

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

**Η ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ
ΜΕΤΑ ΤΟ 2020. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ
ΤΑΚΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ.**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ Γενικής Διοίκησης

Επιβλέπουσα:

Μαρία Κωστοπούλου

Σπουδαστής:

Ελευθέριος Ν. Αντωνόπουλος

ΑΘΗΝΑ – 2018

Περίληψη

Η πολιτική κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αποτελεί ένα πολύ σημαντικό μέρος του προϋπολογισμού και των ασκούμενων πολιτικών της Ένωσης με αναδιανεμητικό και επενδυτικό χαρακτήρα. Μέσα από την πολιτική Συνοχής, υλοποιούνται επενδύσεις στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες με στόχο τη σύγκλιση, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας, της απασχόλησης, της βιώσιμης ανάπτυξης. Η διαπραγμάτευση για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ, η οποία λαμβάνει χώρα στα όργανα της ΕΕ σε τεχνικό και πολιτικό επίπεδο κάθε επταετία περίπου, έχει καθοριστική σημασία για το επίπεδο χρηματοδότησης της πολιτικής, τον προσδιορισμό των στόχων της αλλά και των προβλέψεων για τις κατανομές στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες.

Η παρούσα εργασία εξετάζει τη διαπραγμάτευση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 της ΕΕ και τις νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά την πολιτική Συνοχής και τα συνδεδεμένα με αυτήν διαθρωτικά ταμεία. Σκοπός της εργασίας είναι: να αναλύσει το διαπραγματευτικό πλαίσιο και τις προτάσεις για την πολιτική Συνοχής μετά το 2020 και να προβεί σε προτάσεις στρατηγικής και τακτικής για την περίπτωση της Ελλάδας. Η ακολουθούμενη μεθοδολογία περιλαμβάνει βιβλιογραφική επισκόπηση σε δευτερογενές υλικό το οποίο αποτελείται από τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των άλλων οργάνων της ΕΕ αλλά και έγγραφα και κείμενα θέσεων κρατών μελών, περιφερειών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών φορέων και ομάδων πίεσης. Συμπληρωματικά επισκοπείται και η ακαδημαϊκή και πρακτική βιβλιογραφία επί του θέματος. Επιπλέον αξιοποιούνται πρωτογενείς πηγές δεδομένων που προήλθαν από ημιδομημένες συνεντεύξεις με αρμόδια στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και μελετητές της πολιτικής Συνοχής στην Ελλάδα και άλλα κράτη μέλη. Στη συνέχεια, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία πραγματοποιείται καταγραφή των ισχυρών σημείων, των αδυναμιών τόσο της ελληνικής πλευράς όσο και των άλλων εταίρων της διαπραγμάτευσης.

Η εργασία διαμορφώνει προτάσεις για υιοθέτηση από τους λήπτες των αποφάσεων στην Ελλάδα σχετικά με την στρατηγική και τακτική που πρέπει να ακολουθηθεί στην εξελισσόμενη διαπραγμάτευση. Η ακαδημαϊκή και πρακτική συνεισφορά της εργασίας έγκειται αφενός στην συνεισφορά συγκεκριμένων, ιδεών, θέσεων και προτάσεων στην ελληνική βιβλιογραφία σχετικά με τις στρατηγικές για τη διαπραγμάτευση της ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής και αφετέρου στην εμπειρικά τεκμηριωμένη πληροφόρηση σχετικά με το παράδειγμα διαπραγματευτικών στρατηγικών και τακτικών που μπορεί να εφαρμόσει ένα μικρότερο κράτος μέλος της ΕΕ.

Λέξεις-κλειδιά: Πολιτική Συνοχής, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, διαπραγματευτική στρατηγική, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ελλάδα

Abstract

The European Union's (EU) economic, social and territorial cohesion policy is the Union's major investment and redistributive policy, which constitutes approximately a third of the EU budget. Through cohesion policy, interventions are financed in the EU member states and regions aiming at enhancing convergence, boosting competitiveness, fostering innovation, supporting employment and promoting sustainable development. The negotiations on the EU's Multiannual Financial Framework (MFF), which take place in the EU organs at technical and political level approximately every seven years, are of decisive importance for the level of funding of cohesion policy. The negotiations also set up policy objectives, and rules and define financial allocations for member states and regions.

