



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Από το ΕΣΠΑ 2007-13 στο ΕΣΠΑ 2014-20: εξευρωπαϊσμός και μεταρρυθμίσεις στην περιφερειακή/αναπτυξιακή πολιτική και διακυβέρνηση στην Ελλάδα

ΤΜΗΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

Επιβλέπων

Χρήστος Παρασκευόπουλος

Σπουδάστρια

Χατζηγιάννη Μελπομένη

ΑΘΗΝΑ - 2018

Τίτλος εργασίας:

*«Από το ΕΣΠΑ 2007-13 στο ΕΣΠΑ 2014-20:
εξευρωπαϊσμός και μεταρρυθμίσεις στην
περιφερειακή/αναπτυξιακή πολιτική και διακυβέρνηση
στην Ελλάδα».*

ΕΣΔΔΑ, Χατζηγιάννη Μελομένη ©, 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/12/2018

Υπογραφή

Χατζηγιάννη Μελομένη

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία αναφέρεται σε μία από τις πιο σημαντικές κοινές πολιτικές της Ε.Ε., την περιφερειακή πολιτική, που συνδέεται άρρηκτα με τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού των κρατών-μελών και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Δίνεται έμφαση στα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς, και στη μεταρρύθμιση/μεταστροφή ως προς τους σκοπούς της περιφερειακής/αναπτυξιακής πολιτικής από τα έργα υποδομής στην οικονομία της γνώσης, ως αποτέλεσμα της υιοθέτησης της «Στρατηγικής της Λισαβόνας» στις αρχές της δεκαετίας του 2000. Η μεταβολή αυτή συνοδεύτηκε από την τεχνοκρατική προσέγγιση της αναπτυξιακής πολιτικής τόσο σε επίπεδο προγραμματισμού, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής.

Γίνεται συγκριτική εξέταση του ΕΣΠΑ 2007-2013 και του ΕΣΠΑ 2014-2020, τόσο ως προς τις διαδικασίες σχεδιασμού, όσο και προς τις διαδικασίες υλοποίησης και αξιολόγησης της πολιτικής, και εξετάζονται οι τυχόν επιπτώσεις στο σύστημα διακυβέρνησης/περιφερειακής διοίκησης και στον σχεδιασμό της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής ως αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης/στροφής στην περιφερειακή πολιτική.

Για την εκπόνηση της εργασίας έγινε μελέτη της ελληνικής και διεθνούς βιβλιογραφίας, της ελληνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δεδομένων από τις επίσημες ηλεκτρονικές πηγές ελληνικών και ευρωπαϊκών θεσμών.

Λέξεις κλειδιά: Εξευρωπαϊσμός, ΕΣΠΑ, περιφερειακή πολιτική, πολιτική συνοχής, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, αναπτυξιακή πολιτική.

ABSTRACT

The paper examines regional policy, one of the most important common EU policies, which is inextricably linked to the process of Europeanisation of member states and multilevel governance. Emphasis is placed on the National Strategic Reference Frameworks and on reform in regional/development policy objectives, from infrastructure projects to the knowledge economy as a result of the adoption of the Lisbon Strategy in the early 2000s. The change was accompanied by a technocratic approach to development policy at both planning and implementation level.

A comparative review of the NSRF 2007-2013 and the NSRF 2014-2020 is carried out, both in terms of planning procedures and the procedures for the implementation and evaluation of the policy, as well as the impact on the system of governance/regional administration and the planning of the national development as a result of the reform/shift to regional policy.

For the needs of the paper, Greek and international bibliography was studied, along with the related Greek and European legislation, and data from official electronic sources of the Greek and European institutions.

Key words: Europeanization, NSRF, regional policy, cohesion policy, multilevel governance, development policy

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕγχΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς / Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΘΣ	Θεματικός Στόχος
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΥΠΑΝΑ	Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας
ΥΠΟΙΟ	Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
ΥΠΟΙΑΝ	Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης

Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	11
ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ.....	11
1.1. Το εννοιολογικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού	11
1.1.α. Η προσέγγιση του νέου θεσμισμού και η έννοια της «μάθησης»	12
1.1.β. Οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού.....	14
1.1.γ. Εξευρωπαϊσμός, περιφερειακή πολιτική και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	14
1.2 Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική και η πολιτική συνοχής.....	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	18
Η ΠΟΡΕΙΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	18
2.1 Η προσπάθεια διαμόρφωσης εθνικής περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και ο σταδιακός εξευρωπαϊσμός της.	18
2.2. Η συμβολή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ)	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	21
ΕΣΠΑ 2007-2013: ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΓΝΩΣΗΣ;.....	21
3.1 Εισαγωγή.....	21
3.2 Το νέο πλαίσιο προγραμματισμού της πολιτικής συνοχής.....	21
3.3 Η διαδικασία σχεδιασμού του ΕΣΠΑ 2007-2013.....	23
3.4 Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της προγραμματικής περιόδου 2007-2013.....	24
3.5 Η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ 2007-2013.....	27
3.6 Διαχειριστικό πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013.....	30
3.7 Οι διαστάσεις υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	33
ΕΣΠΑ 2014-2020: Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΟΔΟ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ.....	33
4.1 Εισαγωγή.....	33
4.2 Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»	33
4.3 Η ενσωμάτωση των στόχων της «Ευρώπης 2020» στο ΕΣΠΑ 2014-2020	35
4.4 Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα και η λογική της παρέμβασης	37
4.5 Ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση του ΕΣΠΑ 2014-2020.....	40
4.6 Οι μεταρρυθμίσεις της διαχειριστικής περιόδου 2014-2020	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	45

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΕΣΠΑ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	45
5.1 Η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η συμβολή της στην αναπτυξιακή πολιτική της ελληνικής οικονομίας.	45
5.2 Οι συνέπειες της διαρθρωτικής πολιτικής στη διακυβέρνηση, ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού	50
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	52
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	54

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι ενσωματωμένη στις Συνθήκες από το 1986, έχει ως στόχο την μείωση των αποκλίσεων ανάμεσα στα επίπεδα ανάπτυξης διαφόρων περιφερειών της ΕΕ, ώστε να ενισχυθεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007), για τον λόγο αυτό αποτελεί έμμεσα την κύρια αναδιανεμητική πολιτική της ΕΕ. Η περιφερειακή πολιτική, η οποία αποτελεί ένα σύνολο διαδικασιών προς επίτευξη του σκοπού της συνοχής (Μπαμπαλιούτας & Μητσόπουλος, 2014: 155-156), αναπτύσσεται και λειτουργεί μέσω των ΕΣΠΑ (και παλαιότερα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης), που αποτελούν το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας και υλοποιούνται μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Η εργασία επιχειρεί να αποτυπώσει τις επιπτώσεις της περιφερειακής και αναπτυξιακής πολιτικής στο σύστημα διακυβέρνησης στην Ελλάδα, μέσα από τη συγκριτική μελέτη των ΕΣΠΑ των δύο τελευταίων προγραμματικών περιόδων.

Η εργασία αποτελείται από δύο μέρη και πέντε κεφάλαια. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται το εννοιολογικό πλαίσιο και η πορεία της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής έως το 2006 προκειμένου να κατανοηθεί το περιβάλλον μέσα στο οποίο διαμορφώνονται και εξελίσσεται η περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα.

Παρουσιάζεται η έννοια του εξευρωπαϊσμού ως θεωρητικού υπόβαθρου για την ανάλυση του εξευρωπαϊσμού της περιφερειακής πολιτικής. Παρατίθεται συνοπτικά η προσέγγιση του νέου θεσμισμού και των δικτύων πολιτικής πάνω στα οποία θα βασιστεί η ερμηνεία καθώς και η έννοια της μάθησης ως καθοριστικού παράγοντα για τις αλλαγές που συμβαίνουν στα κράτη-μέλη.

Ακολουθεί συνοπτική παρουσίαση της εξέλιξης πολιτικής συνοχής και της περιφερειακής πολιτικής ως μέρος των πολιτικών της πρώτης έως το 2006, όπου και σταματούν να εφαρμόζονται τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και αντικαθίστανται από τα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς.

Στη συνέχεια εξετάζεται η προσπάθεια σχεδιασμού εθνικής περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και παρακολουθείται η σταδιακή πορεία εξευρωπαϊσμού της μέσω των ΚΠΣ.

Το δεύτερο μέρος αποτελεί τον κύριο κορμό της εργασίας. Ξεκινάει με ένα εισαγωγικό κεφάλαιο που αποτυπώνει την προσπάθεια διαμόρφωσης εθνικής περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και τον ρόλο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, που υπήρξαν ο πρόδρομος των ΕΣΠΑ. Το 3^ο και 4^ο κεφάλαιο παρουσιάζουν το ΕΣΠΑ 2007- 2013 και το ΕΣΠΑ 2014-2020 αντίστοιχα. Κάθε κεφάλαιο ξεκινάει με τις ευρωπαϊκές στρατηγικές που έθεσαν τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής συνοχής, πάνω στις οποίες βασίστηκε στη συνέχεια ο αναπτυξιακός προγραμματισμός των ΕΣΠΑ, της Στρατηγικής της Λισαβόνας και της Στρατηγικής για την Ευρώπη 2020 αντίστοιχα. Στη συνέχεια περιγράφονται οι διαδικασίες σχεδιασμού, εφαρμογής και αξιολόγησης του κάθε προγράμματος, εντοπίζονται τα σημαντικότερα σημεία καθώς και πιθανές αλλαγές σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους.

Με βάση το θεωρητικό και εμπειρικό υλικό που έχει προηγηθεί, στο 5^ο κεφάλαιο, επιχειρείται αποτίμηση της διαρθρωτικής πολιτικής όπως αυτή εκδηλώνεται μέσω των τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της χώρας και τον ρόλο τους στη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής. Εξετάζεται ο ρόλος ενός εθνικού αναπτυξιακού σχεδίου και επιχειρείται να διερευνηθούν οι λόγοι που οι εθνικές επιδόσεις παρουσιάζουν απόκλιση από τους στόχους της περιφερειακής πολιτικής που τίθενται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τέλος, χρησιμοποιώντας ως εργαλεία τις έννοιες του εξευρωπαϊσμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, γίνεται αξιολόγηση των επιπτώσεων σε επίπεδο διακυβέρνησης, δημιουργίας θεσμών και σχέσεων μεταξύ τους. Η εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η επιτυχία ή αποτυχία των ευρωπαϊκών πολιτικών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα των εγχώριων θεσμών για μάθηση και προσαρμογή.

ΜΕΡΟΣ Ι

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1.1. Το εννοιολογικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραματίζει έναν ολοένα σημαντικότερο ρόλο στην πολιτική και οικονομική ζωή των κρατών μελών της. Ο εξευρωπαϊσμός έχει καταστεί ένας δημοφιλής όρος για τη διαδραστική σχέση ανάμεσα στις εξελίξεις στην ΕΕ και εκείνες σε εθνικό επίπεδο και μαζί με την παγκοσμιοποίηση, αποτελεί μια εξωτερική παρέμβαση στα συστήματα διακυβέρνησης των κρατών-μελών.

Πρόκειται για μια πολυδιάστατη έννοια στην οποία κατά τη διάρκεια του χρόνου έχουν δοθεί διαφορετικοί ορισμοί και η οποία παρουσιάζει μια σύνθετη οντολογία. Ερμηνεύεται τόσο ως μια «εκ των άνω» (top-down) διαδικασία που εκπορεύεται από την ΕΕ μέσω νομοθεσίας και δεσμεύσεων και εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη, όσο και μια «εκ των κάτω» (bottom-up) διαδικασία, από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη δεύτερη περίπτωση τα κράτη δεν θεωρούνται παθητικοί δέκτες των ευρωπαϊκών απαιτήσεων· κάποιες αλλαγές είναι δυνατόν να εκκινούν από εγχώριους δρώντες με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να προσπαθούν να επιβάλλουν τα συμφέροντα και τις προτιμήσεις τους στην Ε.Ε.. Για τον Radaelli (2003: 30) ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε:

«Διαδικασίες δόμησης, διάχυσης και θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, μοντέλων πολιτικής, ύφους, πρακτικών, κοινών πεποιθήσεων και νορμών που πρώτα ορίζονται και παγιώνονται κατά τη διαμόρφωση ευρωπαϊκής πολιτικής και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική του εγχώριου λόγου (discourse), των ταυτοτήτων, των πολιτικών δομών και των δημόσιων πολιτικών».

Πρόκειται δηλαδή για μία διαδικασία δύο σταδίων: τη διαμόρφωση των επιταγών σε επίπεδο ευρωπαϊκών πολιτικών και τη μετέπειτα συσσωμάτωσή τους στη λογική των εγχώριων πολιτικών δομών. Σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα, (2003: 33), ο εξευρωπαϊσμός δεν συνεπάγεται αυτομάτως σύγκλιση μεταξύ των κρατών καθώς μπορεί να οδηγήσει και σε απόκλιση, ωστόσο, μπορεί να είναι το αποτέλεσμα της σύγκλισης.

Επιπλέον, ο εξευρωπαϊσμός δεν μπορεί να θεωρηθεί συνώνυμο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης καθώς δεν αφορά μόνο τη δημιουργία νέων πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ. Μετά το τέλος της δεκαετίας του 1990, η περιφερειακή πολιτική αναλύεται υπό το πρίσμα του εξευρωπαϊσμού καθώς ο τελευταίος αποτέλεσε κρίσιμη παράμετρο στη μελέτη της εν λόγω πολιτικής ως ξεκάθαρης περίπτωσης έρευνας, ειδικά σε σχέση με τους υποεθνικούς δρώντες.

1.1.α. Η προσέγγιση του νέου θεσμισμού και η έννοια της «μάθησης»

Οι διαδικασίες προσαρμογής στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού αναλύονται συνήθως υπό το πρίσμα κάποιων από τις τρεις παραλλαγές του «νέου θεσμισμού»: της κοινωνιολογικής, της ορθολογικής, και της ιστορικής. Καθεμία από αυτές υποθέτει ότι οι θεσμοί αποτελούν έναν ανεξάρτητο παράγοντα ο οποίος επηρεάζει την πολιτική συμπεριφορά, ωστόσο, ερμηνεύουν διαφορετικά την ατομική δράση και τη δομή (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010: 59) όπως παρουσιάζεται συνοπτικά παρακάτω:

- *Ορθολογικός θεσμισμός*: υποθέτει ότι δρουν ορθολογικά με βάση σταθερές προτιμήσεις και επιδιώκουν να ικανοποιήσουν τα συμφέροντά τους στον μέγιστο βαθμό. Η συμπεριφορά τους είναι το αποτέλεσμα στρατηγικών υπολογισμών που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, τις υποθέσεις τους για τις αναμενόμενες ενέργειες άλλων δρώντων. Επικεντρώνεται στους τυπικούς θεσμούς.
- *Κοινωνιολογικός θεσμισμός*: βασίζεται στην παραδοχή ότι οι επιλογές των δρώντων διαμορφώνονται από το ευρύτερο πολιτισμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν, με γνώμονα όχι μόνο την αποτελεσματικότητα, αλλά και τη λογική του αρμόζοντος (logic of appropriateness), δηλαδή το ταίριασμα των θεσμών με τις νόρμες και τους άτυπους κανόνες της κοινωνίας.
- *Ιστορικός θεσμισμός*: επικεντρώνεται στη χρονική στιγμή και στον ρυθμό των θεσμικών μεταβολών για να ερμηνεύσει πως οι θεσμοί ανταποκρίνονται στις εξωτερικές πιέσεις για μεταβολές. Η «ιστορική» πλευρά αναφέρεται στην σημασία που δίνει στην «τροχιά εξάρτησης» (path dependence), με τα κατά περίοδο θεσμικά χαρακτηριστικά να καθοδηγούν την εξέλιξη πολιτικών διαδικασιών πάνω σε συγκεκριμένη «τροχιά». Ωστόσο, η συνέχεια αυτών των τροχιών εξάρτησης τέμνεται από «κρίσιμες συγκυρίες» (critical junctures) κατά τις οποίες πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές και η ιστορία αλλάζει πορεία (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010: 58). Οι θεσμοί εκλαμβάνονται ως οι

τυπικές και άτυπες διαδικασίες και νόρμες που βρίσκονται εμπεδωμένες στην οργανωτική δομή της πολιτείας και της πολιτικής οικονομίας.

