιεύτηκε τον Ιούνιο του 2018, αναφέρει σχετικά με την αποτελεσματικότητα του προγράμματος τα εξής:

- Η συνολική δημόσια δαπάνη έργων, που έχει πραγματοποιηθεί έως αυτό το χρονικό σημείο υλοποίησης, είναι σε ποσοστό 59% του συνόλου του προϋπολογισμού του ΕΠ Περιφέρειας Ηπείρου, το οποίο ανέρχεται σε 337.076.281€, ένα ποσοστό το οποίο θεωρείται ικανοποιητικό.
- Οι νομικές δεσμεύσεις του ΕΠ ανέρχονται στο 30% του συνολικού προϋπολογισμού δημόσιας δαπάνης, δηλαδή 101.781.765,29 € και το ποσό αυτό αντιστοιχεί περίπου στο 50% του συνόλου των ενταγμένων έργων. Ο βαθμός συμβασιοποίησης του Προγράμματος θεωρείται μέτριος.
- Όπως συμβαίνει συχνά στα πολυετή Προγράμματα με πολύπλοκες διαδικασίες και πολλά επίπεδα εμπλεκομένων φορέων, οι πληρωμές ανέρχονται σε ποσοστό 14%, που αντιστοιχεί σε 46.480.899 € και θεωρείται μέτριο.

Σε όρους εκτέλεσης των έργων όσο και εφαρμογής της αναπτυξιακής πολιτικής και των στόχων του προγράμματος η πορεία υλοποίησης του προγράμματος κρίνεται ικανοποιητική και αποτελεσματική αναφορικά με τα σημαντικά αναπτυξιακά προβλήματα που αντιμετωπίζει η περιφέρεια στο σύνολό της και ειδικά, οι παραγωγικοί φορείς, οι εργαζόμενοι και οι άνεργοι που εντοπίζονται σε αυτήν. Αντιμετωπίστηκαν οι κυριότερες προκλήσεις που συνάντησε το πρόγραμμα και αποτελούσαν εμπόδια για την εφαρμογή του, ωστόσο υπήρξαν καθυστερήσεις οι οποίες αποτέλεσαν αιτία για μία ανισοβαρή υλοποίηση ανάμεσα στους Άξονες Προτεραιότητας (ΑΠ). Συγκεκριμένα, οι ΑΠ1 και ΑΠ3 δεν προχώρησαν ικανοποιητικά λόγω των καθυστερήσεων στην ενεργοποίησή τους, ενώ στον

---

<sup>84</sup> Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Περιφέρειας Ηπείρου, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιφέρειας Ηπείρου, «1<sup>η</sup> Αξιολόγηση Εφαρμογής του ΕΠ Ήπειρος 2014-2020», Ιωάννινα, 6/2018, σελ.7.

αντίποδα υψηλή ενεργοποίηση εμφάνισαν οι ΑΠ2, ΑΠ4 και ΑΠ7. Ωστόσο οι τελευταίοι εμφανίζουν χαμηλές πληρωμές έργων.

Ο ΑΠ1<sup>85</sup>, ο οποίος αφορά την ενίσχυση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας, επηρεάστηκε από το θεσμικό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων, το οποίο είναι αρκετά πολύπλοκο και την καθυστέρηση στον ορισμό του Ειδικού Φορέα Διαχείρισης (ΕΔΦ). Καθυστερήσεις προκλήθηκαν και από τη μη ύπαρξη πρότυπων προσκλήσεων και τυποποιημένων εντύπων, καθώς και από την αδυναμία έγκαιρης λειτουργικότητας του Πληροφοριακού Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων (ΠΣΚΕ). Η ενεργοποίηση του Άξονα έχει ήδη ξεκινήσει μέσω της έκδοσης σχετικών προσκλήσεων και σε αυτόν έχει ενταχθεί το έργο που αφορά τη συμμετοχή της Περιφέρειας στη δράση «Επιχειρηματική Χρηματοδότηση» του Ταμείου Επιχειρηματικότητας II (TEPIX II). Πρόκειται για ένα χρηματοδοτικό εργαλείο που στοχεύει στην προσέλκυση του ενδιαφέροντος των επιχειρήσεων για την υποβολή αιτήσεων και τη λήψη ενίσχυσης στο πλαίσιο των προκλήσεων που θα εκδοθούν. Ο συγκεκριμένος ΑΠ βασίζεται στην Περιφερειακή Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης, η οποία ολοκληρώθηκε μετά την εκπόνηση του ΕΠ, συνεπώς κρίνεται αναγκαία η αναθεώρηση των δράσεων και των δεικτών του ΑΠ1, με σκοπό τον ορθότερο προσδιορισμό τους. Οι δείκτες που ενεργοποιήθηκαν μέσω των σχετικών προσκλήσεων είναι:

- CO26 «Αριθμός επιχειρήσεων που συνεργάζονται με ερευνητικά ινστιτούτα».
- CO02 «Αριθμός επιχειρήσεων που λαμβάνουν επιχορηγήσεις».
- CO01 «Αριθμός επιχειρήσεων που ενισχύονται» (2b).
- T1603 «Εφαρμογές για τη διαχείριση δικτύων και υποδομών».

Στο εξής αναμένεται επιτάχυνση της ενεργοποίησης του Άξονα.

Ο ΑΠ2<sup>86</sup>, ο οποίος αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη, εμφανίζει μέτριο ποσοστό απορρόφησης πόρων, το οποίο οφείλεται στις μεγάλες εκπτώσεις, της τάξεως του 50%-60% επί του προϋπολογισμού των έργων που δημοπρατούνται, το οποίο σε συσχέτιση με το αρχικά καθορισμένο ποσοστό υπερδέσμευσης των προσκλήσεων, της τάξεως του 120%, οδηγεί σε καθυστερήσεις στην ενεργοποίηση και απορρόφηση των πόρων. Η υλοποίηση του Άξονα θεωρείται ομαλή και αναμένεται επιτάχυνση, καθώς έχουν εκπονηθεί και εγκριθεί οι Στρατηγικές Ολοκληρωμένων Εδαφικών Επενδύσεων (ΟΕΕ), η Στρατηγική Βιώσιμης

---

<sup>85</sup> Στο ίδιο, σελ. 7-8.

<sup>86</sup> Στο ίδιο, σελ. 8-9.

Αστικής Ανάπτυξης του Δήμου Ιωαννιτών και η Στρατηγική για την Πολιτιστική Διαδρομή στα Αρχαία Θέατρα της Ηπείρου, αίροντας τα εμπόδια για την εφαρμογή του.

Στον ΘΣ 4 η ενεργοποίηση είναι χαμηλή αλλά αναμένεται επιτάχυνση στην υλοποίηση των δράσεων. Αναγκαία κρίνεται η ομογενοποίηση όλων των διαφορετικών προσεγγίσεων που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό της εξοικονόμησης ενέργειας και της παραγωγής ΑΠΕ σε εθνικό επίπεδο. Με αυτό τον τρόπο θα επαναπροσδιοριστεί η τιμή στόχου των δεικτών εκροής της Επενδυτικής Προτεραιότητας (Επ.Πρ.) 4c και θα καταστεί ακριβής η παρακολούθησή τους, αυξάνοντας το βαθμό αποτελεσματικότητας του ΘΣ 4.

Στον ΘΣ 5 απαιτείται τροποποίηση των δράσεων και των κατευθυντήριων γραμμών επιλογής πράξεων. Αυτό θα συμβάλλει στην υλοποίηση έργων σε περιοχές δυνητικά υψηλού κινδύνου πλημμυρών για το υδατικό διαμέρισμα Ηπείρου και αναμένεται να οδηγήσει σε τροποποίηση των σχεδιασμένων δράσεων και δεικτών. Για την παρακολούθηση όλων των δράσεων χρήσιμη κρίνεται η προσθήκη και στοχοθέτηση των δεικτών εκροής που χρησιμοποιήθηκαν κατά την έκδοση των προσκλήσεων, ώστε να συμπεριληφθεί και η συμβολή των έργων στο δείκτη εκροών CO<sub>2</sub>, όπως το έργο «Πληθυσμός που ωφελείται από έργα αντιπλημμυρικής προστασίας».

Στον ΘΣ 6, οι Επ.Πρ. 6b και 6c υλοποιούνται ομαλά και έχουν τα υψηλότερα ποσοστά ενεργοποίησης. Η 6d αναμένεται να εξειδικευτεί περαιτέρω μέσω της διαμόρφωσης ενδεικτικών δράσεων. Η τιμή στόχου του δείκτη εκροής CO<sub>2</sub> «Φύση και βιοποικιλότητα: Επιφάνεια οικοτόπων που λαμβάνουν ενίσχυση για να αποκτήσουν καλύτερο καθεστώς διατήρησης» αναμένεται να τροποποιηθεί. Η 6e δεσμεύεται από τη μη ενεργοποίηση της δράσης 6.5.1.1. «Εκπόνηση πολεοδομικών/χωροταξικών μελετών». Αυτή οφείλεται στην αλλαγή του σχετικού θεσμικού πλαισίου, στην καθυστέρηση της έκδοσης των προδιαγραφών για την εκπόνηση των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων (ΤΧΣ) και των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (ΕΧΣ), στις χρονοβόρες διαδικασίες για την έναρξη, εκπόνηση και ολοκλήρωση των πολεοδομικών/χωροταξικών μελετών. Σε αυτή την περίπτωση για την ομαλή υλοποίηση της Επ.Πρ. προτείνεται η διαγραφή της συγκεκριμένης δράσης. Τέλος, η δράση 6.5.1.2 «Επενδύσεις σε έργα αστικής αναζωογόνησης βάση της εγκεκριμένης Στρατηγικής Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (ΒΑΑ)», εξειδικεύεται περαιτέρω.

Στον ΑΠ3<sup>87</sup>, ο οποίος αφορά στην ενίσχυση των υποδομών των μεταφορών, δεν υπάρχουν πληρωμές σε καμία Επ.Πρ. και οι καθυστερήσεις οφείλονται στην έλλειψη ωριμότητας για την έκδοση προσκλήσεων και στην απαίτηση για απαλλοτριώσεις ως προπαρασκευαστική ενέργεια για την δημοπράτηση έργων, που αποτελεί εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία. Η υλοποίηση των δράσεων των Επ. Πρ. 7α και 7ε δεν προβλέπεται να πραγματοποιηθεί, ενώ η αναπροσαρμογή του προϋπολογισμού και η τροποποίηση των δράσεων στο πλαίσιο του ΑΠ, θα ενισχύσει την ενεργοποίησή του.

Ο ΑΠ4<sup>88</sup>, ο οποίος αφορά την ενίσχυση των υποδομών εκπαίδευσης, υγείας και πρόνοιας, εμφανίζει υψηλές εντάξεις έργων και υψηλό βαθμό συμβασιοποίησης και απορρόφησης. Η υλοποίησή του είναι γενικά ικανοποιητική και αναμένεται επίτευξη των δεικτών. Δυσκολίες εμφανίζονται κατά τη μέτρηση των δεικτών εκροής, για την αντιμετώπιση των οποίων θα υπάρξει προσθήκη νέων δεικτών, με σαφή προσδιορισμό στη διατύπωσή τους.

Ο ΑΠ5<sup>89</sup>, ο οποίος αφορά την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, την κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση των διακρίσεων, υλοποιείται με ομαλό τρόπο και οι δείκτες που έχουν ενεργοποιηθεί πρόκειται να επιτευχθούν πλήρως και ίσως να ξεπεραστεί η τιμή στόχου για το 2023 σε κάποιες περιπτώσεις. Αναγκαία κρίνεται η αντιμετώπιση κάποιων ζητημάτων που αποτελούν εμπόδια στην πορεία υλοποίησης, όπως η μη ενεργοποίηση των δεικτών στις Επ.Πρ. 8ι και 8ν (ΘΣ 8), οι οποίες αφορούν δράσεις επιχειρηματικότητας, των οποίων η υλοποίηση εμφανίζει καθυστέρηση. Αυτή οφείλεται στην εξειδίκευση των στρατηγικών Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ) καθώς και στη διαβούλευση με την ΕΕ σχετικά με τον τομέα της υγείας, οι οποίες εμποδίζουν την ενεργοποίηση των δεικτών του ΕΣ 9.4.1 (Επ. Πρ. 9iv) καθώς και των Επ.Πρ. 9ν και 9iv.

Οι ΑΠ6<sup>90</sup> και ΑΠ7, που αφορούν την τεχνική βοήθεια (ΤΒ) του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ, υλοποιούνται ομαλά. Για την ομογενοποίηση και βελτίωση του Ενιαίου Συστήματος Παρακολούθησης Δεικτών, αναμένεται η αντικατάσταση των δεικτών εκροής T1648 «Τελικοί δικαιούχοι που υποστηρίζονται» (ΤΒ ΕΚΤ) και T1653 «Τελικοί δικαιούχοι που υποστηρίζονται» (ΤΒ ΕΤΠΑ).

---

<sup>87</sup> Στο ίδιο, σελ. 9.

<sup>88</sup> Στο ίδιο, σελ. 9.

<sup>89</sup> Στο ίδιο, σελ. 10.

<sup>90</sup> Στο ίδιο, σελ. 10.

Οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση των δράσεων που έλαβαν χώρα από την αρχή της προγραμματικής περιόδου, παρόλο που αντιμετωπίστηκαν ως τις αρχές του 2018, οδήγησαν σε ελλιπή επίτευξη των ορόσημων που είχαν τεθεί για το συγκεκριμένο έτος, με αποτέλεσμα να αναμένεται αστοχία στους οικονομικούς δείκτες του ΑΠ1 και ΑΠ3. Ωστόσο, οι προβλέψεις είναι θετικές γενικά και αναμένεται επίτευξη των τελικών στόχων του Πλαισίου Επίδοσης<sup>91</sup> (Π.Ε.) στο σύνολο των Αξόνων Προτεραιότητας το 2023. Από την ανάλυση της πορείας υλοποίησής του, προκύπτουν κάποιες προτεινόμενες τροποποιήσεις δεικτών, ώστε να διορθωθούν εκτιμήσεις που βασίστηκαν στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο και να υπάρξει η καλύτερη δυνατή κατανομή των διαθέσιμων πόρων. Αυτές είναι τροποποιήσεις που αφορούν αφενός τους δείκτες φυσικού αντικείμενου, αφετέρου όλους τους οικονομικούς δείκτες, ώστε να αποκατασταθεί η λανθασμένη υπόθεση στην οποία στηρίχθηκε η μεθοδολογία υπολογισμού τους στη φάση σχεδιασμού. Έτσι, μέσω της αναθεώρησης, προσδοκείται η αντιμετώπιση κάποιων από τα θέματα που επηρεάζουν την υλοποίηση του ΕΠ.

Τα στοιχεία που αφορούν παρεμβάσεις στους ΑΠ του ΕΤΠΑ είναι λίγα και δείχνουν ότι αυτές είναι αποδοτικές σε σχέση με το κόστος. Η εξέταση της συνολικής αποδοτικότητας<sup>92</sup> έδειξε διαφοροποιήσεις στα μοναδιαία κόστη, οι οποίες επηρεάζουν τις τιμές στόχου των αντίστοιχων δεικτών εκροής. Για την υλοποίηση των παρεμβάσεων απαιτείται:

- μεταφορά προϋπολογισμού από Επ.Πρ. 3b και Επ.Πρ. 3c ώστε να προστεθεί η δράση 3.3.1.2 «Σύσταση Ταμείου Επιχειρηματικότητας II»,
- αύξηση του προϋπολογισμού της Επ.Πρ. 6b για την κάλυψη των μεγάλων αναγκών για υποδομές διαχείρισης λυμάτων, με αντίστοιχη μείωση του προϋπολογισμού της 6e, της οποίας οι δράσεις δεν προβλέπεται να υλοποιηθούν,
- αύξηση του προϋπολογισμού της Επ.Πρ.7b, δεδομένου ότι καθώς οι δράσεις στα πλαίσια των Επ.Πρ. 7a και 7c δεν αναμένεται να υλοποιηθούν.

Οι παρεμβάσεις του ΕΚΤ είναι αποδοτικές σε σχέση με το κόστος και ο διαθέσιμος προϋπολογισμός επαρκεί για την υλοποίηση παρεμβάσεων στις περισσότερες περιπτώσεις. Ωστόσο ο προϋπολογισμός για τις δράσεις που

---

<sup>91</sup> Στο ίδιο, σελ. 10-11.

<sup>92</sup> Στο ίδιο, σελ. 11-12.

σχετίζονται με την υποστήριξη ατόμων σε μειονεκτική θέση θα επαρκεί μόνο για τη δράση επιδότησης ενοικίου.

Ο έλεγχος της λογικής της παρέμβασης<sup>93</sup> του ΕΠ καταλήγει στα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Υπάρχει ικανοποιητική λογική και προγραμματική συνέχεια στη στρατηγική του ΕΠ, από το ανώτερο έως το κατώτερο επίπεδο στοχοθεσίας.
- Οι Στρατηγικοί Στόχοι εντάσσονται πλήρως στην λογική του Γενικού Αναπτυξιακού Στόχου και εξειδικεύονται ομαλά από τους ειδικούς στόχους που έχουν τεθεί σε επίπεδο ΑΠ.
- Οι Ειδικοί Στόχοι σε επίπεδο ΑΠ είναι συμβατοί με τους Στρατηγικούς Στόχους.
- Οι προβλεπόμενες δράσεις είναι συμβατές με τους ειδικούς στόχους του ΕΠ.
- Εντοπίζεται ικανοποιητική συνάφεια του ΕΠ της Περιφέρειας Ηπείρου με τα προβλήματα και τις ανάγκες, που προκύπτουν από την τρέχουσα κοινωνικοοικονομική κατάσταση και η υλοποίησή του αποδεικνύει τη συνεισφορά του στην αντιμετώπιση τους.
- Οι διαφορές μεταξύ των προγραμματικών αποτελεσμάτων και της κατεύθυνσης που είχε καθοριστεί για την επιλογή των δεικτών με την εικόνα που διαμορφώνεται από την εξειδίκευση του προγράμματος, είναι ορατές.
- Το πλέγμα δεικτών εκροής και αποτελέσματος είναι συνολικά ικανοποιητικό. Για τη βέλτιστη συγκέντρωση πληροφοριών για την εξέλιξη του προγράμματος και την προσαρμογή των τιμών βάσης και στόχου ώστε να παραμείνουν ρεαλιστικές, προτείνονται οι ανάλογες τροποποιήσεις σε δείκτες.

Οι δείκτες αποτελέσματος του ΕΤΠΑ/ΕΚΤ για το 2023, λαμβάνοντας υπόψη και το τρέχον μακροοικονομικό, κοινωνικό και περιβαλλοντικό πλαίσιο, αναμένεται να επιτευχθούν.

Για την αποτελεσματική παρακολούθηση<sup>94</sup> του Ε.Π. αναγκαία είναι η συστηματική συγκέντρωση στοιχείων και πληροφοριών κατά τη διάρκεια υλοποίησής του, σχετικά με τα πραγματοποιηθέντα μεγέθη εισροών, εκροών και αποτελεσμάτων. Αυτή θα συμβάλλει στον εντοπισμό τυχόν αποκλίσεων από τα αντίστοιχα ποσοτικά

---

<sup>93</sup> Στο ίδιο, σελ. 12.

<sup>94</sup> Στο ίδιο, σελ. 12-13.



μεγέθη που έχουν τεθεί στη φάση του προγραμματισμού. Για την παρακολούθηση επίτευξης στόχων απαιτείται συγκέντρωση στοιχείων για τα πραγματοποιηθέντα μεγέθη αποτελεσμάτων, για τις αλλαγές των χαρακτηριστικών της περιοχής, των αποδεκτών και του εσωτερικού περιβάλλοντος της Περιφέρειας που συντελέστηκαν κατά την υλοποίηση των δράσεων, για την οποία συγκεντρώνονται στοιχεία για τα πραγματοποιηθέντα μεγέθη εισροών και εκροών των δράσεων.

Αναφορικά με τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης<sup>95</sup>, η πρόσβαση των δικαιούχων και δυνητικών δικαιούχων του ΕΠ στην πληροφορία γύρω από αυτό, καθώς και η εξοικείωσή τους με τις διαδικασίες, την εφαρμογή των διαδικασιών και τα κριτήρια επιλογής του, θεωρείται ικανοποιητική. Βελτιώσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν στη διαδικασία ηλεκτρονικής υποβολής προτάσεων και στη λειτουργικότητα του ΟΠΣ, με την απόκριση της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης στις ανάγκες των συμμετεχόντων να κρίνεται αποτελεσματική. Έμφαση πρέπει να δοθεί αφενός στις απαντήσεις των συμμετεχόντων, αφετέρου στην απλοποίηση και βελτίωση της διαδικασίας υποβολής προτάσεων. Η διεξαγωγή σχετικών σεμιναρίων παρουσίασης της διαδικασίας ηλεκτρονικής υποβολής στην ιστοσελίδα του ΕΠ Ήπειρος 2014-2020 με βήματα, θα συνέβαλε θετικά στην καλύτερη γνώση της από τους μελλοντικούς χρήστες της υπηρεσίας.

Από την αξιολόγηση των δράσεων πληροφόρησης και επικοινωνίας<sup>96</sup>, μέσα από σχετική έρευνα που πραγματοποιήθηκε στο ευρύ κοινό, προέκυψε ότι, η πλειοψηφία φέρεται να γνωρίζει τι είναι το ΕΣΠΑ και να ενημερώνεται μέσω του διαδικτύου και των υπηρεσιών της Περιφέρειας Ηπείρου. Είναι γνωστό ότι η προέλευση των κονδυλίων του ΕΣΠΑ είναι από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους, ενώ η τηλεόραση, το ραδιόφωνο, τα έντυπα και το διαδίκτυο συμβάλλουν σημαντικά στην ενημέρωση του κοινού και στη διαμόρφωση θετικών αντιλήψεων σχετικά με το ΕΣΠΑ 2014-2020. Λόγω της χαμηλής επισκεψιμότητας της ιστοσελίδας του ΕΠ Ήπειρος 2014-2020 [www.perproe.gr](http://www.perproe.gr) χρήσιμη θεωρείται η μεγαλύτερη προβολή της. Ωστόσο, υπάρχει ελλιπής ενημέρωση του κοινού σχετικά με τις ενημερωτικές καμπάνιες του Προγράμματος και όπως είναι αναμενόμενο, ελάχιστη συμμετοχή σε σχετικές εκδηλώσεις. Μέτρια θεωρείται επίσης η γνώση γύρω από έργα που πραγματοποιήθηκαν στην Περιφέρεια μέσω του ΕΣΠΑ και σχετικά με τις προκήρυξεις προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, ενώ μη ικανοποιητική κρίνεται η

---

<sup>95</sup> Στο ίδιο, σελ. 13.

<sup>96</sup> Στο ίδιο, σελ. 13-15.

πληροφόρηση για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα και για τις δυνατότητες που παρέχει το ΕΣΠΑ στο κοινό για προσωπική του ωφέλεια. Για την αποτελεσματικότερη λοιπόν ενημέρωση του κοινού καίρια θεωρείται η θέσπιση νέων μέτρων πληροφόρησης.

Αντίστοιχα, η πλειοψηφία των συμμετεχόντων από τους δικαιούχους και τους δυνητικούς δικαιούχους γνωρίζει το ΕΠ και έχει κάποια πρόσβαση σε αυτό, γνωρίζει ότι τα κονδύλια του ΕΣΠΑ προέρχονται από Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς Πόρους και αναγνωρίζει το σωστό σήμα του ΕΠ Ήπειρος. Τα επικρατέστερα μέσα ενημέρωσής τους είναι το διαδίκτυο και ακολουθούν οι ημερίδες, οι εκδηλώσεις και τα ενημερωτικά έντυπα της Περιφέρειας Ηπείρου. Οι καμπάνιες και οι προωθητικές ενέργειες θεωρούνται λιγότερο ικανοποιητικές πηγές πληροφόρησης από το διαδίκτυο, αλλά όλα τα μέτρα που εφαρμόζονται θεωρείται ότι συμβάλλουν στην επίτευξη των επικοινωνιακών στόχων είτε σε μέτριο είτε σε υψηλό βαθμό.

Γενικά, βελτιώσεις φαίνεται να μπορούν να πραγματοποιηθούν μέσω της:

- αύξησης της επισκεψιμότητας της ιστοσελίδας [www.perproe.gr](http://www.perproe.gr),
- βελτίωσης της εξοικείωσης με τα συγχρηματοδοτούμενα έργα,
- βελτίωσης της πληροφόρησης γύρω από τις δυνατότητες που παρέχει το ΕΣΠΑ για προσωπική ωφέλεια του κοινού,
- βελτίωσης της προβολής ενημερωτικών καμπανιών και αύξησης της συμμετοχής σε εκδηλώσεις.

Οι συμμετέχοντες στο Πρόγραμμα φαίνεται να είναι κατά βάση άτομα εξοικειωμένα με τις νέες τεχνολογίες, συνεπώς είναι χρήσιμο να δοθεί έμφαση στη διαδικτυακή επικοινωνία και συγκριμένα στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και στη χρήση Newsletters για την πληροφόρηση γύρω από αυτό.

Την περίοδο σύνταξης του ΕΠ<sup>97</sup> το 2014, η εκπόνηση της Περιφερειακής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης δεν είχε ολοκληρωθεί. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι δράσεις που περιγράφονταν στο κείμενο του ΕΠ να μην έχουν πλήρως προσδιοριστεί. Η Στρατηγική ολοκληρώθηκε το 2015 και επικαιροποιήθηκε το 2016, γεγονός που διαφοροποίησε σε κάποιο βαθμό τις δράσεις του ΑΠ1. Καθυστερήσεις στην έκδοση των προδιαγραφών για την εκπόνηση των πολεοδομικών και χωροταξικών μελετών είχαν ως αποτέλεσμα τη διαγραφή της δράσης προϋπολογισμού ύψους 1,5 εκατ. ευρώ, με τους διατιθέμενους πόρους να

---

<sup>97</sup> Στο ίδιο, σελ. 15-16.

διοχετεύονται σε άλλη δράση που χρήζει αυξημένης χρηματοδότησης, την ολοκλήρωση υποδομών διαχείρισης λυμάτων που αφορούν οικισμούς Γ' προτεραιότητας και εμπίπτουν στην Οδηγία 91/271. Η εκπόνηση των Στρατηγικών Ολοκληρωμένων Χωρικών Παρεμβάσεων, που σηματοδότησε την αυξημένη ανάγκη υλοποίησης δράσεων υποδομών μεταφορών, η οριστικοποίηση των μελετών και ο προσδιορισμός του κόστους των προτεινόμενων παρεμβάσεων στο Στρατηγικό Πλαίσιο Επενδύσεων Μεταφορών, σε συνδυασμό με καθυστερήσεις στην ενεργοποίηση της δράσης εγκατάστασης ευφών συστημάτων μέτρησης ενέργειας, είχε ως αποτέλεσμα τη μη υλοποίηση της προαναφερόμενης δράσης και της αναβάθμισης του υφιστάμενου οδικού δικτύου ΔΕΔ-Μ. Επαναπροσδιορίστηκε η λογική της παρέμβασης του ΑΠ3, η οποία στοχεύει στην ενίσχυση της αποδοτικότητας των Ταμείων και στην έμφαση στα αποτελέσματα, καθώς τα διατιθέμενα κονδύλια του Άξονα και η έλλειψη ωριμότητας δεν επαρκούν για να καλύψουν τις αναπτυξιακές ανάγκες της Περιφέρειας τη δεδομένη χρονική στιγμή και τα αναμενόμενα αποτελέσματα δεν μπορούν να επιτευχθούν ειδικά στον τομέα της ενέργειας. Πρόκειται ωστόσο να ενισχυθεί η βελτίωση της ενδοπεριφερειακής κινητικότητας και η ενίσχυση της οδικής ασφάλειας με σκοπό τη μείωση των ατυχημάτων.

Η αναθεώρηση του ΕΠ αναμένεται να συντελέσει:

- στη μεγαλύτερη συμβολή του Προγράμματος στην αναπτυξιακή προσπάθεια της Περιφέρειας Ηπείρου και συνολικά της χώρας και στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης,
- στον διαχειριστικό εξορθολογισμό του Προγράμματος, με την ανακατανομή πόρων μεταξύ Επ.Πρ.,
- στην αναθεώρηση και τακτοποίηση του πλέγματος ποσοτικών στόχων και δεικτών, με την προσθήκη νέων και την αναπροσαρμογή ορισμένων στόχων στις πραγματικές δυνατότητες του προγράμματος,
- στην ενίσχυση των δυνατοτήτων αποτελεσματικού σχεδιασμού του αντίστοιχου ΕΠ της επόμενης προγραμματικής περιόδου.

Ειδικότερα, αναμένεται η ανάδειξη των θετικών αποτελεσμάτων που προκύπτουν μέσω της ενίσχυσης δράσεων, όπως η αύξηση του εξυπηρετούμενου πληθυσμού ΜμΕ, η αύξηση του αριθμού των θέσεων εργασίας που δημιουργούνται

κατά την υλοποίηση, η μείωση των εκπομπών των αερίων θερμοκηπίου και άλλες, με τη διαμόρφωση της δυναμικής του Προγράμματος να είναι τέτοια ώστε να συνηγορεί στην επίτευξη αυτών των στόχων. Γενικά, οι προτάσεις αναθεώρησης του ΕΠ προσδοκείται να συμβάλλουν στην επίλυση κάποιων από τα προβλήματα που συναντώνται στην έως τώρα υλοποίησή του και να αποβεί κρίσιμη για την αύξηση της αποτελεσματικότητας κατά την εφαρμογή των δράσεών του.

### 3. Η περίπτωση της Βουλγαρίας

Η Βουλγαρία<sup>98</sup> είναι μία χώρα της νοτιοανατολικής Ευρώπης με έκταση 110.370 km<sup>2</sup> και πληθυσμό 7.000.039<sup>99</sup> σύμφωνα με την απογραφή του 2011. Το πολιτικό της σύστημα είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία. Ο πρωθυπουργός, που είναι ο αρχηγός της κυβέρνησης, κατέχει την ισχυρότερη εκτελεστική θέση. Ο πρόεδρος, που είναι ο αρχηγός του κράτους, έχει καθήκοντα εκπροσώπησης και περιορισμένες εξουσίες άσκησης βέτο. Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1991, η Βουλγαρία είναι ένα ενιαίο κράτος με κεντρική δομή. Η εδαφική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνει 6 προγραμματικές περιφέρειες<sup>100</sup>, επικεφαλής των οποίων βρίσκεται το Εθνικό Συμβούλιο Περιφερειακής Πολιτικής και διαιρείται περαιτέρω σε 28 επαρχίες, η μία μητροπολιτική, που αποτελούν την Κρατική Περιφερειακή Διοίκηση και 264 δήμους που αποτελούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στο άρθρο 136 κατοχυρώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός και οργανωτική αρχή. Το 1999 εκδόθηκε νόμος για την περιφερειακή ανάπτυξη ο οποίος δημιούργησε τις 6 περιφέρειες σχεδιασμού και στη συνέχεια δημιουργήθηκε, σύμφωνα με το ευρωπαϊκό σύστημα NUTS, μία Βόρεια και μία Νότια ενότητα, με σκοπό να συμβάλλουν στον καλύτερο σχεδιασμό και προγραμματισμό της υλοποίησης διαρθρωτικών προγραμμάτων και πολιτικών της ΕΕ. Επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών ασκείται εποπτεία από το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Η επαρχία αποτελεί μία αποκεντρωμένη δομή του κράτους και είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των Δήμων, την εφαρμογή των εθνικών δημόσιων πολιτικών εντός των ορίων της και την εναρμόνιση των τοπικών με τα εθνικά συμφέροντα. Ο έπαρχος ορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, κατά

<sup>98</sup> Βλ. *Τρ. Κωστόπουλου* «Τοπική Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», 2014, σελ. 299-303.

<sup>99</sup> Βλ. [https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living\\_el#size](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_el#size) (Τελευταία πρόσβαση: 10/02/2020).

<sup>100</sup> Βλ. *Ε. Μπέσιλα-Βήκα* «Τοπική Αυτοδιοίκηση», τόμος 1, β' έκδ., 2007, σελ. 127.

συνέπεια δεν είναι αιρετός από το λαό και υπάγεται στον Υπουργό Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η χρηματοδότηση της Επαρχίας προέρχεται από κρατικούς πόρους, η στελέχωσή της γίνεται με δημοσίους υπαλλήλους και είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή αναπτυξιακής στρατηγικής στην περιφέρειά της.