This dissertation examines the framework of negotiations and proposals for cohesion policy in the post-2020 period. Particular objectives are first, to analyse the relevant with cohesion policy provisions of the European Commission MFF proposals for the period 2021-2027, as well as the legislative proposals with regard to cohesion policy and the associated structural funds; second to provide negotiating strategy and tactics recommendations for the case of Greece.

The methodology employed includes a literature review of secondary material which consists of the European Commission proposals, the proposals of other EU organs as well as documents and position papers of EU member states, regions, political, economic and social actors and pressure groups. In a complementary fashion, academic and practitioner literature is reviewed. In addition, the study uses primary data sources from semi-structured interviews with Greek administrators, and cohesion policy experts in Greece and other member states. Furthermore, based on available data the strengths and weaknesses of the Greek side and the other negotiation partners are recorded.

The dissertation formulates proposals to policy makers in Greece with regard to the strategy and tactics that can be followed in the ongoing negotiation. The academic and practical value of this work lies on one hand in its contribution to the Greek literature on the negotiation of EU cohesion policy and on the other hand in providing empirically documented information on the negotiation strategies that smaller EU member states can employ.

Keywords: cohesion policy, Multiannual Financial Framework, negotiation strategy, European Union, Greece

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Abstract	2
Πίνακας εικονογράφησης.....	5
Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών	6
1. Εισαγωγή.....	8
2. Βασικά χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης σε πολιτικό και τεχνοκρατικό επίπεδο.....	8
3. Βασικά χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης σε πολιτικό και τεχνοκρατικό επίπεδο.....	13
4. Μεθοδολογία.....	17
5. Η σημασία της πολιτικής Συνοχής για την Ελλάδα	18
5.1. Η πολιτική Συνοχής την περίοδο 2014-2020 στην Ελλάδα	25
6. Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	26
6.1. Στόχοι και προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	28
6.2. Ισχυρά σημεία και αδυναμίες	30
6.3. Οι προβλέψεις για τη Συνοχή	31
6.3.1.2. Αλλαγές σε κεφάλαια	33
7. Στόχοι και προτεραιότητες για την Ελλάδα.....	1
7.1. Ισχυρά σημεία και αδυναμίες της Ελλάδας	7
8. Οι θέσεις των άλλων οργάνων.....	8
8.1. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	8
8.2. Συμβούλιο	8
8.3. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	9
9. Προτάσεις στρατηγικής και τακτικής για την περίπτωση της Ελλάδας.....	9
10. Επίλογος.....	14
Βιβλιογραφία	16
Περαιτέρω πηγές.....	18
Παραρτήματα	Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.

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

Ελευθέριος Ν. Αντωνόπουλος

Πίνακας εικονογράφησης

Εικόνα 1 Το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της περιφερειακής πολιτικής όσον αφορά τους δρώντες.....	11
Εικόνα 3 Το ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της διαπραγμάτευσης για το ΠΔΠ 2021-27.	15
Εικόνα 4 Μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ όπως προβλέπεται από το μοντέλο MASST3, βασικό σενάριο, 2012-2030.	23
Εικόνα 5 Μέγεθος του προϋπολογισμού της ΕΕ ως ποσοστό του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ).....	32
Εικόνα 6 Εξέλιξη των βασικών τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της ΕΕ	33
Εικόνα 7 Τα παλιά (2014-20) και τα νέα (2021-27) κεφάλαια του ΠΔΠ και η ευθυγράμμιση των προγραμμάτων.	35

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

BUDG	ΓΔ Προϋπολογισμού
CEF	Connecting Europe Facility
COESIF:	Coordination Committee for the European Structural and Investment Funds
COREPER	Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων
EFSI	European Fund for Strategic Investments
EMPL	ΓΔ Απασχόλησης
EU	European Union
MFJ	Multiannual Financial Framework
REGI	Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
REGIO	ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
ZOPA	Zones Of Possible Agreement
AEE	Ακαθάριστο Εγχώριο Εισόδημα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ECOFIN	Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
EK	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
EKT	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΚΔ	Κανονισμός Κοινών Διατάξεων
ΜΑΔ	Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΧΕ	Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση
ΠΑΝ	Πρωτοβουλία Απασχόλησης Νέων
ΠΑΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
ΣΓΥ	Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΣ	Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ
ΤΑΠΤοΚ	Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων

ΤΣ

Ταμείο Συνοχής

1. Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία εξετάζει τη διαπραγμάτευση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027 της ΕΕ και τις νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά την πολιτική Συνοχής και τα συνδεδεμένα με αυτή διαθροτικά ταμεία.