Σύμφωνα με την ορθολογική και την κοινωνιολογική προσέγγιση του νέου θεσμισμού, καθοριστικό παράγοντα για τις αλλαγές που συμβαίνουν στα κράτη μέλη ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού, αποτελούν οι διαδικασίες μάθησης (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 260, Andreou, 2016). Η έννοια της «μάθησης» αποτελεί μία προσέγγιση στο φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αναφέρεται στη διαδικασία κατά την οποία οι φορείς δράσης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης διαμορφώνουν τις προτιμήσεις τους και αναπροσαρμόζουν τα ενδιαφέροντά τους μέσα σε ένα πολύπλοκο σύστημα αλληλεπιδράσεων. Η μάθηση επιτρέπει τη διαρκή προσαρμογή των συστημάτων διακυβέρνησης στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, μέσα από την κοινή συμμετοχή των φορέων στις διαδικασίες «μάθησης μέσω πράξης» (learning by doing) και «μάθησης μέσα από τις επιτυχίες και αποτυχίες του παρελθόντος» (learning by past successes and failures) (Paraskevoopoulos, 2001: 9).

Η βασική διάκριση μεταξύ των δύο προσεγγίσεων του νέου θεσμισμού, έγκειται στην έννοια της στρατηγικής μάθησης (thin learning) που χρησιμοποιεί η ορθολογική προσέγγιση και της ουσιαστικής μάθησης (thick learning) που χρησιμοποιεί η κοινωνιολογική (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 260, Andreou, 2016). Η στρατηγική μάθηση συνίσταται απλώς στην αναπροσαρμογή των στρατηγικών των δρώντων, προκειμένου αυτοί να επιτύχουν τους αρχικούς τους στόχους σε ένα νέο πλαίσιο, δηλαδή «πως να ξεπεράσεις ένα εμπόδιο χρησιμοποιώντας γνωστές μορφές δράσης με διάφορους ευφυείς τρόπους» (Radaelli, 2003: 38). Η ουσιαστική μάθηση συνεπάγεται την τροποποίηση των αξιών των δρώντων και άρα την αναμόρφωση των προτιμήσεων και των στόχων τους (Bache, 2008: 14).

Μία ακόμα προσέγγιση που θεωρείται ότι μπορεί να εφαρμοστεί σε περισσότερες από μία θεωρίες, είναι η *προσέγγιση των δικτύων*, η οποία συνδέεται άμεσα με την έννοια της διακυβέρνησης και της αυξημένης πολυπλοκότητας των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης και πολιτικής. Η προσέγγιση αυτή εστιάζει στις σχέσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής, στις άτυπες διαστάσεις της δημιουργίας και της άσκησης της καθώς και στην εκμάθηση πολιτικής. (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 111). Όσο η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αναπτύσσεται, ένας διαρκώς αυξανόμενος αριθμός πεδίων πολιτικής μεταφέρεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα πεδία πολιτικής χαρακτηρίζονται από την παρουσία πολλών και διαφορετικών δρώντων που συνενώνονται σε ένα περίπλοκο δίκτυο πολιτικής (Goldsmith, 2003: 116).

Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, η διαδικασία μάθησης θεωρείται ότι επηρεάζεται σημαντικά από το βαθμό αποκέντρωσης της διοικητικής δομής του κράτους, που μπορεί να ενθαρρύνει ή να αποθαρρύνει την εμπέδωση σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των τοπικών φορέων (Παρασκευόπουλος, 2001: 147). Παρόλο που η διαδικασία εξευρωπαϊσμού παίζει αποφασιστικό ρόλο στη μεταρρύθμιση των συστημάτων διακυβέρνησης των κρατών, οι εγχώριοι θεσμοί και ιδιαίτερα κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των εθνικών και υποεθνικών επιπέδων της διακυβέρνησης παίζουν σημαντικό ρόλο και επηρεάζουν την προσαρμογή (Paraskevoopoulos, 2006: 225).

1.1.β. Οι μηχανισμοί του εξευρωπαϊσμού

Ο εξευρωπαϊσμός, πέρα από τον καθορισμό της έννοιας και της χρήσης του όρου, σχετίζεται και με τους μηχανισμούς λειτουργίας του, με τον τρόπο δηλαδή που οι κανόνες και οι διαδικασίες διαχέονται και θεσμοθετούνται. Οι μηχανισμοί αυτοί μπορούν να καταταχθούν σε μία κλίμακα από «σκληρούς» έως «ήπιους» (Λαδή & Νταλάκου, 2016: 253). Στην περίπτωση των σκληρών μηχανισμών, υπάρχει ένα συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο που πρέπει να εισαχθεί σε εθνικό επίπεδο και τα κράτη-μέλη έχουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια στο πως θα εφαρμόσουν την θεσμική αλλαγή. Στους ήπιους μηχανισμούς η ΕΕ λειτουργεί ως πεδίο μεταφοράς πολιτικών και καλών πρακτικών, που δεν επιβάλλονται «εκ των άνω» αλλά που έχουν στόχο να προετοιμάσουν το έδαφος για τις αλλαγές. Ο βαθμός που οι μηχανισμοί θα καταφέρουν να προκαλέσουν ή όχι μεταρρυθμίσεις, εξαρτάται από την «ευκολία του ταιριάσματος» (goodness of fit), δηλαδή τον βαθμό της θεσμικής συμβατότητας μεταξύ εθνικών θεσμών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

Για τις δημόσιες πολιτικές και ειδικότερα για την περιφερειακή πολιτική, ο εξευρωπαϊσμός αντιμετωπίζεται σαν ανεξάρτητη μεταβλητή που επηρεάζει και αμφισβητεί εδραιωμένες δομές στα εθνικά συστήματα διακυβέρνησης και παίζει σημαντικό ρόλο στη διοικητική αναδιάρθρωση και στη διαδικασία αποκέντρωσης βελτιώνοντας τη θεσμική ικανότητα σε υποεθνικό επίπεδο.

1.1.γ. Εξευρωπαϊσμός, περιφερειακή πολιτική και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Τα κράτη αντιμετωπίζουν μια διαρκή εξωτερική πίεση, τόσο εξαιτίας της αυξανόμενης παγκοσμιοποίησης όσο και εξαιτίας των αλλαγών που προέρχονται από τις

ενέργειες της ΕΕ. Οι δομές διακυβέρνησης ενός κράτους αντιμετωπίζουν την επιπρόσθετη πρόκληση της προσαρμογής σε ένα πολυεπίπεδο περιβάλλον διαμόρφωσης πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ιδέα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ΕΕ υποδηλώνει ότι τοπικές, περιφερειακές, εθνικές και υπερεθνικές αρχές αλληλοεπιδρούν με δύο τρόπους: μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης (κάθετη διάσταση) και μεταξύ φορέων και δρώντων στο ίδιο επίπεδο (οριζόντια διάσταση). Παρότι αυτή η περιγραφή δεν αντανακλά επαρκώς την πολλαπλότητα των δομών διακυβέρνησης σε κάθε επίπεδο δημόσιας πολιτικής, το πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης εκλαμβάνεται ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού της δημόσιας πολιτικής (Paraskevoroulos, 2016: 6) ειδικότερα από την ανάπτυξη της περιφερειακής πολιτικής μετά τα τέλη της δεκαετίας του 1980 (Goldsmith, 2003: 112-130).

Η διαδικασία σταδιακού εξευρωπαϊσμού της περιφερειακής πολιτικής μετά την εισαγωγή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) το 1985, την αναμόρφωση των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988 και ιδιαίτερα μετά την ενεργοποίηση των αρχών της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας ως βασικών συνιστωσών του αναδύμενου μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, θεωρείται θεμελιώδους σημασίας για το ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης (Παρασκευόπουλος, 2001: 141).

1.2 Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική και η πολιτική συνοχής

Η πολιτική συνοχής (η οποία αναφέρεται και ως διαρθρωτική πολιτική) και η περιφερειακή πολιτική ως έννοιες χρησιμοποιήθηκαν σε διαφορετικές χρονικές περιόδους εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η συνοχή εισάγεται ως όρος μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), ενώ η περιφερειακή πολιτική δηλώνεται σιωπηρά στις ιδρυτικές συνθήκες του 1957 και υλοποιείται από το 1975, έτος ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Αν και σε αρκετές περιπτώσεις οι δύο έννοιες δεν συμβαδίζουν ως προς την εννοιολογική τους απόδοση, η συνοχή αντιμετωπίζεται ως ο τελικός σκοπός προς επίτευξη, ενώ η περιφερειακή πολιτική ως σύνολο διαδικασιών προς επίτευξη του σκοπού της συνοχής (Μπαμπαλιούτας & Μητσόπουλος, 2014: 155-156).

Η πολιτική συνοχής είναι η κύρια αναδιανεμητική πολιτική της ΕΕ που στοχεύει στη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στα κράτη-μέλη. Τα κύρια χρηματοδοτικά εργαλεία της, τα Διαρθρωτικά Ταμεία στοχεύουν στην προαγωγή της

ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Η πολιτική συνοχής καλύπτει ένα μεγάλο κομμάτι του εδάφους της ΕΕ, αντιστοιχεί περίπου στο ένα τρίτο του ενωσιακού προϋπολογισμού και παραμένει η κύρια πηγή χρηματοδότησης για τις περιφέρειες των παλιών και νέων μελών.

Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας ξεκίνησε αρκετά αργά σε σχέση με άλλες πολιτικές της. Οι ιδρυτικές συνθήκες και κυρίως η Συνθήκη της ΕΟΚ (1957) παρότι αναγνώριζαν το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων δεν περιλάμβαναν ρητά την περιφερειακή ως κοινοτική πολιτική. Οι έμμεσες αναφορές σε διάφορα σημεία στην ιδρυτική συνθήκη της ΕΟΚ,¹ θα αποτελέσουν τη βάση πάνω στην οποία θα στηριχθεί μελλοντικά η οικοδόμηση της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016: 93-94).

Την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων σηματοδοτεί η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) το 1975, που θεωρείται αφετηρία της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας². Οι σημαντικότεροι παράγοντες που συντέλεσαν στη δημιουργία του ΕΤΠΑ ήταν:

- Η προοπτική ίδρυσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) όπως διατυπωνόταν στο Σχέδιο Werner το 1969, η οποία δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με τις υπάρχουσες περιφερειακές ανισότητες, και για την αντιμετώπιση των οποίων ήταν απαραίτητη κάποιας μορφής παρέμβαση.
- Η πρώτη διεύρυνση του 1973 με τρία νέα μέλη (Δανία, Ιρλανδία, Βρετανία) η οποία επιδείνωσε τις περιφερειακές ανισότητες.

Η «Ιβηρική Διεύρυνση» το 1985, οδήγησε σε περαιτέρω αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Οι χώρες του Νότου (Ελλάδα, Ιταλία, Γαλλία) προκειμένου να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό που θα δημιουργούσε η είσοδος των νέων χωρών, πρόβαλαν οικονομικές αξιώσεις ώστε να συναινέσουν στη διεύρυνση. Αποτέλεσμα των διεκδικήσεων ήταν τα *Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα* (ΜΟΠ), μιας επταετούς δέσμης δράσεων, που προέκυψαν κατόπιν συμφωνίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το

¹ Ειδικότερα, στο άρθρο 2 προβάλλεται ως γενικός στόχος η προώθηση μιας αρμονικής, συνεχούς και ισόρροπης ανάπτυξης της οικονομικής δραστηριότητας σε ολόκληρη την Κοινότητα και η μείωση των διαφορών ανάμεσα στις περιφέρειες που είναι λιγότερο αναπτυγμένες, (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016, p. 490) ενώ στο άρθρο 130 γίνεται αναφορά για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής από τα κράτη μέλη αλλά και την ίδια την Κοινότητα (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016: 93)

² Θα μπορούσε, ωστόσο, να υποστηριχθεί ότι η ίδρυση της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της ΕΟΚ το 1968 αποτελεί την πρώτη προσπάθεια δρομολόγησης αυτόνομης περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016: 95)

1985. Τα ΜΟΠ εκτός από τον αντισταθμιστικό τους χαρακτήρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών από την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, προσέβλεπαν επιπλέον στην αναβάθμιση των υποδομών και του παραγωγικού περιβάλλοντος των δικαιούχων κρατών.

Με τα ΜΟΠ θεμελιώνεται η προσέγγιση του πολυετούς προγραμματισμού και η λογική συγκεκριμένης στοχοθεσίας και προτεραιοτήτων μέσω ορισθείσας από πριν δαπάνης (Μπαμπαλιούτας & Μητσόπουλος, 2014, p. 159). Ήταν τα προγράμματα που προετοίμασαν τη νέα περιφερειακή πολιτική, η οποία καθιερώθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) και με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 494)

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), η περιφερειακή πολιτική εισάγεται στις ιδρυτικές συνθήκες μέσω του τίτλου της «οικονομικής και κοινωνικής συνοχής» και αποτελεί πλέον βασική πολιτική της Κοινότητας.

Έως το 1987 η περιφερειακή πολιτική της κοινότητας ενισχύεται διαρκώς, ωστόσο διατηρεί στοιχεία εξωγενούς και συμπληρωματικής παρέμβασης στην εθνική περιφερειακή πολιτική του κάθε κράτους μέλους χωριστά (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016, pp. 492-493). Η αρχή της νέας εποχής, σηματοδοτείται από την υιοθέτηση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 1988 μιας δέσμης προτάσεων για την αναμόρφωση του κοινοτικού δημοσιονομικού συστήματος, γνωστότερης ως «πακέτο Delors» που προέβλεπε τον διπλασιασμό των πιστώσεων για την περιφερειακή πολιτική από το 1988 στο 1992.

Η ανάπτυξη της ευρωπαϊκής διαρθρωτικής πολιτικής έχει ερμηνευτεί και ως μία διαδικασία «έμμεσων αποζημιώσεων» (side payments) στο πλαίσιο μεγάλων διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων, που στοχεύουν στην εξαγορά της συμφωνίας των πιο αδύναμων κρατών-μελών σε άλλους τομείς πολιτικής όπως η οικονομική ολοκλήρωση και η διεύρυνση. Ωστόσο, η αβεβαιότητα σχετικά με τις επιπτώσεις της οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες εξασθενεί το εν λόγω επιχείρημα. Έτσι, η μεγέθυνση του προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων μπορεί να αποδοθεί είτε στην ύπαρξη σημαντικών ιδίων συμφερόντων των ευπορότερων κρατών-μελών από μια ισόρροπη ανάπτυξη μεταξύ των περιφερειών, είτε στην επικράτηση για ισότητα και δικαιοσύνη μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ (Marks, 1992: 194-206).

ΜΕΡΟΣ ΙΙ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΠΟΡΕΙΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 Η προσπάθεια διαμόρφωσης εθνικής περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και ο σταδιακός εξευρωπαϊσμός της.