Στους δήμους<sup>101</sup>, που αποτελούν το μόνο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, ο δήμαρχος είναι αρμόδιος για την υλοποίηση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενώ οι πολίτες μπορούν να λάβουν μέρος σε δημοψηφίσματα για να εκφράσουν τις απόψεις τους γύρω από σημαντικά θέματα. Στις αρμοδιότητες των δήμων συγκαταλέγεται η πολιτική για τις πρώτες δύο βαθμίδες εκπαίδευσης, για την κοινωνική πρόνοια και την υγεία, αρμοδιότητες που αφορούν δηλαδή κρατικές υποθέσεις. Ταυτόχρονα φέρουν και αρμοδιότητες που αφορούν τοπικές υποθέσεις, όπως είναι η ευθύνη για τις τοπικές υποδομές, την αποχέτευση, την ύδρευση και τον ηλεκτρισμό. Λόγω του μικρού αριθμού των δήμων, η τοπική αυτοδιοίκηση φαίνεται να λειτουργεί αποτελεσματικά σε επίπεδο τοπικού κοινωνικού κράτους και να έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στη εφαρμογή μέτρων εκσυγχρονισμού. Ωστόσο, παθογένειες με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη η ορθή λειτουργία της είναι η εκτεταμένη διαφθορά και η έλλειψη ενός δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η χώρα έγινε μέλος της ΕΕ την 1/1/2007 και αυτή τη στιγμή βρίσκεται στη διαδικασία προσχώρησης στον χώρο Σένγκεν<sup>102</sup>. Επίσης έχει δεσμευτεί ότι θα υιοθετήσει το ευρώ όταν θα πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσεις.

Αναφορικά με το εμπόριο και την οικονομία της χώρας, το 2018 οι σημαντικότεροι τομείς της οικονομίας ήταν η βιομηχανία σε ποσοστό 23,1 %, το χονδρικό και λιανικό εμπόριο, οι μεταφορές, οι υπηρεσίες στέγασης και εστίασης 22,6 %, καθώς και η δημόσια διοίκηση, η άμυνα, η εκπαίδευση, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια σε ποσοστό 14,1 %. Το εμπόριο που πραγματοποιεί στο εσωτερικό της ΕΕ αντιπροσωπεύει το 69 % των εξαγωγών της, ενώ αυτό που πραγματοποιείται εκτός ΕΕ κατευθύνεται στην Τουρκία σε ποσοστό 8% και στην Κίνα σε ποσοστό 3 %. Το 64% των εισαγωγών στη χώρα προέρχεται από κράτη μέλη της ΕΕ και συγκεκριμένα, το 12 % από τη Γερμανία, το 8 % από την Ιταλία και το

---

<sup>101</sup> Βλ. *Χρ. Λαδιά*, «Οι ευρωπαϊκές περιφέρειες σήμερα», ό.π., σελ. 401.

<sup>102</sup> Βλ. [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/bulgaria\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/bulgaria_el) (Τελευταία πρόσβαση 10/02/2020).

7 % από τη Ρουμανία, ενώ σε ποσοστό 10 % προέρχεται από τη Ρωσία και το 6% από την Τουρκία.

Η Βουλγαρία διαθέτει 17 μέλη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου συμμετέχουν τακτικά εκπρόσωποι της βουλγαρικής κυβέρνησης, ανάλογα με τον τομέα πολιτικής που αποτελεί αντικείμενο της συνεδρίασης. Την προεδρία του Συμβουλίου ανέλαβε η χώρα την περίοδο Ιανουαρίου-Ιουνίου του 2018. Η επίτροπος της Βουλγαρίας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε το χαρτοφυλάκιο της Καινοτομίας, της Έρευνας, του Πολιτισμού, της Εκπαίδευσης και της Νεολαίας. Επίσης, η χώρα έχει 12 εκπροσώπους στη Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και άλλους 12 στην Επιτροπή των Περιφερειών. Τέλος, αναφορικά με την είσπραξη ευρωπαϊκών κονδυλίων και την καταβολή εισφορών στον προϋπολογισμό της ΕΕ τα στοιχεία για το 2018 είναι:

- Συνολικές δαπάνες της ΕΕ στη Βουλγαρία: 2,169 δισ. ευρώ (ισοδυναμούν με το 3,91 % της βουλγαρικής οικονομίας).
- Συνολική συνεισφορά στον προϋπολογισμό της ΕΕ: 0,487 δισ. ευρώ (ισοδυναμεί με το 0,88 % της βουλγαρικής οικονομίας).

#### **4. Η γνώμη του Συμβουλίου σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και το πρόγραμμα σύγκλισης της Βουλγαρίας του 2019**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση<sup>103</sup> στις 27/2/2019 σχετικά με την αξιολόγηση της προόδου της Βουλγαρίας σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων που είχαν εκδοθεί γι' αυτήν από το Συμβούλιο, το προηγούμενο έτος, σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε στις συστάσεις που είχαν εκδοθεί τα προηγούμενα έτη, καθώς και αναφορικά με την πρόοδο ως προς την επίτευξη των εθνικών στόχων στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Επίσης, πραγματοποιήθηκε μια εμπειριστατωμένη επισκόπηση δυνάμει του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, η οποία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η χώρα εμφανίζει μακροοικονομικές ισορροπίες. Ο χρηματοπιστωτικός τομέας εμφανίζει αδυναμίες και ταυτόχρονα υπάρχουν υψηλά επίπεδα χρέους και μη εξυπηρετούμενα δάνεια στον εταιρικό τομέα. Παρά την

---

<sup>103</sup> Βλ. <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/41535492-cff8-11e9-b4bf-01aa75ed71a1> (Τελευταία πρόσβαση 14/2/2020).

υφιστάμενη πρόοδο σχετικά με την αντιμετώπιση των πηγών των ανισορροπιών, σημαντική κρίνεται η πλήρης εφαρμογή και παρακολούθηση των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων στην εποπτεία και τη διακυβέρνηση των τραπεζικών και των μη τραπεζικών χρηματοπιστωτικών τομέων.

Τον Απρίλιο του 2019 η χώρα υπέβαλε το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων του 2019 και το Πρόγραμμα Σύγκλισης του 2019 και η αξιολόγησή τους πραγματοποιήθηκε ταυτόχρονα. Στο Πρόγραμμα Σύγκλισης του 2019, στόχο της κυβέρνησης αποτελεί, από ονομαστικό πλεόνασμα 2 % του ΑΕΠ που εμφάνιζε το 2018, σε:

(% του ΑΕΠ)	2019	2020	2021	2022
<b>Έλλειμμα</b>	0,3			
<b>Πλεόνασμα</b>		0,4	0,2	0,1

Ο δείκτης χρέους γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αναμένεται να μειωθεί σταδιακά από 22,6 % του ΑΕΠ το 2018 σε 16,7 % το 2022. Το μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζονται οι παραπάνω δημοσιονομικές προβλέψεις, βασίζεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2019, σύμφωνα με τις οποίες το διαρθρωτικό ισοζύγιο προβλέπεται να εμφανίσει πλεόνασμα της τάξης του 0,7 % του ΑΕΠ το 2019 και 0,6 % του ΑΕΠ το 2020, υπερβαίνοντας έτσι τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. Το Συμβούλιο αναμένει ότι η Βουλγαρία πρόκειται να συμμορφωθεί με τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2019 και το 2020.

Αναφορικά με τα φορολογικά έσοδα και τη φορολογική συμμόρφωση, αυτά σημειώνουν βελτίωση γενικά, ωστόσο η είσπραξη φόρων δεν εμφανίζει παντού τους ίδιους ρυθμούς βελτίωσης και ειδικά στους φόρους από την εργασία, τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και κάποιους ειδικούς φόρους κατανάλωσης. Η αδήλωτη εργασία και το παράνομο εμπόριο καυσίμων εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση και κρίνεται απαραίτητη η αύξηση των προσπαθειών είσπραξης φόρων σε συγκεκριμένους τομείς του φορολογικού συστήματος, με σκοπό τη μείωση της μεγάλης παραοικονομίας που υφίσταται στη χώρα.

Στο πλαίσιο των μέτρων που έλαβε η κυβέρνηση για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων δαπανών, εισήγαγε μια σειρά νέων δεικτών επιδόσεων

για την αξιολόγηση του αντικτύπου τους στους διάφορους τομείς πολιτικής διαχρονικά και για την εξασφάλιση των απαραίτητων στοιχείων για την αξιολόγηση και τον προγραμματισμό του προϋπολογισμού. Οι πρωτοβουλίες θα συνεχιστούν με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας, της αποδοτικότητας και της διαφάνειας των δημοσίων δαπανών και, κατ' αυτό τον τρόπο, της ποσότητας και της ποιότητας των δημοσίων αγαθών.

Λόγω της ανεπαρκούς εταιρικής διακυβέρνησης<sup>104</sup> που διακρίνει τις κρατικές επιχειρήσεις και συνεπάγεται χαμηλές οικονομικές επιδόσεις, έχει δρομολογηθεί η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου για την εταιρική διακυβέρνηση σε συνεργασία με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και με την υποστήριξη της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στόχος είναι η αντιμετώπιση των αδυναμιών και η ευθυγράμμιση της εθνικής νομοθεσίας με τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για την εταιρική διακυβέρνηση των κρατικών επιχειρήσεων.

Βελτίωση σημείωσαν οι δείκτες επάρκειας κεφαλαίων και ρευστότητας των τραπεζών, ενώ μειώθηκαν και τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια από μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις, παραμένουν ωστόσο σε υψηλά επίπεδα, καθώς δεν έχουν ληφθεί ακόμα συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής γι' αυτό τον σκοπό. Νέες ρυθμιστικές πρωτοβουλίες αποτελούν οι κανόνες για τα μεγάλα ανοίγματα και την ταυτοποίηση των συνδεδεμένων πελατών, η αύξηση του ποσοστού αντικυκλικών κεφαλαιακών αποθεμάτων και η εισαγωγή μακροπροληπτικών εργαλείων για μέτρα που βασίζονται στους δανειολήπτες. Απαιτούνται ωστόσο διαρκείς προσπάθειες περιορισμού των δανείων σε συνδεδεμένα μέρη και επιβολής κυρώσεων για παραβάσεις των διατάξεων περί εξασφαλίσεων, με σκοπό τη σύσταση υγιών επιχειρηματικών πρακτικών. Επίσης, απαραίτητη κρίνεται και η ενίσχυση του πλαισίου εξυγίανσης των τραπεζών, ώστε να ενισχύσει περαιτέρω την ανθεκτικότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα.

Η μεταρρύθμιση του πλαισίου αφερεγγυότητας θα συμβάλει ουσιαστικά στη μείωση του υψηλού ανεξόφλητου χρέους του ιδιωτικού τομέα και του υψηλού ποσοστού μη εξυπηρετούμενων δανείων. Οι διαδικασίες αφερεγγυότητας είναι αργές και δαπανηρές εξαιτίας της έλλειψης στοιχείων τα οποία μειώνουν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά τους. Σε συνδυασμό και με την έλλειψη

---

<sup>104</sup> Βλ. <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/41535492-cff8-11e9-b4bf-01aa75ed71a1> (Τελευταία πρόσβαση 14/2/2020).



των κατάλληλων εργαλείων παρακολούθησης παρακωλύει την ορθή ανάλυση των τρεχουσών και των νέων προπτωχευτικών διαδικασιών και των διαδικασιών αφερεγγυότητας, και δεν βοηθά στον εντοπισμό συγκεκριμένων εμποδίων ή αδυναμιών. Μετά από αίτημα της Βουλγαρίας για συνδρομή της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε αυτό το θέμα, δρομολογήθηκε η εκπόνηση χάρτη πορείας, η υλοποίηση του οποίου θα καταστήσει αποτελεσματικές τις διαδικασίες αφερεγγυότητας.

Με νομοθετικές τροποποιήσεις η Βουλγαρία βρίσκεται στη διαδικασία μεταφοράς της οδηγίας 2015/849, κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Για το σκοπό αυτό οι αρχές πρόκειται να κοινοποιήσουν την εθνική εκτίμηση επικινδυνότητας, η οποία θα συμβάλλει στη χάραξη κατάλληλων εθνικών πολιτικών για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας. Επίσης, αναγκαία κρίνεται και η ενίσχυση της εθνικής εποπτείας των διεθνών χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και η διασφάλιση της αποτελεσματικής επιβολής του πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, σε συνδυασμό με την αντιμετώπιση του κινδύνου της διαφθοράς. Απαιτείται η επίδειξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων και ιστορικού καλών επιδόσεων από τις αρχές, μέσω τελικών αποφάσεων σε υποθέσεις διαφθοράς σε υψηλό επίπεδο.

Η Επιτροπή Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας ενέκρινε σχέδιο δράσης για τη μεταρρύθμιση της εποπτείας στον μη τραπεζικό χρηματοπιστωτικό τομέα, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων. Η πλήρης και έγκαιρη εφαρμογή του σχεδίου δράσης θα βελτιώσει την εποπτεία του μη τραπεζικού χρηματοπιστωτικού τομέα, σε συνδυασμό με τροποποιήσεις της δευτερογενούς νομοθεσίας, οι οποίες αποσκοπούν στη βελτίωση των κανόνων αποτίμησης και της εφαρμογής τους. Έτσι, θα λυθούν τα προβλήματα αποτίμησης που έχουν διαπιστωθεί στο παρελθόν.

Αδυναμίες εντοπίζονται και στον τομέα της ασφάλισης αυτοκινήτων και η ύπαρξη σαφών κανόνων αποζημίωσης θα συνέβαλε στην έκδοση πιο εναρμονισμένων αποφάσεων από τους δικαστές για ατομικές υποθέσεις. Κατ' αυτόν τρόπο θα επιτευχθεί μείωση του κόστους, της μεταβλητότητας και του αναλαμβανόμενου κινδύνου στην κατηγορία δραστηριοτήτων αστικής ευθύνης αυτοκινήτων. Επίσης, ένα βελτιωμένο σύστημα τιμολόγησης, βάσει του ιστορικού οδήγησης των πελατών, θα ευνοούσε τη βιωσιμότητα του τομέα. Απαραίτητη για την

αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα του συστήματος κρίνεται η αυστηρή τήρηση των υποχρεώσεων από όλα τα μέλη.

Οι υποδομές<sup>105</sup> της χώρας στον τομέα των μεταφορών εμφανίζουν μεγάλα επενδυτικά κενά και παραμένουν κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ, ενώ το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών στη Βουλγαρία είναι ακόμη ελλιπές. Αυξημένες εμφανίζονται και οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου από τις οδικές μεταφορές την τελευταία πενταετία. Απαραίτητη κρίνεται η ανάπτυξη των σιδηροδρομικών και οδικών τμημάτων και των αντίστοιχων ευρωπαϊκών συστημάτων διαχείρισης της σιδηροδρομικής κυκλοφορίας, καθώς και ευφών συστημάτων μεταφορών. Στον τομέα του περιβάλλοντος, η χώρα εμφανίζει χαμηλά ποσοστά συλλογής και επεξεργασίας αστικών λυμάτων, υψηλά επίπεδα ατμοσφαιρικής ρύπανσης και χαμηλά ποσοστά υγειονομικής ταφής αστικών αποβλήτων και ανακύκλωσης σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αναγκαία είναι λοιπόν η υλοποίηση επενδύσεων για την προώθηση της βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων, την αποδοτικότερη χρήση των πόρων και τη μετάβαση σε μια κυκλική οικονομία, καθώς και η κάλυψη αναγκών για επενδύσεις στους τομείς της ενέργειας, του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής και της προσαρμογής σε αυτήν. Τροχοπέδη για την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της χώρας αποτελεί λοιπόν, αφενός η υψηλή ενεργειακή ένταση της οικονομίας, αφετέρου η αργή πρόοδος στην επίτευξη των στόχων ενεργειακής απόδοσης και ειδικά στον κτιριακό τομέα. Μέσω της εξοικονόμησης ενέργειας με στοχευμένες επενδύσεις στους τομείς της βιομηχανίας, των μεταφορών και των κτιρίων και σε υποδομές καθαρής ενέργειας, σύμφωνα με τις προτεραιότητες που περιγράφονται στο προσχέδιο του εθνικού σχεδίου της Βουλγαρίας για το κλίμα και την ενέργεια, θα βελτιωθεί η συνολική ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και θα αναβαθμιστεί η ποιότητα ζωής των πολιτών.

Οι δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα είναι χαμηλές και οι ιδιωτικές επενδύσεις στον τομέα αυτό πραγματοποιούνται από μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες και εντοπίζονται κυρίως στην πρωτεύουσα. Ωστόσο, παραμένουν σημαντικές αδυναμίες, ο αργός ρυθμός υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και ο έντονος κατακερματισμός του συστήματος έρευνας, ανάπτυξης και καινοτομίας, οι οποίες μειώνουν τη θετική επίδραση των επενδύσεων σε έρευνα και καινοτομία, στην παραγωγικότητα και την ανάπτυξη. Οι δεσμοί επιστημονικού και

---

<sup>105</sup> Βλ. <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/41535492-cff8-11e9-b4bf-01aa75ed71a1> (Τελευταία πρόσβαση 14/2/2020).

επιχειρηματικού κόσμου είναι ασθενείς και δεν υπάρχει επαρκές ανθρώπινο κεφάλαιο στο σύστημα έρευνας και ανάπτυξης, ενώ απουσιάζουν και οι επαρκώς αναπτυγμένοι συνεργατικοί σχηματισμοί, λόγω έλλειψης κρίσιμης μάζας. Υπάρχει ανάγκη λοιπόν για μεταρρυθμίσεις, αποτελεσματική διακυβέρνηση και αποτελεσματικότερες δημόσιες επενδύσεις, ώστε να βελτιωθεί η παραγωγικότητα και η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Η μεγαλύτερη ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων και η εισαγωγή νέων επιχειρηματικών μοντέλων θα συμβάλουν και αυτές στην επίτευξη αυτού του στόχου.

Άλλα θέματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν σχετίζονται με την αργή διαδικασία εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, οι οποίες αποφέρουν ανεπαρκείς βελτιώσεις, σε συνδυασμό με ένα ασθενές επιχειρηματικό περιβάλλον. Τα μέτρα που έχουν εφαρμοστεί ως τώρα εμφανίζουν υστερήσεις. Τα κυριότερα εμπόδια που εντοπίζονται στις επενδύσεις είναι θεσμικές αδυναμίες, κανονιστική αβεβαιότητα, διαφθορά και ανεπαρκής προσφορά εργατικού δυναμικού. Στην άρση τους θα συντελέσει η διασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας, σαφέστερων κανόνων και μακροπρόθεσμης προοπτικής, για καλύτερη διακυβέρνηση στον δημόσιο τομέα. Στον τομέα των δοκιμών και της ασφάλειας των προϊόντων εντοπίζονται ελλείψεις, οι οποίες οφείλονται στους περιορισμένους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους. Η εφαρμογή των μέτρων που περιλαμβάνονται στην εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις απαιτεί συνεχή παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση για να είναι αποτελεσματική. Παθογένειες που πρέπει να αντιμετωπιστούν είναι η συχνή προσφυγή σε απευθείας αναθέσεις και ο υψηλός αριθμός περιπτώσεων υποβολής μίας και μόνης προσφοράς, οι οποίες αποτελούν απειλή για τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος. Απαιτείται επίσης υψηλή διοικητική ικανότητα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και επαγγελματισμός από μέρους των δημοσίων αγοραστών και των συγκεντρωτικών αγορών και εξάλειψη των καθυστερήσεων στην υιοθέτηση των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων.

Στον τομέα της αγοράς εργασίας, έχουν σημειωθεί τα υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης από τότε που η Βουλγαρία έγινε μέλος της ΕΕ, ενώ το ποσοστό ανεργίας είναι χαμηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ωστόσο, τα άτομα με χαμηλή ειδίκευση, οι νέοι, οι Ρομά και τα άτομα με αναπηρία, εξακολουθούν να μη βρίσκουν εύκολα εργασία. Οι μακροχρόνια άνεργοι αποτελούσαν το 3% του ενεργού πληθυσμού το 2018 και για τη στήριξή τους εφαρμόζονται ειδικά μέτρα. Η εφαρμογή αποτελεσματικών και συστηματικών μέτρων προσέγγισης, ενεργητικών πολιτικών

για την αγορά εργασίας και ολοκληρωμένων υπηρεσιών απασχόλησης και κοινωνικών υπηρεσιών θα συμβάλει στη βελτίωση της απασχολησιμότητας και των πιθανοτήτων εύρεσης εργασίας από τις μειονεκτούσες ομάδες του πληθυσμού.

Για τη βελτίωση των προοπτικών<sup>106</sup> των νέων για απασχόληση κρίσιμη θεωρείται η ενίσχυση των δεξιοτήτων τους μέσω της βελτίωσης της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των περιόδων πρακτικής άσκησης και μαθητείας. Επίσης, χρειάζεται να ληφθούν μέτρα στην κατεύθυνση της αναβάθμισης των δεξιοτήτων και της επανεκπαίδευσης των ενηλίκων, με σκοπό την ενθάρρυνση της ανάπτυξης ψηφιακών δεξιοτήτων, καθώς το επίπεδο των βασικών ψηφιακών δεξιοτήτων της Βουλγαρίας βρίσκεται μεταξύ των χαμηλότερων στην ΕΕ.

Σχετικά με τον καθορισμό του κατώτατου μισθού επικυρώθηκε σχετική σύμβαση με τη Διεθνή Οργάνωση Εργασίας, ωστόσο, οι εργοδότες και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εξακολουθούν να έχουν αποκλίνουσες απόψεις σχετικά με τα κριτήρια που πρέπει να εφαρμόζονται για τον καθορισμό του και υπάρχουν περιθώρια για μεγαλύτερη συναίνεση σχετικά με έναν αντικειμενικό και διαφανή μηχανισμό καθορισμού των μισθών. Χρήσιμος προς αυτή την κατεύθυνση κρίνεται και ένας ενισχυμένος κοινωνικός διάλογος μεταξύ όλων των εταίρων.

Στον τομέα της εκπαίδευσης δεν υπάρχει σημαντική πρόοδος, ενώ η κοινωνικοοικονομική κατάσταση των γονέων αντικατοπτρίζει τα προβλήματα ποιότητας και συμμετοχικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης. Οι επενδύσεις, ιδιαίτερα στην προσχολική και την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, δεν κρίνονται επαρκείς. Αυτές θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν ίσες ευκαιρίες για τα άτομα από μικρή ηλικία και υπάρχει χαμηλή συμμετοχή στην ποιοτική προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα και ιδιαίτερα για τους Ρομά και για παιδιά από άλλες μειονεκτούσες ομάδες. Επίσης, εμφανίζονται υψηλά επίπεδα πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου, κάτι το οποίο έχει δυσμενείς συνέπειες για τη μελλοντική απασχολησιμότητα και αρνητικά αποτελέσματα στην αγορά εργασίας. Ανεπαρκής κρίνεται και η συνάφεια της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας, ενώ απουσιάζει σε μεγάλο βαθμό και η διττή επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση. Απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες ώστε οι δεξιότητες των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να είναι τέτοιες που να μπορούν να ανταποκριθούν με συνέπεια στις βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες ανάγκες.

---

<sup>106</sup> Βλ. <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/41535492-cff8-11e9-b4bf-01aa75ed71a1> (Τελευταία πρόσβαση 14/2/2020).

Χρειάζεται επίσης μεγαλύτερη βελτίωση της επανεκπαίδευσης των εκπαιδευτικών και της ελκυστικότητας του επαγγέλματος, μέσω της ενίσχυσης των προγραμμάτων αρχικής και συνεχούς εκπαίδευσης και της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας των εκπαιδευτικών.

Η υψηλή εισοδηματική ανισότητα, ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αποτελούν σοβαρά προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα. Το ποσοστό φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού το 2018 ήταν 32,8 % και εξακολουθεί να είναι αρκετά υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Δεν υπάρχει καθολική κάλυψη των εργαζομένων από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, ενώ το σύστημα κοινωνικής προστασίας αδυνατεί να αντιμετωπίσει τα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα. Αυτό οφείλεται στο χαμηλό επίπεδο κοινωνικών δαπανών, στην άνιση διαθεσιμότητα κοινωνικών υπηρεσιών στην επικράτεια και στα περιορισμένα αναδιανεμητικά αποτελέσματα του φορολογικού συστήματος. Το εισόδημα του πλουσιότερου 20 % του πληθυσμού ήταν 7,7 φορές υψηλότερο από το εισόδημα του φτωχότερου 20 % το 2018 και πρόκειται για μία από τις υψηλότερες αναλογίες στην ΕΕ. Περιορισμένη εμφανίζεται και η επάρκεια και η κάλυψη του συστήματος ελάχιστου εισοδήματος και απουσιάζει ένας αντικειμενικός μηχανισμός για την τακτική επικαιροποίησή του. Το χαμηλό ποιοτικό επίπεδο και η απουσία ολοκληρωμένης προσέγγισης για την ενεργό ένταξη, περιορίζει τη δράση των κοινωνικών υπηρεσιών, ενώ σημαντικές ανισότητες υπάρχουν στην πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες, την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και τη μακροχρόνια φροντίδα, με αποτέλεσμα την αναποτελεσματική κάλυψη των ευάλωτων ομάδων (Ρομά, παιδιά, ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία και άτομα που ζουν σε αγροτικές περιοχές). Επίσης, μέρος του πληθυσμού δυσκολεύεται να αποκτήσει μια προσιτή από οικονομικής άποψης στέγη. Αναγκαίες κρίνονται λοιπόν οι σοβαρότερες προσπάθειες στην κατεύθυνση της ενεργητικής ένταξης, της προώθησης της κοινωνικοοικονομικής ένταξης των ευάλωτων ομάδων, της βελτίωσης της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες και της αντιμετώπισης της υλικής στέρησης.

Λίγες είναι οι δημόσιες δαπάνες που πραγματοποιούνται στον τομέα της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και η πρόσβαση των πολιτών σε αυτή είναι περιορισμένη λόγω της άνιστης κατανομής των περιορισμένων πόρων και της χαμηλής κάλυψης ασφάλισης ασθένειας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, οι ασθενείς να πραγματοποιούν αρκετές άμεσες πληρωμές με σκοπό την αντιστάθμισή τους. Χαμηλή εμφανίζεται επίσης η διαθεσιμότητα γενικών ιατρών για παροχή

πρωτοβάθμιας περίθαλψης, ενώ σημαντική είναι και η έλλειψη νοσηλευτών, η οποία εμφανίζει μία από τις χαμηλότερες αναλογίες προς τον πληθυσμό, σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Απαιτείται λοιπόν ταχεία και αποτελεσματική εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής για την υγεία, ώστε να αντιμετωπιστούν αυτές οι αδυναμίες.

Για τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη χώρα προωθείται η δικαστική μεταρρύθμιση και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, ωστόσο φαίνεται ότι απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες σε ορισμένους τομείς. Η αξιολόγηση της προόδου από την Επιτροπή προγραμματίστηκε για τις αρχές του φθινοπώρου 2019.

Με την εισροή των ευρωπαϊκών κονδυλίων για την περίοδο 2021-2027 προγραμματίζεται η κάλυψη κενών που εντοπίστηκαν στις συστάσεις προς τη χώρα με κατεύθυνση την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Σε αυτό θα συμβάλει η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας της χώρας για τη διαχείριση των εν λόγω κονδυλίων.

Η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση<sup>107</sup> το 2019 που περιλαμβάνει την ανάλυση της οικονομικής πολιτικής της Βουλγαρίας στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και αξιολόγησε το πρόγραμμα σύγκλισης του 2019 και το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων του 2019. Ανανέωσε επίσης τις συστάσεις που είχαν δοθεί στη χώρα σε σχέση με την άσκηση βιώσιμης δημοσιονομικής και κοινωνικοοικονομικής πολιτικής και τη συμμόρφωσή της με τους κανόνες και τις κατευθύνσεις της Ένωσης. Για την κάλυψη της ανάγκης ενδυνάμωσης της συνολικής οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης απαιτείται η συνεκτίμηση στοιχείων σε επίπεδο Ένωσης κατά τη διαμόρφωση μελλοντικών εθνικών αποφάσεων από κάθε κράτος μέλος της. Βάσει της παραπάνω αξιολόγησης το Συμβούλιο αναμένει τη συμμόρφωση της Βουλγαρίας με το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, όπως προκύπτει από το πρόγραμμα σύγκλισης του 2019.

Μετά την εξέταση του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και του προγράμματος σύγκλισης της Βουλγαρίας για το 2019 από το Συμβούλιο, αυτό εξέδωσε σύσταση προς τη χώρα, βάσει του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1176/2011, η οποία περιλαμβάνει μέτρα για τη διετία 2019-2020 σχετικά με:

---

<sup>107</sup> Βλ. <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/41535492-cff8-11e9-b4bf-01aa75ed71a1> (Τελευταία πρόσβαση 14/2/2020).

- τη βελτίωση της είσπραξης φορολογίας μέσω στοχευμένων μέτρων στους τομείς των καυσίμων και της εργασίας και αναβάθμιση της εταιρικής διακυβέρνησης των κρατικών επιχειρήσεων με θέσπιση και εφαρμογή νέας νομοθεσίας,
- τη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού τομέα μέσω της ενίσχυσης της εποπτείας, της προαγωγής της επαρκούς αποτίμησης των στοιχείων ενεργητικού και της προώθησης μιας λειτουργικής δευτερογενούς αγοράς για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια,
- τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εποπτείας και την επιβολή του πλαισίου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες,
- την ενίσχυση του μη τραπεζικού χρηματοπιστωτικού τομέα με την αποτελεσματική εφαρμογή εποπτείας βάσει του αναμενόμενου κινδύνου, των πρόσφατα εγκριθεισών κατευθυντήριων γραμμών αποτίμησης και της εποπτείας σε επίπεδο ομίλου,
- την εφαρμογή του αναμενόμενου χάρτη πορείας για την αντιμετώπιση των ελλείψεων (πλαίσιο αφερεγγυότητας),
- την ενίσχυση της σταθερότητας του τομέα ασφάλισης αυτοκινήτων, μέσω της αντιμετώπισης των προκλήσεων της αγοράς και των διαρθρωτικών αδυναμιών,
- την εστίαση της πολιτικής για τις επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία, στη βιωσιμότητα των μεταφορών, στις υποδομές στον τομέα των υδάτων, των αποβλήτων και της ενέργειας, καθώς και στην ενεργειακή απόδοση, με βάση τις περιφερειακές ανισότητες και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος,
- την ενίσχυση της απασχολησιμότητας με την αναβάθμιση των δεξιοτήτων και δει των ψηφιακών,
- τη βελτίωση της ποιότητας, της συνάφειας με την αγορά εργασίας και της συμμετοχικότητας της εκπαίδευσης, με έμφαση στις μειονεκτούσες ομάδες, όπως για παράδειγμα τους Ρομά,
- την προώθηση της κοινωνικής ένταξης μέσω της καλύτερης πρόσβασης σε ολοκληρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες απασχόλησης και της αποτελεσματικότερης στήριξης του ελάχιστου εισοδήματος,

- την βελτίωση της πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας, μέσω της μείωσης των άμεσων πληρωμών από τους ασθενείς και της αντιμετώπισης της έλλειψης επαγγελματιών στον τομέα της υγείας.

## **5. Κοινοτικές πρωτοβουλίες για την προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας**

Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία είναι ένας από τους στόχους της Πολιτικής Συνοχής και αποτελεί ένα πλαίσιο για ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ φορέων από διαφορετικές χώρες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Μέσω της χρηματοδότησης κοινών δράσεων επιτυγχάνεται η μετατροπή των ευρωπαϊκών περιφερειών σε ισχυρούς οικονομικούς και κοινωνικούς πόλους. Τα στελέχη που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο της ΕΕΣ είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση πέντε διμερών διασυνοριακών Προγραμμάτων και για το συντονισμό σε εθνικό επίπεδο άλλων επτά πολυμερών Προγραμμάτων, στα οποία συμμετέχει η Ελλάδα. Τα προγράμματα αυτά ενισχύουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή, ενώ ταυτόχρονα ενθαρρύνουν την ισόρροπη ανάπτυξη και προωθούν την ανταγωνιστικότητα. Το όραμα της ΕΕΣ είναι η μεγαλύτερη ανάπτυξη με δημιουργία όσο το δυνατόν περισσότερων θέσεων εργασίας σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ, μέσω της προώθησης της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

### **α. INTERREG III**

Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία αφορά τη διευρωπαϊκή συνεργασία<sup>108</sup> και στοχεύει στην ενθάρρυνση της αρμονικής και ισόρροπης ανάπτυξης του ευρωπαϊκού εδάφους INTERREG III. Οι τομείς δράσεις της είναι τρεις.

Ο πρώτος αφορά τη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ όμορων εδαφών. Στόχος είναι η δημιουργία αναπτυξιακών διασυνοριακών πόλων στους οποίους θα

---

<sup>108</sup> Βλ. *Χρ. Λαδιά* «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα», 2013, σελ. 146-148.