Η πολυμερής διαπραγμάτευση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) αποτελεί κομβικό γεγονός για το γίνεσθαι των Ευρωπαϊκών θεσμών και της διαδικασίας οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης, διότι καθορίζει τις χρηματοδοτικές δεσμεύσεις και συνεπώς τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ενωσιακής πολιτικής για τα επόμενα επτά έτη.

Συνεπώς η ουσιαστική και έγκαιρη πληροφόρηση για το πλαίσιο των διαπραγματεύσεων είναι βασική προϋπόθεση για την άσκηση πολυμερούς διπλωματίας από τη μεριά της ελληνικής πολιτικής για την επίτευξη των στόχων τους οποίους θέτει η πολιτική ηγεσία της χώρας.

Σκοπός της εργασίας είναι: να αναλύσει το διαπραγματευτικό πλαίσιο και τις προτάσεις για την πολιτική Συνοχής μετά το 2020 και να προβεί σε προτάσεις στρατηγικής και τακτικής για την περίπτωση της Ελλάδας.

Στις ενότητες που ακολουθούν αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά της εν εξελίξει κατά τη συγγραφή της παρούσας εργασίας διαπραγμάτευσης για την πολιτική Συνοχής μετά το 2020 τόσο σε πολιτικό όσο και σε τεχνοκρατικό επίπεδο. Επιπλέον αναδεικνύεται η σημασία της πολιτικής Συνοχής για την Ελλάδα ώστε να καταστεί σαφές για ποιους λόγους η χώρα επενδύει στην ενίσχυση της πολιτικής Συνοχής και στο καλύτερο διαπραγματευτικό αποτέλεσμα. Ακόμα παρουσιάζονται οι βασικές προβλέψεις και οι στόχοι της πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πολιτική Συνοχής και αναλύονται τα ισχυρά σημεία και οι αδυναμίες τους. Έπειτα καταγράφονται οι αρχικοί στόχοι και οι βασικές προτεραιότητες της Ελλάδας και αναλύονται τα ισχυρά σημεία και οι αδυναμίες τους καθώς και εξωγενείς ευκαιρίες και κίνδυνοι για την επίτευξή τους. Ύστερα σημειώνονται οι εναρκτήριες θέσεις άλλων οργάνων στη διαπραγμάτευση με κυρίαρχες αυτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η εργασία καταλήγει προτάσεων στρατηγικής και τακτικής που μπορεί να αξιοποιήσει η Ελλάδα στη διαπραγμάτευση.

2. Βασικά χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης σε πολιτικό και τεχνοκρατικό επίπεδο

Στο σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι πολυμερείς και πολυφασικές διαπραγματεύσεις αποτελούν μια πραγματικότητα συνυφασμένη με την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ ή αυτές στο πλαίσιο

διακυβερνητικών διασκέψεων για την αναθεώρηση των Συνθηκών αποτελούν μερικές από τις πιο επίπονες και συγκρουσιακές ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις, καθώς τα ουσιαστικά διακυβεύματα είναι πολύ σημαντικά για τα εμπλεκόμενα μέρη. Στο παρελθόν κρίσιμες διαπραγματεύσεις για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 1957, την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986, την Ενιαία Αγορά το 1992, τις μετέπειτα αναθεωρήσεις των Συνθηκών και πιο πρόσφατα το χειρισμό της οικονομικής κρίσης της ευρωζώνης προσείλκυσαν επιστημονικό και ευρύτερο ενδιαφέρον.