Η είσοδος της χώρας στην ΕΟΚ/ΕΕ το 1981 συνέπεσε με την άνοδο στην κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, ενός σοσιαλιστικού κόμματος, το οποίο ήρθε στην εξουσία με ένα πρόγραμμα που περιλάμβανε ευρεία αποκέντρωση, διάχυση της εξουσία και συμμετοχής των πολιτών στην διαδικασία δημιουργίας πολιτικής. Στο πρώτο πρόγραμμα διακυβέρνησής του γίνεται αναφορά στον «δημοκρατικό προγραμματισμό», (ο οποίος θεσμοθετείται επίσημα το 1986). Πρόκειται για μία συμμετοχική διαδικασία σύμφωνα με την οποία οι φορείς της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθίστανται φορείς του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ στη λήψη αποφάσεων συμμετέχουν φορείς εκτός της κλασικής διοικητικής ιεραρχίας και επιτροπές αποτελούμενες από εκπροσώπους των κοινωνικών φορέων, με συμβουλευτικό χαρακτήρα. Διαρθρώνεται σε ετήσια και μακροχρόνια αναπτυξιακά προγράμματα. Συνεπώς, η εισαγωγή των ΜΟΠ συνέπεσε με την εθνική προσπάθεια για μεταρρύθμιση της περιφερειακής πολιτικής και έδωσε ώθηση στο μετασχηματισμό των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας, τη δημιουργία νέων θεσμών και νέων – για την Ελλάδα – μορφών συμμετοχής των στη διαδικασία δημιουργίας πολιτικής. (Paraskevoopoulos, 2005: 450).

Εντούτοις, αν και ο «δημοκρατικός προγραμματισμός» φαίνεται μια αποκεντρωμένη διαδικασία, στην πραγματικότητα αποδείχτηκε ιδιαίτερα συγκεντρωτική. Η κεντρική διοίκηση διόριζε απευθείας τους εκπροσώπους του επόμενου διοικητικού βαθμού (περιφερειάρχες) ενώ μέχρι το 1994 διόριζε και τους Νομάρχες. Επίσης, σε δημοσιονομικό επίπεδο λήψη αποφάσεων γινόταν και αυτή σε κεντρικό επίπεδο (διαδικασίες κατάρτισης μεσοχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων, κατανομή προγράμματος δημοσίων επενδύσεων κ.α.) (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 268-270).

Οι διοικητικές οντότητες στην Ελλάδα υπήρξαν για χρόνια ρευστές όπως αποδεικνύεται από την ποικίλη τυπολογία των εδαφικών μονάδων που εφαρμόστηκαν στη χώρα από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους μέχρι πρόσφατα. Μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1980 καθιερώνονται 13 περιφέρειες σε αντιστοιχία με το στατιστικό επίπεδο NUTS 2³ της κοινοτικής ονοματολογίας. Η συγκεκριμένη περιφερειακή δομή ακολούθησε την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα τις τρεις πρώτες προγραμματικές περιόδους (1989-2006) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 263-264).

2.2. Η συμβολή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ)

Από το 1989, οι αναπτυξιακές πρωτοβουλίες του ελληνικού κράτους ενσωματώθηκαν πλήρως στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Οι διαδικασίες δημοκρατικού προγραμματισμού επιβιώνουν μόνο τυπικά, καθώς στην πραγματικότητα λειτουργούν μέσα στα όρια που προδιαγράφονται από τα ΚΠΣ (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 275).

Στο **Α΄ ΚΠΣ (1989-1993)**, η αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδας επικεντρώνεται στη διοχέτευση των κοινοτικών πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε όλη τη χώρα, αντί για μεγάλα που θα δημιουργούσαν τις προϋποθέσεις για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Η περίοδος χαρακτηρίζεται από την διοικητική αδυναμία των νεοπαγών περιφερειακών αρχών να διαχειριστούν τα κοινοτικά κονδύλια σύμφωνα με τους νέους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων, που απαιτούσαν συνεργασία εθνικών και περιφερειακών αρχών καθώς και της Επιτροπής.

Στο **Β΄ ΚΠΣ (1994-1999)**, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση σε μεγάλα έργα υποδομής εθνικού χαρακτήρα και στη σύνδεση της Ελλάδας με άλλες χώρες. Ενισχύεται σημαντικά σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο η υποστήριξη στην έρευνα και στην τεχνολογική ανάπτυξη καθώς και στο περιβάλλον. Επιπρόσθετα, κατόπιν πίεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δημιουργούνται εξειδικευμένοι υποστηρικτικοί θεσμοί για να αντιμετωπιστούν οι θεσμικές ανεπάρκειες του συστήματος.

Το **Γ΄ ΚΠΣ (2000-2006)**, απέβλεπε στο να ενισχύσει την πορεία της Ελλάδας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και σε μία οικονομία βασισμένη στη γνώση, προάγοντας διαρθρωτικές αλλαγές, υψηλότερη παραγωγικότητα και απασχολησιμότητα.

³ Επίπεδα περιφερειοποίησης του ευρωπαϊκού χώρου διαμορφωμένα από τη Eurostat, το οποία τροποποιούνται συνεχώς. Υποδιαιρούνται σε τρία γεωγραφικά επίπεδα, NUTS I, II, III κλιμακούμενα από το μεγαλύτερο προς το μικρότερο.

Ωστόσο, παρά τις προσδοκίες, δόθηκε και πάλι έμφαση σε υποδομές μεταφορών, υποδομές για την υγεία και την κοινωνική φροντίδα καθώς και σε αποχετευτικά δίκτυα, ενώ εισάγονται για πρώτη φορά άξονες σχετικοί με την «ποιότητα ζωής» και την «κοινωνία της πληροφορίας». (Karvounis & Apostolopoulos, 2016: 60-62). Εισάγεται μία σειρά αλλαγών που προέβλεπαν μεγαλύτερη αποκέντρωση της διαδικασίας, καθώς και αυστηρότερες διαδικασίες διαχείρισης, ελέγχου και αξιολόγησης, σύμφωνα με τους κανονισμούς της ΕΕ.

Η ανάπτυξη των υποδομών και ειδικότερα στον τομέα των μεταφορών ως προτεραιότητα της συνολικής αναπτυξιακής της χώρας έως τα μέσα της δεκαετίας του 1990, θεωρείται κρίσιμο επίτευγμα σε μια χώρα όπως την Ελλάδα, της οποίας το χαμηλό επίπεδο φυσικών υποδομών θεωρούνταν για χρόνια από τους σπουδαιότερους παράγοντες της υπανάπτυξης της χώρας και κατ' επέκταση εμπόδιο ανάπτυξης άλλων τομέων της οικονομίας και της κοινωνίας συνολικά. Η ανάπτυξη των υποδομών θεωρήθηκε ως το πρώτο βήμα του εξευρωπαϊσμού της χώρας και προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό άλλων τομέων της οικονομίας. (Paraskevoopoulos, 2005: 223)

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1980 και 1990 πολλές μεταρρυθμίσεις έλαβαν χώρα κυρίως ως αποτέλεσμα των διαδικασιών εξευρωπαϊσμού. Ωστόσο, το συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα και τα ιεραρχικά δίκτυα εξακολουθούν να θεωρούνται κατά την περίοδο αυτή, χαρακτηριστικά άσκησης της δημόσιας πολιτικής και κατ' επέκταση, σημαντικά εμπόδια για τις διαδικασίες μάθησης, προσαρμογής και εξευρωπαϊσμού σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Παρασκευόπουλος, 2001: 160).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΕΣΠΑ 2007-2013: ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΓΝΩΣΗΣ;

3.1 Εισαγωγή

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς αποτελεί τη διάδοχη κατάσταση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Ο στρατηγικός σχεδιασμός για την περιφερειακή ανάπτυξη κατά την περίοδο 2007-2013 διαφοροποιείται από τις προηγούμενες όσον αφορά τη μεγαλύτερη έμφαση στην καινοτομία, στην επιχειρηματικότητα, τη γνώση, την παιδεία και τον πολιτισμό, το περιβάλλον και τη διοικητική ανασυγκρότηση.

Το κεφάλαιο εξετάζει τις θεσμικές αλλαγές και τις αλλαγές στη διαμόρφωση πολιτικής ως αποτέλεσμα της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού. Δίνεται έμφαση στην επίδραση της «Στρατηγικής της Λισαβόνας» στις διαδικασίες προγραμματισμού του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2007-2013 και εξετάζονται οι αλλαγές στο σχεδιασμό πολιτικής έτσι όπως αντανακλώνται στα εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) και στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ).

3.2 Το νέο πλαίσιο προγραμματισμού της πολιτικής συνοχής

Η τέταρτη προγραμματική περίοδος 2007-2013 συνδέθηκε με την αναθεωρημένη **Στρατηγική της Λισαβόνας**, η οποία συνοψίζεται στον στρατηγικό στόχο που τέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας τον Μάρτιο του 2000: να γίνει η ΕΕ μέχρι το 2010 η πιο ανταγωνιστική οικονομία της γνώσης, με βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Επιπρόσθετα, ο παράγοντας που όρισε την κατάρτιση του πολυετούς προγραμματισμού για την περίοδο αυτή ήταν η αύξηση των μελών της ΕΕ από 15 σε 27 μετά το 2007. Η είσοδος χωρικών μονάδων με μικρότερες οικονομικές επιδόσεις σε σύγκριση με την ΕΕ-15 επηρέασε καθοριστικά τη στοχοθεσία της περιφερειακής πολιτικής.

Οι παλαιοί στόχοι των διαρθρωτικών ταμείων και οι κοινοτικές πρωτοβουλίες της περιόδου 2000-2006 έδωσαν τη θέση τους σε μία νέα αρχιτεκτονική της πολιτικής συνοχής η οποία αρθρώνεται σε τρεις στόχους: (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007)

1. *Σύγκλιση*: αφορά την ενθάρρυνση της ανάπτυξης και της απασχόλησης στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Δίνει έμφαση στην καινοτομία και την

κοινωνία της γνώσης, στην ικανότητα προσαρμογής στις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, στην ποιότητα του περιβάλλοντος και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών υπηρεσιών. Αφορά τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη και περιφέρειες και χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής.

2. *Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση*: καλύπτει όλες τις περιοχές της ΕΕ οι οποίες δεν είναι επιλέξιμες για τον στόχο «σύγκλιση». Ο στόχος αυτός αφορά την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και ελκυστικότητας των περιοχών καθώς και της απασχόλησης, προλαμβάνοντας τις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές. Χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ.
3. *Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία*: αποβλέπει στην ενίσχυση της διασυνοριακής, διακρατικής, και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Δρα συμπληρωματικά προς τους άλλους δύο στόχους, εφόσον οι επιλέξιμες περιφέρειες αυτού του στόχου είναι επίσης επιλέξιμες και για έναν από τους άλλους δύο.

Ταυτόχρονα, διαμορφώνονται και τα νέα καθεστώτα επιλεξιμότητας των περιφερειών της ΕΕ για τους δύο πρώτους στόχους:

- Περιφέρειες σύγκλισης: όσες έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ-25.
- Περιφέρειες σταδιακής εξόδου (phase out ή στατιστικής σύγκλισης): με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ-25 αλλά μικρότερο του μέσου όρου της ΕΕ-15
- Περιφέρειες σταδιακής εισόδου (phase in ή φυσικής σύγκλισης): με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ-15 κατά την περίοδο 2000-2006 αλλά μεγαλύτερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ-15 για την περίοδο 2007-2013

Το ΕΣΠΑ εφαρμόζεται στο στόχο «σύγκλιση» και στο στόχο «περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», μπορεί όμως να εφαρμοστεί και στο στόχο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας εφόσον το αποφασίσει ένα κράτος-μέλος.

Στη νέα αυτή πολιτική συνοχής, οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας και το ΕΣΠΑ αποτελούν τα βασικά συστατικά της νέας κανονιστικής ρύθμισης προσδίδοντάς της μια στρατηγική διάσταση. Τα κράτη-μέλη και οι περιφέρειες

καλούνται να μεταφράσουν τις κοινοτικές προτεραιότητες σε εθνικές προτεραιότητες, διατηρώντας τις ιδιαιτερότητές τους. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007)

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε με απόφασή του το Συμβούλιο της ΕΕ (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2006) βάσει πρότασης της Επιτροπής, τα προγράμματα που υποστηρίζονται από την πολιτική συνοχής θα πρέπει να επιδιώκουν τη διάθεση πόρων για τις ακόλουθες τρεις προτεραιότητες:

- βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών μελών, των περιφερειών και των πόλεων μέσω της βελτίωσης της προσβασιμότητας, της εξασφάλισης επαρκών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και της διατήρησης του περιβάλλοντος,
- ενθάρρυνση της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης μέσω των δυνατοτήτων έρευνας και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών, και
- δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας με την προσέλκυση περισσότερων ανθρώπων στην αγορά εργασίας ή την επιχειρηματική δραστηριότητα, τη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και την αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

Στην ίδια απόφαση του Συμβουλίου επισημαίνεται πως η πολιτική της συνοχής θα πρέπει να επικεντρωθεί περισσότερο στη γνώση, στην έρευνα και στην καινοτομία καθώς και στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Κατά συνέπεια, η συνολική χρηματοδοτική προσπάθεια για την ενίσχυση αυτών των τομέων δράσης θα πρέπει να αυξηθεί σημαντικά.

Μετά την ανακοίνωση των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών, κάθε κράτος μέλος καλούνταν να υποβάλλει στην Επιτροπή ένα Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) σε συμφωνία με αυτές, το οποίο θα αποτελούσε σημείο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων. Διαπιστώνεται συνεπώς, μεγαλύτερη διάδραση ανάμεσα στα τρία επίπεδα λήψης αποφάσεων και δράσης: το κοινοτικό, το εθνικό και το επίπεδο υλοποίησης των προγραμμάτων.

3.3 Η διαδικασία σχεδιασμού του ΕΣΠΑ 2007-2013

Αρμόδιο για τον σχεδιασμό του ΕΣΠΑ για την περίοδο 2007-2013 ήταν το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΙΟ), σε συνεργασία με τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία, τις περιφερειακές και τις τοπικές αρχές και σε διαβούλευση με την ΕΕ, στο πλαίσιο της ενδυναμωμένης με την προηγούμενη περίοδο εταιρικής σχέσης.

Η διαδικασία του σχεδιασμού του ΕΣΠΑ ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2004, με την πρώτη εγκύκλιο που απέστειλε το ΥΠΟΙΟ στους φορείς ευθύνης τομεακών και περιφερειακών πολιτικών, σύμφωνα με την οποία προσδιορίζονταν τα επίπεδα και τα όργανα κατάρτισης του ΕΣΠΑ:

Σε πρώτο επίπεδο, η «Διυπουργική Επιτροπή Συντονισμού Χάραξης Πολιτικής Αναπτυξιακού Προγραμματισμού 2007-2013», υπό την προεδρία του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών αποτέλεσε τον κεντρικό συντονιστικό μηχανισμό ο οποίος έθεσε το βασικό πλαίσιο πολιτικής του ΕΣΠΑ και ειδικότερα ζητήματα που έπρεπε να συζητηθούν στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου.

Σε δεύτερο επίπεδο, η Επιτροπή υποστηρίχθηκε σε συνεχή βάση από την «Ομάδα Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού 2007-2013» και την «Επιστημονική-Οργανωτική Γραμματεία Σχεδιασμού του ΕΣΠΑ» του ΥΠΟΙΟ.

Σε ένα τρίτο επίπεδο, οι «Ομάδες Σχεδιασμού Προγραμμάτων Υπουργείων και Περιφερειών» αποτέλεσαν τον σύνδεσμο του Υπουργείου και της Περιφέρειας με την Ομάδα Κατάρτισης και υποστήριξαν την Περιφέρεια/Υπουργείο για τη συμμετοχή τους στον σχεδιασμό του ΕΣΠΑ και των ΕΠ.

Η δεύτερη εγκύκλιος του ΥΠΟΙΟ τον Οκτώβριο του 2004 η οποία απεστάλη σε περισσότερους από 60 φορείς (κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, Υπουργεία, Περιφέρειες κλπ), περιλάμβανε το προγραμματικό πλαίσιο της περιόδου, τα προς διαμόρφωση έγγραφα και τον χρονικό προγραμματισμό εκπόνησής τους, τη μεθοδολογία και τις διαδικασίες για την κατάρτιση των κατευθύνσεων της εθνικής στρατηγικής ανάπτυξης και των τομεακών και περιφερειακών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων.