εφαρμόζονται κοινές στρατηγικές για τη χωροταξική ανάπτυξη. Οι τομείς δραστηριοτήτων στους οποίους δόθηκε προτεραιότητα είναι:

- η διασυνοριακή αστική, αγροτική και παράκτια ανάπτυξη,
- η ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος και των ΜμΕ, του τουρισμού και των τοπικών πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη και την απασχόληση,
- η δημιουργία ενοποιημένης αγοράς εργασίας και η κοινωνική ένταξη,
- η συνεργασία στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης, της εκπαίδευσης, των πολιτιστικών δραστηριοτήτων, των επικοινωνιών, της υγείας και της πολιτικής προστασίας,
- η προστασία του περιβάλλοντος, η ενεργειακή απόδοση και οι ΑΠΕ,
- η βασική υποδομή με διασυνοριακή διάσταση,
- οι συνεργασίες στο νομικό και διοικητικό τομέα,
- η συνεργασία μεταξύ πολιτών και θεσμών και
- η τεχνική βοήθεια.

Ο δεύτερος τομέας δράσης αφορά τη διακρατική συνεργασία για την επικράτηση της ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης στην ΕΕ. Για την επίτευξη της καθιερώθηκαν δράσεις συνεργασιών, ομάδων περιφερειών με κοινά προβλήματα ή άλλες κοινές αδυναμίες σε νησιωτικές και παράκτιες περιοχές. Μέριμνα λαμβάνεται και για τις απομακρυσμένες περιφέρειες για τις οποίες υπάρχει πρόταση πολιτικής οικονομικής ενοποίησης με άλλες περιφέρειες γειτονικών χωρών. Οι τομείς δραστηριοτήτων στους οποίους δόθηκε προτεραιότητα είναι:

- οι στρατηγικές χωροταξικής ανάπτυξης,
- η ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων συστημάτων μεταφορών και η βελτιωμένη πρόσβαση στην κοινωνία των πληροφοριών,
- η προώθηση του περιβάλλοντος και η ορθή διαχείριση της πολιτιστικής κληρονομιάς και των φυσικών πόρων και ειδικά των υδάτινων και
- η τεχνική βοήθεια για τη δημιουργία υπερεθνικών εταιρικών σχέσεων.

Ο τρίτος τομέας δράσης είναι αυτός της διαπεριφερειακής συνεργασίας, η οποία κρίνεται αναγκαία λόγω της παρακμής των βιομηχανικών δραστηριοτήτων στις μειονεκτικές περιοχές της Ευρώπης. Στόχος είναι η βελτίωση της

αποτελεσματικότητας των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης και εδαφικής συνοχής, με τήρηση των γενικών στόχων των Διαρθρωτικών Ταμείων και των στόχων των άλλων κοινοτικών πολιτικών.

Η πρωτοβουλία INTERREG III χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ για τις χώρες της ΕΕ και από τα προγράμματα PHARE, ISPA, SAPARD, TACIS και MEDA για τις τρίτες χώρες που συμμετέχουν στην πρωτοβουλία. Στο πλαίσιο της επικείμενης συνεργασίας τους οι περιφέρειες ή τα εδάφη που επιθυμούν να συνεργαστούν υποβάλλουν ένα πρόγραμμα κοινοτικής πρωτοβουλίας στην Επιτροπή, σύμφωνα με την αρχή του προγραμματισμού και δημιουργούν μια εταιρική σχέση μεταξύ τους, η οποία ευνοεί την «εκ των κάτω προς τα άνω» ανάπτυξη.

## **β. LEADER +**

Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία<sup>109</sup> σκοπεύει στη συμπλήρωση των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης και των διαρθρωτικών στόχων με οδηγίες προς τους αγροτικούς παράγοντες, ώστε αυτοί να εφαρμόσουν ολοκληρωμένες και καινοτόμες αναπτυξιακές στρατηγικές. Η υλοποίηση των δράσεων αφορούσε τον ορισμό:

- πρότυπου πειραματικού χαρακτήρα ολοκληρωμένων στρατηγικών αγροτικής ανάπτυξης για μικρές αγροτικές εκτάσεις,
- συνεργασιών μεταξύ αγροτικών περιοχών ενός ή περισσότερων κρατών μελών για διάχυση τεχνογνωσίας, ανθρώπινου δυναμικού και οικονομικών πόρων,
- ως μέσου πολιτικής, της δικτύωσης του συνόλου των αγροτικών περιοχών για τη διευκόλυνση της ανταλλαγής εμπειριών και τεχνογνωσίας.

## **γ. EQUAL**

Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία<sup>110</sup> στοχεύει στην προώθηση προσβάσιμων αγορών εργασίας σε όλους μέσω της άσκησης πολιτικών καταπολέμησης των διακρίσεων και κάθε άλλης μορφής ανισότητας. Η εφαρμογή της αφορά όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και έχει διεθνικό χαρακτήρα. Δίνει προτεραιότητα σε δράσεις που

---

<sup>109</sup> Βλ. *Χρ. Λαδιά*, ό.π., σελ. 148.

<sup>110</sup> Του ιδίου, σελ. 149.

σχετίζονται με την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, η οποία προωθεί την ικανότητα για επαγγελματική ένταξη, για προσαρμογή και ισότητα ευκαιριών, η οποία πρέπει να παρέχεται.

#### **δ. URBAN**

Στόχος της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας<sup>111</sup> είναι να ενθαρρύνει τις αστικές ζώνες που βρίσκονται σε κρίση να αναπτύξουν καινοτόμους και ολοκληρωμένους τρόπους δράσης με σκοπό την αστική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο της προωθήθηκαν καινοτόμες στρατηγικές κοινωνικής και οικονομικής αναζωογόνησης των πόλεων ή οικισμών με ιδιαίτερες δυσκολίες. Οι νέες στρατηγικές στοχεύουν σε κρίσιμους πληθυσμούς έως 10.000 ατόμων, αστικών περιοχών με επαρκείς δομές, οι οποίες να παρουσιάζουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση σε ζητήματα ίσων ευκαιριών για την απασχόληση και να λαμβάνουν υπόψη τους όλα τα ευρύτερα προγράμματα που αφορούν τις εν λόγω περιοχές. Στην εξέλιξη της πρωτοβουλίας διαχρονικά, το ενδιαφέρον μετατοπίστηκε στην εφαρμογή καινοτόμων στρατηγικών για κοινωνικοοικονομικές αναπλάσεις των πόλεων και ανταλλαγή γνώσεων σχετικά με αυτές.

Τα διασυνοριακά προγράμματα<sup>112</sup> στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, στα οποία έχει ενταχθεί η Ελλάδα αυξάνοντας τις προοπτικές αναβάθμισης του ρόλου της στη Βαλκανική και γενικότερα στην ΕΕ για την περίοδο 2014-2020 είναι:

- Διασυνοριακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Βουλγαρία 2014-2020.
- Διασυνοριακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Ιταλία 2014-2020.
- Διασυνοριακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Κύπρος 2014-2020.
- Διασυνοριακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Δημοκρατία Βόρειας Μακεδονίας 2014-2020.
- Διασυνοριακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Αλβανία 2014-2020.

Πρόκειται για διμερή προγράμματα με στόχο την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων των διασυνοριακών περιοχών, την αξιοποίηση των προοπτικών ανάπτυξης και την ενδυνάμωση της συνεργασίας τους προς όφελος της αρμονικής

---

<sup>111</sup> Του ιδίου, σελ. 149-150.

<sup>112</sup> <https://www.espa.gr/el/pages/staticTerritorialCoopOP.aspx> (Τελευταία πρόσβαση: 10/02/2020).

πορείας της Ένωσης. Επίσης, ελληνικές περιφέρειες συμμετέχουν και σε πολυμερή Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας, τα οποία είναι:

- Αδριατικής – Ιονίου (διακρατικό).
- MED (διακρατικό).
- MED ENI CBC (διασυνοριακό).
- Black Sea basin ENI CBC (διασυνοριακό).
- INERREG EUROPE (διαπεριφερειακό).
- Balkan Mediterranean (διακρατικό).

Στα προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας περιλαμβάνονται τα δίκτυα συνεργασιών URBACT & ESPON, καθώς και το INTERACT, το οποίο παρέχει τεχνική υποστήριξη σε όλα τα προγράμματα ΕΕΣ στον ευρωπαϊκό χώρο.

Επίσης, το νομοθετικό πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων προβλέπει τη σύσταση «Ευρωπαϊκών Ομίλων Εδαφικής Συνεργασίας» (ΕΟΕΣ)<sup>113</sup>, που αποτελούν ένα μέσο προαιρετικής συνεργασίας, διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής, με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της ΕΕ. Μέλη του ΕΟΕΣ μπορεί να είναι κράτη μέλη της ΕΕ ή εθνικές αρχές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου, επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος και εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή οργανισμοί ή δημόσιες επιχειρήσεις τρίτων χωρών, σύμφωνα με κάποιους όρους. Η σύσταση των ΕΟΕΣ έχει αναπτυξιακό χαρακτήρα και συμβάλλει και στην εκπλήρωση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Συμβάλλουν στην άρση των εμποδίων στην εδαφική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και μεταξύ των τρίτων χωρών, των υπερπόντιων χωρών και εδαφών (ΥΧΕ) και των παραμεθόριων χωρών της ΕΕ, με τη χρήση προγραμμάτων εξωτερικής συνεργασίας. Τα προγράμματα αυτά και τα αντίστοιχα έργα συγχρηματοδοτούνται από την Ένωση μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου ή/και του Ταμείου Συνοχής.

---

<sup>113</sup> Βλ. Ν. Μούση «Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, οικονομία, πολιτική», 15<sup>η</sup> έκδοση, 2015, σελ. 236-237.

## 6. Διασυνοριακό Πρόγραμμα Ελλάδα – Βουλγαρία 2014-2020

Το πρόγραμμα INTERREG<sup>114</sup>, αξίας 129 εκατ. ευρώ, στα οποία η ΕΕ συνεισφέρει περισσότερα από 110 εκατ. ευρώ από το ΕΤΠΑ, στοχεύει στη σύνδεση 11 παραμεθόριων περιφερειών της Ελλάδας και της Βουλγαρίας, με σκοπό τη δημιουργία ανάπτυξης και νέων θέσεων εργασίας, την τόνωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και τη βελτίωση της ικανότητας των ΜμΕ να διευρύνουν τις δραστηριότητές τους πέρα από τις τοπικές αγορές.

Η συνεργασία μέσω του προγράμματος INTERREG<sup>115</sup> μεταξύ των δύο γειτονικών χωρών ανάγεται στο τέλος της δεκαετίας του 1990 και στηρίζεται στην ιδέα ότι μέσω αυτής τα διάφορα ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι χώρες μπορούν να αντιμετωπιστούν καλύτερα αν εργαστούν μαζί με τους γείτονες τους παρά αν παραμείνει ο καθένας περιορισμένος στα σύνορα του. Γι' αυτό το σκοπό το πρόγραμμα προωθεί δραστηριότητες που φέρνουν τους λαούς πιο κοντά. Αυτές εστιάζονται κυρίως στη Βόρεια Ελλάδα και τη Νότια Βουλγαρία γύρω από τα κοινά σύνορα και συγκεκριμένα στην περιοχή του Έβρου, της Καβάλας, της Ξάνθης, της Ροδόπης, της Δράμας, της Θεσσαλονίκης, των Σερρών και του Μπλαγκόεβγκραντ, του Σμόλυαν, του Κάρτζαλι και του Χάσκοβο.

Η Επίτροπος<sup>116</sup> που είναι αρμόδια για την περιφερειακή πολιτική στην ΕΕ, δήλωσε ότι στο πλαίσιο του προγράμματος καλούνται να συνεργαστούν και να αναμετρηθούν με τις κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν 11 παραμεθόριες περιφέρειες της Βουλγαρίας και της Ελλάδας. Κάποιες από αυτές είναι τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και το χαμηλό επίπεδο παροχής κοινωνικών υπηρεσιών προς τις ευάλωτες κοινότητες. Το πρόγραμμα είναι προσανατολισμένο στην επίτευξη αποτελεσμάτων και πρόκειται να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις σε πολλούς τομείς δράσης, όπως της ανταγωνιστικότητας, του περιβάλλοντος, των μεταφορών, του πολιτισμού, της αγοράς εργασίας, της υγείας και των κοινωνικών θεμάτων. Οι προτεραιότητες στις οποίες θα εστιάζει το πρόγραμμα αφορούν τη δημιουργία:

- μιας ανταγωνιστικής και καινοτόμου διασυνοριακής περιοχής (Άξονας προτεραιότητας 1),

<sup>114</sup> Βλ. <http://www.interreg.gr> (Τελευταία πρόσβαση: 11/02/2020).

<sup>115</sup> Βλ. <http://www.greece-bulgaria.eu> (Τελευταία πρόσβαση: 11/02/2020).

<sup>116</sup> Η αρμόδια Επίτροπος για την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ είναι τώρα η κ. Elisa Ferreira.

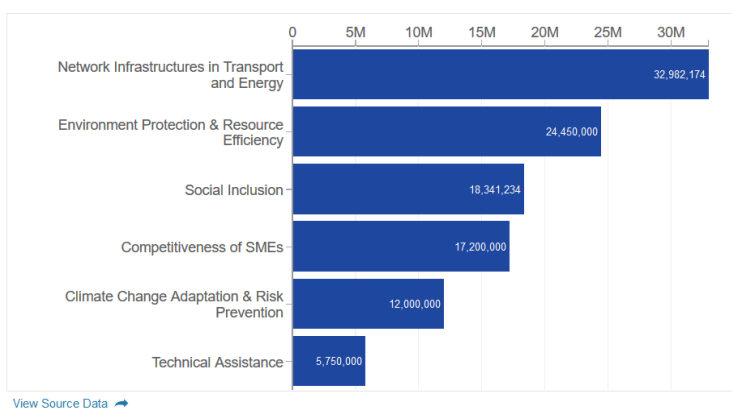
- μιας βιώσιμης και κλιματικά προσαρμόσιμης διασυνοριακής περιοχής (Αξονας προτεραιότητας 2),
- μιας καλύτερα διασυνδεδεμένης διασυνοριακής περιοχής (Αξονας προτεραιότητας 3),
- μιας διασυνοριακής περιοχής χωρίς κοινωνικούς αποκλεισμούς (Αξονας προτεραιότητας 4) και
- τεχνική βοήθεια (Αξονας προτεραιότητας 5).

Η διασυνοριακή συνεργασία στοχεύει επίσης στην καλύτερη προστασία του τοπικού πληθυσμού από τον κίνδυνο πλημμυρών και θα αναπτύξει και προωθήσει την πολιτιστική και φυσική κληρονομιά της διασυνοριακής περιοχής. Οι επενδύσεις στο πλαίσιο του προγράμματος θα βελτιώσουν τη διαχείριση των υδατικών πόρων και τη διασυνοριακή συνδεσιμότητα, ώστε να μειωθεί ο χρόνος μετακίνησης και να βελτιωθεί η οδική ασφάλεια. Στόχο του προγράμματος αποτελεί επίσης η επέκταση της επιχειρηματικότητας στην περιοχή συνεργασίας, με αποτέλεσμα την αύξηση της απασχόλησης στις κοινωνικές επιχειρήσεις και την παροχή περισσότερων κοινωνικών υπηρεσιών στις ευάλωτες κοινότητες.

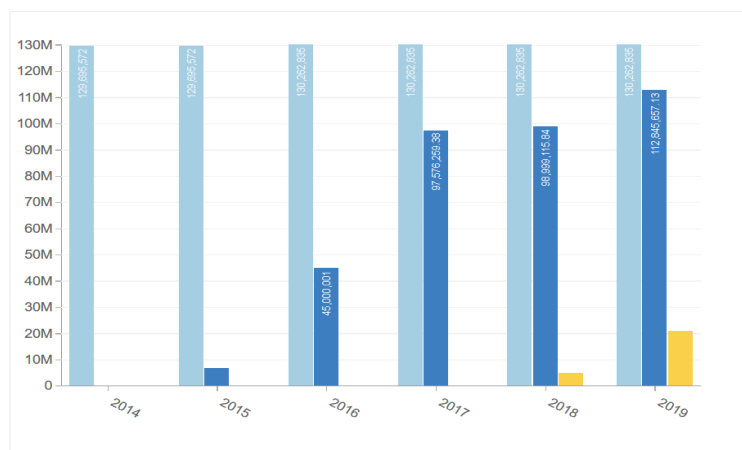
Στα αναμενόμενα αποτελέσματα περιλαμβάνονται:

- η βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος,
- η καλύτερη πρόσβαση σε βασικές αγορές και η ευρύτερη πελατειακή βάση για τις ΜΜΕ,
- η αυξημένη ανθεκτικότητα στις διασυνοριακές φυσικές καταστροφές (πλημμύρες),
- η αύξηση της τουριστικής κίνησης στην παραμεθόρια περιοχή και
- η μείωση του χρόνου μετακίνησης και βελτίωση της οδικής ασφάλειας.

## Χρηματοδότηση ανά θεματική προτεραιότητα<sup>117</sup>



## Χρηματοδότηση ανά έτος<sup>118</sup>



Συνολική χρηματοδότηση: 130,262,835.00 €

Συνεισφορά της ΕΕ: 110,723,408.00 €

## Κεφάλαιο III:

### 1. Αναπτυξιακή Στρατηγική στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Στρατηγική της Λισαβόνας<sup>119</sup> (3/2000), αποτέλεσε ένα σχέδιο δράσης δεκαετούς διάρκειας, με στόχο να γίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση η πιο δυναμική και ανταγωνιστική, βασισμένη στη γνώση, οικονομία διεθνώς. Μια οικονομία που θα προσφέρει τις καλύτερες θέσεις εργασίας και θα προωθή τη βιώσιμη ανάπτυξη μέσω

<sup>117</sup> Βλ. <https://ec.europa.eu> (Τελευταία πρόσβαση: 11/02/2020).

<sup>118</sup> Βλ. <https://ec.europa.eu> (Τελευταία πρόσβαση: 11/02/2020).

<sup>119</sup> Βλ. Σ. Λώλου, ό.π., σελ. 41-42.

της μεγαλύτερης κοινωνικής συνοχής. Η Στρατηγική φιλοδοξούσε λοιπόν να λειτουργήσει μεσοπρόθεσμα ως ένας χάρτης πορείας για την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ανανέωση της Ένωσης. Μέσα από συγκεκριμένα κριτήρια, χάραξε την πορεία για τη διαμόρφωση μιας ανταγωνιστικής οικονομίας της γνώσης, η οποία θα λειτουργεί σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης και στην οποία θα πραγματώνεται το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, ενώ παράλληλα το περιβάλλον θα προστατεύεται αποτελεσματικά, στο πλαίσιο της αειφόρου ανάπτυξης. Στην δημιουργία μιας «Κοινωνίας της γνώσης» θα συμβάλει η βελτίωση του γνωσιακού επιπέδου του ανθρώπινου δυναμικού, η προώθηση της έρευνας και καινοτομίας και η διασύνδεσή της με την παραγωγή.

Πέντε χρόνια μετά, η Στρατηγική της Λισαβόνας αναπροσαρμόστηκε και στη θέση της συστάθηκε μια νέα στρατηγική, η Στρατηγική για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση<sup>120</sup>. Σε αυτήν, οι αναγκαίες δράσεις προσδιορίστηκαν με μεγαλύτερη σαφήνεια και απλοποιήθηκε και βελτιώθηκε η διαδικασία εφαρμογής τους. Παράλληλα, αποφασίστηκε η μεγαλύτερη κινητοποίηση των εθνικών φορέων. Καταρτίστηκε το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης και τριετή Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων από τα κράτη-μέλη, τα οποία θα αξιολογούνταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Στρατηγική της Λισαβόνας αποτέλεσε μια ανοικτή μέθοδο συντονισμού, δηλαδή ένα πλαίσιο ανταλλαγής θέσεων και πολιτικών, μέσω των οποίων δίνονται κατευθύνσεις στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι χρηματοδοτικές ενισχύσεις στοχεύουν κυρίως στην ενίσχυση της έρευνας. Στην επίτευξη των στόχων αυτών συμβάλουν και οι χρηματοδοτήσεις των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (στο εξής ΕΤΠΑ), του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (στο εξής ΕΚΤ) και του Ταμείου Συνοχής (στο εξής ΤΣ).

Η Στρατηγική, η οποία όπως συνάγεται από τα παραπάνω, λειτούργησε ως όχημα για την συνολική οικονομική μεγέθυνση της Ένωσης, δημιούργησε έντονες συζητήσεις σχετικά με την πιθανότητα να έρχεται σε αντίθεση με το στόχο της επίτευξης περιφερειακής σύγκλισης μέσω της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Σύμφωνα με την υπόθεση του Williamson<sup>121</sup>, υπάρχει μια σχέση ανταλλαγής μεταξύ οικονομικής μεγέθυνσης και περιφερειακής ανισότητας. Αυτή συμβολίζεται από μια ανεστραμμένη καμπύλη U, που απεικονίζει αυτή τη σχέση. Στα αρχικά στάδια

---

<sup>120</sup> Του ιδίου, σελ. 42.

<sup>121</sup> Του ιδίου, σελ. 43.



ανάπτυξης, η οικονομική μεγέθυνση προκαλείται από έναν περιορισμένο αριθμό αναπτυξιακών πόλων. Στις περιοχές που εμφανίζεται μεγάλη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων προσελκύνονται επιχειρήσεις και εργαζόμενοι, γεγονός που οδηγεί σε άνοδο της παραγωγικότητας και μεγέθυνση του προϊόντος σε αυτές τις περιοχές. Αυτό, σύμφωνα με τον Williamson, θα οδηγήσει σε διεύρυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, καθώς οι συγκεκριμένες περιοχές θα αναπτύσσονται δυσανάλογα με τις υπόλοιπες. Στη συνέχεια όμως, η συμφόρηση που θα δημιουργηθεί εκεί θα οδηγήσει στη μετακίνηση επιχειρήσεων και εργαζομένων σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, οι οποίες θα αναπτυχθούν με τη σειρά τους, σε αντίθεση με τις πολύ αναπτυγμένες, των οποίων η ανάπτυξη θα επιβραδυνθεί λόγω του κορεσμού τους. Κατ' αυτό τον τρόπο οι περιφερειακές ανισότητες θα μειωθούν.

Αντίθετα, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υιοθετείται η άποψη ότι η οικονομική ανάκαμψη οδηγεί στη μείωση των ανισοτήτων, ενώ η οικονομική ύφεση στη διεύρυνσή τους. Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής αποτελεί μέσο για την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης. Συνεπώς, η οικονομική μεγέθυνση και η περιφερειακή σύγκλιση δεν είναι αλληλοαναιρούμενες. Την άποψη αυτή στηρίζουν και κάποιες έρευνες<sup>122</sup> που εκπονήθηκαν τη δεκαετία του 1990 και του 2000, οι οποίες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ περιορίζονται σε περιόδους οικονομικής ανόδου και διευρύνονται σε περιόδους ύφεσης.

## **2. Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική:**

### **Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030**

Η Βιώσιμη, Δίκαιη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη<sup>123</sup> συνιστά ένα νέο παραγωγικό υπόδειγμα, οδικό χάρτη του οποίου αποτελεί η Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική για τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2021-2030<sup>124</sup>. Η διαμόρφωσή της σηματοδοτεί την έναρξη μιας περιόδου όπου η χώρα θα διαθέτει πλέον μια ολοκληρωμένη και συνεκτική στρατηγική για την ανάπτυξη, ευθυγραμμισμένη με μια ολιστική λογική σχεδιασμού, προγραμματισμού, συντονισμού και διαφάνειας καθώς

---

<sup>122</sup> Βλ. Σ. Λώλου, *ό.π.*, σελ. 43-44.

<sup>123</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 2-3.

<sup>124</sup> Βλ. και Παράρτημα IV: 100 Εμβληματικές Μεταρρυθμίσεις για τη Δίκαιη & Βιώσιμη Ανάπτυξη, σελ. 169-170.

και δεσμευτικότητας και λογοδοσίας έναντι της κοινωνίας. Πρόκειται για ένα κείμενο πολιτικής που συνεχώς επαναπροσδιορίζεται και εξελίσσεται και το οποίο ενσωματώνει τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ και ευθυγραμμίζεται με τους ευρωπαϊκούς αναπτυξιακούς στόχους. Σε αυτή την επικαιροποιημένη της εκδοχή για πρώτη φορά θέτονται 27 εμβληματικοί, φιλόδοξοι και επιτεύξιμοι στόχοι για την οικονομία και 10 αναπτυξιακά μέτρα που στοχεύουν:

- στην αντιμετώπιση των χρόνιων διαρθρωτικών ελλείψεων, των αδυναμιών και στρεβλώσεων που εμφανίζει το παραγωγικό μοντέλο ώστε να οικοδομηθεί ένα βιώσιμο αναπτυξιακό μοντέλο υψηλής προστιθέμενης αξίας και έντασης γνώσης, το οποίο θα διαθέτει εξωστρεφή προσανατολισμό,
- στην «επούλωση των τραυμάτων» της οικονομίας και της κοινωνίας που προκλήθηκαν από την οικονομική κρίση και από την εφαρμογή λανθασμένων πολιτικών κατά τη διαχείρισή της, ώστε να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή και η βιωσιμότητα της χώρας,
- στην ανταπόκριση στις μεγάλες προκλήσεις που σηματοδοτεί η εποχή που διανύουμε, συμπεριλαμβανομένης της Τέταρτης Βιομηχανικής Επανάστασης και της Προσαρμογής στην Κλιματική Αλλαγή.

Με το νέο υπόδειγμα Δίκαιης, Βιώσιμης και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξης επιχειρείται η έναρξη ενός εύρυθμου κύκλου μεταξύ της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής διάστασης της ανάπτυξης. Πρόκειται για ένα υπόδειγμα ολοκληρωμένο, ποιοτικό, συμμετοχικό και με μετρήσιμους στόχους, το οποίο στοχεύει στο σχεδιασμό και την άσκηση δημόσιας πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της οικονομικής ζωής. Οι στόχοι αυτοί υποβάλλονται σε μια διαδικασία συνεχούς ελέγχου και αξιολόγησης με χρήση σαφώς προσδιορισμένων εργαλείων.

Έχει καταστεί εμφανές ότι λόγω της διαχρονικής απουσίας αναπτυξιακής στρατηγικής με ολιστικό τρόπο προσέγγισης, η χώρα οδηγήθηκε σε κατάρρευση του μοντέλου μεγέθυνσης, υπό το οποίο λειτουργούσε έως τότε. Η παγκοσμιοποίηση σε συνδυασμό με τη σταθερή μείωση των δασμολογικών φραγμών οδήγησαν στην αποβιομηχάνιση της ελληνικής οικονομίας και έφεραν στο προσκήνιο νέες κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις. Η υποτίμηση του νομίσματος, ως μέσο άσκησης νομισματικής πολιτικής σε περιόδους κρίσης, έπαψε να αποτελεί επιλογή από αρχής εισόδου της χώρας στην Ευρωζώνη. Έτσι, υιοθετήθηκε ένα μοντέλο ανάπτυξης

μεγάλων έργων υποδομής, βασισμένο σε φθινό δανεισμό αλλά ταυτόχρονα με εστίαση των προσπαθειών μεγέθυνσης σε κλάδους της οικονομίας που εμφανίζουν εσωστρέφεια, το οποίο δεν κατέστη βιώσιμο. Κατ' αυτό τον τρόπο δεν ανετράπη η αποδυνάμωση του εγχώριου παραγωγικού ιστού και το έλλειμμα παραγωγικότητας της οικονομίας εξακολούθησε να υφίσταται. Το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος ακολούθησαν ανοδική πορεία ως αποτέλεσμα των ανεπιτυχών προσπαθειών των κυβερνήσεων να βελτιώσουν το αναπτυξιακό μοντέλο, το οποίο όμως ήταν εγγενώς στρεβλό και ελλειμματικό. Τα δημόσια οικονομικά επιβαρύνονταν παράλληλα με τις πελατειακές πρακτικές εξυπηρέτησης συμφερόντων, σε συνδυασμό με την έλλειψη αξιόπιστων ελεγκτικών μηχανισμών. Τα παραπάνω συντέλεσαν στην είσοδο της Ελλάδας στην οικονομική κρίση με σοβαρές εσωτερικές και εξωτερικές ανισορροπίες, γεγονός που την κατέστησε ευάλωτη στις εξωτερικές διαταραχές. Ως αιτία όλων αυτών των παθογενειών προσδιορίστηκε η έλλειψη ενός ολιστικού στρατηγικού σχεδιασμού, ο οποίος να συνδυάζει όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, εθνικό, υπερεθνικό και υποεθνικό, σε βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Η απουσία διαδικασιών συλλογικής διαβούλευσης και συνδιαμόρφωσης πολιτικών δεν διευκόλυνε την ανάπτυξη ικανοτήτων προσαρμογής της χώρας στις μεγάλες ευκαιρίες και προκλήσεις των τελευταίων δεκαετιών.

Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν η έλλειψη μιας συντονισμένης προσπάθειας εκπόνησης μιας γνήσιας αναπτυξιακής στρατηγικής, ενώ η αντιμετώπιση του αναπτυξιακού ελλείμματος στηρίχθηκε σε ένα πολιτικό σύστημα που εμφορείτο από πελατειασμούς και σε ένα ιδιωτικό τομέα, που εκμεταλλευόμενος αυτή τη δυνατότητα, δεν αξιοποίησε επαρκώς τα πλεονεκτήματα της ελληνικής οικονομίας, δεν προώθησε την έρευνα και καινοτομία, ούτε έκανε προσπάθειες αλλαγής του στρεβλού παραγωγικού μοντέλου της χώρας. Η υποβάθμιση της εργασίας, η καλπάζουσα φοροδιαφυγή και η εκτεταμένη διαφθορά, σε συνδυασμό με τα προαναφερθέντα, λειτούργησαν ως τροχοπέδη στην προώθηση βιώσιμων συνθηκών οικονομικής μεγέθυνσης.

Για την ανατροπή του παραπάνω μοντέλου μέσω πολιτικών και μεταρρυθμίσεων για την ανατροπή του αναπτυξιακού ελλείμματος, έρχεται ως απάντηση η Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη. Η τελευταία συμβάλλει στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών κατά την είσοδο της χώρας στη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, με σκοπό την επίτευξη των στόχων της

Ετήσιας Επισκόπησης για την Ανάπτυξη. Μέσα από την καθιέρωση συνθηκών δημοσιονομικής σταθερότητας ενισχύεται η παραγωγική βάση της οικονομίας και αξιοποιούνται τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας. Παράλληλα οικοδομούνται νέα και η χώρα μπορεί να εισέλθει ξανά σε τροχιά εκβιομηχάνισης. Με την ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας επιδιώκεται η εκπλήρωση του στόχου για βιώσιμη ανάπτυξη, που αποτελεί προτεραιότητα της Στρατηγικής Ευρώπη 2020, ενώ αυξάνεται η παραγωγικότητα, η ανταγωνιστικότητα και η εξωστρέφεια των επιχειρήσεων.

Κατά την αρχική φάση εφαρμογής των Προγραμμάτων Προσαρμογής υιοθετήθηκαν πολιτικές υποκατάστασης των εγχώριων επενδύσεων μέσω της προσέλκυσης ξένων επενδύσεων. Ωστόσο, δε λήφθηκε υπόψη η διάρθρωση της ελληνικού παραγωγικού μοντέλου και ο παραγωγικός προσανατολισμός των ελληνικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η στήριξη των οποίων πρέπει να αποτελέσει κεντρική πολιτική της τρέχουσας στρατηγικής. Ανάλογη βαρύτητα πρέπει να δοθεί και στην ομαλή μετάβαση στην Τέταρτη Βιομηχανική Επανάσταση, ώστε η χώρα να αποκομίσει οφέλη από τις νέες δυνατότητες του Διαδικτύου των Πραγμάτων (IoT)<sup>125</sup>, των Μεγάλων Δεδομένων<sup>126</sup> (Big Data) και της ψηφιακής εποχής και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις κοινωνικές προκλήσεις που θα αναδυθούν από αυτή.

Ένας πολύ σημαντικός παράγοντας που θα συμβάλει στην ανάπτυξη των κλάδων της ελληνικής οικονομίας είναι το ανθρώπινο δυναμικό και ειδικά το

---

<sup>125</sup> Το Διαδίκτυο των Πραγμάτων, ή Internet of Things (IoT ) αποτελεί την τελευταία καινοτομία στον τομέα της πληροφορικής, η οποία φέρει μεγάλη κοινωνική και οικονομική σημασία. Τα καταναλωτικά προϊόντα, τα μέσα μεταφοράς, βιομηχανικά και βοηθητικά εξαρτήματα, οι αισθητήρες και άλλα καθημερινά αντικείμενα συνδέονται μεταξύ τους μέσω του διαδικτύου αλλάζοντας τον τρόπο εργασίας και την καθημερινή ζωή των πολιτών, δίνοντας νέες δυνατότητες και παρέχοντας σημαντικά οικονομικά οφέλη παγκοσμίως. Ωστόσο, παράλληλα δημιουργούνται και σημαντικές προκλήσεις, όπως η πειρατεία στο Διαδίκτυο, η παραβίαση του απορρήτου και η ύπαρξη συσκευών παρακολούθησης, οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν τροχοπέδη στην αποκόμιση οφελών.