Με βάση τη θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού οι διαπραγματεύσεις αποτελούν το πεδίο εκδήλωσης ορθολογικών προτιμήσεων των κρατών μελών. Οι στρατηγικές αυτές προτιμήσεις συναρθρώνονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο με τη μεσολάβηση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων οδηγώντας σε αποτελέσματα ελάχιστου κοινού παρονομαστή (Moravcsik, 2003). Έτσι οι διαπραγματεύσεις για την Ενιαία Αγορά ερμηνεύτηκαν υπό το πρίσμα προτιμήσεων πολιτικής που συνηγορούσαν υπέρ της φιλελευθεροποίησης του εμπορίου και της άρσης των εμποδίων στην κοινή αγορά. Η δε συναίνεση κρατών μελών που δεν ωφελούνταν όσο τα πλουσιότερα κράτη μέλη του πυρήνα της ΕΕ από την περαιτέρω οικονομική ενοποίηση, μπορούσε να εξασφαλιστεί μέσω της παραχώρησης επιπλέον ωφελημάτων. Κατ' αυτή τη θεώρηση ο διπλασιασμός των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 έχει χαρακτηριστεί ως παράπλευρη πληρωμή (side payment) προς κράτη μέλη και περιφέρειες λιγότερο αναπτυγμένες ή σε καθεστώς οικονομικού μετασχηματισμού ώστε να εξασφαλιστεί η όσο το δυνατόν ευρύτερη συναίνεση για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς (Moravcsik, 2003).

Στις διαπραγματεύσεις για την πολιτική Συνοχής εκτός από τους εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων εμπλέκονται περισσότεροι δρώντες με προοδευτικά σημαντικότερο το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ). Το ΕΚ έχει αποκτήσει δικαίωμα έγκρισης του ΠΔΠ και συναποφασίζει για τους Κανονισμούς των Ταμείων ενώ εξειδικευμένες αλλά μη δεσμευτικές προτάσεις καταθέτει και η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Επίσης στη διάρκεια της διαπραγμάτευσης, χωρίς να έχουν αποφασιστική θέση στον τραπέζι, τοποθετούνται και περιφέρειες, σύνδεσμοι περιφερειών, μη κρατικοί δρώντες και ομάδες συμφερόντων. Ο ρόλος των εθνικών κυβερνήσεων δεν μπορεί να υποτιμηθεί αλλά σε κάθε περίπτωση δεν πρόκειται για απρόσωπες οντότητες με ορθολογικές και μονοδιάστατες θέσεις αλλά για δρώντες που επηρεάζονται από την οικονομική κατάσταση και προοπτικές της χώρας τους, τον εκλογικό κύκλο και άλλους παράγοντες .

Επομένως μια προσέγγιση πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Marks, 1992; Marks & Hooghe, 2004) αποδίδει καλύτερα την επιρροή και το ρόλο ποικίλων δρώντων, εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών στη λήψη των αποφάσεων για την πολιτική Συνοχής. Αν και στη λήψη των αποφάσεων για το χρηματοδοτικό φάκελο κυρίαρχο ρόλο έχουν διακυβερνητικά όργανα και η Επιτροπή, η υλοποίηση και ο προγραμματισμός πραγματοποιούνται στη βάση δικτύων πολιτικής

που περιλαμβάνουν εθνικούς, υποεθνικούς και μη κρατικούς δρώντες (Bache, 1998). Εξάλλου για τους θεωρητικούς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τα διαρθρωτικά ταμεία υπήρξαν βασική μελέτη περίπτωσης.

Είναι γεγονός ότι πέρα από τη διακηρυκτική διάσταση της έννοιας της «Ευρώπης των περιφερειών», στο πεδίο της υλοποίησης και του προγραμματισμού των πολιτικών Συνοχής ο ρόλος περιφερειακών και τοπικών δρώντων παραμένει σημαντικός και σταδιακά διευρυνόμενος. Η ίδια η αφετηριακή στόχευση της Συνοχής ως έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στο εδαφικό επίπεδο για την άρση των ανισοτήτων ανάμεσα στις ευημερούντες τόπους και τους λιγότερο αναπτυγμένους, οικονομικά και γεωγραφικά μειονεκτούντες τόπους και περιφέρειες. Υλοποιείται δε με μεταβιβάσεις πόρων, γνώσεων, εργαλείων πολιτικής και ικανοτήτων από τους πρώτους προς τους δεύτερους.