Στη συνέχεια, διοργανώθηκαν δεκατρία «Περιφερειακά Αναπτυξιακά Συνέδρια» από τις αντίστοιχες Περιφέρειες, με σκοπό την επεξεργασία των αρχικών αναπτυξιακών κατευθύνσεων από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς και τέσσερα «Εθνικά Αναπτυξιακά Συνέδρια».

3.4 Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της προγραμματικής περιόδου 2007-2013

Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός για την περίοδο 2007-2013 βασίστηκε σε συγκεκριμένους στρατηγικούς στόχους και αναπτυξιακούς άξονες που ήταν σύμφωνοι με την συνολική ευρωπαϊκή στρατηγική. Κάθε αρμόδιος φορέας (Υπουργεία, Περιφέρειες) σχεδίασε τα δικά του Αναπτυξιακά Προγράμματα που θα διαμόρφωναν τη βάση για τα ΕΠ.

Η σύνδεση της πολιτικής συνοχής με τους στόχους της «Στρατηγικής της Λισαβόνας», προς μία οικονομική ανάπτυξη μέσω της ανταγωνιστικότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, που έδιναν ώθηση στην καινοτομία, την επιχειρηματικότητα και την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης, όπως περιγράφονταν στις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας, είχαν ως αποτέλεσμα την αλλαγή των διαδικασιών προγραμματισμού για το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης καθώς και των προτεραιοτήτων και της δομής του νέου ΕΣΠΑ. Η νέα διεύρυνση της ΕΕ το 2007, η μεγαλύτερη στην ιστορία της, είχε ως αποτέλεσμα το μειωμένο επίπεδο χρηματοδότησης (περίπου κατά 26%). Εντούτοις, αυτό δεν φαίνεται να ήταν το σημαντικότερο πρόβλημα της τέταρτης προγραμματικής περιόδου, καθώς τα σημαντικά ζητήματα εφαρμογής της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, ήταν ανέκαθεν ο προσανατολισμός της πολιτικής και η χρησιμοποίηση των κοινοτικών κονδυλίων. Κρίσιμη παράμετρος σε αυτή τη διαχειριστική περίοδο καθίσταται ο προσανατολισμός των πολιτικών προτεραιοτήτων προς μία οικονομία της γνώσης. (Paraskevoopoulos, 2008: 131-140).

Η αναπροσαρμογή των αναπτυξιακών στόχων επηρεάστηκε από τη νέα αναπτυξιακή περίοδο που διερχόταν η ελληνική οικονομία, ιδιαίτερα από την πορεία της για μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα στη διεθνή οικονομία. Συνεπώς, τα κρίσιμα σημεία της αναπροσαρμογής της αναπτυξιακής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα ήταν η συνέχιση της διαρθρωτικής αλλαγής στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, της οικονομικής ολοκλήρωσης, της αναδιάρθρωσης και του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.

Το ΕΣΠΑ 2007-2013 ακολουθεί τους στόχους που είχαν τεθεί την προηγούμενη περίοδο, αλλά προσαρμόζεται σε ένα βασικό πλαίσιο στρατηγικής και στόχων που έχουν τεθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι πολιτικές προτεραιότητες, όπως αντανακλώνται στα ΕΠ και στα ΠΕΠ, είναι οι εξής (Paraskevoopoulos, 2008: 135-136):

- Μετατόπιση της εστίασης από τις υποδομές στην επιχειρηματικότητα και στην ανταγωνιστικότητα. Δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην καινοτομία και λιγότερη στις τεχνικές υποδομές, πλην των περιπτώσεων σοβαρών τοπικών προβλημάτων και ολοκλήρωσης εθνικών δικτύων.
- Η σύνδεση των εθνικών και περιφερειακών παρεμβάσεων με τον στόχο της αύξησης της ανταγωνιστικότητας.
- Έμφαση σε μια πιο εξισορροπημένη περιφερειακή ανταγωνιστικότητα, καθώς, παρά το ότι οι αναπτυξιακές διαφορές μεταξύ των ελληνικών περιφερειών είναι

μικρότερες από ότι σε άλλες χώρες, πολλές περιφέρειες αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα, ιδιαίτερα σε σχέση με την παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα.

- Μία σαφή ανάλυση του ρόλου όλων των παρεμβάσεων στην αντιμετώπιση κρίσιμων προκλήσεων όπως οι διευρύνσεις της ΕΕ, ο διεθνής ανταγωνισμός, ο διαπεριφερειακός ανταγωνισμός και η μεταρρύθμιση ευρωπαϊκών πολιτικών (όπως η Κοινή Αγροτική Πολιτική).
- Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση σε τομείς πολιτικής που υπήρξαν «ελλειμματικοί» κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, όπως:
 - ενέργειες σε μακροοικονομικό επίπεδο (για παράδειγμα απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, ιδιωτικοποιήσεις και συγχωνεύσεις, ανάπτυξη ηγετικών εταιριών που είχαν τη δυνατότητα να εισέλθουν στην παγκόσμια αγορά) και
 - στοχευμένες παρεμβάσεις (υποστήριξη ΜΜΕ, δημιουργία διεθνώς ανταγωνιστικών αναπτυξιακών πόλων στις περιφέρειες, την ανάδειξη «άριστων περιοχών» στους τομείς της βιομηχανίας και του τουρισμού και την αναβίωση της εγχώριας αγοράς από τις ΜΜΕ).
- Τη διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης αναπτυξιακής στρατηγικής, που περιλαμβάνει όλες τις τομεακές πολιτικές οι οποίες θα συνδέονταν στις μακροοικονομικές πολιτικές.
- Έμφαση στη συνεργασία διαφορετικών ΕΠ, ΕΠ και Υπουργείων και στη δικτύωση μεταξύ των περιφερειών.
- Επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο για τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας, μέσω της ποιοτικής αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού αφενός και τη διευκόλυνση της πρόσβασης εργασίας αφετέρου (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2007).

Η εθνική αναπτυξιακή στρατηγική της Ελλάδας για αυτή την περίοδο συγκροτείται μέσα στο ΕΣΠΑ σε πέντε θεματικές και τρεις χωρικές προτεραιότητες:

Θεματικές προτεραιότητες:

1. Επένδυση στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας.
2. Κοινωνία της γνώσης και καινοτομία.
3. Απασχόληση και κοινωνική συνοχή.
4. Θεσμικό περιβάλλον.

5. Ελκυστικότητα της Ελλάδας και των Περιφερειών της, ως τόπων επενδύσεων, εργασίας και διαβίωσης.

Χωρικές προτεραιότητες:

1. Η βιώσιμη αστική ανάπτυξη
2. Η ανάπτυξη της υπαίθρου
3. Η διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία

Σε σύγκριση με τα προηγούμενα ΚΠΣ, ο στρατηγικός σχεδιασμός για την περιφερειακή ανάπτυξη κατά την περίοδο 2007-2013 διαφοροποιήθηκε όσον αφορά τη μεγαλύτερη έμφαση στην καινοτομία, στην επιχειρηματικότητα, τη γνώση, την παιδεία και τον πολιτισμό, το περιβάλλον και τη διοικητική ανασυγκρότηση. Στις ταχύτερα αναπτυσσόμενες περιφέρειες δόθηκε έμφαση στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας των δυναμικών κλάδων με την ενίσχυση των υποδομών, των θεσμικών μηχανισμών και των οργανωτικών καινοτομιών που κρίθηκαν αναγκαίες για την περαιτέρω στήριξη της ανάπτυξης. Στις περιφέρειες με μη ικανοποιητικό αναπτυξιακό δυναμισμό, ο σχεδιασμός της πολιτικής για τη νέα περίοδο επικεντρώθηκε σε παρεμβάσεις με ουσιωδέστερο αναπτυξιακό περιεχόμενο με βάση τα πλεονεκτήματα και τις ευκαιρίες που παρουσιάζονταν καθώς και τις εκτιμήσεις της οικονομικής απόδοσης των μέτρων και δράσεων που εντάχθηκαν σε αυτές (Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007: 231)

3.5 Η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ 2007-2013

Η συνολική αναπτυξιακή στρατηγική του ΕΣΠΑ 2007-2013 υλοποιείται μέσω δεκατριών (13) Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ), εκ των οποίων τα οκτώ (8) αφορούν εθνικές τομεακές πολιτικές (στα οποία συμπεριλαμβάνεται και ένα ειδικό πρόγραμμα για την οριζόντια κάλυψη της τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης των υπόλοιπων ΕΠ) και τα πέντε (5) αποτελούν αναπτυξιακά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) για τις Περιφέρειες της χώρας.

Τα εθνικά-τομεακά **Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ)** τα οποία δημιουργούνται σύμφωνα με τους άξονες προτεραιότητας είναι:

1. Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη
2. Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας
3. Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα
4. Ψηφιακή Σύγκλιση

5. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού
6. Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση
7. Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης
8. Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής

Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)

1. Αττικής
2. Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου
3. Κρήτης – Νήσων Αιγαίου
4. Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου – Ιονίων Νήσων
5. Μακεδονίας – Θράκης

Σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, ο αριθμός των ΠΕΠ μειώθηκε από δεκατρία σε πέντε, (χωρίς ωστόσο να έχει μειωθεί ο αριθμός των διοικητικών περιφερειών), προκειμένου να εξορθολογιστεί ο σχεδιασμός, η διαχείριση, ο έλεγχος και η παρακολούθηση του αναπτυξιακού προγραμματισμού της χωρικής τους αρμοδιότητας (Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007: 257). Με τον συγκερασμό των περιφερειών ενισχύθηκε το κριτήριο της επιλεξιμότητας, για τη διευκόλυνση της υπαγωγής όλων των περιφερειών στα κριτήρια επιλεξιμότητας για κοινοτικές ενισχύσεις (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016; 527).

Επίσης, μειώθηκε και ο αριθμός των Τομεακών ΕΠ από έντεκα σε οκτώ. Η μείωση του αριθμού των ΕΠ με συγκέντρωση των παρεμβάσεων που έχουν κοινό στόχο, θα επέφερε εκτός των άλλων, μεγαλύτερη ευελιξία στην υλοποίηση και συνεπώς θα ελαχιστοποιούσε τον κίνδυνο απώλειας πόρων από την εφαρμογή του κανόνα $n+3$ (έως το 2010) και $n+2$ (έως το 2013) (Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007: 238)

Με τους νέους κανονισμούς διαμορφώνονται πιο απαιτητικές συνθήκες σχεδιασμού και εκτέλεσης των κοινοτικών προγραμμάτων. Δίνεται στις χώρες και στις περιφέρειες μεγαλύτερος βαθμός αποκέντρωσης στον προγραμματισμό, οπότε οι περιφέρειες θα πρέπει να έχουν το κατάλληλο επίπεδο οργάνωσης για να μπορέσουν να ανταποκριθούν (Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007: 257).

Μία ακόμα αλλαγή σχετίζεται με την υπαγωγή των περιφερειών στους στόχους. Μέχρι και το Γ΄ΚΠΣ όλες οι περιφέρειες ανήκαν στον στόχο σύγκλιση (πρώην στόχο 1). Στη νέα περίοδο συνεχίζουν να υπάγονται σε αυτόν 8 από αυτές, καθώς διατηρούν επίπεδο ανάπτυξης κάτω του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου, δηλαδή οι περιφέρειες

που θεωρούνται ότι έχουν τον μεγαλύτερο βαθμό προβληματικότητας. Δύο περιφέρειες (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο) εντάσσονται στο καθεστώς σταδιακής εισόδου, ενώ τρεις περιφέρειες (Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία και Αττική), βρίσκονται στην κατηγορία στατιστικής σύγκλισης, δηλαδή ενώ ανήκουν στον (πρώην) στόχο 1, ακολουθούν καθεστώς σταδιακής εξόδου (phasing out).

Στο διάστημα αυτό υλοποιούνται αλλαγές στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας με τη διοικητική μεταρρύθμιση που επέφερε ο ν. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Στο πλαίσιο αυτής της μεταρρύθμισης, η περιφέρεια μετατρέπεται από αποκεντρωμένη βαθμίδα κρατικής διοίκησης σε δεύτερου βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση. Η αλλαγή αυτή δημιουργεί νέα δεδομένα στη δυνατότητά της να διαχειρίζεται και να υλοποιεί αναπτυξιακή προγράμματα. Το ΕΣΠΑ 2007-2013 σχεδιάστηκε με τις προοπτικές των συστάσεων των αιρετών Περιφερειών και θεμελίωσε το πλαίσιο του χωροταξικό σχεδιασμού για την περιφερειακή ανάπτυξη της νέας αρχιτεκτονικής δομής του «Προγράμματος Καλλικράτης». Αν και το «Πρόγραμμα Καλλικράτης αποτελεί μεταγενέστερη θεσμική αλλαγή, αποτέλεσε ζήτημα μέγιστης σημασίας η εναρμόνιση των δύο δράσεων (ΕΣΠΑ και Καλλικράτη) σε επίπεδο αρμοδιοτήτων και διαδικασιών βάσει των κατευθύνσεων της Ε.Ε. (Λαδιάς, 2013: 157-158). Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (σελ.9), οι 13 περιφέρειες διατηρήθηκαν ώστε, μεταξύ άλλων, να μην δημιουργηθούν προβλήματα στην απρόσκοπτη υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων των ΕΣΠΑ, καθώς αυτά αποτελούσαν ζωτική συνθήκη για την οικονομία των περιφερειών της χώρας, ειδικότερα εν μέσω οικονομικής κρίσης.

Το 80% του νέου ΕΣΠΑ κατανέμεται στις Περιφέρειες εκτός Αττικής. Η ενέργεια αυτή σηματοδοτεί την μεγαλύτερη προτεραιότητα στη χρηματοδότηση έργων στην περιφέρεια, καθώς στην Αττική είχαν συγκεντρωθεί σημαντικές υποδομές εξαιτίας των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004.

Μέχρι το Γ΄ ΚΠΣ η περιφερειακή ανάπτυξη αφορούσε έναν αυτοτελή άξονα προτεραιότητας, που συμπεριλάμβανε όλα τα ΠΕΠ, στη νέα περίοδο αυτά διατηρούνται αλλά δεν εντάσσονται σε αυτοτελή άξονα προτεραιότητας. Η αλλαγή αυτή πιθανά οφείλεται στην μεγαλύτερη αναγνώριση ότι η περιφερειακή ανάπτυξη ήταν αποτέλεσμα μιας περισσότερο σύνθετης διαδικασίας η οποία δεν περιοριζόταν μόνο στα ΠΕΠ (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 528).

Τέλος, κάθε νέο ΕΠ χρηματοδοτείται πλέον από ένα μόνο Διαρθρωτικό Ταμείο.

3.6 Διαχειριστικό πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013

Η πρακτική εφαρμογή των στόχων του ΕΣΠΑ απαιτούσε την διαμόρφωση ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του αυστηρότερου κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ. Με βάση τα όσα προβλέπονται στο άρθρο 59 του Γενικού Κανονισμού. Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε με τον ν. 3614/2007 και τις τροποποιήσεις του, αρμόδιοι φορείς ορίζονται:

Για την παρακολούθηση:

- Οι **Επιτροπές Παρακολούθησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων**: κάθε Επιτροπή έχει ως κύρια αποστολή της την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος.
- Η **Διάσκεψη Προέδρων Επιτροπών Παρακολούθησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων**: Πρόκειται για νέο όργανο που έχει ως κύρια αποστολή την παρακολούθηση της εκπλήρωσης των στόχων των διαρθρωτικών Ταμείων και των Προγραμμάτων στο σύνολό τους.