Βλπ. *Α. Θεοδωρακόπουλου-Α. Καγκάνη* «Το Διαδίκτυο των Πραγμάτων (Internet of Things – IoT) και οι εφαρμογές του», Διπλωματική εργασία, Τμήμα Μηχανικών Πληροφορικής Τ.Ε., Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Δυτικής Ελλάδας, 2016, σελ. 5.

<sup>126</sup> Τα μεγάλα δεδομένα αποτελούν πολύ μεγάλες ποσότητες δεδομένων που συλλέγονται από διάφορες πηγές, όπως το διαδίκτυο, τα κοινωνικά δίκτυα, οι αισθητήρες και η αγορά ιστορικού. Μέσω εξελιγμένων αναλύσεων μετατρέπονται σε πληροφορίες που συμβάλλουν στη λήψη αποφάσεων σε πολλούς τομείς, όπως το μάρκετινγκ και η διαφήμιση, ο αστικός σχεδιασμός, η υγειονομική περίθαλψη, οι μεταφορές και το περιβάλλον. Κατ' αυτό τον τρόπο αυτά γίνονται χρήσιμα στις εταιρείες, οι οποίες είναι σε θέση να προσφέρουν τα προϊόντα τους μόνο σε εκείνους που τα χρειάζονται και μόνο όταν τα χρειάζονται, ή μπορούν να προτείνουν την καλύτερη ασφάλεια ή την καλύτερη προσφορά.

Βλπ. <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/big-data-megala-dedomena-eyrokoinovoylio-syzita-gia-tis-eykairies-kai-toys-kindynous> (Τελευταία πρόσβαση: 31/1/2020).

εξειδικευμένο. Κλάδοι που προσφέρονται για ανάπτυξη είναι ο κλάδος των μεταφορών, της ενέργειας, της κυκλικής οικονομίας, του αγροδιατροφικού τομέα, καθώς και κλάδοι που ανήκουν στο βιώσιμο παραγωγικό σύμπλεγμα, όπως είναι ο τουρισμός, το περιβάλλον, ο πολιτισμός και η υγεία. Επίσης, στην ανάπτυξη των παραπάνω κλάδων συμβάλλει σημαντικά και η αναβάθμιση των υποδομών και των δικτύων στους τομείς των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας, της ψηφιακής οικονομίας και της ενέργειας, μέσω ολοκληρωμένων τομεακών στρατηγικών, ώστε να τεθούν οι βάσεις για την ανάπτυξη της οικονομίας ενώ ταυτόχρονα, να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά αφενός η στρατηγική γεωγραφική θέση της χώρας, αφετέρου οι χρηματικές ενισχύσεις από την ΕΕ.

Επίσης, η Στρατηγική περιλαμβάνει δράσεις και μεταρρυθμίσεις με σκοπό να ενδυναμώσει τον αναπτυξιακό ρόλο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να συμβάλλουν στην οικοδόμηση βιώσιμων και δίκαιων συνθηκών ανάπτυξης, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Οι προϋποθέσεις που έχουν τεθεί με σκοπό την εμβάθυνση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας κατά την επόμενη δεκαετία είναι:

- Η συνέχιση των μεταρρυθμίσεων με ταυτόχρονη αξιολόγηση των συνεπειών τους, ως μέσο ελέγχου του βαθμού αποτελεσματικότητας των δημόσιων πολιτικών και διασφάλισης της λογοδοσίας απέναντι στους πολίτες. Μέσω της τεχνικής υποστήριξης επιτυγχάνεται η σύγκλιση με καλές ευρωπαϊκές πρακτικές στα πεδία των δημόσιων πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων.
- Οι οριζόντιες μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση και στους δημόσιους οργανισμούς, στο δικαστικό σύστημα και στο επιχειρηματικό περιβάλλον.
- Η δημιουργία και ενίσχυση αναπτυξιακών θεσμών υψηλής ποιότητας, όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας, το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας, η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και άλλων, με σκοπό να διαδραματίσουν κομβικό ρόλο στο σχεδιασμό και την εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών, που θα συνδέουν την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική διάσταση.
- Ο συντονισμός και η συνεργασία μεταξύ ιδιωτικού, δημόσιου και κοινωνικού τομέα, καθώς και των επιχειρήσεων, του εκπαιδευτικού συστήματος και των ερευνητικών ιδρυμάτων, ώστε να ξεπεραστούν εμπόδια και διαχρονικές αδυναμίες και να αντιμετωπισθούν τα ελλείμματα συντονισμού μεταξύ τους.

- Μέσω της πολιτικής αύξησης του κατώτατου μισθού και κατάργησης του ειδικού κατώτατου μισθού για τους νέους κάτω των 25 ετών επιδιώκεται αφενός η επίτευξη κοινωνικής δικαιοσύνης αφετέρου η ανάπτυξη, μέσω της άμβλυνσης των κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων, που οδηγούν στη διαμόρφωση προοπτικών βιώσιμης και δίκαιης ανάπτυξης. Τελικός στόχος της όλης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, που θα λειτουργεί αποτελεσματικά, παράλληλα με την εξασφάλιση υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης, προσβάσιμης σε όλους. Πολιτικές όπως οι παραπάνω, όπως και η δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας και η αναβάθμιση της επαγγελματικής κατάρτισης, βρίσκονται στην καρδιά της αναπτυξιακής στρατηγικής, με σκοπό όλοι να συμβάλλουν στην ανάπτυξη και όλοι να μοιράζονται τα οφέλη που απορρέουν από αυτήν.

Συμπερασματικά λοιπόν, η Εθνική Στρατηγική αποτελεί το μέσο για την επιτυχή έξοδο της Ελλάδας από την περίοδο προσαρμογής, μέσω της προώθησης της δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης, βάσει ενός ολοκληρωμένου πλέγματος δράσεων, πολιτικών και μεταρρυθμίσεων.

#### **α. Δημοσιονομική Βιωσιμότητα**

Για την ενίσχυση της μεσοπρόθεσμης αναπτυξιακής προοπτικής της οικονομίας<sup>127</sup> καίρια κρίνεται η εδραίωση της οικονομικής σταθερότητας καθώς και η αξιοπιστία της χώρας στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της. Η ελληνική οικονομία μετά από μια περίοδο βαθειάς ύφεσης δείχνει να έχει ανακάμψει και να έχει ενταχθεί, από τον Αύγουστο 2018, στο ευρωπαϊκό πλαίσιο συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, δεδομένου ότι έχουν ανατραπεί οι ανισοροπίες σε μακροοικονομικό και δημοσιονομικό επίπεδο. Από το 2016 έως σήμερα άρχισε σταδιακά η δημιουργία δημοσιονομικού πλεονάσματος, το οποίο ήταν αποτέλεσμα των καλύτερων αναπτυξιακών συνθηκών που προκάλεσε μια δέσμη μεταρρυθμίσεων στο σκέλος των δαπανών και των εσόδων. Σε αυτό ήρθε να προστεθεί η βελτίωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, οδηγώντας στην δημιουργία

---

<sup>127</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 6-17.

συνθηκών δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Τέθηκαν έτσι τα θεμέλια για το σχεδιασμό και υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών, για την ενίσχυση της παραγωγικής βάσης της οικονομίας, την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και τη δημιουργία νέων, ώστε η χώρα να μπει ξανά σε τροχιά εκβιομηχάνισης, να αναπτυχθεί η κυκλική οικονομία, να αυξηθεί η παραγωγικότητα, καθώς και η ανταγωνιστικότητα και εξωστρέφεια των ελληνικών επιχειρήσεων και ειδικά των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, οι οποίες αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος του παραγωγικού ιστού.

Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που έχουν λάβει χώρα στο πεδίο των δημόσιων οικονομικών αφορούν την κατάρτιση μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, τη βελτίωση των δημοσιονομικών αναφορών, την ενίσχυση των μηχανισμών εκτέλεσης του προϋπολογισμού, την ενίσχυση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, τη συνέχιση των επισκοπήσεων δαπανών, τη βελτίωση του πλαισίου διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων και των διαδικασιών πληρωμής, την εκκαθάριση των ληξιπρόθεσμων οφειλών, την υιοθέτηση λογιστικού σχεδίου, την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και τη βελτίωση της διαχείρισης των κρατικών εγγυήσεων. Πρωταρχικός στόχος της αναπτυξιακής στρατηγικής είναι η συνέχιση αυτών των μεταρρυθμίσεων για την περαιτέρω βελτίωση των δημοσιονομικών της χώρας.

Η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης για τις επιχειρήσεις και για την εργασία και η επικράτηση ενός σταθερού φορολογικού καθεστώτος για να ενισχυθούν οι ξένες αλλά και οι εγχώριες επενδύσεις, θα οδηγήσει σε αύξηση της παραγωγικότητας και των επενδύσεων και ιδιαίτερα σε εξαγωγικούς τομείς, οι οποίοι μπορούν να συνεισφέρουν δυναμικά στην οικονομική ανάπτυξη και στην μείωση της ανεργίας. Η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, η διεύρυνση της φορολογικής βάσης και η ενίσχυση της φορολογικής διοίκησης αποτελούν μέσα για την επίτευξη των παραπάνω στόχων. Κατ' αυτό τον τρόπο δημιουργείται ένα ευνοϊκό φορολογικό κλίμα για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Οι θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης που δημιουργούνται λόγω της αποτελεσματικής και αποδοτικής δημοσιονομικής διαχείρισης οδηγούν στη σύσταση του απαραίτητου δημοσιονομικού χώρου που θα υποστηρίξει την ανάπτυξη. Τα μόνιμα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής για την περίοδο 2019-2020 έχουν ως σκοπό

- να αξιοποιήσουν στοχευμένα το διαθέσιμο δημοσιονομικό χώρο ώστε να ενισχύσουν την ήδη επιταχυνόμενη οικονομική ανάκαμψη,

- να λειτουργήσουν προληπτικά έναντι κινδύνων στο διεθνές περιβάλλον, αντισταθμίζοντας τυχόν αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική μεγέθυνση, που πηγάζουν από την επιβράδυνση της διεθνούς οικονομικής δραστηριότητας,
- να προωθήσουν το μετασχηματισμό της παραγωγικής βάσης μέσω της στήριξης επενδύσεων σε τεχνολογικό και βιομηχανικό εξοπλισμό και μέσω της ενίσχυσης της συνεργασίας στον αγροτικό τομέα ώστε να δημιουργηθούν οικονομίες κλίμακας και να αυξηθεί η παραγωγικότητα,
- να συμβάλλουν στην οικονομική μεγέθυνση, με ταυτόχρονη στήριξη της κοινωνικής και περιφερειακής συνοχής, μέσω της εξασφάλισης καλύτερης πρόσβασης των πολιτών σε βασικά καταναλωτικά αγαθά και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

Για τη δημιουργία ενός επενδυτικού περιβάλλοντος μειωμένης αβεβαιότητας απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η βιωσιμότητα του χρέους. Η συμφωνία για την ελάφρυνση του ελληνικού χρέους στο Eurogroup της 21<sup>ης</sup> Ιουνίου 2018, η οποία επέτυχε την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους, σε συνδυασμό με την έξοδο της Ελλάδας στις αγορές μετά από εκτεταμένη περίοδο αποχής από αυτές, συνετέλεσαν στη δημιουργία ενός ταμείου για ταμειακά διαθέσιμα και ενός περιβάλλοντος αυξημένης εμπιστοσύνης και μειωμένης αβεβαιότητας.

## **β. Βιώσιμη Ανάπτυξη**

Ένας από τους κρίσιμους παράγοντες που οδήγησαν στη βαθειά ύφεση την Ελλάδα είναι το εσωστρεφές μοντέλο ανάπτυξης που έχει επικρατήσει σε αυτήν τις τελευταίες τέσσερις δεκαετίες. Πρόκειται για ένα παραγωγικό μοντέλο, βασισμένο στην εγχώρια κατανάλωση και στον φθηνό εξωτερικό δανεισμό, το οποίο καθήλωσε την ελληνική οικονομία σε μια τεχνολογική οπισθοδρόμηση, απέτρεψε την προσαρμογή της στις νέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις και εμπόδισε την αναβάθμισή της στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας. Η κρίση που βίωσε η χώρα λοιπόν δεν ήταν μόνο δημοσιονομική.



Για τη μετάβαση στο νέο μοντέλο Δίκαιης και Βιώσιμης Ανάπτυξης απαιτείται η υλοποίηση σημαντικών μετασχηματισμών<sup>128</sup> στο κράτος, τις αγορές, τις επιχειρήσεις και το ανθρώπινο δυναμικό ώστε να ενισχυθεί η παραγωγική βάση της ελληνικής οικονομίας. Στο επίκεντρο της πολιτικής για την αγορά εργασίας τίθενται η εξάλειψη της αδήλωτης εργασίας, η δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας, η προώθηση αποτελεσματικού κοινωνικού διαλόγου και η προστασία των ανέργων.

Η έλευση της οικονομικής κρίσης οδήγησε στη διακοπή της οικονομικής δραστηριότητας περισσότερων από 200.000 μικρομεσαίων επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα τη μείωση 700.000 θέσεων απασχόλησης. Σε αυτό συντέλεσε, πέραν της καθοδικής φάσης του οικονομικού κύκλου, η λανθασμένη στόχευση του πλαισίου των μεταρρυθμίσεων που υιοθετήθηκε κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής των προγραμμάτων προσαρμογής, η οποία οδήγησε προοδευτικά στη λήξη των εργασιών των «μη παραγωγικών μικρών επιχειρήσεων», στο βωμό της «εξυγίανσης» της αγοράς και της βελτίωσης των όρων του ανταγωνισμού. Η υποκατάσταση των εγχώριων επενδύσεων και των παραγωγικών δραστηριοτήτων με ξένες επενδύσεις δεν συνυπολόγισε τη διάρθρωση της ελληνικής αγοράς και παραγωγής, με αρνητικές συνέπειες στην εγχώρια οικονομία και τον παραγωγικό προσανατολισμό των ελληνικών επιχειρήσεων, ενώ τα αποτελέσματα ως προς τον όγκο και την ποιότητα των νέων επενδύσεων, καθώς και των επιδόσεων στο σκέλος των εξαγωγών δεν ήταν τα επιθυμητά. Αυτό αποτέλεσε παράγοντα παρακίνησης για αλλαγή κατεύθυνσης πολιτικής και εκ νέου κινητοποίηση της εγχώριας παραγωγικής βάσης από το 2015 και μετά.

Για τη μετάβαση των επιχειρήσεων σε βιώσιμες, υψηλότερης προστιθέμενης αξίας και με διεθνή προσανατολισμό δραστηριότητες, καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει η αύξηση της παραγωγικότητας. Η σύγκλιση των επιπέδων της παραγωγικότητας της ελληνικής οικονομίας με τον μέσο όρο της παραγωγικότητας των κρατών μελών της ΕΕ αποτελεί στρατηγικό στόχο και εργαλείο για την επίτευξή του αποτελεί ένα πλέγμα πολιτικών και μεταρρυθμίσεων σε 10 τομείς άσκησης πολιτικής που διαμορφώνουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο παρέμβασης για την ενίσχυση της παραγωγικότητας. Πρόκειται για τους τομείς των μεταφορών, της εφοδιαστικής αλυσίδας, της ενέργειας, των αγροδιατροφικών προϊόντων, της

---

<sup>128</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 18-59.

μεταποίησης, της ναυτιλίας, της φαρμακευτικής βιομηχανίας, της υγείας, της περιβαλλοντικής οικονομίας, του τουρισμού και του πολιτισμού.

Για τη στροφή της ελληνικής οικονομίας σε περιβαλλοντικά βιώσιμες, ανταγωνιστικές και κοινωνικά δίκαιες οικονομικές δραστηριότητες, απαραίτητη κρίνεται η αύξηση της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας, η επιτάχυνση της τεχνολογικής αναβάθμισης των επιχειρήσεων, η αύξηση της προστιθέμενης αξίας αγαθών και υπηρεσιών και η στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων με στόχο την ανάπτυξη και ενσωμάτωσή τους σε παγκόσμιες αλυσίδες αξίας. Για όλους λοιπόν αυτούς τους τομείς προτεραιότητας αναπτύσσονται οι ανάλογες στρατηγικές και πολιτικές.

Ως ιδιαίτερα σημαντικοί παράγοντες που ευνοούν τη βιώσιμη, καινοτόμο και εξωστρεφή επιχειρηματικότητα, αξιολογούνται επίσης η συνεργασία, η δικτύωση και η διασύνδεση. Αυτές συμβάλλουν στην άρση της αποσπασματικότητας, του κατακερματισμού και των ανισοτήτων της ανάπτυξης και προωθούν τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας, την αξιοποίηση της συμπληρωματικότητας, την επιτάχυνση της καινοτομίας, τη βελτιωμένη πρόσβαση στις αγορές καθώς και την αναβαθμισμένη συμμετοχή σε διεθνείς αλυσίδες αξίας. Πρωτοβουλίες όπως η συγκρότηση ομάδων εργασίας για τη διαμόρφωση Εθνικής Βιομηχανικής Πολιτικής, το Σχέδιο Δράσης για την φαρμακευτική βιομηχανία και προγενέστερα το Φόρουμ Βιομηχανίας, λαμβάνονται για να υποστηρίξουν την παραπάνω στόχευση.

Ο αγροδιατροφικός τομέας της οικονομίας αξιολογείται ως ένας από τους τομείς που μπορεί να παίξει ένα νευραλγικό ρόλο στο νέο μοντέλο ανάπτυξης και να συμβάλλει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας μέσω

- της αειφόρου παραγωγής υγιεινών και ασφαλών τροφίμων,
- της αύξησης των ευκαιριών απασχόλησης και
- της μείωσης των οικονομικών, κοινωνικών και χωρικών ανισοτήτων.

Ωστόσο, καίριας σημασίας κρίνεται η αντιμετώπιση διαρθρωτικών ζητημάτων του γεωργικού τομέα, ο οποίος καλείται να ανταποκριθεί στις εκάστοτε αλλαγές και ευκαιρίες που εμφανίζονται στη ζήτηση αγροδιατροφικών προϊόντων. Σε αυτή την κατεύθυνση προβλέπεται η στρατηγική χαρτογράφηση των επιχειρησιακών στόχων, οι οποίοι θα συμβάλλουν στην επιτυχή απορρόφηση των οικονομικών πόρων.

Στον τομέα του τουρισμού, κεντρικό στόχο αποτελεί η μετατροπή της χώρας σε κορυφαίο τουριστικό προορισμό, ο οποίος θα προσφέρει θεματικές τουριστικές εμπειρίες καθ'όλη τη διάρκεια του έτους. Για την υλοποίησή του έχουν σχεδιαστεί εννέα στρατηγικοί στόχοι, οι οποίοι σχετίζονται με το ρυθμιστικό πλαίσιο των επενδύσεων, τους ανθρώπινους πόρους, την επιχειρηματικότητα, την ψηφιοποίηση, τις υποδομές, και την προώθηση και ανάπτυξη αειφόρων τουριστικών δραστηριοτήτων υψηλής προστιθέμενης αξίας.

Στον τομέα της θαλάσσιας αναπτυξιακής στρατηγικής επιδιώκεται η κεφαλαιοποίηση της ισχύος της ναυτιλιακής βιομηχανίας, με σκοπό την αύξηση των οικονομικών ωφελειών, καθώς και η πλήρης αξιοποίηση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος της χώρας στον θαλάσσιο και παράκτιο τουρισμό. Απώτερο στόχο αποτελεί η εξέλιξη της χώρας σε σημαντικό κόμβο διατροφικών μεταφορών με ισχυρές λιμενικές συστάδες και αναπτυγμένο τομέα εφοδιαστικής αλυσίδας.

Στους βασικούς στόχους της κυβερνητικής ατζέντας από το 2015 και μετά εντάσσεται η Οικονομία και η Κοινωνία της Γνώσης, η οποία αποτελεί το νέο παραγωγικό πρότυπο ανάπτυξης. Αυτό είναι αποτέλεσμα της επιστημονικής έρευνας στον τομέα της παραγωγής προϊόντων και στοχεύει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψη το κοινωνικό συμφέρον. Η σπουδαιότητα αυτού του στόχου γίνεται εμφανής αφενός από τη δημιουργία του χαρτοφυλακίου για την Έρευνα και την Καινοτομία στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, αφετέρου από τη διαρκή αύξηση των δαπανών για Έρευνα και Ανάπτυξη, οι οποίες έφτασαν τα 2,03 δις ευρώ, δηλαδή το 1,13% του ΑΕΠ, το έτος 2017, που αντιστοιχεί σε αύξηση 0,3% του ΑΕΠ σε διάστημα τριετίας.

Για την υποστήριξη της ποιοτικής έρευνας στα ΑΕΙ και τα Ερευνητικά Κέντρα της χώρας δημιουργήθηκε το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και την υποστήριξη του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Για τη στήριξη της ερευνητικής συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων, ΑΕΙ και Ερευνητικών Κέντρων δημιουργήθηκε το Ταμείο Επιχειρηματικών Συμμετοχών<sup>129</sup> (Equifund), το οποίο αποτελεί μια επενδυτική πλατφόρμα με πολλαπλασιαστικό αντίκτυπο στην οικονομία και στην κοινωνία. Επίσης, το πρόγραμμα «Ερευνώ-Δημιουργώ-Καινοτομώ»<sup>130</sup> στοχεύει στην

<sup>129</sup> Βλ. <https://www.espa.gr/el/Pages/EquiFund.aspx> (Τελευταία πρόσβαση: 21/01/2020).

<sup>130</sup> Βλ. <https://www.espa.gr/el/Pages/Proclamationsfs.aspx?item=4315> (Τελευταία πρόσβαση: 21/01/2020).

σύνδεση της έρευνας και της καινοτομίας με την επιχειρηματικότητα και στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων προς τις διεθνείς αγορές, με σκοπό τη μετάβαση στην ποιοτική καινοτόμα επιχειρηματικότητα και την αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας. Τέλος, παρέχεται σειρά από κίνητρα για ιδιωτικές επενδύσεις και υλοποιούνται Εμβληματικές Πρωτοβουλίες σε νέους ερευνητικούς τομείς.

Μία από τις μεγατάσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα, σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) είναι η λεγόμενη 4<sup>η</sup> Βιομηχανική Επανάσταση, η οποία πρόκειται να επιφέρει σημαντικές μεταβολές στις οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις τις προσεχείς δεκαετίες. Η αξιοποίηση των νέων επιστημονικών εξελίξεων στον τομέα της τεχνητής νοημοσύνης, της ψηφιοποίησης, της νανοτεχνολογίας, της φωτονικής και σε άλλους τομείς, ανοίγει καινούριους ορίζοντες για την διεύρυνση και τη διαλειτουργική αυτοματοποίηση της παραγωγής, μέσα από τη χρήση «έξυπνων» παραγωγικών υποδομών και διαδικασιών<sup>131</sup>. Αυτό συνεπάγεται νέες προσκλήσεις για την παραγωγική δραστηριότητα και την οργάνωση της εργασίας. Αναγκαία κρίνεται λοιπόν η προετοιμασία του οικονομικού, παραγωγικού και κοινωνικού συστήματος ώστε να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά οι νέες δυνατότητες που προσφέρονται και ταυτόχρονα να αντιμετωπιστούν οι επερχόμενες αλλαγές και προκλήσεις.

Η αναπτυξιακή στρατηγική επικεντρώνεται στην αύξηση των εξαγωγών και στην προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων με σκοπό οι ελληνικές μικρομεσαίες επιχειρήσεις να ενταχθούν στις παγκόσμιες αλυσίδες αξίας. Σε αυτή την κατεύθυνση έχει εκπονηθεί ένα Σχέδιο Δράσης για την τόνωση των εξαγωγών και την ανάπτυξη της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας. Για την προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων αναθεωρείται το νομικό πλαίσιο για τις στρατηγικές επενδύσεις<sup>132</sup> και

---

<sup>131</sup> «Τα έξυπνα εργοστάσια είναι ευέλικτα συστήματα με δυνατότητα αυτοβελτιστοποίησης της απόδοσής τους στο πλαίσιο του ευρύτερου δικτύου της ψηφιακής εφοδιαστικής αλυσίδας μιας μεταποιητικής επιχείρησης. Είναι επίσης σε θέση να προσαρμόζονται σε πραγματικό ή σχεδόν πραγματικό χρόνο και να εκτελούν αυτόνομα αποφάσεις και ολόκληρες διαδικασίες παραγωγής.»  
Βλ. σχετικά:

[http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/52253/2\\_Deloitte\\_Manufacturing4.0\\_Workshop\\_Presentation.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/52253/2_Deloitte_Manufacturing4.0_Workshop_Presentation.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 21/01/2020).

<sup>132</sup> «Εισάγεται η διαδικασία fast-track, η οποία αποτελεί ένα εργαλείο επιτάχυνσης και εξασφάλισης της απαραίτητης διαφάνειας κατά τις διαδικασίες υλοποίησης στρατηγικών επενδύσεων, είτε αυτές προέρχονται αμιγώς από τον ιδιωτικό τομέα (μια ιδιωτική επένδυση σε ιδιωτικό χώρο/ακίνητο), είτε από τη συνεργασία δημοσίου-ιδιωτικού τομέα. Πρόκειται για μια διαδικασία η οποία επιταχύνει την αδειοδότηση μίας επένδυσης, μέσω α) της σύντηξης προθεσμιών σε νέες και αποκλειστικές προθεσμίες (τις οποίες η δημόσια διοίκηση οφείλει να τηρεί), β) της παράλληλης ενεργοποίησης των

προγραμματίζεται η υλοποίηση του νέου αναπτυξιακού νόμου για την ταχύτερη ανάπτυξη επενδύσεων μεγάλης κλίμακας. Τέλος, σε φάση συγκρότησης βρίσκεται και το Παρατηρητήριο Ξένων Άμεσων Επενδύσεων (FDI Observatory).

Οι συνθήκες έντονου ανταγωνισμού που επικρατούν σε διεθνές επίπεδο στο χώρο των επιχειρήσεων, καθιστά επιτακτική την ανάγκη αντιμετώπισης των βασικών διαρθρωτικών προβλημάτων των ελληνικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜμΕ). Προβλήματα όπως η χαμηλή παραγωγικότητα, η δυσκολία πρόσβασης σε επαρκή χρηματοδότηση, ο χαμηλός βαθμός διεθνοποίησης των δραστηριοτήτων τους και η δυσκολία διενέργειας των αναγκαίων μετασχηματισμών, οι οποίοι θα ανοίξουν το δρόμο για τη μετάβαση από το μοντέλο της επιχειρηματικότητας ανάγκης σε αυτό της επιχειρηματικότητας ευκαιρίας, είναι οι κύριοι παράγοντες που δημιουργούν υστερήσεις στην επιχειρηματική πραγματικότητα της χώρας. Αναγκαία κρίνεται λοιπόν μια στρατηγική επανασχεδιασμού των όρων αναπαραγωγής των ελληνικών επιχειρήσεων, ώστε να εφοδιαστούν με τα κατάλληλα εργαλεία και να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στις σύγχρονες προκλήσεις, όπως και η ενεργοποίηση θεσμών που θα στηρίξουν κατάλληλα τις ΜμΕ και θα τους παρέχουν την απαραίτητη καθοδήγηση καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας μετασχηματισμού.

Η ανάγκη εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης έγινε ιδιαίτερα εμφανής τα χρόνια της οικονομικής ύφεσης. Η πολύτιμη τεχνική βοήθεια που παρασχέθηκε στην Ελλάδα αυτή την περίοδο και η συνεισφορά των διεθνών βέλτιστων πρακτικών, αποτελούν ευκαιρίες που πρέπει να αξιοποιηθούν κατάλληλα. Για τη μείωση της γραφειοκρατίας μπορούν να αξιοποιηθούν πρακτικές διαχείρισης των διοικητικών διαδικασιών (process-based management), ενώ η διαχειριστική ικανότητα των διοικητικών υπηρεσιών μπορεί να βελτιωθεί μέσω της χρήσης ψηφιακών υποδομών και εργαλείων. Τέλος, η αναβάθμιση του τρόπου διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων, η κωδικοποίηση και η βελτίωση της νομοθεσίας, καθώς και η καταπολέμηση της διαφθοράς και η διάχυση επιτυχημένων μεταρρυθμίσεων σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση, είναι τα μέσα που οφείλουν να αξιοποιηθούν προκειμένου η Δημόσια Διοίκηση να εκσυγχρονιστεί και να αποτελέσει την κινητήρια δύναμη για την ταχεία ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

---

απαραίτητων διαδικασιών και γ) της αποφυγής άσκοπων και επαναλαμβανόμενων πράξεων της διοίκησης.»

Βλ. σχετικά: [https://startupgreece.gov.gr/sites/default/files/FAQs\\_0.pdf](https://startupgreece.gov.gr/sites/default/files/FAQs_0.pdf) (Τελευταία πρόσβαση: 21/01/2020).

Στον πλαίσιο της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές σημαντικές παρεμβάσεις. Κάποιες από αυτές είναι η απλοποίηση της διαδικασίας σύστασης νέας επιχείρησης και της αδειοδότησης οικονομικών δραστηριοτήτων, καθώς και ο εκσυγχρονισμός του εταιρικού δικαίου. Η βελτίωση στα πεδία του Doing Business<sup>133</sup> σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα και με την επέκταση των Υπηρεσιών μιας Στάσης, καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας επιχείρησης, αποτελεί μέρος της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας που πραγματοποιείται. Η προώθηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για την υποδοχή παραγωγικών μονάδων σε επιχειρηματικά πάρκα με στόχο την ευκολότερη και πιο αποτελεσματική τους λειτουργία, καθώς και η δρομολογημένη ολοκλήρωση του εθνικού χωρικού σχεδιασμού και του κτηματολογίου, θα συμβάλουν στην εξάλειψη βασικών παραγόντων που αποτελούν εμπόδια για την πραγματοποίηση επενδύσεων. Απώτερο στόχο αποτελεί η καλλιέργεια μιας κουλτούρας βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη Δημόσια Διοίκηση και στη διαδικασία σχεδιασμού Δημόσιας Πολιτικής, η οποία θα δώσει αναπτυξιακή ώθηση στη χώρα.

### **γ. Ποιοτικές και Προσβάσιμες Υποδομές για την Ανάπτυξη**

Για τον καθορισμό της στρατηγικής ανάπτυξης του τομέα των μεταφορών<sup>134</sup> για τα επόμενα 20 χρόνια έχει εκπονηθεί το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών για την Ελλάδα 2017-2027-2037 (ΕΣΣΜ). Σκοπός του είναι η δημιουργία αειφόρων υποδομών υψηλής ποιότητας, οι οποίες να είναι ανθεκτικές και εύκολα προσβάσιμες, ώστε να είναι σε θέση να στηρίξουν την οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας. Στο πλαίσιο του Σχεδίου έχουν τεθεί οι εξής στόχοι:

---

<sup>133</sup> «Το πρόγραμμα “Doing Business” παρέχει αντικειμενικά μέτρα για τη ρύθμιση των επιχειρήσεων και την επικράτησή τους σε 190 οικονομίες και επιλεγμένες πόλεις σε εθνικό και υπερεθνικό περιφερειακό επίπεδο. Το πρόγραμμα, το οποίο ξεκίνησε το 2002, επιθεωρεί τις εγχώριες μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και τους κανονισμούς του πλαισίου λειτουργίας τους κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Επίσης, συλλαμβάνει αρκετές σημαντικές διαστάσεις του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, στο οποίο δραστηριοποιούνται οι τοπικές επιχειρήσεις. Παρέχει ποσοτικούς δείκτες για τις ρυθμίσεις σχετικά με την ίδρυση μιας επιχείρησης, τις οικοδομικές άδειες, την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, την καταγραφή της περιουσίας και την χορήγηση πίστωσης, την προστασία των μειονοτικών επενδυτών, την πληρωμή φόρων, το διασυνοριακό εμπόριο, την επιβολή των συμβάσεων και την διαχείριση της αφερεγγυότητας. Επίσης, εξετάζει τις συνθήκες απασχόλησης των εργαζομένων.»

Βλ. σχετικά <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/g/greece/GRC.pdf> (Τελευταία πρόσβαση: 23/1/2020).

<sup>134</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 60-79.

- η ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης και αποδοτικότητας,
- η ενίσχυση της περιφερειακής και διεθνούς συνδεσιμότητας,
- η διασφάλιση της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, μέσω της στροφής σε πιο φιλικά προς το περιβάλλον μέσα μεταφοράς,
- η ενίσχυση της προσβασιμότητας και κοινωνικής ένταξης πολιτών μέσω έργων που αυξάνουν την προσβασιμότητα περιοχών οι οποίες επί του παρόντος δε θεωρούνται ικανοποιητικά προσιτές και
- η διασφάλιση ασφάλειας και προστασίας.