Η εδαφική διάσταση της πολιτικής Συνοχής αποτελεί τη προστιθέμενη αξία της πολιτικής αυτής που τη διακρίνει από άλλες δράσεις της ΕΕ που στοχεύουν επίσης στην παραγωγή ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών και τη δημιουργία ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας. Η εξασφάλιση ενός επιπέδου ευημερίας για τους ευρωπαϊκούς πληθυσμούς, τόσο του κέντρου όσο και της περιφέρειας αποτελεί προϋπόθεση για οικονομικά βιώσιμη και πολιτικά σταθερή τροχιά ανάπτυξης χωρίς την οποία η συνέχιση και ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ) δεν μπορεί να νοηθεί. Παράλληλα εξίσου σημαντική είναι και η αστική διάσταση της Συνοχής που αφενός αναγνωρίζει το ρόλο των πόλεων ως βασικού μοχλού οικονομικής ανάπτυξης και τεχνολογικού μετασχηματισμού, αφετέρου αναγνωρίζει τις προκλήσεις αντιμετώπισης της μετανάστευσης της κλιματικής αλλαγής και του κοινωνικού αποκλεισμού που απασχολούν έντονα τα αστικά κέντρα.

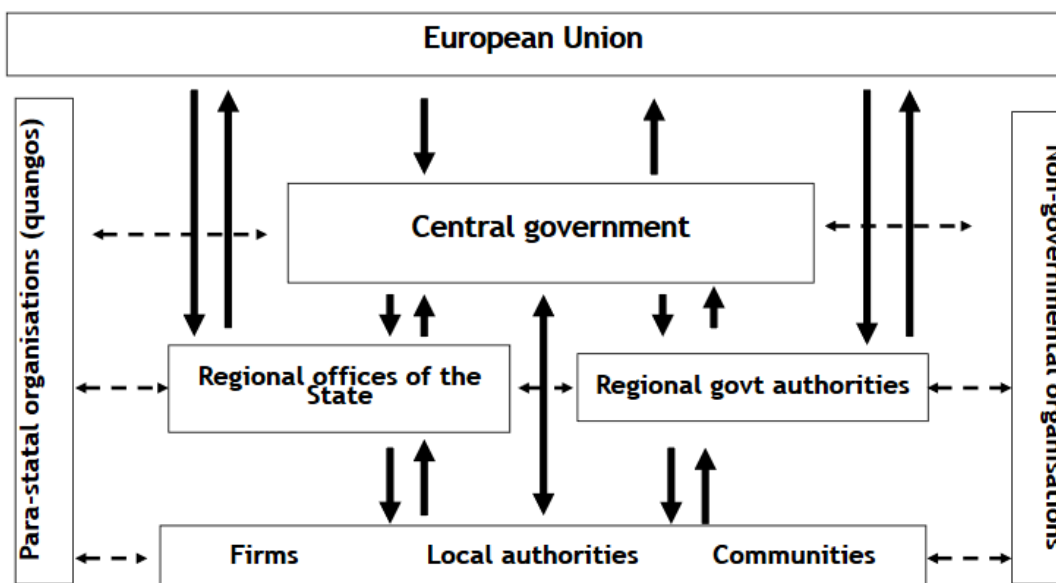
Η πολιτική Συνοχής από το 1988 διαρθρώθηκε σε βασικές αρχές που άσκησαν καθοριστικό ρόλο στην αναπροσαρμογή των αναπτυξιακών και επενδυτικών πολιτικών στα κράτη μέλη όπως ήταν η γεωγραφική και θεματική συγκέντρωση, η προσθετικότητα, ο πολυετής προγραμματισμός, η παρακολούθηση και αξιολόγηση και η αρχή της εταιρικής σχέσης (Ανδρικοπούλου, 1995, pp. 274-281, 398-404; Leonardí, 2005, pp. 50-55). Αυτές οι αρχές σε πολλές περιπτώσεις συνδιαμόρφωσαν ένα διαφορετικό πλαίσιο υλοποίησης των περιφερειακών πολιτικών στα κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση, η επίδραση της πολιτικής Συνοχής δεν αποτελεί συνάρτηση του χρηματοδοτικού φακέλου κάθε χώρας αλλά της αλλαγής του πλαισίου προτεραιοτήτων, κινήτρων και παρεμβάσεων που επιφέρουν τόσο οι επίσημοι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων όσο και η εφαρμογή τους στην πράξη.