Για τη διαχείριση:

- **Εθνική Αρχή Συντονισμού**: υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Συντονίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των ΕΠ και καθοδηγεί τις Διαχειριστικές Αρχές με κύριο στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας της διενεργηθείσας διαχείρισης και της εφαρμογής των ΕΠ. Είναι ο κύριος συνομιλητής της χώρας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για θέματα του ΕΣΠΑ.
- **Διαχειριστική Αρχή**: έχει την ευθύνη διαχείρισης κάθε ΕΠ του ΕΣΠΑ. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της συγκαταλέγεται η επιλογή των προς χρηματοδότηση πράξεων του κάθε ΕΠ και η διασφάλιση της συμμόρφωσής τους με τους ισχύοντες εθνικούς και κοινοτικούς κανόνες καθ' όλη την περίοδο υλοποίησής τους.
- **Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης**: μπορεί να είναι περισσότεροι του ενός και αναλαμβάνουν την άσκηση μέρους των αρμοδιοτήτων της Διαχειριστικής Αρχής του ΕΠ.
- **Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές**: πρόκειται για τις πρώην Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των «Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Γ' ΚΠΣ. Ενεργούν στο πλαίσιο υλοποίησης του οικείου ΠΕΠ.

Για τη διαχείριση χρηματοδοτικών ροών:

- **Αρχή Πιστοποίησης:** έχει ως σκοπό την εξασφάλιση των χρηματοδοτικών ροών από το Ε.Τ.Π.Α., το Ε.Κ.Τ. και το Ταμείο Συνοχής για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ.

Για τον εξωτερικό έλεγχο:

- **Αρχή Ελέγχου:** έχει την ευθύνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

3.7 Οι διαστάσεις υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013

Η εφαρμογή του ΕΣΠΑ 2007-2013 ξεκίνησε με καθυστέρηση καθώς οι προσπάθειες της ελληνικής διοίκησης να υλοποιήσουν τα προγράμματα της προηγούμενης περιόδου 2000-2006 (που είχαν πάρει παράταση έως το 2009), δημιούργησαν αποκλίσεις από την έγκαιρη εφαρμογή των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013. Η υλοποίηση των προγραμμάτων καθυστέρησε επιπλέον και από τα εμπόδια που δημιούργησε η πολύπλοκη και δυσκίνητη γραφειοκρατία σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης (όπως για παράδειγμα, στις αναθέσεις και πιστοποιήσεις των ενδιάμεσων φορέων και στην έγκριση των προγραμμάτων).

Επιπρόσθετα, εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, το κράτος δεν μπορούσε να συγχρηματοδοτήσει τα προγράμματα, λόγω ανεπάρκειας ρευστότητας. Μετά από παρέμβαση της Επιτροπής που μείωσε τους κρατικούς δείκτες συγχρηματοδότησης για την Ελλάδα, επιταχύνθηκε η υλοποίηση των προγραμμάτων, και απορροφήθηκαν τα κονδύλια. Και σε αυτή την περίοδο, οι υποδομές απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων (Karvounis & Apostolopoulos, 2016: 63-64)

Η προγραμματική διαδικασία για την περίοδο 2007-2013, παρότι διατηρεί αρκετές αναλογίες με τις προγενέστερες περιόδους, παρουσιάζει ταυτόχρονα ποιοτικές διαφορές:

Σε στρατηγικό επίπεδο, η σημαντικότερη διαφοροποίηση συνίσταται στην υποχρέωση των εθνικών κυβερνήσεων να εναρμονίσουν εκ των προτέρων και με μεγαλύτερη ακρίβεια απ' ό,τι στο παρελθόν, τις βασικές προτεραιότητες των νέων συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων με ολόκληρο το πλέγμα των εθνικών και ενωσιακών πολιτικών που συνθέτουν την στρατηγική της Λισαβόνας (Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007: 257)

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, η σημαντικότερη αλλαγή είναι η κατάργηση των ΚΠΣ ως κεντρικού σημείου αναφοράς του εθνικού προγραμματισμού που επί της ουσίας

αποτελούσαν διαχειριστικά μέσα, και η εστίαση της προγραμματικής προσπάθειας στα επιμέρους ΕΠ.

Οι αλλαγές της περιόδου 2007-2013 δεν μεταβάλλουν ριζικά τη θεσμική αρχιτεκτονική της προηγούμενης περιόδου. Αντιθέτως, το αρμόδιο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, σε μία πιθανή προσπάθεια διατήρησης της ηγετικής του θέσης, δεν αλλάζει την προϋπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων. Το νέο διαχειριστικό καθεστώς, επέφερε μεγαλύτερη μείωση της αυτονομίας των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ, ενισχύοντας περαιτέρω τον συγκεντρωτισμό στη χάραξη και στην υλοποίηση της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 282).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΣΠΑ 2014-2010: Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΟΔΟ ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

4.1 Εισαγωγή

Η νέα προγραμματική περίοδος καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από τη στρατηγική για την «Ευρώπη 2020», δηλαδή την αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ για την τρέχουσα δεκαετία. Η στρατηγική αυτή διαμορφώνεται σε ένα περιβάλλον όπου κυριαρχούν η οικονομική κρίση και οι πολιτικές λιτότητας, κυρίως στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου και στις χώρες της αποκαλούμενης περιφέρειας της ΕΕ (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 533). Το ΕΣΠΑ 2014-2020 αποτελεί το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας με τη συνδρομή σημαντικών πόρων που προέρχονται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέσω της υλοποίησής του επιδιώκεται η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών της χώρας που συντέλεσαν στην εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, αλλά και των προβλημάτων, οικονομικών και κοινωνικών, που αυτή δημιούργησε. Ταυτόχρονα, συνδράμει στην επίτευξη των εθνικών στόχων για την Στρατηγική «Ευρώπη 2020».

4.2 Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Η μετάβαση στην προγραμματική περίοδο 2014-2020 γίνεται στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της «Στρατηγικής για την Ευρώπη 2020» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010), η οποία αποτελεί συνέχεια της «Στρατηγικής της Λισαβόνας».

Η Ευρώπη διέρχεται μία περίοδο μετασχηματισμού καθώς η κρίση εξουδετέρωσε πολλά χρόνια οικονομικής και κοινωνικής προόδου και έφερε στην επιφάνεια τις διαρθρωτικές αδυναμίες της Ευρώπης. Η κρίση ανέδειξε τις θεμελιώδεις αδυναμίες της οικονομίας και δυσχέρανε τη διασφάλιση της μελλοντικής οικονομικής ανάπτυξης. Δύο έτη κρίσης εξάλειψαν είκοσι έτη δημοσιονομικής εξυγίανσης. Αν και η έξοδος από την κρίση συνιστούσε άμεση πρόκληση, η αποφυγή της επιστροφής στην προ κρίσης κατάσταση συνιστούσε ακόμα μεγαλύτερη πρόκληση, καθώς η Ευρώπη υστερούσε σε αρκετούς τομείς σε σχέση με την ταχεία πρόοδο που σημειωνόταν σε άλλες χώρες του κόσμου, πριν την κρίση:

- Ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης ήταν διαρθρωτικά χαμηλότερος από τον αντίστοιχο των βασικών της εταίρων, κυρίως εξαιτίας του μεγάλου χάσματος

παραγωγικότητας. Αυτό οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στις διαφορετικές επιχειρηματικές δομές σε συνδυασμό με χαμηλότερα επίπεδα επενδύσεων σε E&A και καινοτομία, ανεπαρκή χρήση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών, απροθυμία ορισμένων τμημάτων των ευρωπαϊκών κοινωνιών να υιοθετήσουν καινοτομίες, φραγμούς στην πρόσβαση στις αγορές και ένα λιγότερο δυναμικό επιχειρηματικό περιβάλλον

- Σημαντικότερα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης απ' ότι σε άλλα μέρη του κόσμου, παρά την πρόοδο που σημειώθηκε.
- Επιτάχυνση της δημογραφικής γήρανσης.

Καθώς οι οικονομίες των κρατών μελών είναι σε μεγάλο βαθμό αλληλένδετες, η κρίση έφερε στο προσκήνιο τους στενούς δεσμούς μεταξύ των εθνικών οικονομιών, κυρίως στη ζώνη του ευρώ. Οι μεταρρυθμίσεις ή η έλλειψη μεταρρυθμίσεων σε μια χώρα επηρεάζει τις επιδόσεις των υπόλοιπων. Οι μεγάλοι περιορισμοί στις δημόσιες δαπάνες εξαιτίας της κρίσης, σε κάποια κράτη, κατέστησαν δυσκολότερη την επαρκή χρηματοδότηση των βασικών υποδομών που έχουν ανάγκη σε τομείς όπως οι μεταφορές και η ενέργεια, όχι μόνο για να αναπτύξουν τις οικονομίες τους, αλλά και για να συμμετάσχουν πλήρως στην εσωτερική αγορά.

Η «Ευρώπη 2020» είναι η αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρώπης και επιδίωξή της είναι η έξοδος από την κρίση και η προετοιμασία της οικονομίας της ΕΕ για την επόμενη δεκαετία, για τον λόγο αυτό όλες οι πολιτικές, τα μέσα και οι νομικές πράξεις, αλλά και τα χρηματοδοτικά όργανα της ΕΕ πρέπει να κινητοποιηθούν προς την επίτευξη των στόχων της εν λόγω στρατηγικής.

Η «Ευρώπη 2020» προτάσσει τρεις προτεραιότητες:

- *Εξυπνη ανάπτυξη*: ανάπτυξη μιας οικονομίας βασιζόμενης στη γνώση και στην καινοτομία
- *Διατηρήσιμη ανάπτυξη*: προώθηση μιας πιο αποδοτικής στη χρήση πόρων, πιο πράσινης και πιο ανταγωνιστικής οικονομίας
- *Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς*: μια οικονομία με υψηλή απασχόληση που θα επιτυγχάνει κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Στη βάση αυτών των προτεραιοτήτων προτείνει πέντε στόχους προς επίτευξη έως το 2020:

- 75% του πληθυσμού 20-64 πρέπει να έχει απασχόληση
- 3% του ΑΕΠ της ΕΕ πρέπει να επενδύεται σε έρευνα και ανάπτυξη
- Οι στόχοι ως προς το κλίμα και την ενέργεια πρέπει να έχουν επιτευχθεί

- Το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα την σχολική εκπαίδευση πρέπει να είναι μικρότερο του 10% και τουλάχιστον 40% των νέων πρέπει να έχει πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- Ο αριθμός των ατόμων που κινδυνεύουν από φτώχεια πρέπει να μειωθεί κατά 20 εκατομμύρια.

4.3 Η ενσωμάτωση των στόχων της «Ευρώπης 2020» στο ΕΣΠΑ 2014-2020

Προκειμένου η στρατηγική «Ευρώπη 2020» να προσαρμοστεί στις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους-μέλους, καθένα από αυτά υιοθετεί τους δικούς του στόχους στους ανωτέρω τομείς.

Οι στόχοι της στρατηγικής μετασχηματίζονται σε εθνικούς στόχους μέσα από τις εξής εμβληματικές πρωτοβουλίες:

«Ένωση καινοτομίας», για τη βελτίωση των συνθηκών-πλαίσιο και της πρόσβασης στη χρηματοδότηση για την έρευνα και καινοτομία ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι καινοτόμες ιδέες θα μπορέσουν να μετατραπούν σε προϊόντα και υπηρεσίες που θα δημιουργήσουν ανάπτυξη και θέσεις εργασίας.

«Νεολαία σε κίνηση», για την ενίσχυση των επιδόσεων των εκπαιδευτικών συστημάτων και τη διευκόλυνση της εισόδου των νέων στην αγορά εργασίας.

«Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη», για την επίσπευση της ανάπτυξης των υπηρεσιών πρόσβασης στο Διαδίκτυο υψηλής ταχύτητας και την άντληση οφελών από μια ψηφιακή ενιαία αγορά για νοικοκυριά και επιχειρήσεις.

«Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους», για την αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από τη χρήση των πόρων, τη στήριξη της μετάβασης σε οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, την αύξηση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τον εκσυγχρονισμό του τομέα των μεταφορών και την ενθάρρυνση της ενεργειακής αποδοτικότητας.

«Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης», για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ιδίως για τις ΜΜΕ, και τη στήριξη της ανάπτυξης μιας ισχυρής και βιώσιμης βιομηχανικής βάσης, ικανής να ασκεί ανταγωνισμό σε παγκόσμιο επίπεδο.

«Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας», για τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας και την παροχή δυνατοτήτων στους πολίτες μέσω της δια βίου ανάπτυξης δεξιοτήτων με σκοπό την αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και την καλύτερη

αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας, μεταξύ άλλων και μέσω της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού.

«Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας», για τη διασφάλιση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, ούτως ώστε να εξαπλωθούν ευρέως τα οφέλη της ανάπτυξης και της απασχόλησης και τα άτομα που ζουν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να αποκτήσουν τα μέσα αξιοπρεπούς διαβίωσης και να συμμετάσχουν ενεργά στην κοινωνία.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, για την επίτευξη αποτελεσμάτων απαιτείται ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση, για τον λόγο αυτό η Ευρώπη 2020 βασίζεται σε δύο πυλώνες:

- Τη θεματική διάρθρωση που συνδυάζει προτεραιότητες και πρωταρχικούς στόχους και
- Την υποβολή εκθέσεων ανά χώρα, που βοηθάει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν τις στρατηγικές τους για την επάνοδο σε διατηρήσιμη ανάπτυξη και διατηρήσιμα δημόσια οικονομικά.

Οι κύριες αναπτυξιακές ανάγκες που καλείται να καλύψει η Ελλάδα κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 μέσω του ΕΣΠΑ αναπτύσσονται σε 11 Θεματικούς Στόχους (ΘΣ).

ΘΣ 1: Ενίσχυση της Έρευνας, της Τεχνολογικής Ανάπτυξης και της Καινοτομίας.

ΘΣ 2: Βελτίωση της πρόσβασης σε Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), της χρήσης και της ποιότητάς τους.

ΘΣ 3: Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) συμπεριλαμβανομένων και αυτών του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ) και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (για το ΕΤΘΑ).

ΘΣ 4: Υποστήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς.

ΘΣ 5: Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της πρόληψης των κινδύνων.

ΘΣ 6: Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικής χρήσης των πόρων.

ΘΣ 7: Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των εμποδίων σε βασικές υποδομές δικτύων.

ΘΣ 8: Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.

ΘΣ 9: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας και κάθε διάκρισης.

ΘΣ 10: Επένδυση στην εκπαίδευση και κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και στη δια βίου μάθηση.

ΘΣ 11: Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημόσιων υπηρεσιών και των φορέων, καθώς και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης.

4.4 Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα και η λογική της παρέμβασης

Με στόχο την επίτευξη ενός καλύτερου συντονισμού μεταξύ πολιτικών που επιδιώκουν συμπληρωματικούς στόχους, προκειμένου να υποστηριχθεί αποτελεσματικά η στρατηγική «Ευρώπη 2020», υιοθετείται ένα γενικό κανονιστικό πλαίσιο με κοινούς κανόνες που καλύπτει και τα πέντε Ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής, ΕΓΤΑΑ, ΕΤΘΑ). Στο πλαίσιο αυτό, βασική διαφοροποίηση της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου από τις προηγούμενες, αποτελεί η εστίαση στα αποτελέσματα ως το κύριο στοιχείο επιτυχίας των παρεμβάσεων των πολιτικών. Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα (result orientation) στη νέα προγραμματική περίοδο βασίζεται σε τρεις πυλώνες (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014a):

- I. σε μία σαφή διατύπωση των στόχων των προγραμμάτων με μια ισχυρή λογική παρέμβασης (intervention logic),
- II. στον καθορισμό των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων για να διασφαλιστεί ότι έχουν εκπληρωθεί όλες οι απαιτήσεις για την αποτελεσματική και αποδοτική χρήση της υποστήριξης της Ένωσης και
- III. στον προσδιορισμό σαφών και μετρήσιμων οροσήμων (milestones) και στόχων (targets) για τη διασφάλιση της επιδιωκόμενης προόδου (πλαίσιο επίδοσης).