Για τη στήριξη της ανάπτυξης σημαντικό ρόλο διαδραματίζει ο τομέας των μεταφορών και των Logistics. Πρόκειται για έναν από τους ανερχόμενους και πλέον δυναμικούς κλάδους της οικονομίας, που μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην αύξηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας. Η προώθηση των πολυτροπικών μεταφορών, η σύσταση και λειτουργία κατάλληλα χωροθετημένων εμπορευματικών κέντρων, η έμφαση στην ανάπτυξη υπηρεσιών διαμετακόμισης προστιθέμενης αξίας σε επίπεδο διαχείρισης της εφοδιαστικής αλυσίδας και της κατάρτισης σε αυτές, αποτελούν επιμέρους μέτρα που πρόκειται να δώσουν περαιτέρω ώθηση στην ανάπτυξη των υπολοίπων τομέων της Εθνικής Οικονομίας, όπως είναι η βιομηχανία, οι εξαγωγές, το εμπόριο, ο τουρισμός και η αγροτική παραγωγή.

Το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Μεταφορών (ΕΣΣΜ) αναπτύσσεται στους εξής κύριους άξονες πολιτικής των μεταφορών:

- ανάπτυξη και αναβάθμιση των οδικών και σιδηροδρομικών δικτύων της χώρας,
- ενσωμάτωση των δικτύων σε διευρωπαϊκά δίκτυα,
- προώθηση συνδυασμένων και νέων τρόπων μεταφοράς,
- βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών,
- ανάπτυξη φιλικών προς το περιβάλλον μεταφορών,
- σχεδιασμό ενός διαλειτουργικού και υψηλής ποιότητας σιδηροδρομικού δικτύου και
- βελτίωση της περιφερειακής κινητικότητας.

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την ανάπτυξη της Εφοδιαστικής Αλυσίδας θα συντελέσει κι αυτό στο να καταστεί η χώρα ηγετικό κέντρο σε αυτόν τον τομέα, μέσω της ανάπτυξης υπηρεσιών διαμετακόμισης υψηλής προστιθέμενης αξίας. Μέσα από την υλοποίησή τους η ελληνική οικονομία θα προσανατολιστεί σε δραστηριότητες, οι οποίες θα οδηγήσουν σε μεγάλη αύξηση της παραγωγικότητας και σε βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών και της καθημερινότητας των πολιτών.

Μέσω της δημιουργίας του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, επιχειρείται η αξιοποίηση των τεράστιων δυνατοτήτων που ενσωματώνουν οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ), όπως είναι η ανάπτυξη ψηφιακών υποδομών με στόχο την ενίσχυση της πρόσβασης σε αυτές, την ενίσχυση της οικονομίας και την αύξηση της ανταγωνιστικότητάς της, γεγονός που θα οδηγήσει ταυτόχρονα και στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και θα συμβάλει στην καλύτερη ενσωμάτωσή τους. Τον 12/2016 εγκρίθηκε και η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική (ΕΨΣ), ένας χάρτης για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της χώρας με προτεραιότητες:

- τη διασφάλιση της πρόσβασης χωρίς αποκλεισμούς στις ψηφιακές υποδομές,
- την επιτάχυνση της μετάβασης στο διαδίκτυο υψηλής ταχύτητας,
- τη διαμόρφωση ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού νομικού πλαισίου για την ψηφιακή οικονομία,
- την οικοδόμηση μιας σύγχρονης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και
- την παροχή υποστήριξης στις ΜμΕ, με σκοπό την αξιοποίηση των ψηφιακών εργαλείων για την ενίσχυση της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητάς τους.

Αντίστοιχα, στον τομέα του ενεργειακού σχεδιασμού της χώρας, εγκρίθηκε το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ). Αυτό στηρίζεται στην αναδιάρθρωση του ενεργειακού μίγματος της χώρας μέχρι το 2030, με αύξηση της συμμετοχής των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο 32% της συνολικής κατανάλωσης, στον περιορισμό του ειδικού βάρους του λιγνίτη και στην αξιοποίηση του φυσικού αερίου ως σταθεροποιητικού παράγοντα για τη μεταβατική περίοδο. Προβλέπεται λοιπόν η εξοικονόμηση ενέργειας σε πλήθος κλάδων της οικονομίας, έως και 1,5% σε ετήσια βάση, η αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας και η εξασφάλιση της πρόσβασης στην ενέργεια σε όλους τους πολίτες.



Για την προσέλκυση νέων επενδύσεων στον τομέα της ενέργειας, έχουν δρομολογηθεί μια σειρά από στρατηγικά έργα, καινοτόμες δράσεις και δομικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές ενέργειας. Τα κυριότερα από αυτά είναι η νέα στρατηγική για την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ), ο μηχανισμός των εγχώριων αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, η υλοποίηση σημαντικού αριθμού έργων μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας και κομβικά έργα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων. Αυτά αναμένεται να γίνουν πόλος έλξης νέων επενδύσεων και να τονώσουν την εγχώρια παραγωγή και βιομηχανία, μέσω της μείωσης του ενεργειακού κόστους, το οποίο θα προκαλέσει και μείωση του κόστους παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών.

Για την αύξηση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας μέσω των ΑΠΕ σε ποσοστό 50% έως το 2030, αναγκαία κρίνεται η υλοποίηση έργων ύψους 3 δις ευρώ έως το 2020 και 5,5 δις ευρώ έως το 2030. Η δικτύωση ολόκληρης της χώρας με φυσικό αέριο μπορεί να προκαλέσει μείωση του ενεργειακού κόστους και αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και των μικρών βιομηχανιών που λειτουργούν με χρήση θερμικής ενέργειας και να δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας. Εξίσου θετική θα είναι και η συνεισφορά έργων για τη μεταφορά και την αποθήκευση φυσικού αερίου και για την αύξηση της δυναμικότητας διασύνδεσης της ηλεκτρικής ενέργειας της Ελλάδας με γειτονικές χώρες. Τέλος, όλη η προσπάθεια που καταβάλλεται στον τομέα της ενέργειας έρχεται να επιστεγαστεί από το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα, το οποίο έχει καταρτίσει το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

Η στρατηγική θέση της χώρας στα Βαλκάνια και τη ΝΑ Μεσόγειο, μπορεί να συμβάλει και στην προώθηση της συνεργασίας και της συνανάπτυξης των χωρών της περιοχής, μέσω της ενίσχυσης των διμερών της σχέσεων και της δραστήριας συμμετοχής της σε μεγάλα πολυμερή συνεργατικά σχήματα. Με τη Συμφωνία των Πρεσπών, η Ελλάδα προχώρησε προς την κατεύθυνση της περιφερειακής ολοκλήρωσης και ανέδειξε το στρατηγικό στόχο της Βαλκανικής Συνεργασίας και Συνανάπτυξης σε ένα μέσο για την επίτευξη της ειρήνης, της ασφάλειας και της ευημερίας για τους λαούς της περιοχής με όρους δίκαιης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Τα οφέλη για την περιοχή των Βαλκανίων θα είναι πολλαπλά, καθώς μέσω αυτής θα αυξηθεί η περιφερειακή σύγκλιση και θα μειωθούν οι ανισότητες. Η επίτευξη των επιθυμητών οικονομιών κλίμακας θα καταστεί εφικτή μέσα από συνεργασίες στον επιχειρηματικό τομέα, στο επίπεδο της έρευνας, καθώς

και μέσω κοινών δράσεων σε επίπεδο εμπορικών αποστολών και εκθέσεων, σε παγκόσμιες και μεγάλες ευρωπαϊκές αγορές.

Τέλος, με τη δημιουργία της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥ) επιδιώκεται η διατήρηση των μετοχών των μεγαλύτερων δημόσιων επιχειρήσεων της χώρας και η αξιολόγηση του τρόπου που αυτές διοικούνται ώστε να εξασφαλίσει ότι αυτές θα είναι υπεύθυνες, διαφανείς και αποτελεσματικές. Σημαντικές ενέργειες κρίνονται επίσης, αφενός η έγκριση του Στρατηγικού Σχεδίου της Εταιρείας έως το 2022 και η δημιουργία του Ψηφιακού Μητρώου Ακινήτων.

#### **δ. Δίκαιη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη**

Στην κυβερνητική ατζέντα σχετικά με τη προάσπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>135</sup> και την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως επιτάσσει και ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων και οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης 2030, περιλαμβάνεται η διασφάλιση ότι όλοι οι πολίτες της χώρας θα έχουν ίσες ευκαιρίες και ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας και θα απολαμβάνουν δίκαιες συνθήκες εργασίας. Ταυτόχρονα, το κράτος θα είναι σε θέση να τους παρέχει υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και υγείας, υψηλής ποιότητας, ενώ θα λαμβάνεται και ειδική μέριμνα για την καθολικότητα του Δημόσιου Συστήματος Υγείας. Ο στόχος της μείωσης των κοινωνικών ανισοτήτων θα καταστεί ευκταίος και μέσω της μεταρρύθμισης του εκπαιδευτικού συστήματος, το οποίο θα δύναται να καταστεί ικανό να υπηρετήσει τις ανάγκες του νέου αναπτυξιακού μοντέλου. Οι νέοι, τα παιδιά και η οικογένεια τίθενται στην κορυφή της οικονομικής και πολιτικής ατζέντας, ως το κλειδί για την διασφάλιση του μέλλοντος της χώρας.

Επίσης, κύριο στόχο αποτελεί η υλοποίηση πολιτικών με στόχο την ανάπτυξη βιώσιμων και παραγωγικών πρωτοβουλιών, που θα βασίζονται σε κοινωνικές, περιβαλλοντικά φιλικές και συνεργατικές οικονομικές αξίες. Ένα παράδειγμα αποτελεί το νέο θεσμικό πλαίσιο και ένα σύνολο κανόνων με σκοπό την ανάπτυξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας. Ταυτόχρονα προωθούνται επενδύσεις και καινοτομίες, οι οποίες εντάσσονται στην κυκλική οικονομία, για την αποτελεσματική χρήση των φυσικών και άλλων πόρων. Ο στόχος αυτός υλοποιείται

---

<sup>135</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 80-116.

μέσω της επαναχρησιμοποίησης δευτερογενών υλικών και αποβλήτων και της εκπόνησης εθνικού σχεδίου δράσης για την κυκλική οικονομία, στο οποίο περιλαμβάνονται χρηματοδοτικά μέσα και κίνητρα για την ενίσχυση της γνώσης, την προώθηση επιχειρηματικών ευκαιριών και τη δημιουργία αποτελεσματικών δομών διακυβέρνησης με σκοπό τη μετάβαση της οικονομίας προς ένα νέο μοντέλο με βιώσιμα παραγωγικά και καταναλωτικά πρότυπα.

Η ενίσχυση της εθνικής εδαφικής συνοχής και η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων αποτελούν κορυφαίους στόχους της Αναπτυξιακής Στρατηγικής. Σε αυτή την κατεύθυνση βρίσκεται η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου συνόλου νησιωτικών πολιτικών, με προτεραιότητες:

- τη βελτίωση της πρόσβασης στα νησιά μέσω των ενισχυμένων δικτύων μεταφορών,
- τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας με την έξυπνη διαχείριση των υδάτων και των αποβλήτων,
- την αναβάθμιση των υποδομών και τη διασφάλιση βιώσιμης πρόσβασης στην ενέργεια,
- την αύξηση της πρόσβασης στις ψηφιακές υπηρεσίες,
- την ανάπτυξη της γεωργίας και της αλιείας και
- την ενίσχυση της πρόσβασης στη δημόσια υγειονομική περίθαλψη.

Ο Αναπτυξιακός Νόμος έχει επίσης ως βασική του προτεραιότητα την περιφερειακή συνοχή, η οποία θα αποτελέσει το μέσο για την εθνική παραγωγική ανασυγκρότηση. Στην προσπάθεια για την επίτευξη του στόχου της Δίκαιης και Βιώσιμης Ανάπτυξης εξαιρετικά χρήσιμη κρίνεται η αξιοποίηση των τοπικών πλεονεκτημάτων και δυνατοτήτων των τοπικών κοινωνιών. Τροχοπέδη σε αυτή αποτελεί η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε καθεστώς υποχρηματοδότησης και υποστελέχωσης. Καθοριστική λοιπόν θα αποβεί η υπέρβαση αυτών των δυσκολιών με στόχο την καθολική αναβάθμιση του αναπτυξιακού ρόλου της. Τέσσερα είναι τα επίπεδα όπου θα λάβουν χώρα αυτές οι παρεμβάσεις: το θεσμικό, το χρηματοδοτικό, το επίπεδο στελέχωσης και το επίπεδο ψηφιακής αναβάθμισης.

Ο ρόλος της εκπαίδευσης στην επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης, κρίνεται επίσης ιδιαίτερα σημαντικός. Μέσω της μεταρρύθμισης του εκπαιδευτικού συστήματος επιδιώκεται η προσφορά του αγαθού της παιδείας με ισότιμο τρόπο σε όλους/ες,

χωρίς διακρίσεις και με την υψηλότερη δυνατή ποιότητα. Ο εκσυγχρονισμός των εκπαιδευτικών δομών, η βελτίωση των εκπαιδευτικών αποτελεσμάτων και η ένταξη των αποφοίτων στην αγορά εργασίας, θα έχει καθοριστική επίδραση στη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων. Κάποιες σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έχουν καταβληθεί σε αυτή την κατεύθυνση είναι η καθιέρωση διετούς υποχρεωτικής προσχολικής εκπαίδευσης, η ενίσχυση της ειδικής αγωγής, η αναβάθμιση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και η καθιέρωση της μαθητείας.

Προτεραιότητα της εκπαιδευτικής πολιτικής για τη γεφύρωση του χάσματος και της αναντιστοιχίας των δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας αποτελεί η ενίσχυση του συστήματος Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης (ΕΕΚ). Αυτή μπορεί να πραγματοποιηθεί με την αναβάθμιση των αντίστοιχων προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης μέσω της ενίσχυσης της σύνδεσης μεταξύ των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και των αναγκών της αγοράς εργασίας, της αναβάθμισης της ποιότητας του προγράμματος σπουδών και της αύξησης της ελκυστικότητας της ΕΕΚ. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση της υλοποίησης της παραπάνω στρατηγικής θα πραγματοποιείται από τη νέα Εθνική και Τεχνική Επιτροπή για την ΕΕΚ.

Η ισότιμη, καθολική και ποιοτική υγειονομική κάλυψη του πληθυσμού αποτελεί άλλη μια προτεραιότητα της κυβερνητικής ατζέντας. Για την υλοποίησή της κατοχυρώθηκε νομοθετικά η δωρεάν πρόσβαση των ανασφάλιστων στις δομές του Εθνικού Συστήματος Υγείας και ιδρύθηκαν οι Τοπικές Μονάδες Υγείας (Το.Μ.Υ.). Αυτές στελεχώθηκαν με οικογενειακούς γιατρούς και ομάδες υγείας που αποτελούνται από νοσηλευτές, επισκέπτες υγείας, κοινωνικούς λειτουργούς και διοικητικό προσωπικό.

Η ενίσχυση των Κέντρων Υγείας Πρωτοβάθμιας Περίθαλψης και των Περιφερειακών Ιατρείων και η οργάνωση της επείγουσας περίθαλψης με αυτοτελή Τμήματα Επειγόντων Περιστατικών (ΤΕΠ) στα Νοσοκομεία, αποτελούν σημαντικές δράσεις για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος υγείας. Η ενίσχυση των Νοσοκομείων και των Κέντρων Υγείας αφορά υλικές υποδομές (π.χ. ιατροτεχνολογικό εξοπλισμό) και ανθρώπινο δυναμικό (στελέχωση, σύστημα εφημεριών). Παράλληλα, πραγματοποιείται προσπάθεια εξορθολογισμού των δαπανών και καταπολέμησης της διαφθοράς στο σύστημα δημόσιας υγείας, μέσω της καλύτερης διαχείρισης και ελέγχου των κεντρικών προμηθειών από την Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (ΕΚΑΠΥ).

Για την αναβάθμιση και ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας πραγματοποιήθηκαν δύο κομβικές μεταρρυθμίσεις. Η πρώτη αφορά τη δημιουργία του Ενιαίου Ασφαλιστικού Συστήματος, το οποίο ορίζει κοινούς κανόνες ασφάλισης και συνταξιοδότησης για όλους τους ασφαλισμένους. Επίσης, συμβάλλει στην επιτάχυνση της χορήγησης σύνταξης, με στόχο τη μείωση της περιόδου αναμονής, από δύο έτη σε τρεις μήνες και με την πλήρη εφαρμογή της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης αναμένεται να δημιουργηθεί ένα σύγχρονο, βιώσιμο και δίκαιο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Η δεύτερη αφορά τη θεσμοθέτηση του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΣΚΑ) με το οποίο δημιουργούνται δύο ψηφιακοί πυλώνες, ο Εθνικός Μηχανισμός (ΥΠΕΚΑΑ, 13 Περιφέρειες, 242 Κέντρα Κοινότητας) και ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ), ο οποίος συγκεντρώνει όλα τα προνοιακά επιδόματα και τα αποδίδει ψηφιακά.

Με τη συγκρότηση του ΕΣΚΑ εξαλείφονται η γραφειοκρατία και οι πελατειακές σχέσεις και η κοινωνική προστασία καθίσταται διαφανής, δίκαιη, αποτελεσματική, φιλική, χωρίς αποκλεισμούς και με επίκεντρο τον πολίτη και τα δικαιώματά του.

Η κλιματική αλλαγή, αποτελεί έναν παράγοντα που αναμένεται να επηρεάσει σοβαρά άμεσα ή έμμεσα όχι μόνο το περιβάλλον αλλά και την οικονομική δραστηριότητα σε ολόκληρο τον πλανήτη. Με την θεσμοθέτηση της Εθνικής Στρατηγικής για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή, με το Νόμο 4414/2016, τίθεται ως στρατηγικός στόχος η ενσωμάτωση της διάστασης της κλιματικής επικινδυνότητας σε όλες τις τομεακές πολιτικές, στην παραγωγική δομή της χώρας, στις μεγάλες επενδύσεις του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα και στα χρηματοδοτικά εργαλεία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Η προστασία της ζωής, της υγείας και της περιουσίας των πολιτών, των υποδομών και της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και υπηρεσιών ζωτικής σημασίας, αποτελούν τους κύριους στόχους του νέου Εθνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας. Μέσω αυτών, θα μειωθεί ο κίνδυνος και θα ελαχιστοποιηθούν οι συνέπειες από καταστροφές που προκαλούν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ανεξαρτήτως αιτίας, όπως η τραγική καταστροφή που προκλήθηκε από την πυρκαγιά της 23ης Ιουλίου 2018 στην Ανατολική Αττική.

Σημαντικοί νόμοι για την υποστήριξη των αρχών της κοινωνικής και συνεργατικής οικονομίας είναι ο Ν.4430/2016, για τη διαμόρφωση ενός ευνοϊκού

περιβάλλοντος για την ανάπτυξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας και ο Ν. 4513/2018, ο οποίος θέσπισε τις Ενεργειακές Κοινότητες για την προώθηση της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας στον τομέα της Ενέργειας, με τη συμβολή των τοπικών κοινοτήτων. Η ένταξη της κυκλικής οικονομίας στον παραγωγικό ιστό της χώρας συμβάλλει ουσιαστικά στην προώθηση επενδύσεων και στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στην ενίσχυση της θέσης των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων και στην επίτευξη των στόχων για βιώσιμη ανάπτυξη. Μέσω της υιοθέτησης της πράσινης οικονομίας αναμένεται η μείωση του αποτυπώματος και των εκπομπών άνθρακα, η συμβολή της στην αποδοτική χρήση των πόρων, η επαναχρησιμοποίηση των δευτερογενών υλικών, η αξιοποίηση καινοτομιών και επενδύσεων στις νέες τεχνολογίες, η ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων, η χρήση της εγχώριας γνώσης και έρευνας και η ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας.

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κυκλική Οικονομία στοχεύει:

- στην άρση των γραφειοκρατικών περιορισμών ως προς τη διάχυση των αρχών της κυκλικής οικονομίας,
- στη δέσμευση πόρων από διάφορες πηγές για την απρόσκοπτη χρηματοδότηση των σχετικών δράσεων,
- στην αύξηση των κινήτρων για τις επιχειρήσεις,
- στην ενίσχυση της γνώσης και της ενημέρωσης και
- στην καθιέρωση ευέλικτων δομών διακυβέρνησης.

Δράσεις όπως η διαχείριση αποβλήτων, η ανακύκλωση, η αλλαγή των προτύπων παραγωγής και κατανάλωσης και η αξιοποίηση των δευτερογενών πρώτων υλών πραγματοποιούνται για την επίτευξη του οικολογικού μετασχηματισμού της οικονομίας. Επίσης, οι επιχειρήσεις προτρέπονται να ενσωματώσουν βιώσιμες πρακτικές στη λειτουργία τους, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η χρήση «πράσινων» δημόσιων συμβάσεων, ενώ για την ενθάρρυνσή τους, τους παρέχονται φορολογικά και χρηματοοικονομικά κίνητρα.

Με την πλήρη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την απαλλαγή από κάθε είδους διακρίσεις επιτυγχάνεται η βιωσιμότητα της ανάπτυξης και η προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης. Στόχο αποτελεί η εξασφάλιση ισότιμων ευκαιριών για όλους και η ενδυνάμωση της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ένταξης όλων, ανεξαρτήτως ηλικίας, φύλου, αναπηρίας, φυλής, εθνικότητας, καταγωγής, θρησκείας

ή οικονομικής ή άλλης κατάστασης, σε συμμόρφωση με τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων και τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης 2030 (ΣΒΑ).

Ένα από τα δεινά της οικονομικής κρίσης που έρχεται να αντιμετωπίσει η αναπτυξιακή στρατηγική είναι και η μεγάλη αύξηση των ποσοστών της διαρθρωτικής ανεργίας των νέων, τα οποία ανέρχονται σήμερα στο 45%. Η στρατηγική «Νεολαία 17-27», η οποία τέθηκε σε εφαρμογή από το Μάιο του 2018 στοχεύει μεταξύ άλλων στην παροχή μιας δίκαιης και υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης, κατάρτισης και μαθητείας, στην εξασφάλιση αξιοπρεπούς εργασίας και ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας, στη συμμετοχή των νέων στη λήψη αποφάσεων και στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ τους.

### **ε. Χρηματοδότηση της Ανάπτυξης**

Η χρηματοδότηση της αναπτυξιακής στρατηγικής πραγματοποιείται μέσω των διαθέσιμων χρηματοδοτικών εργαλείων<sup>136</sup> και επιλογών, σε συνδυασμό με την ενεργοποίηση επιπρόσθετων πόρων, μέσω της επέκτασης του φάσματος των διαθέσιμων εργαλείων. Κύριος πυλώνας χρηματοδότησης είναι το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ), το οποίο απαρτίζεται κυρίως από τα Εθνικά Δημόσια Κεφάλαια και τους πόρους των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων. Τα τελευταία παρέχουν στήριξη για την υλοποίηση των στόχων της Έξυπνης Ανάπτυξης, της Δίκαιης (χωρίς αποκλεισμούς) Ανάπτυξης και της Βιώσιμης Ανάπτυξης και συμπληρώνονται από οριζόντιες πολιτικές.

Δυο κορυφαίες παρεμβάσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επενδύσεων είναι η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου του ΠΔΕ και η θέσπιση του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ), με το δεύτερο να καθιερώνει ένα πολυετές μεσομακροπρόθεσμο επενδυτικό και αναπτυξιακό πρόγραμμα για τους εθνικούς πόρους του ΠΔΕ. Η συνεργασία της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθεί πολύ το ποσοστό απορρόφησης κονδυλίων που προέρχονται από τα ΕΔΕΤ την τελευταία τριετία, και συγκεκριμένα ποσό ύψους 11 δις ευρώ. Σημαντική είναι και η αξιοποίηση των πόρων από το Σχέδιο Juncker, καθώς και η ενισχυμένη συνεργασία της χώρας με διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και

---

<sup>136</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 117-118.

Ανάπτυξης. Επίσης, η Ελλάδα αντλεί πόρους και από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (EFSI), με το οποίο έχει υπογράψει συμφωνίες δανειοδότησης, αξίας 2,1 δις ευρώ, οι οποίες αναμένεται να προκαλέσουν επενδύσεις άνω των 8 δις ευρώ.

Μέσω όλων των παραπάνω χρηματοδοτικών εργαλείων η κυβέρνηση είναι σε θέση να υποστηρίξει τις ΜμΕ (SMEs) και τις Νεοφυείς επιχειρήσεις (Start-ups), ώστε να αναπτυχθούν και να γίνουν πιο εξωστρεφείς. Επίσης, θέτει σε εφαρμογή ένα ευρύ σχέδιο προγραμμάτων μεικτής χρηματοδότησης με στόχο την ανάπτυξη των μικροχρηματοδοτήσεων, της επιχειρηματικότητας, της διευκόλυνσης/διεθνοποίησης του εμπορίου και της ενεργειακής απόδοσης.

Μέσω της χρήσης των παραπάνω εργαλείων και των προγραμμάτων αξιοποιούνται δημόσιοι πόροι, οι οποίοι κινητοποιούν σημαντικά κεφάλαια και από τον ιδιωτικό και χρηματοπιστωτικό τομέα. Παράλληλα με την υλοποίηση του Αναπτυξιακού Νόμου (4499/2016) παρέχονται μια σειρά ευκαιριών χρηματοδότησης και επενδυτικών κινήτρων και με τη θεσμοθέτηση της «Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας» υποστηρίζονται μακροπρόθεσμες στρατηγικές επενδύσεις και μετασχηματισμοί του παραγωγικού συστήματος προς δραστηριότητες υψηλότερης προστιθέμενης αξίας. Η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα, με την επίσημη λειτουργία της από το 2019 θα έχει ως ρόλο της:

- το συντονισμό των διαθέσιμων χρηματοδοτικών εργαλείων,
- τη συμπληρωματική λειτουργία με τις εμπορικές τράπεζες,
- την αξιοποίηση βέλτιστων πρακτικών από διεθνείς οργανισμούς και
- την εξασφάλιση πρόσθετης χρηματοδότησης για μεγάλα επενδυτικά σχέδια και επιχειρήσεις.

Πιο αναλυτικά, οι δραστηριότητές της θα εστιάζουν στους εξής θεμελιώδεις άξονες<sup>137</sup>:

- α) την εν γένει στήριξη της επιχειρηματικότητας,
- β) τη διευκόλυνση της πρόσβασης των επιχειρήσεων σε πηγές χρηματοδότησης αντιμετωπίζοντας και καλύπτοντας δυσλειτουργίες και ανεπάρκειες της αγοράς,
- γ) την προώθηση της καινοτομίας,

---

<sup>137</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 125.



- δ) την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων,
- ε) την προώθηση ποιοτικών, στρατηγικών και καινοτόμων έργων,
- στ) την προσέλκυση κεφαλαίων και την προώθηση των επενδύσεων,
- ζ) την ανάπτυξη και υλοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων,
- η) την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε επιχειρήσεις και στον Δημόσιο Τομέα,
- θ) την προώθηση της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας και
- η) την ενίσχυση της απασχόλησης.

Η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα θα αναπτύξει ένα σύνολο νέων προϊόντων ύψους περίπου 2,3 δις ευρώ τα επόμενα 5 έτη.

Με τη σταδιακή κατάργηση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και τη βελτίωση της τραπεζικής εταιρικής διακυβέρνησης επιδιώκεται η τόνωση του τραπεζικού τομέα. Αποστολή της οικονομικής πολιτικής είναι η ενίσχυση της ρευστότητας, η τόνωση του χρηματοπιστωτικού τομέα και η αντιμετώπιση των κενών χρηματοδότησης στην πραγματική οικονομία και ειδικά για τις ΜμΕ.

Το ΠΔΕ αποτελεί τη βασική πηγή χρηματοδότησης της αναπτυξιακής στρατηγικής και απαρτίζεται από εθνικούς δημόσιους πόρους και πόρους των ΕΔΕΤ. Οι πόροι του ΠΔΕ συνδυάζονται με πόρους από το Σχέδιο Juncker (EFSI) και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ).

Η Ελλάδα την τελευταία τριετία:

- βρίσκεται στην κορυφή των χωρών μελών της ΕΕ ως προς την απορρόφηση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων και πρώτη στην Ευρώπη στην αξιοποίηση του Σχεδίου Juncker και
- αποτελεί τον 5ο παγκόσμιο προορισμό επενδύσεων, από τις χώρες στις οποίες κατευθύνονται πόροι της ΕΤΑΑ (EBRD), δεδομένου ότι έχει προσελκύσει επενδύσεις ύψους 2,5 δις ευρώ την τελευταία τριετία.

Παράλληλα, η ΕΤΕπ ενισχύει την ελληνική οικονομία με εκταμιεύσεις ύψους 2 δις ευρώ μόνο για το 2017 και δέσμευση 7 δις ευρώ για επενδυτικά έργα τα επόμενα τρία χρόνια. Αυτά αναμένεται να μοχλεύσουν περαιτέρω επενδύσεις άνω των 20 δις ευρώ, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Τράπεζας. Ο βέλτιστος συνδυασμός όλων των

διαθέσιμων πόρων, μέσω της κινητοποίησης ιδιωτικών επενδύσεων και της επανεκκίνησης του τραπεζικού τομέα, θα μεγιστοποιήσει το αποτέλεσμα της ανάπτυξης.

Ο προϋπολογισμός του ΠΔΕ<sup>138</sup> για το 2018 ήταν 6,75 δις ευρώ, ενώ τα επόμενα χρόνια, στο πλαίσιο της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής, αυξάνεται σταθερά, φτάνοντας τα 7,3 δις ευρώ για κάθε ένα από τα έτη 2019-2022. Η ΕΤΕπ, η ΕΤΑΑ και άλλα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα θα διαθέσουν επιπλέον 2 δις ευρώ στην ελληνική οικονομία τα επόμενα χρόνια, τα οποία πρόκειται να αξιοποιηθούν συνδυαστικά με πόρους από το ΕΣΠΑ και το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ, με σκοπό τη χρηματοδότηση μικρών και μεγάλων έργων σε όλη τη χώρα, καθώς και στοχευμένων προγραμμάτων για τις ΜμΕ. Η συνολική πρόβλεψη για τους πόρους που θα εισρεύσουν στην ελληνική οικονομία την επόμενη πενταετία εκτιμά ότι θα είναι της τάξεως των 45-50 δις ευρώ.

Το ΕΣΠΑ 2014-2020<sup>139</sup> στηρίζεται σε τρεις πυλώνες. Ο πρώτος, ο πυλώνας της «Εξυπνης Ανάπτυξης», επικεντρώνεται στους τομείς της ενέργειας, των γεωργικών προϊόντων, της Τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνίας (ΤΠΕ), του περιβάλλοντος, των φαρμακευτικών προϊόντων, της υγείας, των μεταφορών και Logistics και του πολιτισμού και τουρισμού. Στους συγκεκριμένους τομείς η χώρα διαθέτει ένα ισχυρό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα και οι πόροι που διατίθενται σε αυτούς αναμένεται:

- να δημιουργήσουν ένα περιβάλλον φιλικό προς την επιχειρηματικότητα και ελκυστικό για τους επενδυτές,
- να ενισχύσουν την εξαγωγική δραστηριότητα,
- να αυξήσουν την προστιθέμενη αξία,
- να προωθήσουν την απασχόληση,
- να βελτιώσουν τη συνεργασία και την επιχειρηματική κουλτούρα και
- να ενισχύσουν την καινοτομία και την Έρευνα και Ανάπτυξη.

---

<sup>138</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 118-119.

<sup>139</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 119-120.

Ο δεύτερος πυλώνας της «Δίκαιης Ανάπτυξης» στοχεύει στην αντιμετώπιση του κοινωνικού κόστους της κρίσης και στην επανασύνδεση του ανθρώπινου δυναμικού με την αγορά εργασίας. Περιλαμβάνει προγράμματα για:

- την κοινωνική ένταξη,
- την καταπολέμηση της φτώχειας και
- την υποστήριξη των μακροχρόνια ανέργων.

Συμβάλλει επίσης στη μεταρρύθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος, στην ανάπτυξη της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και στην ενίσχυση των επιχειρήσεων κοινωνικής οικονομίας και αλληλεγγύης.

Ο τρίτος πυλώνας της «Βιώσιμης ανάπτυξης» στοχεύει αφενός στην κατανομή πόρων για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, αφετέρου στην εξοικονόμηση ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος. Οι τρεις πυλώνες, σε συνδυασμό με οριζόντιες πολιτικές, στοχεύουν στην αναβάθμιση της δημόσιας διοίκησης και στον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη νέων ενεργειακών, δημόσιων υποδομών και δικτύων μεταφορών.