Συνεπώς, μπορεί να υπάρξει διάκριση ανάμεσα στη διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής με τη στενή έννοια και τη διαπραγμάτευση με την ευρεία έννοια. Στην πρώτη περίπτωση τα δύο ισχυρότερα μέρη της διαπραγμάτευσης είναι από τη μια πλευρά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από

την άλλη πλευρά οι εθνικές κυβερνήσεις (μέσω του Συμβουλίου). Το ΕΚ έχει έναν προοδευτικά ισχυρότερο ρόλο ιδίως ως αποτέλεσμα του κοινοβουλευτικού ακτιβισμού του και των αναθεωρήσεων των Συνθηκών αλλά περισσότερο σε ό,τι αφορά τις γενικότερες (κοινές) και ειδικότερες διατάξεις των ταμείων.

Στη δεύτερη περίπτωση ως διαπραγμάτευση *με την ευρεία έννοια*, μπορούμε να θεωρήσουμε ως έμμεσους εταίρους της διαπραγμάτευσης και λοιπά όργανα της ΕΕ (Επιτροπή των Περιφερειών, Ελεγκτικό Συνέδριο) τα οποία με τις αποφάσεις και τις τοποθετήσεις μπορούν να επηρεάσουν έστω άτυπα και έμμεσα το πλαίσιο της συζήτησης για την πολιτική Συνοχής. Παράλληλα, υποεθνικοί δρώντες (ισχυρές περιφέρειες και αστικές αρχές), ομάδες πίεσης, πολιτικές ομάδες, κοινωνία πολιτών και τρίτος τομέας, κινητοποιούνται και αυτοί είτε στο ευρωπαϊκό επίπεδο με παραστάσεις στα ευρωπαϊκά όργανα είτε στο εθνικό επίπεδο και ως ένα βαθμό μπορούν να κατορθώσουν να μεσολαβήσουν τις προτιμήσεις τους στο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω των εθνικών κυβερνήσεων (Βλέπε εικόνα παρακάτω). Επίσης, πέρα από το πλήθος δρώντων, η διαπραγμάτευση για τη Συνοχή και λόγω της εφαρμογής της εταιρικής σχέσης συνεχίζεται και μετά την έγκριση του δημοσιονομικού πακέτου και όσον αφορά τα σύμφωνα εταιρικής σχέσης (ή παλαιότερα τα ενιαία έγγραφα προγραμματισμού), τα επιμέρους σχέδια δράσης, στρατηγικές και προγράμματα και τις μορφές που μπορεί να λάβει η υλοποίηση της πολιτικής. Επιπλέον και σε αυτή τη φάση η λήψη των αποφάσεων έχει πολυεπίπεδα χαρακτηριστικά.

Εικόνα 1 Το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της περιφερειακής πολιτικής όσον αφορά τους δρώντες



Πηγή: (Bachtler, 2011)

Η παρούσα εργασία, χάριν οικονομίας χώρου εστιάζει στα κυριότερα μέρη της διαπραγμάτευσης υπό τη στενή έννοια, βασισμένη στη θεωρία των διαπραγματεύσεων για να ερμηνεύσει τις

τοποθετήσεις στη διάρκεια της διαπραγμάτευσης για το ΠΔΠ. Στα συμπεράσματα και τις προτάσεις στρατηγικής και τακτικής για την Ελλάδα λαμβάνεται υπόψη ως παραδοχή το πολυεπίπεδο πλαίσιο διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής Συνοχής.

Εστιάζοντας στο στενότερο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων είναι σημαντικό να αναφερθούν ορισμένες βασικές παραδοχές της θεωρίας διεθνών πολυμερών διαπραγματεύσεων. Έτσι είναι σημαντικό σε κάθε περίπτωση να ορίζονται οι στόχοι και οι επιδιώξεις των διαπραγματεύσεων. Ως διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής μπορεί να οριστεί η διαδικασία που οδηγεί σε επίτευξη συμφωνίας σχετικά με τον ΠΔΠ και το κανονιστικό πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων. Με βάση τη θεωρία, αυτού του είδους η διαπραγμάτευση δεν είναι καθαρά ανταγωνιστική (επιμεριστική) παρότι στο τραπέζι βρίσκεται η κατανομή απολήψεων από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό και η συνεισφορά σε αυτόν. Έχει περισσότερο τα χαρακτηριστικά μιας ενοποιητικής (integrative) διαπραγμάτευσης κατά την οποία «τα ενδιαφερόμενα μέρη επιχειρούν να επιτύχουν τα μέγιστα οφέλη ενοποιώντας τα συμφέροντά τους σε μια συμφωνία». Σύμφωνα με μια πιο πραγματιστική θεώρηση η διαπραγμάτευση που εστιάζει στα συμφέροντα και όχι στις θέσεις έχει περισσότερες πιθανότητες επιτυχίας και αποκόμισης αμοιβαίου οφέλους για τα μέρη (win-win) (Φίσερ, et al., 1998).