Υπό αυτό το πρίσμα, η επίτευξη των στόχων των Ταμείων για την εκπλήρωση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» απαιτεί τη διαμόρφωση στρατηγικών οι οποίες, μέσα από τον προσδιορισμό των προβλημάτων και τη διαμόρφωση κατάλληλων στόχων για την αντιμετώπισή τους, να αντανakλούν την απαραίτητη συνέπεια μεταξύ των θεματικών στόχων που έχουν επιλεγεί, των προτεραιοτήτων και των σχετικών στόχων που έχουν τεθεί. Καθώς σε κάθε περιοχή υπάρχει πληθώρα αναγκών, η επιτυχία κάθε πολιτικής έγκειται στον προσδιορισμό εκείνων των αναγκών που θα πρέπει να ικανοποιηθούν πρωταρχικά και στο καθορισμό συγκεκριμένων στόχων που θα πρέπει να

επιτευχθούν ως αποτέλεσμα της παρέμβασης που επιλέχθηκε ως καταλληλότερη να υλοποιηθεί. Ωστόσο, καθώς η επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων μπορεί να είναι απόρροια μία σειράς παραγόντων, θα πρέπει να επιλεγούν εκείνοι οι οποίοι θα αποτελέσουν και το αντικείμενο της πολιτικής που θα υλοποιηθεί. Κατά συνέπεια η υιοθέτηση μία συγκεκριμένης λογικής στο πλαίσιο προσδιορισμού κάθε παρέμβασης θα οδηγήσει σε μία πιο ξεκάθαρη εικόνα του τι θα επιτευχθεί και με ποιο τρόπο και ως εκ τούτου κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ) θα πρέπει να διέπεται από μία λογική παρέμβασης η οποία να είναι προσανατολισμένη στα αποτελέσματα (result-oriented).

Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα αποτελεί μία από τις σημαντικότερες αρχές της πολιτικής συνοχής και διατυπώνεται για πρώτη φορά στην 5^η Έκθεση της Επιτροπής για την κοινωνική, οικονομική και εδαφική συνοχή (2010).

Η λογική της παρέμβασης ορίζει τα λογικά βήματα που πρέπει να ακολουθηθούν στο σχεδιασμό ενός ΕΠ προκειμένου να δοθεί έμφαση στα αποτελέσματα και να διατυπωθούν καλύτερα οι αναπτυξιακές ανάγκες που προσδιορίστηκαν σε κάθε περιοχή, αποτυπώνεται δε, στα ακόλουθα βήματα: (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014a)

- Αρχικά αναλύονται οι αναπτυξιακές ανάγκες που διαμορφώνουν τη στρατηγική. Στη συνέχεια γίνεται η επιλογή των θεματικών στόχων και των επενδυτικών προτεραιοτήτων που έχουν οριστεί σε επίπεδο ΕΕ
- Οι επενδυτικές προτεραιότητες οδηγούν στη δημιουργία αξόνων προτεραιότητας και τον καθορισμό ειδικών στόχων. Οι τελευταίοι είναι το αποτέλεσμα στο οποίο θα πρέπει να συνεισφέρουν οι επενδυτικές προτεραιότητες μέσα από συγκεκριμένες δράσεις.
- Οι ειδικοί στόχοι οδηγούν στον καθορισμό συγκεκριμένων δεικτών αποτελέσματος (result indicators) και αντίστοιχων τιμών στόχων.
- Οι δράσεις που επιλέγονται προς χρηματοδότηση οδηγούν στον ορισμό συγκεκριμένων δεικτών εκροών (output indicators) και αντίστοιχα στον καθορισμό συγκεκριμένων τιμών στόχων

Το πλαίσιο επίδοσης αποτελεί ένα εργαλείο που έχει ως στόχο τη διασφάλιση της επίτευξης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων.

Η λογική της παρέμβασης είναι το θεωρητικό πλαίσιο που συνδέει τις εκροές, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις στα προγράμματα. Η έννοια του *αποτελέσματος* αναφέρεται στο τι επιδιώκει να επιτύχει ή να μεταβάλλει κάθε άξονας προτεραιότητας και κάθε επενδυτική προτεραιότητα σε κάθε περιφέρεια ή ομάδα-στόχο. Το αποτέλεσμα

μπορεί να ποσοτικοποιείται με δείκτες αποτελέσματος. Ο *δείκτης αποτελέσματος* είναι μία μεταβλητή που εκφράζει την αλλαγή σε μια περιοχή ή τομέα, που προκαλείται ως αποτέλεσμα της επιλεγείσας πολιτικής αλλά και άλλων παραγόντων. Η *επίπτωση* αφορά στην αλλαγή του αποτελέσματος που μπορεί να αποδοθεί σε μία παρέμβαση με αξιόπιστο τρόπο, καθώς η αλλαγή σε ένα δείκτη μπορεί να οφείλεται τόσο στη συνεισφορά μιας παρέμβασης όσο και στη συνεισφορά άλλων παραγόντων. Η προσπάθεια αυτής της διάκρισης γίνεται στο πλαίσιο της αξιολόγησης. *Εκροές* θεωρούνται τα άμεσα προϊόντα των δράσεων των προγραμμάτων και οι *δείκτες εκροών* είναι αυτοί που αποτιμούν το προϊόν που παράγεται ευθέως από μία πράξη και σχετίζεται άμεσα με τις δράσεις που υλοποιούνται (Ζησοπούλου, et al., 2017: 10-11).

Με βάση τα παραπάνω, κάθε ΕΠ περιλαμβάνει μία στρατηγική η οποία αποτυπώνεται με:

- Επενδυτικές προτεραιότητες ανά Θεματικό Στόχο
- Ειδικούς Στόχους ανά Επενδυτική Προτεραιότητα
- Δείκτες αποτελεσμάτων ανά Ειδικό Στόχο
- Δείκτες εκροών που συνδέονται με τις χρηματοδοτούμενες δράσεις ανά Επενδυτική Προτεραιότητα.

Οι 11 Θεματικοί Στόχοι εξειδικεύονται σε επενδυτικές προτεραιότητες για κάθε ΕΔΕΤ, το οποίο υποστηρίζει ορισμένους από αυτούς.

Οι **εκ των προτέρων αιρεσιμότητες** αποτελούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την υποστήριξη από τα ΕΔΕΤ και εφαρμόζονται σε όλα τα προγράμματα του ΕΣΠΑ. Το σύνολο των αιρεσιμοτήτων είναι 41. Από αυτές, οι 7 είναι γενικές και σχετίζονται με οριζόντια θέματα της εφαρμογής των προγραμμάτων, και 34 θεματικές που σχετίζονται με τους θεματικούς στόχους και διακρίνονται με βάση το Ταμείο. Αδυναμία εκπλήρωσης των αιρεσιμοτήτων μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την αναστολή της χρηματοδότησης.

Σημαντική αλλαγή του ΕΣΠΑ 2014-2020 συνιστά η προσπάθεια παρεμβάσεων σε επίπεδο μικροπεριφέρειας μέσω του εργαλείου της Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης που αφορά τρεις τύπους παρεμβάσεων οι οποίοι είναι:

- ✓ Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ)
- ✓ Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση (ΟΧΕ)
- ✓ Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ)

Οι τύποι αυτών των παρεμβάσεων στοχεύουν στην αντιμετώπιση των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων μέσω της ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού των συγκεκριμένων περιοχών.

4.5 Ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση του ΕΣΠΑ 2014-2020⁴

Σε κεντρικό επίπεδο, ο συντονισμός και η κατάρτιση του ΕΣΠΑ αποτελούν αρμοδιότητα του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης (ΥΠΟΙΑΝ) και συγκεκριμένα της Εθνικής Αρχής Συντονισμού/Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ). Η κατάρτιση των τομεακών ΕΠ έγινε από τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία κάθε φορά και η κατάρτιση των ΠΕΠ έγινε από τις Περιφερειακές Αρχές. Και στις δύο περιπτώσεις ιδιαίτερος ήταν ο ρόλος των Διαχειριστικών Αρχών. Για τις ανάγκες κατάρτισης των νέων ΕΠ δημιουργήθηκαν Ομάδες Σχεδιασμού Προγράμματος από τα υπουργεία και τις περιφέρειες.

Η διαδικασία σχεδιασμού ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2012 με την 1^η Εγκύκλιο που απέστειλε το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και συγκεκριμένα η ΕΥΣΣΑ. Με την εγκύκλιο ενημερώνονταν όλοι οι αρμόδιοι φορείς σχεδιασμού για το υπό διαπραγμάτευση προτεινόμενο νέο πλαίσιο της επερχόμενης προγραμματικής περιόδου ώστε να προετοιμαστούν για τη διαμόρφωση του σχεδιασμού, και τους ζητήθηκε να διατυπώσουν προτάσεις στρατηγικής και προτεραιότητες σε εθνικό, τομεακό και περιφερειακό επίπεδο, ώστε να διαμορφωθούν οι γενικές κατευθύνσεις αναπτυξιακής πολιτικής.

Με τη 2^η Εγκύκλιο τον Μάρτιο του 2013 προσδιορίστηκαν οι Γενικές Κατευθύνσεις Εθνικής Αναπτυξιακής Πολιτικής της χώρας για την περίοδο 2014-2020 οι οποίες προέκυψαν κατόπιν επεξεργασίας των προτάσεων που είχαν υποβάλλει οι φορείς στο πλαίσιο της πρώτης εγκυκλίου. Επιπρόσθετα, έγινε γνωστό το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο και ο χρονικός προγραμματισμός υποβολής του ΕΣΠΑ και των ΕΠ.

⁴ Το ΕΣΠΑ 2014-2020 υλοποιείται μέσα από θεσμοθετημένες διαδικασίες διαχείρισης, ελέγχου και εφαρμογής, οι οποίες ρυθμίζονται από το Νόμο 4314/2014 (ΦΕΚ 265/Α/23.12.2014 - Μέρος Ι & ΙΙ) σύμφωνα με τις απαιτήσεις του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 1303/2013.

Στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και με βάση την αρχή της εταιρικής σχέσης που αποτελούν βασικές συνιστώσες της πολιτικής συνοχής, για κάθε ΕΠ/ΠΕΠ κάθε κράτος-μέλος πρέπει να οργανώσει εταιρική σχέση με τους ακόλουθους εταίρους, σύμφωνα με τον Κανονισμό 1303/2013:

- Τις αρμόδιες περιφερειακές, τοπικές, αστικές και άλλες δημόσιες αρχές
- Τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους
- Φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών όπως για παράδειγμα περιβαλλοντικοί εταίροι, μη κυβερνητικές οργανώσεις, φορείς που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας και της εξάλειψης των διακρίσεων κ.α.

Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας το κάθε κράτος-μέλος πρέπει να προσδιορίσει με διαφανείς διαδικασίες σχετικό κατάλογο φορέων που θα περιλαμβάνονται στο ΕΠ οι οποίοι θα πρέπει να εμπλακούν ενεργά καθ' όλη τη διάρκεια προετοιμασίας και εφαρμογής των ΕΠ καθώς και στις Επιτροπές Παρακολούθησης.⁵

Αρχές διαχείρισης και ελέγχου:

- **Διαχειριστική Αρχή:** ορίζεται για κάθε ΕΠ και έχει ως κύρια ευθύνη τη διαχείρισή του σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης όπως αυτή ισχύει με βάση το νομοθετικό πλαίσιο κάθε κράτους.
- **Αρχή Πιστοποίησης:** ορίζεται για το σύνολο των ΕΠ και είναι υπεύθυνη μεταξύ άλλων για την κατάρτιση των λογαριασμών και την πιστοποίηση ότι αυτοί είναι πλήρεις, ακριβείς και αληθείς και οι δαπάνες σύμφωνες με τους ενωσιακούς κανόνες, την κατάρτιση και υποβολή στην Επιτροπή αιτήσεων πληρωμής κ.α.
- **Αρχή Ελέγχου:** ορίζεται για το σύνολο των ΕΠ και διασφαλίζει τη διενέργεια λογιστικών ελέγχων, σχετικά με τη λειτουργία του Συστήματος Διαχείρισης και ελέγχου του οικείου ΕΠ.
- **Ενδιάμεσοι Φορείς:** τους ανατίθεται η διαχείριση μέρους ενός ΕΠ ή συγκεκριμένα καθήκοντα της Διαχειριστικής Αρχής υπό την ευθύνη της.

⁵ Για τον ενδεικτικό κατάλογο των φορέων που συμμετείχαν στη διαβούλευση στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, βλ. το έγγραφο για το «Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2010» σελ. 181-187

Αρμόδιες αρχές και δομές για τον συντονισμό του σχεδιασμού και της εφαρμογής των ΕΠ:

- **Εθνική Αρχή Συντονισμού:** είναι η αρχή που ασκεί καθήκοντα συνδέσμου και παρέχει πληροφορίες στην Επιτροπή εκπροσωπώντας τη χώρα, συντονίζει τις δραστηριότητες των άλλων των άλλων αρχών και δομών και προωθεί την εφαρμογή του ενωσιακού και του εναρμονισμένου εθνικού δικαίου. Αποτελεί επιτελική υπηρεσία επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου.
- **Οι επιτελικές δομές των Υπουργείων:** σε κάθε Υπουργείο δύναται να συνιστάται Ειδική Υπηρεσία με την ονομασία «Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ» στην οποία προστίθεται η ονομασία κάθε Υπουργείου. Η εν λόγω υπηρεσία έχει ως αποστολή την υποστήριξη του Υπουργείου και των φορέων που εποπτεύονται από αυτό στην αποτύπωση, ιεράρχηση και εξειδίκευση των αναγκών στο σύνολο των τομέων πολιτικής του και την ενίσχυση της διοικητικής του ικανότητας σε σχέση με τα ΕΠ του ΕΣΠΑ.

Η παρακολούθηση της υλοποίησης

- **Η Έκθεση Προόδου:** κάθε κράτος-μέλος υποβάλλει στην Επιτροπή έως την 31^η Αυγούστου 2017 και την 31^η Αυγούστου 2019, έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή του ΕΣΠΑ, κατά την 31^η Δεκεμβρίου 2016 και την 31^η Δεκεμβρίου 2018 αντίστοιχα.
- **Η Ετήσια Έκθεση Υλοποίησης των Προγραμμάτων:** υποβάλλεται στην Επιτροπή από κάθε κράτος-μέλος για το διάστημα από το 2016 έως το 2023, και παρέχει βασικές πληροφορίες για την υλοποίηση του οικείου προγράμματος και τις προτεραιότητές του κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος.

4.6 Οι μεταρρυθμίσεις της διαχειριστικής περιόδου 2014-2020

Το κύριο χαρακτηριστικό όλων των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων στην Ελλάδα, ήταν η αυξημένες επενδύσεις σε υποδομές, όπως άλλωστε σε όλες τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ, σε αντίθεση με τις περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες που επένδυναν πρωτίστως σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Το ΕΣΠΑ 2014-2020 αποτελεί το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας και την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών της αδυναμιών, ακολουθώντας ένα αυστηρά προσδιορισμένο πλαίσιο που καθορίζεται από τη αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ, την

«Ευρώπη 200». Για πρώτη φορά, η χρηματοδότηση των ΕΔΕΤ επικεντρώνεται σε στόχους και αποτελέσματα που προσδιορίζονται με ακρίβεια στην εν λόγω στρατηγική.

Η νέα προγραμματική περίοδος χαρακτηρίζεται από φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων και στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των προηγούμενων ετών.