Παρατηρείται συνεπώς μια διαφοροποίηση σχετικά με τις εμπειρίες του προηγούμενου προγραμματισμού και υλοποίησης δράσεων εκ μέρους των Ταμείων. Γίνεται προσπάθεια για την αποτελεσματική εφαρμογή των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης που υιοθετήθηκαν κατά τη διαδικασία ιεράρχησης προτεραιοτήτων, όπως επίσης και στη σημαντική αύξηση της χρηματοδότησης τεσσάρων βασικών θεματικών στόχων (E&A, ΤΠΕ, Ενέργεια και ΜμΕ). Προτεραιότητα αποτελεί η δημιουργία ενός περιβάλλοντος φιλικού προς τις επιχειρήσεις, το οποίο θα προσελκύει καινοτομία και επενδύσεις, χάρη στην απλούστευση των διαδικασιών σύστασης και λειτουργίας, στη μείωση του διοικητικού φόρτου και στη διευκόλυνση των εξαγωγών. Την όλη προσπάθεια θα ευνοήσει και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της θεσμικής ικανότητας, η οποία αποτελεί κεντρική στόχευση στο πρόγραμμα ΕΣΠΑ. Σε αυτή την κατεύθυνση σημαντικό ρόλο θα διαδραματίσουν οι ΤΠΕ και η ψηφιακή σύγκλιση ώστε η χώρα να μεταμορφωθεί σε μια σύγχρονη και καινοτόμο οικονομία. Η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής και Ειδικής Ψηφιακής Στρατηγικής στοχεύει στην κάλυψη των ελλείψεων αποτελεσματικού μηχανισμού χάραξης πολιτικής και

συντονισμού, κοστολόγησης, προμήθειας, υλοποίησης και επιχειρησιακής λειτουργίας έργων ΤΠΕ.

Η στρατηγική του ΕΣΠΑ στοχεύει στην άμβλυνση των σοβαρών οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης, για αυτό δίνει προτεραιότητα:

- στην καταπολέμηση της ανεργίας,
- στην αντιμετώπιση του προβλήματος της ρευστότητας των ΜμΕ και
- στον σχεδιασμό μακροπρόθεσμης αναπτυξιακής στρατηγικής με βάση τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της χώρας και των περιφερειών της.

Πόροι διατίθενται και στην παιδεία και την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, με σκοπό την προετοιμασία και την αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς. Σε αυτή την κατεύθυνση υλοποιείται και το πρόγραμμα Youth Guarantee «Εγγύηση Απασχόλησης για τους Νέους», με σκοπό να εντάξει τους νέους στην οικονομία, συμβάλλοντας μεταξύ άλλων στη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης στις ΜμΕ.

Η συμβολή του ΠΔΕ<sup>140</sup> στη χρηματοδότηση της Αναπτυξιακής Στρατηγικής είναι εξαιρετικά σημαντική, καθώς υποστηρίζει τομείς και προτεραιότητες που δεν είναι επιλέξιμοι από τα ΕΔΕΤ, ενώ οι πόροι του μπορούν να συνδυαστούν με πόρους των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών εργαλείων, κινητοποιώντας ιδιωτικές και τραπεζικές επενδύσεις και επιτυγχάνοντας κατ' αυτό τον τρόπο σημαντική μόχλευση των διαθέσιμων πόρων. Το εθνικό του σκέλος χρηματοδοτεί έργα μικρής και μεσαίας κλίμακας υποδομών σε ολόκληρη τη χώρα, με προτεραιότητα τις μεταφορές, την αλυσίδα εφοδιασμού, την ενέργεια, το περιβάλλον, την πολιτική προστασία, τον πολιτισμό και τον τουρισμό. Επίσης διαθέτει πόρους στην έρευνα και την καινοτομία και υποστηρίζει το κράτος πρόνοιας μέσω προγραμμάτων για την υγεία, την εκπαίδευση, την ενσωμάτωση του ανθρώπινου δυναμικού στην αγορά εργασίας και την εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Συνολικά ο προϋπολογισμός του έχει υπερδιπλασιαστεί τα τελευταία χρόνια, από 700 εκατ. ευρώ το 2015 σε 1,55 δις ευρώ στον προϋπολογισμό του 2019.

Ο νέος νόμος για το ΠΔΕ στοχεύει στη συγκέντρωση του κατακερματισμένου θεσμικού πλαισίου σε ένα ενιαίο θεσμικό κείμενο, στην ενσωμάτωση διαδικασιών που δεν είναι καταγεγραμμένες και πρέπει να διατηρηθούν, στην τροποποίηση ροών

---

<sup>140</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 121.

και διαδικασιών που πρέπει να απλοποιηθούν και να ομογενοποιηθούν και στον ορισμό με σύγχρονο τρόπο της έννοιας των Δημοσίων Επενδύσεων, συμπεριλαμβάνοντας όλα τα νέα μέσα και τις μορφές χρηματοδότησης. Αυτό θα έχει ως συνέπεια τον εξορθολογισμό των διαδικασιών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, και τη ριζική αναμόρφωση του πλαισίου χρηματοδότησης των Δημοσίων Επενδύσεων της χώρας, διευκολύνοντας κρατικούς φορείς και πολίτες.

Το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ), το οποίο θεσμοθετήθηκε τον Απρίλιο του 2019, αποτελεί μια εμβληματική μεταρρύθμιση, που αποπειράται να οργανώσει για πρώτη φορά το σύνολο των εθνικών πόρων του ΠΔΕ σε ένα ενιαίο, συνεκτικό, μεσοπρόθεσμο αναπτυξιακό πρόγραμμα, στα πρότυπα του ΕΣΠΑ. Η κατάρτιση του βασίζεται στις κατευθύνσεις και στις εκάστοτε ανάγκες που προκύπτουν από την Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική. Το ΕΠΑ, καθορίζει για κάθε προγραμματική περίοδο τις προτεραιότητες ανά τομέα πολιτικής στο πλαίσιο των εθνικών αναπτυξιακών στόχων, τους ειδικούς στόχους και δράσεις, τη διάρκεια της εφαρμογής του, τον συνολικό και ανά πρόγραμμα προϋπολογισμό, καθώς και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα από την εφαρμογή του.

Το πρώτο πολυετές ΕΠΑ αναμένεται να καλύψει τα έτη 2020-2025. Τα εργαλεία<sup>141</sup> που χρησιμοποιούνται με σκοπό τη στήριξη των ΜμΕ είναι:

- το **Αμοιβαίο Κεφάλαιο “EquiFund”**, το οποίο παρέχει κεφάλαια με τη μορφή Ιδίων Κεφαλαίων (Equity), Επιχειρηματικών κεφαλαίων (Venture Capital), Κεφαλαίων Εκκίνησης/Αρχικών σταδίων (Seed Capital) κ.λπ.,
- το **Ταμείο επιμερισμού κινδύνου, «Ταμείο Επιχειρηματικότητας Ι και ΙΙ»**, το οποίο χορηγεί δάνεια σε ΜμΕ με μειωμένο επιτόκιο ή εγγυήσεις σε σχέση με αυτά που απαιτούνται από τις εμπορικές τράπεζες,
- το **Global Loan**, το οποίο αποτελεί εγγύηση ρευστότητας από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) στις 4 Συστημικές Τράπεζες για τη χορήγηση δανείων αποκλειστικά σε ΜμΕ, εγγυημένες από το Ελληνικό Δημόσιο,
- το **Πρόγραμμα Ενίσχυσης της Χρηματοδότησης του Εξωτερικού Εμπορίου (Trade Finance Facility)**, που αποτελεί το πρώτο προϊόν αυτού του τύπου από την ΕΤΕπ και διατίθεται αποκλειστικά στην Ελλάδα.

---

<sup>141</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 122-123.

Για την προώθηση νέων έργων υποδομής και ενεργειακής απόδοσης έχουν σχεδιαστεί μια σειρά από χρηματοδοτικά εργαλεία<sup>142</sup> και προγράμματα, τα οποία καλούνται να υποστηρίξουν δημόσια, ιδιωτικά ή έργα ΣΔΙΤ. Πρόκειται για:

- το **Ταμείο Υποδομών (Infrastructure Fund)**, το οποίο έχει ως αποστολή τη χρηματοδότηση μικρών και μεσαίων έργων υποδομών, κυρίως στον ενεργειακό και περιβαλλοντικό τομέα, καθώς και έργων τουρισμού και αστικής ανάπτυξης,
- τα **Ειδικά Προγράμματα Ενίσχυσης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Πρόγραμμα Φιλόδημος Ι και ΙΙ** με 2 δις ευρώ, που είναι προγράμματα χορήγησης επενδυτικών δανείων σε Τοπικές Αρχές (Δήμοι-Περιφέρειες) και οι πόροι τους προέρχονται από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (CDLF) μέσω γραμμής χρηματοδότησης της ΕΤΕπ. Η χρηματοδότηση θα αφορά έργα για παροχή καθαρού νερού, αποχέτευσης, προστασίας από πλημμύρες, αποκατάστασης ζημιών έπειτα από φυσικές καταστροφές, αναδιαμόρφωσης γεωργικών εκτάσεων, κατασκευής αγροτικών δρόμων και κατασκευής ή αποκατάστασης δημοτικών κτιρίων,
- το **Πρόγραμμα Εφαρμογής Τοπικού Χωροταξικού Σχεδίου**, το οποίο θα χορηγεί Επενδυτικά Δάνεια στους Δήμους με σκοπό να προετοιμάσουν τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια υπό την ευθύνη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, συμπληρώνοντας έτσι τον χωρικό σχεδιασμό για όλη τη χώρα και διασφαλίζοντας τη νομική και θεσμική ασφάλεια των επενδύσεων,
- το **Πρόγραμμα Ενεργειακής Αναβάθμισης για Ιδιωτικές Κατοικίες**, το οποίο θα υποστηρίζει την αναβάθμιση της ενέργειας των κτιρίων κατοικιών και την έξυπνη χρήση και τη μείωση της κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας,
- το **Πρόγραμμα Ενεργειακής Αναβάθμισης Δημόσιων Κτιρίων**, το οποίο θα υποστηρίζει την ενεργειακή αναβάθμιση των δημόσιων κτιρίων.

Ο Αναπτυξιακός Νόμος (4499/2016)<sup>143</sup> εισάγει μια νέα αναπτυξιακή προσέγγιση, η οποία έχει ως στόχο τη διακοπή της πρακτικής της αδιάκριτης παροχής κινήτρων των νόμων του παρελθόντος. Τα κριτήρια διευρύνονται με σκοπό τη

---

<sup>142</sup> Στο ίδιο, σελ. 123.

<sup>143</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 124-125.

συμμετοχή μικρότερων μονάδων και την αναλογικά μεγαλύτερη συμμετοχή τους στη χρηματοδότηση. Κατ' αυτό τον τρόπο θα υπάρξει μετάβαση σε ένα νέο θεσμικό και κανονιστικό αναπτυξιακό πλαίσιο για την επίτευξη ενός βιώσιμου, ανταγωνιστικού και κοινωνικά δίκαιου μοντέλου ανάπτυξης. Στις επιδιώξεις του νέου αυτού πλαισίου συγκαταλέγονται:

- η τεχνολογική αναβάθμιση,
- η διαμόρφωση μιας νέας εξωστρεφούς εθνικής ταυτότητας (branding),
- η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των επιχειρήσεων και μεταξύ Δημοσίου και φορέων παραγωγής γνώσης και επιχειρήσεων,
- η βελτίωση της θέσης της χώρας ως προς την ανταγωνιστικότητά της σε τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας και έντασης γνώσης,
- η αναβάθμιση σε αλυσίδες αξίας προς την παραγωγή πιο σύνθετων προϊόντων και την προσφορά καλύτερων υπηρεσιών,
- ο εκσυγχρονισμός και η αύξηση του μέσου μεγέθους των επιχειρήσεων και
- η εξασφάλιση καλύτερης θέσης στον Διεθνή Καταμερισμό Εργασίας.

Οι άξονες στους οποίους σχεδιάστηκε ο Αναπτυξιακός Νόμος είναι:

- η κατά προτεραιότητα ενίσχυση εξωστρεφών, καινοτόμων, έντασης γνώσης και υψηλής προστιθέμενης αξίας, επιχειρήσεων,
- η στροφή προς τις φοροαπαλλαγές έναντι των κεφαλαιακών επιχορηγήσεων,
- η ενθάρρυνση της συνεργασίας και των συγχωνεύσεων των επιχειρήσεων,
- η ενίσχυση και μικρότερων επιχειρήσεων, μέσω, ενδεικτικά, της μείωσης του ελάχιστου κόστους του επενδυτικού σχεδίου, που επιτρέπει και σε πολύ μικρές επιχειρήσεις να απολαμβάνουν τα πλεονεκτήματα του αναπτυξιακού νόμου, αλλά και της επιβολής ανώτατου ορίου στο ύψος της ενίσχυσης που μπορεί να λάβει κάποιος, ώστε να μην υπάρξει ξανά υπερσυγκέντρωση ενισχύσεων σε ελάχιστες επιχειρήσεις,
- η επανεκβιομηχάνιση της χώρας με την παροχή ειδικών κινήτρων για την αξιοποίηση υφιστάμενων αλλά σε αδράνεια επιχειρήσεων και εξοπλισμού,
- η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, με ιδιαίτερη ενίσχυση λιγότερο ευνοημένων περιοχών (νησιωτικές, ορεινές, φθίνουσες πληθυσμιακά και παραμεθόριες) και

- η μετάβαση από ένα αδιαφανές και πελατειακό σύστημα σε ένα σύγχρονο πλαίσιο με διαφάνεια και αμεροληψία.

Ο Αναπτυξιακός Νόμος (4499/2016) εξειδικεύεται σε 8 επιμέρους καθεστώτα ενίσχυσης επενδυτικών σχεδίων, διαφορετικής στόχευσης το καθένα:

1. Γενική Επιχειρηματικότητα.
2. Νέες Ανεξάρτητες ΜμΕ.
3. Ενισχύσεις Μηχανολογικού Εξοπλισμού.
4. Ενισχύσεις Καινοτομικού Χαρακτήρα για ΜμΕ.
5. Συνέργειες και Δικτυώσεις.
6. Ολοκληρωμένα Χωρικά και Κλαδικά Σχέδια – Αλυσίδες αξίας.
7. Επενδύσεις Μείζονος Μεγέθους.
8. Επιχειρηματικότητα πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων.

Το τελευταίο διάστημα έχουν συνολικά, υποβληθεί πάνω από 1820 επενδυτικά αιτήματα με συνολικό επενδυτικό κόστος άνω των 5,238 δις ευρώ, ύψος ενισχύσεων άνω των 1,764 δις ευρώ και δημιουργία άνω των 14.110 θέσεων εργασίας. Επίσης, έχουν υπαχθεί 580 από τα ανωτέρω επενδυτικά σχέδια με συνολικό επενδυτικό κόστος άνω των 1,642 δις ευρώ και ύψος ενισχύσεων άνω των 468 εκατ. ευρώ, ενώ βρίσκεται σε εξέλιξη με ταχύτερους ρυθμούς η αξιολόγηση και υπαγωγή και των υπολοίπων σχεδίων. Η γενική στοχοθεσία αποσκοπεί στην προσέλκυση περισσότερων από 11 δις ευρώ άμεσων ιδιωτικών επενδύσεων έως το 2023, με την παροχή κινήτρων στον ιδιωτικό τομέα.

Για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης, η Κυβέρνηση διαπραγματεύθηκε με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD)<sup>144</sup> και πέτυχε το 2015 την απόκτηση καθεστώτος λήπτριας χώρας για την Ελλάδα για περίοδο πέντε ετών (2015–2020), με αποτέλεσμα την απορρόφηση χρηματοδοτήσεων ύψους 2 δις ευρώ (μέχρι τέλη του 2018) με αποδέκτες ελληνικές επιχειρήσεις και έργα ελληνικού ενδιαφέροντος. Έχει επίσης διασφαλιστεί η επέκταση της δραστηριοποίησης της Τράπεζας στην Ελλάδα και πέραν του 2020 για ακόμα μια πενταετία (2020–2025).

---

<sup>144</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 126-127.



Ο Διεθνής Οργανισμός Ανάπτυξης (IFC) επαναδραστηριοποιήθηκε στη χώρα από το 2015 μετά από σχετικό αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης. Μέχρι σήμερα η δράση του IFC έχει επικεντρωθεί σε τομείς σημαντικούς για την ελληνική οικονομία, οι οποίοι επλήγησαν σοβαρά από την οικονομική κρίση και στους οποίους ο οργανισμός προσέφερε χρηματοδοτική στήριξη ύψους 929 εκατ.\$, που διατέθηκαν στον χρηματοπιστωτικό τομέα (42%), στον τομέα των υποδομών (21%) και στους υπόλοιπους τομείς (37%). Η επαναδραστηριοποίηση είναι χρονικά περιορισμένη με διάρκεια μέχρι το τέλος του 2020.

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB), αποτελεί την πιο σταθερή πηγή άντλησης χρηματοδότησης για την ελληνική οικονομία μεταξύ των διεθνών χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Το 2017 εκταμιεύθηκαν πόροι 2 δις προς την Ελλάδα. Η στήριξή της εκτείνεται σε διαφορετικά πεδία:

- των εξαγωγικών δραστηριοτήτων,
- των ενεργειακών υποδομών,
- των υποδομών μεταφορών,
- της αστικής ανάπτυξης,
- της επιχειρηματικότητας κ.λπ.

Εμβληματικά έργα που έχει υποστηρίξει η EIB είναι τα έργα του μετρό, τα περιφερειακά αεροδρόμια και η ενεργειακή διασύνδεση των Κυκλάδων με την ηπειρωτική χώρα. Στις αρμοδιότητές της συγκαταλέγεται επίσης η διαχείριση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (πακέτο Γιούνκερ-EFSI). Οι πόροι του EFSI που κατευθύνονται στην Ελλάδα ανέρχονται σε 2,7 δις ευρώ, γεγονός που κατατάσσει την Ελλάδα στην πρώτη θέση στην ΕΕ στην αξιοποίηση των πόρων του ταμείου (ως ποσοστό του ΑΕΠ). Το ποσό αυτό αναμένεται ότι θα κινητοποιήσει συνολικά πόρους 10.701 δις ευρώ.

Από το 2015 η χώρα έχει ολοκληρώσει τη διαδικασία ένταξής της στην Ασιατική Τράπεζα Υποδομών και Επενδύσεων (AIIB) που εδρεύει στο Πεκίνο. Οι χρηματοδοτήσεις της τράπεζας θα αποβούν εξαιρετικά ωφέλιμες προς τις ελληνικές τεχνικές εταιρίες που αναλαμβάνουν έργα στη Μέση και Άπω Ανατολή. Παράλληλα, θα μπορούν να χρηματοδοτούνται και κινεζικές εταιρίες που επενδύουν στην Ελλάδα σε έργα υποδομών. Η χώρα έχει επίσης αναπτύξει σχέσεις με τη Νέα Αναπτυξιακή Τράπεζα (NDB) που ιδρύθηκε από τη Βραζιλία, τη Ρωσία, την Ινδία, την Κίνα και τη

Νότια Αφρική (BRICS) με στόχο τη χρηματοδότηση έργων υποδομής και αειφόρου ανάπτυξης σε αυτές τις χώρες και σε άλλες αναδυόμενες οικονομίες και αναπτυσσόμενες χώρες.

Για την αντιμετώπιση των αδυναμιών στη διοίκηση και διαχείριση του τραπεζικού τομέα, που λόγω της χρηματοπιστωτικής κρίσης κατέστη ανεπαρκής να στηρίξει την οικονομία εξασφαλίζοντας επαρκή χρηματοδότηση, προτεραιότητα αποτελεί η ταυτόχρονη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, η εξάλειψη των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, η βελτίωση της τραπεζικής διακυβέρνησης και η σταθεροποίηση και ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα για τη βελτίωση της ανθεκτικότητάς του, ώστε να καταστεί ικανός να εξυπηρετήσει τις αυξανόμενες ανάγκες της πραγματικής οικονομίας. Όλες αυτές οι ενέργειες θα έχουν θετική επίδραση στους στρατηγικούς στόχους της παρούσας Αναπτυξιακής Στρατηγικής.

Για την επιτάχυνση του μετασχηματισμού του ελληνικού χρηματοπιστωτικού τομέα<sup>145</sup> η στρατηγική θέτει τέσσερις βασικές προτεραιότητες με ορίζοντα το 2021:

1. ενίσχυση και διαφοροποίηση του τραπεζικού τομέα,
2. μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (NPLs),
3. βελτίωση της τραπεζικής εταιρικής διακυβέρνησης και
4. χαλάρωση και εξάλειψη των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων.

---

<sup>145</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 127-129.

### 3. Προτάσεις

Το ελληνικό μοντέλο περιφερειακής ανάπτυξης<sup>146</sup> στηρίχθηκε αρχικά στον καθοριστικό ρόλο της κεντρικής κυβέρνησης, με το ρόλο της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ως εφαρμοστή της κεντρικής περιφερειακής πολιτικής. Η σημερινή παγκοσμιοποιημένη κοινωνική πραγματικότητα σε συνδυασμό με την ευρωπαϊκή ενοποίηση και το πέρασμα στην κοινωνία της πληροφορίας διαφοροποιεί τις προϋποθέσεις χάραξης μιας αποτελεσματικής περιφερειακής πολιτικής. Οι τοπικές κοινωνίες διασυνδέονται σε όλο και μεγαλύτερο βαθμό με κοινωνίες έξω από τα όρια της ελληνικής επικράτειας, με αποτέλεσμα να κρίνεται πλέον αναγκαία η χάραξη μιας σχετικά αυτόνομης περιφερειακής πολιτικής. Η διαρκώς αυξανόμενη κοινωνική πολυπλοκότητα καθιστά την κατανόηση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων κρίσιμο πρόβλημα για την κοινωνική ανάπτυξη και μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω της ανάπτυξης ολοκληρωμένων συστημάτων τεκμηρίωσης<sup>147</sup>. Αυτά θα είναι σε θέση να υποστηρίξουν την αποκεντρωμένη περιφερειακή πολιτική μέσω της ανάπτυξης της συνεργασίας πλήθους φορέων της τοπικής κοινωνίας με φορείς της πολιτείας και της επιστημονικής κοινότητας, δηλαδή των παραγωγών, αναλυτών και χρηστών των πληροφοριών. Ένα ολοκληρωμένο λοιπόν σύστημα υποστήριξης της περιφερειακής πολιτικής πρέπει να έχει ένα διττό ρόλο: αφενός να λειτουργεί σαν πλέγμα πληροφορικών συστημάτων, αφετέρου σαν τοπικό δίκτυο των φορέων που τα χρησιμοποιούν και τα διαχειρίζονται. Την αποτελεσματικότητά του θα αυξήσει η διασύνδεσή του ταυτόχρονα με το εθνικό στατιστικό σύστημα της χώρας και με ανάλογα δίκτυα και υποδομές άλλων περιφερειών του εξωτερικού.

Το αναπτυξιακό μοντέλο του άκρατου καπιταλισμού και της άναρχης ανάπτυξης του χρηματοπιστωτικού κεφαλαίου, έχει δημιουργήσει αυξημένες ενεργειακές ανάγκες, οι οποίες συνοδεύονται από αυξημένες εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, επιδείνωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, ενεργειακή εξάρτηση και εντεινόμενη περιβαλλοντική κρίση. Απαιτείται λοιπόν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία να στηρίζεται στους τοπικούς φυσικούς ενεργειακούς πόρους και στο νέο ενεργειακό μοντέλο. Σε αυτό εντάσσεται και η τουριστική

---

<sup>146</sup> Βλ. Γ. Κάλλα «Περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη στην Κοινωνία της Πληροφορίας», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης», (Επιμ. Κ. Ρόντος), 2011, σελ. 107-127.

<sup>147</sup> Βλ. Γ. Κάλλα «Ολοκληρωμένα Συστήματα Υποστήριξης Περιφερειακής Πολιτικής», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης», (Επιμ. Κ. Ρόντος), 2011, σελ. 313-331.

δραστηριότητα, η οποία λόγω της διαχρονικής της αύξησης, δημιουργεί οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πιέσεις. Στο πλαίσιο λοιπόν της Ελληνικής στρατηγικής<sup>148</sup> για την αειφόρο ανάπτυξη προτείνεται:

- Η αποτελεσματικότερη διαχείριση του μαζικού τουρισμού με αξιοποίηση των τοπικών ενεργειακών πόρων μέσα από τεχνολογίες ΑΠΕ, η οποία παράλληλα θα συμβάλλει στην ανασυγκρότηση της παραγωγικής βάσης της χώρας, στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Κατ' αυτό τον τρόπο θα βελτιωθεί η ανταγωνιστική θέση της Ελλάδας, θα αυξηθούν οι επενδύσεις, θα δημιουργηθούν νέες επιχειρηματικές δυνατότητες και ευκαιρίες και θα βελτιωθεί η ποιότητα ζωής για όλους.
- Η διαφοροποίηση και ο εμπλουτισμός του τουριστικού προϊόντος με έμφαση στην ανάπτυξη των ειδικών και εναλλακτικών μορφών τουρισμού (συνεδριακός, ιατρικός, πολιτιστικός, αγροτουρισμός κλπ). Αυτό μπορεί να γίνει με τη δημιουργία νέων τουριστικών προϊόντων με πυρήνα τις ΑΠΕ, δράση που θα εξασφαλίσει ενεργειακή επάρκεια με αειφόρο τρόπο.
- Η ανάπτυξη γενικών υποδομών και ειδικών τουριστικών υποδομών, συμβατών με το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, θα προωθήσει την ανάπτυξη της τουριστικής επιχειρηματικότητας και την προσέλκυση τουριστών με ποιοτικά χαρακτηριστικά.
- Η ανάπτυξη νέων, φιλικών προς το περιβάλλον τεχνολογιών που θα ενσωματώνουν τις ΑΠΕ στην τουριστική δραστηριότητα.

Η Ελλάδα είναι μια νησιωτική χώρα η οποία διαθέτει και αρκετούς ορεινούς όγκους. Παραδοσιακά αποτελεί τουριστικό προορισμό για εκατομμύρια τουρίστες από όλο τον κόσμο, ωστόσο η επισκεψιμότητα είναι αισθητά μεγαλύτερη τους καλοκαιρινούς μήνες, γεγονός που αποδεικνύει ότι υπάρχει ελλιπής προώθηση του χειμερινού τουρισμού, ο οποίος θα μπορούσε να αποφέρει τεράστια έσοδα στη χώρα και να συμβάλει στην ανάπτυξη περιοχών που θεωρούνται απομονωμένες αλλά διαθέτουν φυσικές ομορφιές που παραμένουν διαχρονικά αναξιοποίητες. Η επένδυση σε αυτές τις περιοχές και η αναβάθμιση των τοπικών δομών τους, σε συνδυασμό με την προβολή τους μέσω διαφημιστικών σποτ σε παγκόσμια κλίμακα και διαδικτυακών

---

<sup>148</sup> Βλ. Ε. Μιχάλανας-Δ. Λαγού «Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Αειφόρος Τουριστική Ανάπτυξη», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης», (Επιμ. Κ. Ρόντος), 2011, σελ.129-155.

τόπων, είναι δράσεις με υψηλή προστιθέμενη αξία για την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη.

Ένας από τους στόχους της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής είναι η προώθηση της γαλάζιας, πράσινης, έξυπνης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, ο οποίος εναρμονίζεται με τους στόχους της Στρατηγικής Ευρώπη 2020. Οι πέντε βασικοί τομείς ανάπτυξης στο πλαίσιο της γαλάζιας οικονομίας είναι η υδατοκαλλιέργεια, ο παράκτιος και θαλάσσιος τουρισμός, η θαλάσσια βιοτεχνολογία, η ωκεάνια ενέργεια και η εκμετάλλευση κοιτασμάτων του θαλάσσιου βυθού. Υπάρχει η εκτίμηση ότι μέσα από την ανάπτυξη αυτών των τομέων αναμένεται να δημιουργηθούν 1,6 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας μέχρι το 2020. Πρότυπο υλοποίησης της στρατηγικής για τη γαλάζια ανάπτυξη αποτελεί το Κέντρο Καινοτομίας για τη Γαλάζια Ανάπτυξη (Blue Lab)<sup>149</sup> που αποτελεί μια εμβληματική πρωτοβουλία του Δήμου Πειραιά, με σκοπό να αποτελέσει εφαλτήριο για την ανάπτυξη νέων επιχειρηματικών σχημάτων, ιδεών και προϊόντων με χρήση προηγμένης τεχνολογίας, πάντα με γνώμονα τη Γαλάζια Οικονομία. Πρόκειται για ένα μοντέρνο και τεχνολογικά προηγμένο χώρο που υποδέχεται νέους που θέλουν να αναπτύξουν τεχνολογικές και επιχειρηματικές δεξιότητες, καλλιεργώντας, μέσα από μια σειρά υπηρεσιών, το πνεύμα της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας. Στόχος είναι να καταστεί ένα σημείο αναφοράς σε Εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο για την παραγωγή και ανάπτυξη γαλάζιων προϊόντων που διαμορφώνουν τις τάσεις της αγοράς, προάγουν τη βιωσιμότητα και ενισχύουν την ανάπτυξη. Παράλληλα, λόγω της μορφολογίας της, η Ελλάδα θα πρέπει να εργαστεί για την επίτευξη του στόχου του ΟΗΕ «Ζωή στο Νερό»<sup>150</sup>, σύμφωνα με τον οποίο θα πρέπει έως το 2030:

- να έχει επέλθει σημαντική μείωση όλων των μορφών θαλάσσιας ρύπανσης,
- να έχει διατηρηθεί τουλάχιστον το 10% των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών,
- να έχει ρυθμιστεί αποτελεσματικά η αλιεία και να έχει τερματιστεί η υπεραλίευση,
- να έχει προχωρήσει η βιώσιμη διαχείριση και προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων οικοσυστημάτων και
- να έχουν αυξηθεί τα οικονομικά οφέλη για τα μικρά νησιωτικά αναπτυσσόμενα κράτη.

<sup>149</sup> Βλ. <https://www.bluelab.gr/about> (Τελευταία πρόσβαση: 12/02/2020).

<sup>150</sup> Βλ. <https://unric.org> (Τελευταία πρόσβαση: 12/02/2020).

Εργαλείο για τον ανασχεδιασμό της αναπτυξιακής πορείας της χώρας αποτελεί μια νέα διακυβερνητική πολιτική, η οποία υλοποιείται διοικητικά σε επίπεδο περιφέρειας και έχει έναν κοινωνιοκεντρικό χαρακτήρα. Για την υλοποίησή της καίρια θεωρείται η θέσπιση μονιμότερων μηχανισμών στήριξης και μιας «εκ των κάτω» θεσμοποίησης της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, η οποία θα συμβάλλει στην αντιμετώπιση των κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων, στην ισότιμη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, στη διαφάνεια, στη δημιουργία νέων συλλογικών υποκειμένων και ταυτοτήτων, στην παραγωγή νέων θέσεων εργασίας και στην αύξηση της απασχόλησης. Η κοινωνική οικονομία, υπό αυτές τις προϋποθέσεις ανάπτυξης και σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων, μπορεί να αποτελέσει ένα αξιόπιστο μέσο ανάπτυξης της ελληνικής περιφέρειας. Απαραίτητη γι' αυτό το σκοπό κρίνεται και η συμμετοχή των τοπικών κοινωνικών φορέων, η οποία θα καταστήσει τις περιφερειακές πολιτικές αποδοτικές και βασισμένες σε ένα οργανωτικό πρότυπο δεσμεύσεων και ευρέων πολιτικών συνεργασιών, ενώ θα συμβάλλει και στην ενεργοποίηση όλων των διαθέσιμων πόρων και του κοινωνικού κεφαλαίου σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Με αυτό τον τρόπο θα υπάρξει μια μεταστροφή του πολιτικού και οικονομικού περιβάλλοντος στο οποίο η επιχειρηματικότητα και η καινοτομία θα αναδιοργανωθούν μέσα από μορφές κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας. Ταυτόχρονα, θα αναπτυχθεί ένα σύστημα συνεργασίας τοπικών κοινωνικών οργανώσεων και φορέων γνώσης, οδηγώντας στον ανασχεδιασμό του διακυβερνητικού πολιτικού πλαισίου της οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους σε περιφερειακό επίπεδο.

Η τοπική επιχειρηματικότητα<sup>151</sup> μπορεί να αποτελέσει τον κινητήριο μοχλό οικονομικής ανάπτυξης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η διοίκηση των ΟΤΑ, με θεμέλιο τις αρχές της ανοιχτής, διαφανούς, ποιοτικής και αποτελεσματικής διοίκησης, θα πρέπει να επενδύσουν στην κοινωνία της γνώσης και να δώσουν έμφαση στην υλοποίηση προγραμμάτων για την ενίσχυση νεοσύστατων επιχειρήσεων ή τις συνεργασίες τοπικών επιχειρήσεων. Μέσα από την εκπαίδευση και εξειδίκευση πάνω σε συγκεκριμένους τομείς και την καινοτομία, την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων για τη δημιουργία αντίστοιχων επιχειρήσεων, τη χρήση

---

<sup>151</sup> Βλ. *Αγλ. Ρομπόκου-Καραγιάννη-Σ. Μακρίδη* «Ο ρόλος των ΟΤΑ στην ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας στην μετά-Καλλικράτεια περίοδο», 5<sup>ο</sup> Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων: «Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το “Μνημόνιο” εποχή», (Επιμ. Α. Μακρυδημήτρης-Ε. Πρεβεδούρου-Χρ.Δετσαρίδης-Μ.Η.Πραβίτα), 28-30 Νοεμβρίου 2013, σελ. 547-555.

των νέων τεχνολογιών και του διαδικτύου και την αξιοποίηση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού, η τοπική επιχειρηματικότητα μπορεί να συμβάλει στην περιφερειακή ανάπτυξη και την ενίσχυση της εθνικής οικονομίας.

Για την ανάπτυξη της απασχόλησης<sup>152</sup> και την ενίσχυση της αγοράς εργασίας η Ελλάδα οφείλει να αναβαθμίσει την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης ώστε να ενισχύσει το ανθρώπινο κεφάλαιο, το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για τη μεγέθυνση της οικονομίας. Απαραίτητη κρίνεται η μείωση του ποσοστού της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου και της εκπαίδευσης από τους νέους, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» αλλά και της στασιμότητάς πολλών φοιτητών κατά τις πανεπιστημιακές τους σπουδές. Η παροχή της κατάλληλης καθοδήγησης και συμβουλευτικής για την υποστήριξή τους καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών τους κρίνεται απαραίτητη για τη θεραπεία των παραπάνω προβλημάτων. Οι δημόσιες επενδύσεις στην εκπαίδευση οφείλουν, μεταξύ άλλων, να εστιάσουν σε δράσεις που θα διασυνδέσουν πιο άμεσα και αποτελεσματικά την αγορά εργασίας με την εκπαίδευση, ώστε να μειωθεί και η τάση μετανάστευσης νέων επιστημόνων στο εξωτερικό και να περιοριστεί η «διαρροή μυαλών» από τη χώρα. Η Τεχνική Επαγγελματική Εκπαίδευση και Κατάρτιση χρήζει προσοχής και βελτίωσης ώστε να γίνει αφενός πιο ελκυστική, αφετέρου να προσαρμοστεί καλύτερα στις ανάγκες της αγοράς, καλύπτοντας το μεγάλο χάσμα μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Η δημιουργία θέσεων απασχόλησης, με σκοπό τη μείωση της ανεργίας και της συνακόλουθης φτώχειας, οφείλει πάντως να εξασφαλίσει ότι δε θα συνοδευτούν από διατάραξη και απελευθέρωση των εργασιακών σχέσεων. Η πολιτεία οφείλει να διευκρινίζει τις συνθήκες απασχόλησης και το ύψος των αποδοχών των θέσεων εργασίας που θα δημιουργηθούν, ώστε να αποφευχθούν οι παγίδες της δημιουργίας εύελικτων σχέσεων εργασίας και περισσότερων αναλογικά θέσεων μερικής απασχόλησης. Το κράτος πρόνοιας πρέπει να ανασυνταχθεί, στο πλαίσιο της εθνικής κοινωνικής πολιτικής, εξασφαλίζοντας τη δυνατότητα μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης στους ανθρώπους που δεν είναι σε θέση να εργαστούν και παράλληλα παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να συμβάλλουν όσο μπορούν περισσότερο στην κοινωνία. Με αυτό τον τρόπο και μέσω της υιοθέτησης νέων προτύπων στον τομέα της απασχόλησης, η Ελλάδα θα εναρμονίσει τις δημόσιες πολιτικές της με τη γραμμή της

---

<sup>152</sup> Βλ. *Ο. Παπαδοπούλου* «“Ευρώπη 2020”: Εκπαίδευση και ανθρώπινο κεφάλαιο. Η περίπτωση της Ελλάδας», σε «Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης», Τομος VII, (1), 2016, σελ. 94-95.

ευρωπαϊκής Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», επιτυγχάνοντας οικονομική και κοινωνική σταθερότητα.

Το περιφερειακό δημογραφικό πρόβλημα<sup>153</sup>, συνίσταται στην εξαιρετικά άνιση κατανομή του πληθυσμού και στη διαφοροποίηση των ποιοτικών του χαρακτηριστικών και προϊόν της τεράστιας εσωτερικής μετανάστευσης προς τη Μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και την αντίστοιχη της Θεσσαλονίκης. Η μακρόχρονη έλλειψη μιας συγκροτημένης δημογραφικής πολιτικής και πολιτικής στήριξης της οικογένειας στην Ελλάδα πρέπει να αντισταθμιστεί μέσω της εφαρμογής κρατικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, για την αντιμετώπιση της πληθυσμιακής καχεξίας, της δημογραφικής γήρανσης και της υπογεννητικότητας και σε περιφερειακό επίπεδο, για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων. Πιο συγκεκριμένα, σε εθνικό επίπεδο προτείνεται να ληφθούν μέτρα:

- για την ενίσχυση της γονιμότητας,
- για τη δημιουργία καλύτερων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών, με σκοπό την αποτροπή νέου κύματος φυγής προς το εξωτερικό (και ιδιαίτερα νέων ατόμων με υψηλό μορφωτικό επίπεδο) και
- για την τόνωση των μειονεκτικών περιφερειών, ώστε να περιοριστεί η μετανάστευση προς το εσωτερικό και το εξωτερικό.

Αντίστοιχα, σε περιφερειακό επίπεδο προτείνεται να ληφθούν μέτρα:

- για την υποστήριξη της πληθυσμιακής και οικονομικής αποκέντρωσης από τα δύο μεγάλα κέντρα,
- για το σχεδιασμό ενός συστήματος αστικών κέντρων,
- για την απόδοση ρόλων στα δευτερεύοντα αστικά κέντρα και
- για τη θεσμική και οικονομική ενίσχυση των περιφερειακών και τοπικών δομών.

Για την αναβάθμιση των περιοχών που εμφανίζουν υστερήσεις η κρατική πολιτική οφείλει να πραγματοποιήσει ολοκληρωμένες παρεμβάσεις που θα οδηγήσουν στη βελτίωση του χωροταξικού σχεδιασμού και στη δημιουργία οικονομικών και κοινωνικών υποδομών. Έτσι οι περιοχές αυτές θα γίνουν πόλος επενδύσεων και

---

<sup>153</sup> Βλ. Κ. Ρόντου-Φ. Τσάπαλας «Περιφερειακή ανάλυση του πληθυσμού της Ελλάδας», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης», (Επιμ. Κ.Ρόντος), 2011, σελ. 37-81.



ανάπτυξης επιχειρηματικών και άλλων δραστηριοτήτων. Επίσης, με την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της κάθε περιοχής και την παροχή ικανοποιητικών υπηρεσιών στους τομείς της υγείας, της πρόνοιας και της εκπαίδευσης, θα βελτιωθεί η ποιότητα ζωής όλων των πολιτών, θα μειωθούν σημαντικά οι παράγοντες απώθησης από τις περιοχές που εμφανίζουν δημογραφικό πρόβλημα και έτσι η χώρα θα οδηγηθεί σταδιακά στην επιθυμητή ισόρροπη ανάπτυξη. Κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία του όλου εγχειρήματος θεωρείται η συστηματική επιστημονική και ερευνητική καταγραφή όλων των δημογραφικών και κοινωνικοοικονομικών συνθηκών σε περιφερειακό επίπεδο, για την εις βάθος εξέταση των προβλημάτων και την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης, μακροχρόνιας και βιώσιμης κρατικής πολιτικής.

Για την οικονομική σύγκλιση<sup>154</sup> της Ελλάδας με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης πρέπει η παραγωγικότητα της χώρας να συγκλίνει με τη μέση παραγωγικότητα αυτών των χωρών, καθότι σε αυτή την απόκλιση οφείλεται η διαφοροποίηση του εθνικού επιπέδου οικονομικής μεγέθυνσης από τα υπόλοιπα αναπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη. Συνεπώς για την ενίσχυση της παραγωγικότητας και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης απαιτείται ο εκσυγχρονισμός της οικονομίας, με έμφαση στην έρευνα, την καινοτομία, την επένδυση σε νέα προϊόντα και μεθόδους παραγωγής και στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας. Για την ενίσχυση των κινήτρων για επενδύσεις και αύξηση της απασχόλησης απαιτούνται μια σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις στο κράτος, τη δημόσια διοίκηση και τις αγορές, σε συνδυασμό με μια πιο ενεργή οικονομική πολιτική και δομικές παρεμβάσεις προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης των αγορών. Η διοικητική μεταρρύθμιση για την εξάλειψη εμποδίων στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, όπως είναι οι ξεπερασμένες δομές, η γραφειοκρατία και η έλλειψη προγραμματισμού και η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της προσφοράς κατάλληλα εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, με νέες δεξιότητες και μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα, κρίνονται απαραίτητες για την επιτυχία του όλου αναπτυξιακού εγχειρήματος. Στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλει και το ΕΣΠΑ, καθώς:

- αποτελεί το κύριο μέσο για επενδύσεις μέσω του προϋπολογισμού του ΠΔΕ με σκοπό την υποστήριξη και την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας,

---

<sup>154</sup> Βλ. Σ. Παπαϊωάννου «Οικονομική μεγέθυνση στην Ελλάδα: Τάσεις και μεσοπρόθεσμες προοπτικές», 2013, σελ. 106-108.

- αντιμετωπίζει και μετριάζει τις σοβαρές επιπτώσεις των οικονομικών και κοινωνικών κρίσεων, όπως είναι η εμφάνιση υψηλών ποσοστών ανεργίας,
- συμβάλλει στη βιώσιμη έξοδο της Ελλάδας από την κρίση,
- ενεργοποιεί και επιδιώκει το σχεδιαζόμενο εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και
- προωθεί διαρθρωτικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις.

Η αξιοποίησή του ως εργαλείο υλοποίησής της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, παράλληλα με τις πολιτικές αύξησης της απασχόλησης και απελευθέρωσης των αγορών θα αποβεί καθοριστική για την ταχεία οικονομική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας.

## Επίλογος

Η περιφερειακή πολιτική αγγίζει όλους τους τομείς δράσης της ΕΕ σε υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο, από τις ευρωπαϊκές μέχρι τις εθνικές περιφέρειες. Η στρατηγική της ΕΕ για την προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης των κρατών μελών και των περιφερειών της, είναι μέρος της πολιτικής συνοχής της, η οποία υλοποιείται από τη συνεργασία εθνικών και περιφερειακών φορέων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στις προτεραιότητες της συγκαταλέγεται η ενισχυμένη βαρύτητα στα αποτελέσματα, μέσω σαφών και μετρήσιμων στόχων που θα εξασφαλίσουν ένα βελτιωμένο επίπεδο λογοδοσίας, η απλούστευση των κανόνων για τα ΕΔΕΤ, η θέσπιση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από τη διοχέτευση της χρηματοδότησης, η προώθηση της κοινωνικής ένταξης, μέσω ολοκληρωμένων έργων στις πόλεις που θα επιδοτούνται από το ΕΤΠΑ και η στήριξη περιθωριοποιημένων κοινοτήτων που θα επιδοτείται από το ΕΚΤ, καθώς και η σύνδεση της πολιτικής συνοχής με την οικονομική μεταρρύθμιση, στο πλαίσιο της όποιας η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αναστείλει τη χρηματοδότηση ενός κράτους που δεν συμμορφώνεται με τους οικονομικούς κανόνες της ΕΕ.

Η ΕΕ και το μέλλον της ευρωπαϊκή ολοκλήρωσης<sup>155</sup> εξαρτάται από την αντιμετώπιση κάποιων σοβαρών θεμάτων που έχουν ενταθεί την τελευταία δεκαετία στους κόλπους της. Τα προβλήματα ασφαλείας που συνδέονται με τα αυξανόμενα μεταναστευτικά και προσφυγικά ρεύματα προς την ευρωπαϊκή ήπειρο και συνεπάγονται πιέσεις εκ μέρους των αιτούντων πολιτικού ασύλου, έχουν ενισχύσει τους φόβους για το ρόλο του εθνικού κράτους, που σε συνδυασμό με την εκχώρηση μεγάλου μέρους της εθνικής κυριαρχίας από τα κράτη μέλη προς την ΕΕ, έχουν δημιουργήσει ένα κλίμα αντιευρωπαϊσμού, το οποίο βαίνει εντεινόμενο, με το BREXIT<sup>156</sup> να αποτελεί σημαντικό πλήγμα για την ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική συνοχή και πρόκληση για την μελλοντική ισορροπία ισχύος της ΕΕ όσον αφορά στο ΑΕΠ της. Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και ειδικά των νέων, ως απόρροια της οικονομικής κρίσης, που εντοπίζονται ειδικά στον ευρωπαϊκό Νότο, η υποχώρηση του κοινωνικού κράτους, η οποία εδράζεται επίσης στην ύφεση που

---

<sup>155</sup> Βλ. P. Taylor «Το αβέβαιο μέλλον της Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωσης», (Επιμ. Ν. Μαραβέγιας), 2010, σελ. 135-137.

<sup>156</sup> Βλ. *Ι. Γκαραβέλα* «Οι προκλήσεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Το Brexit ως αρχή της Ευρωπαϊκής από-ολοκλήρωσης;», Διπλωματική εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Μάιος 2019, σελ. 70-72.

έπληξε την ΕΕ, ο φόβος της τρομοκρατίας, λόγω των αυξημένων τρομοκρατικών χτυπημάτων τα τελευταία χρόνια και η κρίση του πολιτικού συστήματος, ως κρίση αντιπροσώπευσης, σε επίπεδο εθνικών κρατών αλλά και στο επίπεδο της Ένωσης, αποτελούν παράγοντες που ενισχύουν την υποχώρηση της ευρωπαϊκής ιδέας, η οποία γεννήθηκε σε μία εντελώς διαφορετική ιστορική συνθήκη και πλέον αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό από τους ευρωπαίους πολίτες.

Η πολιτική συνοχής για να καταστεί αποτελεσματική οφείλει να λαμβάνει υπόψη της τις υπάρχουσες κοινωνικοοικονομικές συγκυρίες και το κλίμα που επικρατεί στους κόλπους της ΕΕ ώστε να εναρμονίζει τους στόχους της με αυτές και να συμβάλει στην ισόρροπη ανάπτυξη των κρατών μελών και στην περιφερειακή σύγκλισή τους, με την άμβλυνση των σημαντικών αποκλίσεων μεταξύ ευρωπαϊκού Βορρά και Νότου και την αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων που αποτελούν παράγοντες διάσπασης της συνοχής της. Η χρηματοδότηση εθνικών περιφερειακών προγραμμάτων μέσω πόρων των ΕΔΕΤ μπορεί να συμβάλει θετικά στην επίτευξη της περιφερειακής συνοχής εντός των κρατών μελών της και να στηρίξει την εκάστοτε εθνική αναπτυξιακή στρατηγική.

Η σύγκλιση των ελληνικών περιφερειών μπορεί να επιτευχθεί μέσω της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής<sup>157</sup>, η οποία περιλαμβάνει στην ατζέντα της την υλοποίηση 30 εμβληματικών πρωτοβουλιών και θα αποτελέσει το δείκτη απόδοσης του όλου εγχειρήματος. Πρόκειται για:

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης</li> <li>2. την καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας</li> <li>3. την υποστήριξη των νέων επιστημόνων</li> <li>4. το Κράτος Πρόνοιας</li> <li>5. τα σχολικά γεύματα</li> <li>6. τη μεταποίηση</li> <li>7. τη στήριξη της καινοτομίας</li> <li>8. το επιχειρηματικό περιβάλλον</li> <li>9. το ultra-fast broadband<sup>158</sup></li> <li>10. την Κυκλική Οικονομία</li> <li>11. την παραγωγικότητα</li> <li>12. τις εξαγωγές</li> <li>13. την ενέργεια</li> <li>14. το Κτηματολόγιο (ολοκλήρωση της κτηματογράφησης ως το 2021)</li> <li>15. την ψηφιοποίηση των ΚΕΠ (eΚΕΠ)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. την έξυπνη εξοικονόμηση</li> <li>17. την ψηφιακή γεωργία<sup>159</sup></li> <li>18. την επιτάχυνση των επενδύσεων</li> <li>19. τις Ξένες Άμεσες Επενδύσεις</li> <li>20. τις ανταγωνιστικές ΜμΕ</li> <li>21. τη Βιώσιμη Τουριστική Δυναμική</li> <li>22. το ΣΥΖΕΥΞΙΣ II<sup>160</sup></li> <li>23. την ψηφιακή δικαιοσύνη</li> <li>24. την επιτάχυνση έκδοσης σύνταξης</li> <li>25. την εργασία</li> <li>26. το ΑΕΠ<sup>161</sup></li> <li>27. τον αποτελεσματικό Επενδυτικό Προγραμματισμό “2020-2025”</li> <li>28. τους δασικούς χάρτες</li> <li>29. το μετριασμό της κλιματικής αλλαγής<sup>162</sup> και</li> <li>30. την κλιματική προσαρμογή.</li> </ol>
---	--

<sup>157</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 138-141.

<sup>158</sup> Ταχύτητες τουλάχιστον 100Mbps για 2,5 εκατομύρια πολίτες ως το 2023.

<sup>159</sup> Υποστήριξη του 50% της καλλιεργήσιμης έκτασης της χώρας με ψηφιακά μέσα εντός του 2020.

<sup>160</sup> Ενίσχυση της ευρυχωνικής συνδεσιμότητας σε 34.000 δημόσια κτίρια και δημιουργία 375 “public hotspots” εντός του 2021.

<sup>161</sup> Δημιουργία βιώσιμων συνθηκών αύξησης του ΑΕΠ με ετήσιο ρυθμό τουλάχιστον 2,5% από το 2023.

<sup>162</sup> Μείωση των αερίων εκπομπών του θερμοκηπίου κατά 22,6% σε σχέση με τα επίπεδα του 2016 ως το 2030.

Οι πρωτοβουλίες αυτές εξειδικεύονται με μια δέσμη αναπτυξιακών μέτρων<sup>163</sup> στην οποία περιλαμβάνονται η μείωση του ΦΠΑ στους κλάδους της Εστίασης και του Τουρισμού, από 24% σε 13%, η μείωση του ΦΠΑ στην ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο από 13% σε 6%, η στήριξη των συνταξιούχων μέσω της παροχής μόνιμης 13<sup>ης</sup> σύνταξης, η ελάφρυνση της μεσαίας τάξης μέσω της μείωσης έως και κατάργησης της εισφοράς αλληλεγγύης, η ενίσχυση των επενδύσεων μέσω της αύξησης του συντελεστή αποσβέσεων στο 150%, η στήριξη της Νέας Γενιάς, μέσω της δημιουργίας ποιοτικότερων θέσεων εργασίας για τους νέους με επιδότηση των ασφαλιστικών εισφορών, η προώθηση της Συνεταιριστικής Οικονομίας, μέσω της μείωσης του φόρου των συνεταιρισμών στο 10% για όλους τους συνεταιρισμούς, η στήριξη των αγροτών, μέσω έκπτωσης 10% στο φορολογητέο εισόδημα των συνεταιρισμένων αγροτών, η πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, μέσω μείωσης του συντελεστή ΦΠΑ από 13% σε 11% σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες και η σταδιακή μείωση της φορολογίας των επιχειρήσεων από 29% σε 25%.

Παράλληλα όμως με την ευρωπαϊκή και την εθνική περιφερειακή πολιτική στο πλαίσιο της αναπτυξιακής στρατηγικής σε υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο, για τη θεραπεία των προβλημάτων των περιφερειών<sup>164</sup> και την άμβλυνση των μεταξύ τους ανισοτήτων, κρίσιμο ρόλο θα διαδραματίσει η διοικητική μεταρρύθμιση και η βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, η οποία διαχρονικά εμφανίζει πολιτικές εξαρτήσεις, υπονομεύοντας έτσι την περιφερειακή ανάπτυξη, την αύξηση των δεικτών ευημερίας και την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος. Η διασφάλιση του αποκεντρωτικού κεκτημένου, που αποτελεί θεσμική υποχρέωση της Πολιτείας και δικαίωμα των πολιτών της περιφέρειας, αποτελεί παράγοντα ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα του Συντάγματος και συντελεί καθοριστικά στην εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Συνεπώς, απαιτείται μία θεσμική ανασυγκρότηση, υπό την οποία θα επέλθει μείωση του συγκεντρωτισμού της κρατικής διοίκησης, ανανέωση της πολιτικής ζωής της χώρας και δυνατότητα ισόρροπης ανάπτυξης, η οποία θα εξομαλύνει τις περιφερειακές ανισότητες και θα οδηγήσει τελικά στη σύγκλιση της Ελλάδας, ως ευρωπαϊκής περιφέρειας, με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

---

<sup>163</sup> Βλ. Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019, σελ. 142-143.

<sup>164</sup> Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», 2018, τόμος Α', β' έκδ., σελ. 527, 531-532.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **I. Ελληνική:**

*Αλεξιάδη Σ.*, «Το δίλημμα της Περιφερειακής Πολιτικής: Η αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων και η επίτευξη οικονομικής αποτελεσματικότητας στα πλαίσια υποδειγμάτων περιφερειακής κατανομής επενδύσεων», σε «Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης», Τομος III, Αρ.1, 2012.

*Ανδρέου Γ.*, «Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: μια πολιτική σε αναζήτηση ταυτότητας», σε «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος.» Τιμητικός τόμος για τον Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, (Επιμ. Σ. Βέρνυ-Α. Κόντης), 2017.

*Γιαννίτση Τ.*, «Η Ελλάδα και η Ευρώπη των ταχυτήτων», σε «Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση, η Ελλάδα και ο κόσμος. 60 χρόνια από τις Συνθήκες της Ρώμης 1957-2017», (Επιμ. Σ. Ντάλης), 2018.

*Γιώτη-Παπαδάκη Ο.*, «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης», 2010.

*Γκαρβέλα Ι.*, «Οι προκλήσεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Το Brexit ως αρχή της Ευρωπαϊκής από-ολοκλήρωσης;», Διπλωματική εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Πολιτικών Επιστημών, 2019.

*Δεληθέου Β.*, «Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης», 2018.

*Θεοδωρακόπουλου Α.-Καγκάνη Αθ.*, «Το Διαδίκτυο των Πραγμάτων (Internet of Things – IoT) και οι εφαρμογές του», Διπλωματική εργασία, Τμήμα Μηχανικών Πληροφορικής τ.ε. Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Δυτικής Ελλάδας, 2016.

*Κάλλα Γ.*, «Περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη στην Κοινωνία της Πληροφορίας», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης.», (Επιμ. Κ.Ρόντος), 2011.

*Του ίδιου*, «Ολοκληρωμένα Συστήματα Υποστήριξης Περιφερειακής Πολιτικής» , σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης.», (Επιμ. Κ.Ρόντος), 2011.

*Καρβούνη Αντ.*, «Τα ευρωπαϊκά προγράμματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 2008.

*Κοκκίνου Α.*, «Περιφερειακός Σχεδιασμός και Βιώσιμη ανάπτυξη: η μελέτη περίπτωσης των ελληνικών περιφερειών», σε «Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης», Τομος IV, (1), 2013.

*Κωστόπουλου Τρ.*, «Τοπική Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», 2014.

*Λαδιά Χρ.*, «Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 2014.

*Του ίδιου*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα», 2013.

*Του ίδιου*, «Οι Ευρωπαϊκές περιφέρειες σήμερα», 2015.

*Λώλου Σ.*, «Οι ελληνικές περιφέρειες. Οικονομική σύγκλιση και συνοχή», 2009.

*Μεταξά Α.*, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια», σε «Κρατικές ενισχύσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εισαγωγικές παρατηρήσεις για μια επίκαιρη προβληματική», (Επιμ. Π. Γρηγορίου – Α. Μεταξά), 2006.

*Μιχάλαϊνας Ε.-Λαγού Δ.*, «Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Αειφόρος Τουριστική Ανάπτυξη», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης», (Επιμ. Κ. Ρόντος), 2011.

- Μούση Ν.*, «Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, οικονομία, πολιτική», 15<sup>η</sup> έκδοση, 2015.
- Μπαμπαλιούτα Α.-Μητσόπουλου Κ.*, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική στην Ε.Ε.», 2014.
- Μπαμπαλιούτα Α.*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Α', β' έκδ., 2018.
- Του ίδιου*, «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Τόμος Β', β' έκδ., 2019.
- Μπέσιλα-Βήκα Ε.*, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος 1, β' έκδ., 2007.
- Παπαγιάννη Δ.*, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 5η έκδ., 2016.
- Παπαδοπούλου Α.*, «Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα Συντάγματα της “παλαιάς” Ευρώπης», σε «Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001», (Επιμ. Ξ. Κοντιάδης), 2006.
- Παπαδοπούλου Ο.*, «“ Ευρώπη 2020”: Εκπαίδευση και ανθρώπινο κεφάλαιο. Η περίπτωση της Ελλάδας», σε «Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης», Τομος VII, (1), 2016.
- Παπαθανασίου Μ.*, «Η λειτουργία της αιρεσιμότητας στα Προγράμματα δανεισμού του ΔΝΤ», Διπλωματική εργασία, 2017.
- Παπαϊωάννου Σ.*, «Οικονομική μεγέθυνση στην Ελλάδα: Τάσεις και μεσοπρόθεσμες προοπτικές», Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Μελέτες:74, 2013.
- Παρασκευόπουλου Χ.*, «Ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής και εσωτερική αλλαγή στην Ελλάδα», σε «Κατευθύνσεις Προοδευτικής Διακυβέρνησης», (Επιμ. Δ. Ξενάκης), 2009.



Πετράκου Γ./ Ψυχάρη Γ., «Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2016.

Ρομπόκου-Καραγιάννη Αγλ.- Μακρίδη Σ., «Ο ρόλος των ΟΤΑ στην ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας στην μετά-Καλλικράτεια περίοδο», 5<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων «Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το “Μνημόνιο” εποχή», (Επιμ. Α. Μακρυδημήτρης, Ε. Πρεβεδούρου, Χρ.Δετσαρίδης, Μ.Η.Πραβίτα), 28-30 Νοεμβρίου 2013.

Τσάπαλα Φ., «Περιφερειακή ανάλυση του πληθυσμού της Ελλάδας», σε «Θέματα Περιφερειακού Σχεδιασμού και Χωρικής Ανάλυσης: Μέθοδοι, Εργαλεία και Συστήματα υποστήριξης.», (Επιμ. Κ.Ρόντος), 2011.

Χατζηπέτρου Αικ., «Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα και η Πολιτική Συνοχής στο πλαίσιο της Ε' Προγραμματικής Περιόδου: Μοχλός ανάπτυξης ή επιπλέον διεκλυστίνδα στο δρόμο προς τη “σύγκλιση”», τελική εργασία ΕΣΔΔΑ, ΚΒ' Εκπαιδευτική Σειρά, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης, 2014.

## **II. Μεταφρασμένη στην ελληνική γλώσσα από την αλλοδαπή**

Nugent N., «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», γ' έκδοση, (Μετάφραση: Ι. Τσολακίδου), 2012.

Taylor P., «Το αβέβαιο μέλλον της Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωσης», (Μετάφραση: Ξ. Γιαταγάννα), 2010.

## **III. Επίσημα έγγραφα**

COM (2010) 2020 τελικό (3.3.2010)-Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52010DC2020>

COM (2017) 583 τελικό (9.10.2017) – Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

και την Επιτροπή των Περιφερειών «Η περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το μέλλον μας: Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή».

COM (2018) 321 τελικό (2.5.2018) - Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ένας σύγχρονος προϋπολογισμός για μια Ένωση που προστατεύει, ενδυναμώνει και υπερασπίζεται τους πολίτες της, Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027».

Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος Περιφέρειας Ηπείρου, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιφέρειας Ηπείρου, «1<sup>η</sup> Αξιολόγηση Εφαρμογής του ΕΠ Ήπειρος 2014-2020», 6.2018.

Ελλάδα: Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη 2030, Μάιος 2019.

Περιφέρεια Ηπείρου, Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Ηπείρου, «Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ηπείρου 2014-2020», (11.12.2014).

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ, «Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020)», 5.2014.