Οι κυριότερες αλλαγές σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο είναι:

- Η διαδοχή των Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς από τα Εταιρικά Σύμφωνα Πλαισίων Ανάπτυξης (διατηρώντας ωστόσο τα προηγούμενα αρχικά), σε μία ακόμα προσπάθεια επαναπροσδιορισμού του περιεχομένου του προγραμματισμού, με ιδιαίτερη έμφαση στον εταιρικό, παράλληλα με τον στρατηγικό του χαρακτήρα που παραμένει.
- Η μείωση των επιπέδων εκχώρησης αρμοδιοτήτων των προγραμμάτων και κατά συνέπεια του αριθμού των ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης. Οι ενδιάμεσες διαχειριστικές αρχές των περιφερειών της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου αναβαθμίζονται και πάλι στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο, ως οι κύριοι φορείς διαχείρισης των 13 ΠΕΠ.
- Η επαναφορά της πολυταμειακής χρηματοδότησης των νέων ΕΠ.
- Η μετεξέλιξη των Αξόνων Προτεραιότητας των προηγούμενων περιόδων σε έντεκα Θεματικούς Στόχους με παράλληλη χωρική διάσταση, με σαφή πεδία παρέμβασης ανά Ταμείο.
- Η σύνδεση της χρηματοδότησης με την οικονομική διακυβέρνηση και τις οικονομικές μεταρρυθμίσεις, καθώς η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αναστείλει τη χρηματοδότηση ενός κράτους-μέλους εάν αυτό δεν συμμορφώνεται με τους κανόνες της ΕΕ.
- Η θέσπιση ενός πλαισίου αναφοράς για κάθε πρόγραμμα, ώστε να παρακολουθείται η επίτευξη των οροσήμων που έχουν τεθεί.
- Η πλαισίωση των Διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής) με το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ) τα οποία συναποτελούν πλέον τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), παράλληλα με την υιοθέτηση μιας δέσμης κανόνων για όλα τα Ταμεία, για μεγαλύτερο συντονισμό και καλύτερα αποτελέσματα.

- Η έμφαση στην τοπική και αστική ανάπτυξη, παράλληλα με την περιφερειακή και η θέσπιση του προγραμματισμού των παρεμβάσεων και σε επίπεδο μικροπεριφέρειας μέσω των ΟΧΕ, που υλοποιούνται μέσω των ΠΕΠ.

Η εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων είναι αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχημένη εφαρμογή του ΕΣΠΑ και τη συνεισφορά του στην επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας αλλά και στην επίτευξη των στόχων της «Ευρώπης 2020».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΕΣΠΑ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΣΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

5.1 Η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η συμβολή της στην αναπτυξιακή πολιτική της ελληνικής οικονομίας.

Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός στην Ελλάδα, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, εντάσσεται και λειτουργεί μέσα στο γενικότερο πλαίσιο που θέτει η ΕΕ. Τα μόνα ολοκληρωμένα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα που εφαρμόζονται στη χώρα μετά το 1989 είναι τα ΚΠΣ και τα ΕΣΠΑ, τα οποία αναφέρονται στην ανάπτυξη τόσο των επιμέρους περιφερειών της χώρας, όσο και του συνόλου της εθνικής οικονομίας. Κατ' επέκταση, η εθνική και περιφερειακή αναπτυξιακή στρατηγική στην Ελλάδα διαμορφώνεται και δρομολογείται σχεδόν εξ ολοκλήρου μέσα στο ΕΣΠΑ, ενώ εξειδικεύεται και υλοποιείται μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε εθνικό-τομεακό και περιφερειακό επίπεδο. Το γεγονός αυτό συνιστά σαφώς ένα σχεδιαστικό μειονέκτημα, δεδομένου ότι η χώρα δεν μπαίνει στον κόπο να διαμορφώσει μια μακροχρόνια και ουσιαστική αυτόνομη, περιφερειακή και τομεακή αναπτυξιακή στρατηγική (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016: 247).

Ο αντίλογος σε αυτό, είναι ότι τα ΕΣΠΑ είχαν πρωταρχικό ρόλο τη σύγκλιση και τη συνοχή και κατά συνέπεια, ο περιφερειακός σχεδιασμός αποτελούσε συστατικό στοιχείο αυτών των προγραμμάτων. Εντούτοις, η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης ευρύτερου των ΕΣΠΑ παραμένει για διάφορους λόγους (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 515-516):

- Ενώ η περιφερειακή σύγκλιση αποτελεί προτεραιότητα των στόχων του ΕΣΠΑ, αυτή διαχρονικά είτε φθίνει, είτε περιλαμβάνεται μαζί με άλλους στόχους που περιορίζουν τη σημασία της. Στο πλαίσιο αυτό, έχει αμφισβητηθεί εάν η «Στρατηγική της Λισαβόνας» και η «Ευρώπη 2020» βρίσκονται σε συμφωνία ή ευνοούν την περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση, ιδίως των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών του ευρωπαϊκού νότου (βλ. παρακάτω).
- Για την άσκηση αναπτυξιακής και περιφερειακής πολιτικής, οι δημόσιες επενδύσεις εκτός των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων αποτελούν επιπλέον πόρους πλην αυτών που διατίθενται για το ΕΣΠΑ. Ενώ το συγχρηματοδοτούμενο μέρος του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων

υλοποιείται μέσω των ΕΣΠΑ, το υπόλοιπο, δηλαδή το εθνικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, δεν εντάσσεται σε ένα κοινό σχέδιο οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Το περιφερειακό πρόβλημα σε μία χώρα και κατά συνέπεια σε μία ομάδα χωρών, παίρνει διαφορετική μορφή στον χώρο και στον χρόνο, ανάλογα την οικονομική συγκυρία, την αναπτυξιακή φάση που διέρχεται η χώρα καθώς και τις εξωτερικές επιδράσεις που αυτή δέχεται. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διαφορετικές εκφάνσεις αυτού του προβλήματος, η περιφερειακή πολιτική προσαρμόζει κάθε φορά τα μέσα που διαθέτει και κατανέμει τους πόρους ανάλογα με το βαθμό προβληματικότητας των περιοχών και την ανάγκη βελτίωσης της κοινωνικής ευημερίας (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2016: 317).

Για τη συνολική αξιολόγηση της αναπτυξιακής επίδρασης της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, είναι απαραίτητο να διευκρινιστούν η πραγματική προέλευση και ο προορισμός των διαθέσιμων πόρων, ο τρόπος διαμόρφωσης της στρατηγικής της και οι διαδικασίες εφαρμογής της και να αξιολογηθεί η πραγματική συμβολή των κοινοτικών κονδυλίων στην ανάπτυξη σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ωστόσο, ένα τέτοιο εγχείρημα δεν είναι χωρίς δυσκολίες.

Ειδικότερα, όσον αφορά στη συμβολή των ΠΕΠ τα οποία εστιάζουν στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας, φαίνεται πως η δυνατότητά τους να την επηρεάζουν είναι περιορισμένη, αφού αυτή προκύπτει ως αποτέλεσμα της σύνθετης αλληλεπενέργειας των τομεακών με περιφερειακά προγράμματα. Τα ΠΕΠ, δεν είναι το μοναδικό πρόγραμμα που υλοποιείται στις περιφέρειες της χώρας. Τα προγράμματα του εθνικού σκέλους, δηλαδή τα τομεακά, αφορούν μεν οριζόντιες δράσεις, αλλά εξειδικεύονται σε έργα που υλοποιούνται στις περιφέρειες. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού προγραμμάτων παραμένει χωρίς γεωγραφικό προσδιορισμό, καθώς κάποια έργα δεν είναι δυνατόν από τη φύση τους να επιμεριστούν χωρικά, γιατί αφορούν είτε όλη τη χώρα, είτε πολλές περιφέρειες μαζί.

Αναφορικά με το ΕΣΠΑ 2007-2013, διαπιστώνεται ότι το 41,23% του συνολικού προϋπολογισμού των έργων δεν έχει γεωγραφικό προσδιορισμό. Καθώς τα έργα του εθνικού σκέλους έχουν υψηλή χρηματοδοτική βαρύτητα στο σύνολο του προγράμματος (68,57%), συνάγεται ότι μεγάλο μέρος των έργων του ΕΣΠΑ δεν μπορεί να προσδιοριστεί χωρικά, και συνεπώς να εκτιμηθεί η τυχόν άμεση ή έμμεση επίδρασή του στην περιφερειακή ανάπτυξη. Αντίθετα, τα έργα του περιφερειακού σκέλους τα οποία

έχουν μικρότερη χρηματοδοτική βαρύτητα (30,83%) σε σχέση με εκείνα του εθνικού, έχουν μεγαλύτερη χωρική εστίαση και κατά συνέπεια μικρότερο ποσοστό μη χωρικά προσδιορισμένης δαπάνης⁶. Επομένως, χωρίς να μειωθεί η σημασία αυτών των προγραμμάτων στην περιφερειακή ανάπτυξη, δεν μπορεί να μην σημειωθεί ο εγγενής περιορισμός τους στην εκπλήρωση του στόχου που έχουν θέσει (Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 547-553)

Η πολιτική συνοχής είναι η κύρια αναδιανεμητική πολιτική της ΕΕ που στοχεύει στη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στα κράτη-μέλη και υλοποιείται κατά κύριο λόγο μέσω των ΕΣΠΑ. Στο πλαίσιο των αρχών που έθεσαν η «Στρατηγική της Λισαβόνας» και η «Στρατηγική για την Ευρώπη 2020», για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, τα ΕΣΠΑ προτάσσουν ως βασική προτεραιότητα την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, με έμφαση στην επιχειρηματικότητα, την καινοτομία και την οικονομία της γνώσης, ώστε τα κράτη-μέλη να μπορούν να συμμετάσχουν στη διεθνή αγορά.

Από την είσοδό της στην ΕΕ η Ελλάδα υπήρξε από τους μεγαλύτερους δικαιούχους κοινοτικών κονδυλίων. Ωστόσο, η κρίση του 2008, απέδειξε την ανεπάρκεια της χώρας σε επίπεδο ανταγωνιστικότητας και την αδυναμία της να ανταποκριθεί στην πίεση που δέχτηκε από τις διεθνείς χρηματαγορές. Παρά τη σχετική βελτίωση των οικονομικών δεικτών τα τελευταία χρόνια, σημαντικό τμήμα της χώρας συνεχίζει να συγκαταλέγεται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της Ευρώπης, και μόνο δύο (Αττική και Νότιο Αιγαίο) ανήκουν στις αναπτυγμένες με κατά κεφαλή ΑΕγχΠ μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ. Επιπλέον, η Ελλάδα φαίνεται να παρουσιάζει υστέρηση σε αρκετούς δείκτες όπως στην καινοτομία, στην γεωγραφική κάλυψη ψηφιακών δικτύων, στους δείκτες απασχόλησης, στον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού που παραμένει υψηλός (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Σύμφωνα με την 7^η Έκθεση Συνοχής, η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες που απέχουν περισσότερο από την επίτευξη των στόχων της «Ευρώπης 2020» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017: 80). Οι παραπάνω διαπιστώσεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η πολιτική συνοχής φαίνεται να έχει περιορισμένη αποτελεσματικότητα ως προς τους στόχους που έχει θέσει.

Οι πιθανοί λόγοι για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα της εν λόγω πολιτικής στη χώρα, μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο κατηγορίες παραγόντων: ενδογενείς, που

⁶ Βλ. αναλυτικά Πετράκος & Ψυχάρης, 2016: 554-555.

αναφέρονται στα εθνικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες και εξωγενείς, που αφορούν πιθανές αδυναμίες της ίδιας της πολιτικής συνοχής. Ειδικότερα:

- Χρηστή διακυβέρνηση: η ποιότητα της διακυβέρνησης και των θεσμών αποτελούν θεμελιώδες προαπαιτούμενο για διαρκή άνοδο της ευημερίας, την οικονομική ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή στην ΕΕ. Η έλλειψή της μοιάζει να αποτελεί το κύριο εμπόδιο ανάπτυξης σε περιφέρειες με επίμονα χαμηλά ποσοστά ανάπτυξης. Τα αποτελέσματα του ευρωπαϊκού δείκτη ποιότητας της διακυβέρνησης για το 2017, υποδηλώνουν ότι ορισμένες λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες στην Ελλάδα μπορεί να έχουν εγκλωβιστεί σε μια παγίδα χαμηλής ποιότητας της διακυβέρνησης και χαμηλής ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017, pp. 136-139).
- Διαφθορά: η διαφθορά αποτελεί τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη, καθώς το πραγματικό της κόστος περιλαμβάνει την απώλεια απόδοσης λόγω ανορθολογικής κατανομής πόρων, στρέβλωσης κινήτρων, ανεπιθύμητες συνέπειες στην κατανομή εισοδήματος κ.α. Παρά την πρόοδο που έχει σημειώσει, η Ελλάδα παραμένει υψηλά στη διαφθορά σύμφωνα με τον δείκτη αντίληψης της διαφθοράς που χρησιμοποιείται από τη Διεθνή Διαφάνεια.
- Αναποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση: οι δυσκίνητες και πολύπλοκες γραφειοκρατικές δομές, η χαμηλή ικανότητα σχεδιασμού και προγραμματισμού, η έλλειψη καταρτισμένου προσωπικού δημιούργησαν προβλήματα τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση των προγραμμάτων, ειδικά στις Περιφέρειες. Στο παρελθόν είχε ως αποτέλεσμα τη μειωμένη απορροφητικότητα κονδυλίων.

Οι λόγοι αυτοί, ωστόσο, δεν εξηγούν επαρκώς την περιορισμένη αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής, αλλά είναι πιθανό αυτή να οφείλεται και σε σχεδιαστικές αδυναμίες της ίδιας (Axt, 2016: 30-31):

Ενδεχομένως οι στόχοι που τέθηκαν για την ισόρροπη ανάπτυξη και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων των κρατών-μελών να είναι υπερβολικά φιλόδοξοι. Η πολιτική συνοχής θα μπορούσε να εστιάσει στην εθνική ευημερία αντί για την περιφερειακή. Οι χώρες με υψηλούς δείκτες ανταγωνιστικότητας δεν θα συμμετείχαν και θα ωφελούνταν από τη χαμηλότερη συμμετοχή τους στον ενωσιακό προϋπολογισμό, ενώ θα ευνοούνταν οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Επιπλέον, ο Axt προτείνει ως εναλλακτική λύση τους αναπτυξιακούς συνεργατικούς σχηματισμούς (clusters) αντί της επέκτασης των έργων σε όλη την χώρα. Τα ευνοϊκά αποτελέσματα των clusters θα

διαχέονταν σε άλλες επιχειρήσεις και περιφέρειες. Ο συγγραφέας, αντλώντας από το παράδειγμα της Γερμανίας μετά την ενοποίηση, υποστηρίζει πως η έμφαση δεν πρέπει να δίνεται στην εξίσωση όλων των περιφερειών στο εσωτερικό της χώρας, καθώς κάτι τέτοιο ασκεί μεγάλη πίεση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Η προσέγγιση της πολιτικής συνοχής πρέπει να εστιάσει στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των κρατών, καθώς είναι αυτά που μπορούν να ευνοηθούν στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, εφόσον είναι ανταγωνιστικά.

Η τρέχουσα διαχειριστική περίοδος βρίσκεται πιο κοντά σε αυτή τη λογική, καθώς έχει μειωθεί το ποσοστό χρηματοδότησης για τις περιοχές που το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

Σε διαφορετικά συμπεράσματα, ωστόσο, φαίνεται να καταλήγουν οι Liargovas & Apostolopoulos (2016: 35-53) στη μελέτη τους για την επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων στην βιώσιμη ανάπτυξη. Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να αναθεωρηθεί το θεσμικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση των περιφερειακών και τοπικών αρχών με αύξηση των αρμοδιοτήτων τους ώστε να δοθεί ώθηση στην βιώσιμη ανάπτυξη μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Από την οπτική της δημόσιας πολιτικής, η πολιτικής συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη πολιτική. Τα ΕΣΠΑ (και πιο πριν τα ΚΠΣ) και τα ΕΠ είναι εργαλεία στην υπηρεσία άλλων δημόσιων πολιτικών που έχουν συγκεκριμένη τομεακή ή/και περιφερειακή διάσταση. Από το 1999 η ΕΕ προσπαθεί αυξάνει διαρκώς την αλληλεξάρτηση ανάμεσα στην πολιτική συνοχής και στις εν λόγω δημόσιες πολιτικές προάγοντας την «στρατηγική διάσταση» στην πολιτική συνοχής. Αυτή η τάση είναι ιδιαίτερα εμφανής στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2014-2020) με την δημιουργία των θεματικών και οριζόντιων προτεραιοτήτων, καθώς και στις λεπτομερείς αιρεσιμότητες που δείχνουν την πρόθεση να μπει η πολιτική συνοχής στην υπηρεσία της Στρατηγικής για την Ευρώπη 2020 και συνεπώς στην υπηρεσία των πολιτικών προτεραιοτήτων και των στόχων που εκπροσωπεί (Andreou, 2016: 92)

5.2 Οι συνέπειες της διαρθρωτικής πολιτικής στη διακυβέρνηση, ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού

Η επίδραση των πολιτικών συνοχής της ΕΕ στο εσωτερικό των κρατών-μελών εξετάζεται με τα εννοιολογικά εργαλεία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού.

Ακολουθώντας τις δύο κατευθύνσεις του νέου θεσμισμού και τη θεωρία των δικτύων πολιτικής (βλ. κεφ. 1), προσπαθούμε να διαπιστώσουμε εάν οι ευρωπαϊκές πολιτικές, πρακτικές και προτιμήσεις αυξάνουν την επιρροή των υποεθνικών και μη κρατικών δρώντων, είτε αναδιανέμοντας πόρους προς όφελός τους (ορθολογική προσέγγιση) είτε αναδιαμορφώνοντας τις προτιμήσεις τους (κοινωνιολογική προσέγγιση).

Ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι ένα μονοδιάστατο φαινόμενο, πολύ περισσότερο μια «εκ των άνω» διαδικασία». Η εφαρμογή της πολιτικής συνοχής δεν είναι απλώς η απόκριση σε ευρωπαϊκές οδηγίες αλλά το αποτέλεσμα συνεχούς αλληλεπίδρασης ανάμεσα σε ένα μεγάλο αριθμό δρώντων, που περιλαμβάνει υπερεθνικούς, εθνικούς, και υποεθνικούς θεσμούς και εγχώριες ομάδες συμφερόντων (Andreou, 2016, p. 84).

Η περιφερειακή πολιτική διαμορφώνεται αρχικά από την κατάρτιση του κανονιστικού και χρηματοδοτικού πλαισίου σε επίπεδο ΕΕ, ενώ συνεχίζεται να υλοποιείται εντός των κρατών που λαμβάνουν τη χρηματοδότηση, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται όλες οι προβλεπόμενες διαδικασίες κατά την υλοποίηση των έργων που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό (Μπαμπαλιούτας & Μητσόπουλος, 2014: 157)

Η διαδικασία αναπτυξιακού προγραμματισμού μέσω των ΕΣΠΑ διακρίνεται σε δύο στάδια, σε καθένα από τα οποία συμμετέχουν διαφορετικοί δρώντες και ακολουθούνται διαφορετικές διαδικασίες:

- I. Στο στάδιο του *προγραμματισμού*, όπου κάθε κράτος μέλος διαμορφώνει ένα προσχέδιο του ΕΣΠΑ (στις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους του ΚΠΣ) και των ΕΠ, εθνικών και περιφερειακών. Τα έγγραφα οριστικοποιούνται αφού προηγηθεί διαδικασία διαβούλευσης μεταξύ Επιτροπής και εθνικών αρχών, ενώ η συνολική διαδικασία θα πρέπει να είναι σύμφωνη με την εταιρική σχέση.
- II. Στο στάδιο της *υλοποίησης*: εδώ η διαμόρφωση πολιτικής μεταφέρεται στο επίπεδο του κάθε ΕΠ ξεχωριστά. Στην ουσία, καθένα από τα ΕΠ συνιστά ένα διακριτό δίκτυο πολιτικής στην κορυφή του οποίου βρίσκεται η Διαχειριστική Αρχή και η Επιτροπή Παρακολούθησης και περιλαμβάνει ένα πλήθος από άλλους

δρώντες. Επιπλέον, για τα ΕΠ υπάρχουν διαφορετικοί κανόνες, αρχές και διαδικασίες για τη συλλογή και την συμμετοχή των μελών.

Ο συντονισμός της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν έργο της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Οι περισσότερες από τις υπόλοιπες αρχές που είναι μέρος του δικτύου για την πολιτική συνοχής δημιουργήθηκαν στο τέλος της δεύτερης προγραμματικής περιόδου και στις αρχές της τρίτης. Ήταν μία «εκ των άνω» αλλαγή, καθώς η Επιτροπή υποχρέωσε τις ελληνικές αρχές να εγκαθιδρύσουν θεσμούς με σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες που θα υποστήριζαν και θα βελτιώναν τη διαχείριση και την παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και έργων. Υπό αυτό το πρίσμα, η πολιτική συνοχής από το Β' ΚΠΣ και μετά, φαίνεται να είχε σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη της οριζόντιας διακυβέρνησης στην Ελλάδα, καθώς κάποιες δομές παρέμειναν αμετάβλητες, και νέοι θεσμοί προστέθηκαν προκειμένου να βελτιώσουν και να διορθώσουν τους ήδη υπάρχοντες.

Όσον αφορά την κάθετη διάσταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, διαπιστώνεται ότι η ύπαρξη και λειτουργία του δικτύου της πολιτικής συνοχής δεν έχει άμεση επίδραση στον συσχετισμό δυνάμεων στο ελληνικό κράτος. Πρόκειται για ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό δίκτυο υπό την ηγεσία του Υπουργείου, που είναι ο σημαντικότερος και ισχυρότερος φορέας. Οι Περιφέρειες παραμένουν αδύναμες καθώς μετά την διατύπωση κοινών Αξόνων Προτεραιότητας για όλα τα προγράμματα, έχει περιοριστεί αρκετά η δυνατότητα αυτονομίας και ευελιξίας τους στη στοχοθεσία (Andreou, 2016: 87)

Το δίκτυο πολιτικής δημιουργήθηκε στη βάση της κοινοτικής λογικής που δίνει έμφαση στον ενοποιημένο προγραμματισμό, στη σταθερή και αυστηρή διαχείριση και παρακολούθηση και έγινε αποδεκτή από τους πιο σημαντικούς δρώντες (υπουργεία και περιφέρειες), οδηγώντας σε ουσιαστική μάθηση. Ωστόσο, η επίδραση του δικτύου της πολιτικής συνοχής στον μετασχηματισμό, δεν πρέπει να υπερεκτιμάται.

- Οι Διαχειριστικές Αρχές και άλλοι θεσμοί, παρότι στελεχώνονται από τεχνοκράτες και έχουν μεγάλο βαθμό αυτονομίας από τη διοίκηση και το πολιτικό σύστημα, παραμένουν εξαρτημένες από τις παραδοσιακές κρατικές δομές.
- Οι νέες περιφερειακές Διαχειριστικές Αρχές δεν είναι ενσωματωμένες στην περιφερειακή διοίκηση και δεν εκλαμβάνονται ως εκπρόσωποι των περιφερειακών και τοπικών αρχών.

- Παρά τη συμμετοχή τους στον προγραμματισμό και την παρακολούθηση, οι Περιφέρειες δεν διαμορφώνουν οι ίδιες πολιτική αλλά κυρίως υλοποιούν. (Andreou, 2016: 88)

Η σταθερότητα και η ανάπτυξη αποτελούν προτεραιότητες για την ενιαία ευρωπαϊκή οικογένεια που αποτελούν επίσημους στόχους μετά τις τελευταίες μεταρρυθμίσεις του κοινοτικού προϋπολογισμού. Εντούτοις, αυτό δεν είναι ζήτημα επιλογών και αποφάσεων μόνο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, αλλά και των εθνικών, στο πλαίσιο της οργανωτικής δομής του διοίκησης, της γραφειοκρατικής νοοτροπίας, αλλά και της ποιότητας στελέχωσης σε ανθρώπινο δυναμικό (Μπαμπαλιούτας & Μητσόπουλος, 2014: 314). Συνεπώς, παρόλο που η διαδικασία εξευρωπαϊσμού παίζει σημαντικό ρόλο στον μετασχηματισμό των εθνικών συστημάτων διακυβέρνησης, στη βελτίωση της θεσμικής τους ικανότητας και ειδικότερα στη διαδικασία της δημιουργίας των δημόσιων πολιτικών, οι εγχώριοι θεσμοί σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο παίζουν σημαντικό ρόλο για την προσαρμογή. Η επιτυχία ή αποτυχία της εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα μάθησης των ήδη υπάρχουσών θεσμικών δομών (Paraskevoropoulos, et al., 2016)

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η διαδικασία δημιουργίας εθνικής περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, που ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1980, συνέπεσε με την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ/ΕΕ και έκτοτε υπόκειται σε μια διαδικασία σταδιακού και διαρκούς εξευρωπαϊσμού, με κυρίαρχο γνώρισμα τον συγκερασμό εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών και πρακτικών.

Την ίδια περίοδο εφαρμόζεται και το τελευταίο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα στη χώρα. Από το Α΄ ΚΠΣ το 1989 και έπειτα, η εθνική και περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική στην Ελλάδα αναπτύσσεται και λειτουργεί μέσα στο πλαίσιο που θέτει η ΕΕ μέσω των ΚΠΣ και των ΕΣΠΑ, που αποτελούν το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας και υλοποιούνται μέσω των ΕΠ και των ΠΕΠ. Η δυνατότητα των ΠΕΠ να επηρεάσουν την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, στην οποία άλλωστε αποσκοπούν, είναι περιορισμένη, καθώς αυτή προκύπτει από τη σύνθετη αλληλεπίδραση

των τομεακών με τα περιφερειακά προγράμματα. Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα οφείλεται τόσο στα ιδιαίτερα εθνικά χαρακτηριστικά όσο και σε πιθανές αδυναμίες της διαρθρωτικής πολιτικής.

Οι διοικητικές δομές που δημιουργήθηκαν για τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων και πόρων, παρότι συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις που υπαγορεύονται από την ΕΕ, και παρά τις προοπτικές που δημιούργησαν για τη συμμετοχή όλων των φορέων στην υλοποίηση πολιτικής, προσέκρουσαν στην αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, και την περιορισμένη ικανότητά της να εκπληρώσει ένα σύνολο ρυθμιστικών λειτουργιών.

Στη νέα αυτή μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δεν θίγονται οι συσχετισμοί ισχύος σε εθνικό επίπεδο, αλλά εκχωρείται η διαχείριση σε ένα πλήθος νέων εξειδικευμένων θεσμών εκτός του συμβατικού δημόσιου τομέα.

Παρά τη σύσταση τεχνοκρατικών και αποτελεσματικών θεσμών, το συνολικό θεσμικό οικοδόμημα διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε με βάση τις εθνικές προτιμήσεις. Η επιτυχία ή αποτυχία της εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών, δεν αποτελεί μόνο ζήτημα αποφάσεων και επιλογών των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, αλλά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις προτιμήσεις, την ικανότητα μάθησης και προσαρμογής των εγχώριων θεσμών σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Andreou, G., 2016. The governance effects of EU cohesion policy in Greece; The horizontal dimension. Στο: P. Liargovas, S. Petropoulos, N. Tzifakis & A. Huliaras, επιμ. *Beyond "Absorption" The impact of EU Structural Funds on Greece*. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Axt, H.-J., 2016. Greece not competitive in spite of european subsidies: the EU should rethink its cohesion policy. Στο: P. Liargovas, S. Petropoulos, N. Tzifakis & A. Huliaras, επιμ. *Beyond "Absorption" The impact of EU structural funds on Greece*. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bache, I., 2008. *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham and Oxford: Rowman and Littlefield.
- Featherstone, K. & Radaelli, C., 2003. The europeanization of public policy. Στο: K. Featherstone & C. Radaelli, επιμ. *The politics of europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K. & Παπαδημητρίου, Δ., 2010. *Τα όρια του εξευρωπαϊσμού Δημόσια Πολιτική και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*. Αθήνα: Οκτώ.
- Goldsmith, M., 2003. Variable geometry, multilevel governance: European integration and subnational government in the new millenium. Στο: K. Featherstone & C. Radaelli, επιμ. *The politics of europeanization*. Oxford University Press: Oxford.
- Karvounis, A. & Apostolopoulos, N., 2016. Greece and EU Structural Funds: What do the choices made by Greece regarding the allocation of Structural Funds over the past three decades imply for the developmental model of the country?. Στο: P. Liargovas, S. Petropoulos, N. Tzifakis & A. Huliaras, επιμ. *Beyond "Absorption" The impact of EU Structural Funds in Greece*. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung Greece.
- Liargovas, P. & Apostolopoulos, N., 2016. Structural Funds and sustainable developement in Greece. Στο: P. Liargovas, S. Petropoulos, N. Tzifakis & A. Huliaras, επιμ. *Beyond "Absorption" The impact of EU Structural Funds on Greece*. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

- Marks, G., 1992. Structural Policy in the European Community. Στο: A. Sbragia, επιμ. *Europa-politics, Institutions and policy-making in the "New" European Community*. Washington: The Brookings Institutions.
- Paraskevopoulos, C., 2005. Developing Infrastructure as a Learning Process in Greece. *West European Politics-special issue*, 28(2), pp. 445-470.
- Paraskevopoulos, C., 2008. European Regional Policy and Domestic Change in Greece. Στο: D. Marek & M. Baun, επιμ. *EU Cohesion Policy after Enlargement*. London: Palgrave.
- Paraskevopoulos, C., Getimis, P. & Rees, N., 2016. *Adapting to EU Multi-Level Governance*. New York: Routledge.
- Radaelli, C., 2003. The Europeanization of Public Policy. Στο: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C., 2004. Europeanization: Solution or problem. *European Integration online papers*, 8(16), p. 3.
- Ανδρέου, Γ. & Λύκος, Μ., 2011. Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής. Στο: Ν. Μαραβέγιας, επιμ. *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2007. *Η πολιτική συνοχής 2007-2013 Παρατηρήσεις και επίσημα κείμενα*, Βρυξέλλες: s.n.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010. *Ευρώπη 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, Βρυξέλλες: s.n.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014. *Περιφερειακή Πολιτική*, Βρυξέλλες: s.n.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017. *Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή*, Βρυξέλλες: s.n.
- Ζησοπούλου, Μ., Καντσός, Λ., Αλεξοπούλου, Σ. & Αρβανίτης, Κ., 2017. *Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης και διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο*, Τάυρος: ΕΚΔΔΑ

- Λαδής, Σ. & Νταλάκου, Β., 2016. *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λαδιάς, Χ., 2013. *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λιαργκόβας, Π. & Ανδρέου, Γ., 2007. *Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μπαμπαλιούτας, Λ. & Μητσόπουλος, Κ., 2014. *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε.* Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Παπαδασκαλόπουλος, Α. & Χριστοφάκης, Μ., 2016. *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παρασκευόπουλος, Χ., 2001. Κοινωνικό κεφάλαιο, διαδικασία μάθησης και θεωρία ολοκλήρωσης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, Μάιος, Issue 17.
- Πετράκος, Γ. & Ψυχάρης, Γ., 2016. *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κριτική.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2006. *Απόφαση για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της κοινότητας για τη συνοχή*
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014. *Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020*, Αθήνα
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014a. *3η Εγκύκλιος για την κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Περιόδου 2014-2020*, Αθήνα
- Υπουργείο Εσωτερικών, Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2006. *3η Εγκύκλιος για την κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2007-2013*

- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2007. *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*
- Ν. 3614/2007 (ΦΕΚ Α' 267/03-12-2007) *Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013*
- Ν 4314/2014 (ΦΕΚ 265/Α/23.12.2014) *Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020*



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΙΩΝΕΥ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479
www.ekdd.gr