#### **IV. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ**

<https://www.bluelab.gr/about>

<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/g/greece/GRC.pdf>

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/el/](https://ec.europa.eu/regional_policy/el/)

[https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_el](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_el)

[https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living\\_el#size](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_el#size)

<https://www.espa.gr/el/pages/staticRIS3.aspx>

<https://www.espa.gr/el/Pages/Proclamationsfs.aspx?item=4315>

<https://eur-lex.europa.eu>

<http://www.greece-bulgaria.eu/>

<https://interreg.gr/#Welcome>

<https://www.lawspot.gr/nomika-nea/big-data-megala-dedomena-eyrokoinovoylio-syzita-gia-tis-eykairies-kai-toys-kindynoys>

<https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/41535492-cff8-11e9-b4bf-01aa75ed71a1>

[http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/52253/2\\_Deloitte\\_Manufacturing4.0\\_Workshop\\_Presentation.pdf](http://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/52253/2_Deloitte_Manufacturing4.0_Workshop_Presentation.pdf)

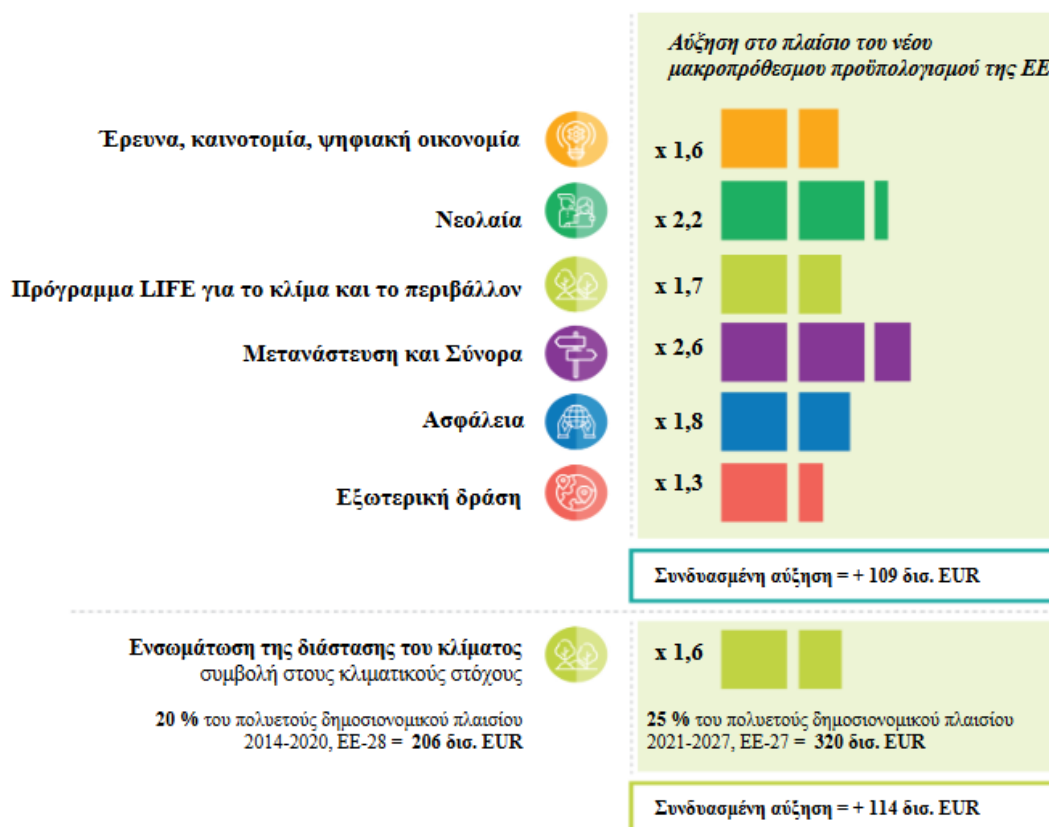
[https://startupgreece.gov.gr/sites/default/files/FAQs\\_0.pdf](https://startupgreece.gov.gr/sites/default/files/FAQs_0.pdf)

<https://unric.org>

## Παράρτημα Ι : Θεματικοί Στόχοι της ΕΕ 2020

Θεματικοί Στόχοι της ΕΕ 2020
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας</li><li>2. Ενίσχυση της πρόσβασης και χρήσης και ποιότητας των ΤΠΕ</li><li>3. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜμΕ, του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ) και της αλιείας και των υδατοκαλλιεργειών (για το ΕΤΘΑ)</li><li>4. Ενίσχυση της μετάβασης προς την οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς</li><li>5. Προώθηση της προσαρμογής στις κλιματικές αλλαγές, της πρόληψης και της διαχείρισης του κινδύνου</li><li>6. Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων</li><li>7. Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και απομάκρυνση των σημείων συμφόρησης σε σημαντικά δίκτυα υποδομών</li><li>8. Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων</li><li>9. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας</li><li>10. Επένδυση στην εκπαίδευση, τις δεξιότητες και στη διά βίου μάθηση</li><li>11. Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.</li></ol>

## Παράρτημα II - Νέες και ενισχυμένες προτεραιότητες για την Ένωση των 27



Σημείωση: Σε σύγκριση με το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 της ΕΕ-27, συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (εκτιμήσεις)

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

### Παράρτημα III: Θεματικοί στόχοι του ΠΕΠ της Περιφέρειας Ηπείρου

Επιλεγμένος θεματικός στόχος	Επιλεγμένη επενδυτική προτεραιότητα	Αιτιολόγηση της επιλογής
01- Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας	1b- Προαγωγή επιχειρηματικών επενδύσεων στην έρευνα και την καινοτομία, ανάπτυξη δεσμών και συνεργειών μεταξύ επιχειρήσεων, κέντρων έρευνας και ανάπτυξης και του τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ιδίως μέσω της προαγωγής επενδύσεων στην ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών, στη μεταφορά τεχνολογίας, στην κοινωνική καινοτομία, στην οικολογική καινοτομία	-Αποτελεί προτεραιότητα της Περιφερειακής Στρατηγικής «Εξυπνης Εξειδίκευσης» ο χαμηλός βαθμός σύνδεσης του ερευνητικού έργου με τις ανάγκες της πραγματικής οικονομίας (επιχειρήσεις) -Ιδιαίτερα χαμηλή συμμετοχή των επιχειρήσεων στην E&A της περιφέρειας
02-Βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών	2b-Ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ, ηλεκτρονικό εμπόριο και αύξηση της ζήτησης για ΤΠΕ 2c-Ενίσχυση των εφαρμογών ΤΠΕ στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της ηλεκτρονικής μάθησης, της ηλεκτρονικής ένταξης, του ηλεκτρονικού πολιτισμού και της ηλεκτρονικής υγείας	-Χαμηλός βαθμός ανάπτυξης και χρήσης εφαρμογών ΤΠΕ για την ανάδειξη του δυναμικού της περιοχής -Χαμηλός βαθμός παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών-εξυπηρέτησης του πολίτη και των επιχειρήσεων από τους Ο.Τ.Α. -Ανάγκη ορθολογικής διαχείρισης πόρων από τους Ο.Τ.Α. στους τομείς ενέργειας, νερού και απορριμμάτων -Ανεπαρκής εκμετάλλευση περιφερειακών δεδομένων στον σχεδιασμό αναπτυξιακής πολιτικής και στη δημιουργία συνθηκών για την ανάπτυξη επιχειρηματικότητας
03-Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ΜμΕ και του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ) και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (για το ΕΓΘΑ)	3a-Προώθηση της επιχειρηματικότητας, ιδίως με την διευκόλυνση της οικονομικής εκμετάλλευσης νέων ιδεών και τη στήριξη της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων μέσω φυτωρίων επιχειρήσεων	-Η ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ΜμΕ αποτελεί τον κύριο μοχλό για την αναστροφή της σημερινής κατάστασης και την ώθηση της περιοχής σε αναπτυξιακή τροχιά -Μικρός αριθμός και παραδοσιακός χαρακτήρας επιχειρήσεων σε σχέση με το σύνολο της χώρας -Ανάγκη αύξησης του ποσοστού απασχόλησης
	3b-Ανάπτυξη και υλοποίηση νέων επιχειρηματικών μοντέλων για ΜμΕ, ιδίως όσον αφορά τη διεθνοποίηση	-Δυσκολία προσαρμογής ΜμΕ στις ανταγωνιστικές συνθήκες -Χαμηλός βαθμός εξωστρέφειας των ΜμΕ -Υστέρηση ενσωμάτωσης καινοτόμων εφαρμογών οργάνωσης και διαχείρισης -Έλλειψη δικτύωσης των επιχειρήσεων σε κλαδικό και διακλαδικό επίπεδο
	3c-Στήριξη της δημιουργίας και της επέκτασης προηγμένων ικανοτήτων για την ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών	-Χαμηλός βαθμός εφαρμογής καινοτομίας και υστέρηση στον σχεδιασμό νέων προϊόντων-υπηρεσιών -Τεχνολογική υστέρηση στην παραγωγική διαδικασία -Υψηλό κόστος παραγωγής
04-Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς	4c-Στήριξη της ενεργειακής απόδοσης, της έξυπνης διαχείρισης της ενέργειας και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ) στις δημόσιες υποδομές, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων κτιρίων και στον τομέα της στέγασης	-Συμβολή στην επίτευξη των εθνικών στόχων για τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας και τη χρήση ΑΠΕ -Υπαρξη υψηλού δυναμικού εξοικονόμησης ενέργειας στον κτιριακό τομέα, καθώς η πλειονότητα των κτιρίων είναι χαμηλής ενεργειακής απόδοσης

		-Συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές οδηγίες (2010/31/ΕΕ, συμμόρφωση για την ενεργειακή απόδοση κτιρίων και 2012/27/ΕΕ για την αποδοτικότητα στη χρήση ενέργειας)
<b>Επιλεγμένος θεματικός στόχος</b>	<b>Επιλεγμένη επενδυτική προτεραιότητα</b>	<b>Αιτιολόγηση της επιλογής</b>
04-Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς	4ε-Προώθηση στρατηγικών χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για όλα τα είδη περιοχών, ιδιαίτερα για τις αστικές περιοχές, συμπεριλαμβανομένης της προώθησης της αειφόρου πολυτροπικής αστικής κινητικότητας και των μέτρων προσαρμογής σχετικά με τον περιορισμό των επιπτώσεων	-Συμβολή στον εθνικό στόχο για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και της κατανάλωσης ενέργειας -Υψηλή συμμετοχή του τομέα των μεταφορών και ιδιαίτερος των οδικών μεταφορών στην κατανάλωση ενέργειας και τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα -Ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη αποτελεσματικών παρεμβάσεων μείωσης του ενεργειακού αποτυπώματος των αστικών μεταφορών
05-Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, πρόληψη και διαχείριση κινδύνων	5b-Προώθηση των επενδύσεων για την αντιμετώπιση ειδικών κινδύνων, εξασφάλιση της ανθεκτικότητας στις καταστροφές και ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης των καταστροφών	-Αυξημένη ανάγκη αντιπλημμυρικής θωράκισης της περιφέρειας -Αυξημένος κίνδυνος εκδήλωσης δασικών πυρκαγιών -Ανάγκη ανάπτυξης επιχειρησιακών δυνατοτήτων του συστήματος πολιτικής προστασίας -Υπαρξη περιοχών υψηλής περιβαλλοντικής αξίας-παράκτιες περιοχές-αστικά κέντρα με υψηλό κίνδυνο επηρεασμού από την κλιματική αλλαγή
06-Διαφύλαξη και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων	6b-Επενδύσεις στον τομέα των υδάτων, ώστε να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του περιβαλλοντικού κεκτημένου της Ένωσης και να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες που έχουν προσδιορισθεί από τα κράτη μέλη για επενδύσεις που υπερβαίνουν τις εν λόγω απαιτήσεις	-Κάλυψη των υποχρεώσεων που απορρέουν από την Οδηγία-πλαίσιο για τα νερά 2000/60 και συγκεκριμένα των ειδικών μέτρων που εντάσσονται στο Σχέδιο Διαχείρισης των Λεκανών Απορροής για την Περιφέρεια -Συμπλήρωση των απαιτούμενων υποδομών για την κάλυψη των υποχρεώσεων της Οδηγίας 91//271, οι οποίες θα χρηματοδοτηθούν κυρίως από το ΕΠ Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη
	6c-Διατήρηση, προστασία, προώθηση και ανάπτυξη της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς	-Η προστασία και διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου και της πολιτιστικής κληρονομιάς αποτελούν ανάγκη και δυνατότητα βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης στη στρατηγική του ΕΣΠΑ 2014-2020
	6d-Προστασία και αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και του εδάφους και προώθηση των υπηρεσιών οικοσυστήματος, μεταξύ άλλων μέσω του δικτύου Natura 2000, και των πράσινων υποδομών	-Μεγάλος αριθμός και σημαντική έκταση προστατευόμενων περιοχών ως προς την έκταση της περιφέρειας -Υποχρεώσεις που απορρέουν από την Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα, το σχετικό Σχέδιο Δράσεων Προτεραιότητας για την περίοδο 2014-2020 (συμπληρωματικά με το Ταμειακό Πρόγραμμα)
	6ε-Ανάληψη δράσης για τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος, την ανάπτυξη των πόλεων, την αναζωογόνηση και την απολύμανση	-Η ολοκλήρωση χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και η βιώσιμη αστική ανάπτυξη εντάσσονται στις προτεραιότητες του ΕΣΠΑ 2014-2020

	των υποβαθμισμένων περιβαλλοντικά εκτάσεων (συμπεριλαμβανομένων των προς ανασυγκρότηση περιοχών), τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και την προώθηση μέτρων για τον περιορισμό του θορύβου	-Συνάφεια με την προτεραιότητα χρηματοδότησης του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 για «Προστασία του περιβάλλοντος-Μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον»
<b>Επιλεγμένος θεματικός στόχος</b>	<b>Επιλεγμένη επενδυτική προτεραιότητα</b>	<b>Αιτιολόγηση της επιλογής</b>
07-Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και της άρσης των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων	7a-Στήριξη ενός πολυτροπικού ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου μεταφορών μέσω επενδύσεων στο δίκτυο ΔΕΔ-Μ	-Ανάγκη ολοκλήρωσης ΔΕΔ-Μ στην περιφέρεια -Συνάφεια με Στρατηγικό Πλαίσιο Επενδύσεων Μεταφορών -Συνάφεια με προτεραιότητες του ΕΣΠΑ 2014-2020 για τα Δίκτυα Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ)
	7b-Ενίσχυση της περιφερειακής κινητικότητας μέσω της σύνδεσης δευτερευόντων και τριτευόντων κόμβων με τις υποδομές ΔΕΔ-Μ, περιλαμβανομένων των πολυτροπικών κόμβων	-Ανάγκη διασύνδεσης των οδικών αξόνων ΔΕΔ-Μ που διέρχονται της περιφέρειας -Ανεπαρκής σύνδεση των αστικών κέντρων και των σημείων τουριστικού ενδιαφέροντος με τα ΔΕΔ-Μ -Παρατηρείται ελλιπής διασύνδεση με τις χώρες της μακροπεριφέρειας Αδριατικής-Ιονίου
	7ε-Βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και της ασφάλειας του εφοδιασμού μέσω της ανάπτυξης έξυπνων συστημάτων διανομής, αποθήκευσης και μεταφοράς ενέργειας και μέσω της ενσωμάτωσης σε αυτά της διανεμόμενης ενέργειας από ΑΠΕ	-Ανάγκη κάλυψης διαπιστωμένων αναγκών ενίσχυσης της ασφάλειας των συστημάτων διανομής και μεταφοράς ενέργειας σε άμεση συνάφεια με τον στόχο του ΕΣΠΑ 2014-2020 για άρση εμποδίων σε βασικές υποδομές δικτύων
08-Προώθηση της διατηρήσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και στήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού	8i-Πρόσβαση των ατόμων που αναζητούν εργασία και των μη ενεργών οικονομικά ατόμων στην απασχόληση, συμπεριλαμβανομένων των μακροχρόνια ανέργων και των ατόμων που βρίσκονται για μεγάλο χρονικό διάστημα εκτός της αγοράς εργασίας, μεταξύ άλλων μέσω τοπικών πρωτοβουλιών για την απασχόληση και της υποστήριξης της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού	-Συμβολή στον εθνικό στόχο της «Ευρώπης 2020» που αναφέρεται στο ΕΜΠ για 70% ποσοστό απασχόλησης (ηλικίες 20-64) για το 2020 -Υψηλά ποσοστά ανεργίας των νέων και ιδιαίτερα των νέων γυναικών -Περαιτέρω επιδείνωση των συνθηκών της αγοράς εργασίας λόγω της οικονομικής ύφεσης -Ραγδαία αύξηση της ανεργίας και μεταναστευτικό ρεύμα, κυρίως νέου επιστημονικού δυναμικού
	8ν-Προσαρμογή των εργαζομένων, των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών στις αλλαγές	-Ανάγκη αναδιάρθρωσης των επιχειρήσεων σε περιβάλλον παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης και αναβάθμισης του εργατικού δυναμικού με νέες δεξιότητες
09-Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης	9a-Επενδύσεις στις υποδομές υγείας και τις κοινωνικές υποδομές που συμβάλλουν στην εθνική, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, μειώνοντας τις ανισότητες όσον αφορά την κατάσταση στον τομέα της υγείας, προωθώντας την κοινωνική ένταξη μέσω βελτίωσης της πρόσβασης σε υπηρεσίες κοινωνικού, πολιτιστικού χαρακτήρα και υπηρεσίες αναψυχής και τη μετάβαση από την ιδρυματική φροντίδα στη φροντίδα της κοινότητας	-Κάλυψη αναγκών επέκτασης και αναβάθμισης των υποδομών και του εξοπλισμού των μονάδων υγείας για ποιοτικότερες υπηρεσίες και μείωση των ανισοτήτων πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας -Ελλείψεις καινοτόμου τεχνολογίας και ειδικών μονάδων με αποτέλεσμα τη μειωμένη ποιότητα και αποτελεσματικότητα των διαγνώσεων -Κάλυψη αναγκών σε υποδομές πρόνοιας και κοινωνικές υποδομές καταπολέμησης της φτώχειας στις ευπαθείς ομάδες
	9b-Παροχή στήριξης για τη φυσική, οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση υποβαθμισμένων κοινοτήτων εντός αστικών και αγροτικών περιοχών	-Κάλυψη αναγκών σε υποδομές διευκόλυνσης της διαβίωσης και κοινόχρηστων χώρων για τους Ρομά που διαβιούν στην περιφέρεια Ηπείρου -Συνάφεια με τον πρώτο γενικό στόχο της Εθνικής Στρατηγικής για την κοινωνική



Επιλεγμένος θεματικός στόχος	Επιλεγμένη επενδυτική προτεραιότητα	Αιτιολόγηση της επιλογής
09-Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης	9i-Ενεργητική ένταξη, μεταξύ άλλων και με σκοπό την προώθηση των ίσων ευκαιριών και της δραστηρίας συμμετοχής και τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης	ένταξη των Ρομά «Εξασφάλιση και εγγύηση του “κατοικείν”» -Κάλυψη αναγκών ενίσχυσης της απασχολησιμότητας ευπαθών ομάδων του πληθυσμού για άρση των εμποδίων που αποκλείουν από την αγορά εργασίας και ενίσχυση της απασχολησιμότητας των γυναικών με τη λειτουργία δομών φροντίδας εξαρτώμενων από αυτές ατόμων
	9ii-Κοινωνικοοικονομική ένταξη περιθωριοποιημένων κοινοτήτων, όπως οι Ρομά	-Υποστήριξη της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης των Ρομά -Υποστήριξη Κοινωνικής Ένταξης και Ενσωμάτωσης Μεταναστών -Συνάφεια με την προτεραιότητα του ΕΣΠΑ 2014-2020 «Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού-Ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση»
	9iii-Καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων και προώθηση των ίσων ευκαιριών	-Κάλυψη αναγκών κοινωνικών ομάδων, όπως η υποστήριξη ατόμων με αναπηρία, γυναικών θυμάτων κακοποίησης -Συνάφεια με τη χρηματοδοτική προτεραιότητα του ΕΣΠΑ 2014-2020 «Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού-Ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση», την Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης και τις προτεραιότητες καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας, κ.λπ.
09-Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης	9iv-Βελτίωση της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτές, βιώσιμες και υψηλής ποιότητας υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης και των κοινωνικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας	-Υψηλά ποσοστά πληθυσμού που ανήκει στις ευπαθείς ομάδες -Αυξημένα ποσοστά ανασφάλιστων πολιτών και πολιτών που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας -Σημαντικός αριθμός ορεινών και απομακρυσμένων περιοχών που δυσχεραίνει την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας
	9v-Προώθηση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας και της επαγγελματικής ενσωμάτωσης σε κοινωνικές επιχειρήσεις και την κοινωνική και αλληλέγγυο οικονομία, ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση στην απασχόληση	-Καλή πρακτική για τη διευκόλυνση πρόσβασης στην απασχόληση ειδικών ομάδων πληθυσμού ειδικά σε περιόδους οικονομικής κρίσης -Αξιοποίηση αποτελεσμάτων προγραμματικής περιόδου 2007-2013 -Συνάφεια με τη χρηματοδοτική προτεραιότητα του ΕΣΠΑ 2014-2020 «Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού-Ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση» και τις επιμέρους προτεραιότητες που αφορούν στην προώθηση της κοινωνικής οικονομίας και των κοινωνικών επιχειρήσεων
	9vi-Στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων	-Συμβολή στον εθνικό στόχο της «Ευρώπη 2020» που αναφέρεται στο ΕΜΠ για 70% ποσοστό απασχόλησης (ηλικίες 20-64) για το 2020 -Υψηλά ποσοστά ανεργίας της περιφέρειας -Ανάγκη bottom-up αντιμετώπισης της ανεργίας με ενεργοποίηση των τοπικών κοινοτήτων της περιφέρειας

Επιλεγμένος θεματικός στόχος	Επιλεγμένη επενδυτική προτεραιότητα	Αιτιολόγηση της επιλογής
10-Επένδυση στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη δια βίου μάθηση	10a-Επενδύσεις στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και τη δια βίου μάθηση με την ανάπτυξη υποδομών κατάρτισης και εκπαίδευσης	-Αντιμετώπιση της ανάγκης για κάλυψη του συνολικού μαθητικού πληθυσμού της περιφέρειας με υποδομές εκπαίδευσης που θα εξασφαλίζουν την ισότιμη και την ποιοτική συμμετοχή στην εκπαίδευση και τη δια βίου μάθηση -Υψηλά ποσοστά συμμετοχής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση -Υψηλά ποσοστά σχολικής διαρροής -Συμμετοχή στον εθνικό στόχο για τη μείωση της σχολικής διαρροής -Χαμηλό ποσοστό συμμετοχής σε προγράμματα δια βίου μάθησης

## Παράρτημα IV: 100 Εμβληματικές Μεταρρυθμίσεις για τη Δίκαιη & Βιώσιμη Ανάπτυξη

Διασφάλιση Δημοσιονομικής Βιωσιμότητας		Υλοποίηση Σχεδίου Δράσης για τη Φαρμακοβιομηχανία	Σε εξέλιξη
<b>Δημοσιονομική Διαχείριση</b>		Ολοκλήρωση της Στρατηγικής για την 4.0	2019
Πλήρης υλοποίηση του Ενιαίου Λογισμικού θησαυροφυλακίου	2021	Ολοκλήρωση του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης	2020
Ολοκλήρωση του νέου Λογιστικού Σχεδίου	2022	Ολοκλήρωση του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας και Θάλασσας	2020
Μείωση-εξάλειψη ληξηρόθεσμων οφελών	2019	<b>Βελτίωση του Επιχειρηματικού και Κανονιστικού Περιβάλλοντος</b>	
<b>Φορολογική Πολιτική – Καταπολέμηση Φοροδιαφυγής</b>		Επέκταση των υπηρεσιών μιας στάσης (e-YMS) σε όλο τον κύκλο ζωής μιας επιχείρησης	2019
Εφαρμογή Στρατηγικού και Επιχειρησιακού Σχεδίου της Α.Α.Δ.Ε	2016-2020	Ολοκλήρωση διαδικασιών απλοποίησης της αδειοδότησης οικονομικών δραστηριοτήτων	2020
Καταπολέμηση λαθρεμπορίου	Σε εξέλιξη	Πλήρης εφαρμογή του νέου συστήματος ελέγχου και εποπτείας της αγοράς	2020
Επίταση της χρήσης ηλεκτρονικών πληρωμών	Τέλος 2022	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Άσκησης Δραστηριοτήτων και Ελέγχων (ΟΠΕ-ΑΔΕ)	2021
Σταδιακή μείωση φορολογίας επιχειρήσεων από 29% (2018) στο 25% (2021)	2019-2022	Καθορισμός φορολογικών κινήτρων για εταιρικούς μετασχηματισμούς (εταιρικό δίκαιο)	2019
Σύσταση Περιουσιολογίου	2019	Εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για το Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ.)	2019
<b>Μεταρρυθμίσεις και Πολιτικές για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη</b>		Doing Business: Έναρξη συνεργασίας με την παγκόσμια τράπεζα για την υλοποίηση παρεμβάσεων σε 10 τομείς για την προώθηση της ευκολίας στο επιχειρείν	2019
<b>Ενίσχυση Παραγωγικότητας, Καινοτομίας και Διαρθρωτικές Ανταγωνιστικότητας</b>		Αναβάθμιση υπηρεσιών καταπολέμησης του παραεμπορίου	2019
Υλοποίηση δράσεων ενίσχυσης της παραγωγικότητας σε 10 τομείς παρέμβασης	2018-2030	Ολοκλήρωση ειδικού χωροταξικού για τη βιομηχανία με ενσωμάτωση του επιχειρησιακού σχεδίου για την ανάπτυξη επιχειρηματικών πάρκων	2021
Υλοποίηση δράσεων, πολιτικών και μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση του επιχειρηματικού και παραγωγικού μετασχηματισμού των ΜμΕ	2023	Σχέδιο εξυγιάνωσης Α.Β.Σ (έναρξη)	Σε εξέλιξη
Έναρξη λειτουργίας δικτύου υποστήριξης Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων	2019	Κτηματολόγιο (Πλήρης λειτουργία οργανισμού και ολοκλήρωση κτηματογράφησης)	2021
Στρατηγική για τις εξαγωγές		Ολοκλήρωση της κύρωσης δασικών χαρτιών στο σύνολο της χώρας	2020
(α) Εφαρμογή εργαλείου προσδιορισμού προϊόντων και αγορών	2020	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων- Πολιτικής και Ποινικής Δικαιοσύνης (ΟΣΔΔΥ-ΠΠ) / (Paperless Trial)	2021
(β) Πλήρης ανάπτυξη help desk εξαγωγών / Εκσυγχρονισμός Enterprise Greece	2021		
(γ) Εθνικό πληροφοριακό σύστημα προώθησης εξαγωγών	2021		
Εφαρμογή νέου πλαισίου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις	2019		
Λειτουργία παρατηρητηρίου Ξένων Άμεσων Επενδύσεων (ΞΑΕ)	2019		
International Capital (TANEO/Mudabela)	Σε εξέλιξη		
Πολιτική προσέλκυσης και υποστήριξης επενδύσεων σε παραγωγές οπτικοακουστικών έργων στην Ελλάδα	Σε εξέλιξη		
Αξιοποίηση ερευνητικού δυναμικού για την παραγωγική ανασυγκρότηση: Πλήρης ανάπτυξη δράσεων ΕΜΔΕΚ για την ανάσχεση του Brain-Drain/Waste	2020		
Ενίσχυση επιχειρηματικής καινοτομίας: Equifund, «Ερευνά-Δημιουργώ-Καινοτομώ», Εμβληματικές Πρωτοβουλίες	Σε εξέλιξη		
Διαμόρφωση Εθνικής Βιομηχανικής Πολιτικής	2019		

Μεταρρυθμίσεις του χωρικού σχεδιασμού (Ολοκλήρωση χωροταξικών πλαισίων [α] Τουρισμός [β] Βιομηχανία [γ] Ορυκτός πλούτος [δ] Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) [ε] Ικθυοκαλλιέργειες	2019 2021 2021 2021 2022
Απεργυγότητα φυσικών προσώπων – νοικοκυριών: Ολοκλήρωση σχεδίου δράσης, με στόχο τον μηδενισμό των χρονιζουσών εκκεμών απόψεων	2021
Ψηφιακή αναβάθμιση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (eKEP)	2022
Ολοκλήρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας και λειτουργία της Εθνικής Πύλης για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας	2022
Πλήρης ψηφιοποίηση της διαδικασίας υλοποίησης προσλήψεων μέσω Α.Σ.Ε.Π	2020
Νέο σύστημα πολυτομέα και επίσημο προγραμματισμού προσλήψεων με ένδειξη Παρατηρητήριο Δημόσιας Διοίκησης και υπηρεσία τεχνικής υποστήριξης φορέων της Δημόσιας Διοίκησης με ένδειξη	Σε εξέλιξη Σε εξέλιξη
<b>Δημιουργία Περισσότερων και Καλύτερων Θέσεων Εργασίας</b>	
Ολοκλήρωση μεταρρύθμισης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης	2020
Καταπόληση της επισφάλειας στην εργασία (νομοσχέδιο)	2019
Εξοικονομημένη υποστήριξη εργαζομένων εργαζομένων και των εργαζομένων στους φθίνοντες κλάδους για την προσαρμογή στις αλλαγές του οικονομικού περιβάλλοντος	2019 - 2021
<b>Ποιτικές και Προσβάσιμες Υποδομές για την Ανάπτυξη</b>	
<b>Υποδομές, Δίκτυα και Ενεργειακά Έργα</b>	
<b>Πολιτικά μεταφορών</b>	
Εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών	2019 - 2037
Ανανέωση του στόλου των λεωφορέων με νέα αντιρρυπαντικές τεχνολογίες (750 λεωφορεία νέας γενιάς)	2020
<b>Ενεργειακή Πολιτική</b>	
Ολοκλήρωση εφαρμογής του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα	2030
Διαγωνιστικές διαδικασίες για την κατασκευή νέων σταθμών ΑΠΕ 2600MW	2020

Αναθεώρηση του αδειοδοτικού πλαισίου για τις ΑΠΕ	2020
Λειτουργία διαδραστικού αγωγού μεταφοράς φυσικού αερίου TAP	2020
Υλοποίηση Ελληνοβουλγαρικού αγωγού μεταφοράς φυσικού αερίου IGB	2020
Έργα διασύνδεσης μη διασυνδεδεμένων νησιών (Κυκλάδες-Δωδεκάνησα) με το Ηπειρωτικό σύστημα	2030
Υλοποίηση αγωγού φυσικού αερίου EASTMED	2025
Πλήρης αντικατάσταση μετρητών ηλεκτρικής ενέργειας με έξυπνους μετρητές	2030
Υλοποίηση υποδομών συμπιεσμένου φυσικού αερίου	2022
Επέκταση δικτύων διανομής φυσικού αερίου στην Αττική, Θεσσαλία, Θεσσαλονίκη και λοιπές περιοχές	2021
Υλοποίηση τερματικού σταθμού υδροποιημένου σταθμού φυσικού αερίου στην Αλεξανδρούπολη	2021
Έργα διασύνδεσης νήσου Κρήτης με το Ηπειρωτικό σύστημα	2022
Υλοποίηση αγωγών φυσικού αερίου Ελλάδας-Ιταλίας-αγωγός POSEIDON	2023
<b>Ψηφιακός μετασχηματισμός</b>	
ΣΥΖΕΥΣΗ II (ολοκλήρωση)	2021
Ultra-fast Broadband (ολοκλήρωση)	2023
Ενιαία Ψηφιακή Πύλη	2022
Σύστημα ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων	2020
Ψηφιακός μετασχηματισμός του Γεωργικού Τομέα	2020
<b>Ανάπτυξη της Αξίας των Περιουσιακών Στοιχείων του Δημοσίου</b>	
Υλοποίηση στρατηγικού σχεδίου της Ελληνικής Εταιρίας Συμμετοχών και Περιουσίας	2018-2022
Εφαρμογή Επενδυτικού Προγράμματος Αξιοποίησης (Asset Development Plan) του ΤΑΙΠΕΔ	Σε εξέλιξη
Πολυδιάστατη αξιοποίηση περιουσιακών Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης/ΟΑΕΔ με όρους δημόσιας αξίας	Σε εξέλιξη

<b>Δίκαιη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη</b>	
<b>Η Αναπτυξιακή Στρατηγική και οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ)</b>	
Υλοποίηση Εθνικού Σχεδίου Εφαρμογής των ΣΒΑ	2030
<b>Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή και Διαχείριση Κινδύνων</b>	
Ολοκλήρωση Περιφερειακών Σχεδίων Προσαρμογής στην Κλιματική Αλλαγή (ΠΕΣΠΚΑ)	2020
Αναθεώρηση, υιοθέτηση και εφαρμογή του νέου Εθνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας	2021
Υλοποίηση στοχευμένων μέτρων για την πρόληψη βασικών πυρκαγιών	2021
Επέκταση λειτουργίας Κέντρων Εκπαίδευσης για την Αειφορία	2020
Λειτουργία Εθνικού Δικτύου Κλιματικής Αλλαγής για τη μελέτη και την έγκυρη ενημέρωση στην αντιμετώπιση ακραίων φυσικών φαινομένων	2020
<b>Πρόωθηση της Κοινωνικής και Κυκλικής Οικονομίας</b>	
Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις: Εισαγωγή πράσινων κριτηρίων σε τουλάχιστον 10 κατηγορίες προϊόντων και υπηρεσιών	2020
Υλοποίηση σχεδίου δράσης για την Κυκλική Οικονομία	2020
Διαμόρφωση και θεσμοθέτηση προεδρικών διαταγμάτων για όλες τις περιοχές του δικτύου Natura 2000	2021
Εφαρμογή του σχεδίου δράσης για την ανάπτυξη του οικόσυστηματος Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας	2017-2023
Υλοποίηση Εθνικής Στρατηγικής για τη Δόση	2018-2038
<b>Ενίσχυση της Περιφερειακής και Αστικής Ανάπτυξης</b>	
Υλοποίηση δράσεων ενίσχυσης αναπτυξιακού ρόλου των Ο.Τ.Α (θεσμική ενίσχυση, χρηματοδότηση, στελέχωση, ψηφιακός μετασχηματισμός)	Σε εξέλιξη
Ενίσχυση επενδύσεων σε Μειονεκτούσες Αναπτυξιακές Περιοχές (Έναρξη)	2019
<b>Νησιωτικότητα</b>	
[α] Επασοσχεδιασμός του χάρτη των ακτοποικιακών μεταφορών	2020
[β] Ανάπτυξη ολοκληρωμένου σχεδίου θαλάσσιων, αεροπορικών και χερσαίων μεταφορών	2020
[γ] Υδατική αυτονομία των εναπομεινάντων άνηδρων νησιών και αδειοδότηση κατασκευής μονάδων αφαλάτωσης	2020
[δ] Μεταφορικό ισοδύναμο (πλήρης ανάπτυξη)	2021

Ψήφισμα νόμου για τις αστικές αναπλάσεις	2019
<b>Νέο Κοινωνικό Κράτος</b>	
Υλοποίηση σχεδίου δράσης για τη συγκόλληση όλων των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης	2020
[α] Ενίσχυση των 241 Κέντρων Κοινότητας με 100 κέντρα στήριξης της οικογένειας και 150 κέντρα ολοκληρωμένης φροντίδας ηλικιωμένων	2020
[β] Διάθεση 150.000 θέσεων σε βρεφονηπιακούς σταθμούς (κόλυψη ζήτησης)	2021
[γ] Επέκταση σε όλα τα δημοτικά σχολεία της χώρας των σχολικών γευμάτων (500.000 παιδιά)	2021
Ολοκλήρωση πλατικού προγράμματος αποϊδρωματοποίησης των παιδιών και των ατόμων με αναπηρίες	2020
Σταδιακή εφαρμογή της διετούς υποχρεωτικής προσχολικής αγωγής	2020
Θεσμοθέτηση νέου συστήματος εισαγωγής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση	2021
Υλοποίηση Εθνικού προγράμματος Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης	2021
Συνεχής βελτίωση λειτουργίας του Δικτύου Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας	Σε εξέλιξη
Εφαρμογή συστήματος κεντροποιημένων προμηθειών υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.)	2021
<b>Χρηματοδότηση της Ανάπτυξης</b>	
Λειτουργία Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας	2019
Νέος Αναπτυξιακός Νόμος (Νέα Καθεστώτα για μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις & τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία)	2019
Υλοποίηση 4 επενδυτικών προγραμμάτων ΤΑΝΕΟ (Fund of Funds)	Σε εξέλιξη
Έναρξη Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ)	2019
Προετοιμασία Νέου Προγραμματικού Περιόδου (2021-2027)	Σε εξέλιξη
Ολοκλήρωση του οδικού χάρτη για τη χαλάρωση και την εξάλειψη των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων	Σε εξέλιξη
Πλήρης εφαρμογή των πολιτικών που στοχεύουν στη μείωση των Μη Εξυπηρετούμενων Δανείων/Ανογημάτων (NPLs/NPES)	2021