Άλλοι καθοριστικοί παράγοντες για την επίτευξη συμφωνίας αποτελούν:

- α) η προσπάθεια του διαπραγματευόμενου μέρους για εκατέρωθεν χαρτογράφηση των στόχων και των επιδιώξεων των ισχυρών σημείων και αδυναμιών,
- β) ο προσδιορισμός της καλύτερης εναλλακτικής λύσης από μια προσφερόμενη συμφωνία (Best Alternative to a Negotiated Agreement – BATNA) και
- γ) του ελάχιστου ευνοϊκού σημείου αποδοχής της συναλλαγής δηλαδή της τιμής επιφύλαξης,
- δ) των περιοχών πιθανής συμφωνίας (Zones of Possible Agreement – ZOPA).
- ε) Πολύ σημαντικό εργαλείο για τη διευκόλυνση της συμφωνίας αποτελεί η ικανότητα επινόησης εναλλακτικών επιλογών στη διάρκεια της διαπραγμάτευσης (Φίσερ, et al., 1998).

Ως στρατηγική νοείται το γενικό σχέδιο για τη σύνδεση των μέσων που διαθέτει μια διαπραγματευτική πλευρά για την επίτευξη των στόχων της. Η τακτική αποτελεί σύνολο βραχυπρόθεσμων κινήσεων για την προώθηση συγκεκριμένων στόχων. Στο εμπειρικό μέρος της εργασίας παρουσιάζεται η εφαρμογή αυτών των αρχών στη διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής.

3. Βασικά χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης σε πολιτικό και τεχνοκρατικό επίπεδο

Η διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής διαρθρώνεται σε δύο διακριτές αλλά συναφείς διαδικασίες. Αφενός περιλαμβάνει τη διαπραγμάτευση σχετικά με τους Κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων και τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ) των ταμείων και αφετέρου τη διαπραγμάτευση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο της ΕΕ. Σημειώνεται ότι αν δεν επιτευχθεί συμφωνία για το ΠΔΠ δεν μπορεί να εγκριθεί το κανονιστικό πλαίσιο που θα διέπει τη Συνοχή.

Σύμφωνα με το Άρθρο 177 ΣΛΕΕ στη διαπραγμάτευση για τον ΚΚΔ και τους Κανονισμούς των Ταμείων, εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία. Όπως ορίζει η Συνθήκη:

«Με την επιφύλαξη του άρθρου 178, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, ορίζουν τα καθήκοντα, τους πρωταρχικούς στόχους και την οργάνωση των Διαρθρωτικών Ταμείων, γεγονός που μπορεί να επιφέρει συνένωση των Ταμείων. Με την ίδια διαδικασία καθορίζονται επίσης οι γενικοί κανόνες που εφαρμόζονται στα Ταμεία καθώς και οι αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητά τους και ο συντονισμός των Ταμείων μεταξύ τους και με τα άλλα υφιστάμενα χρηματοδοτικά μέσα. Ένα Ταμείο Συνοχής, ιδρυθέν με την ίδια διαδικασία, συμμετέχει χρηματοδοτικώς σε σχέδια περιβάλλοντος και διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα της υποδομής των μεταφορών» (ΣΛΕΕ Άρθρο 177).

Αντίθετα, στη διαπραγμάτευση για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο εφαρμόζεται ειδική νομοθετική διαδικασία. Σύμφωνα με αυτή «το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, εκδίδει κανονισμό που καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Το Συμβούλιο λαμβάνει τη σχετική απόφαση ομόφωνα μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να εκδίδει, ομόφωνα, απόφαση η οποία επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία όταν εκδίδει τον προβλεπόμενο στο πρώτο εδάφιο κανονισμό» (Άρθρο 321 ΣΛΕΕ).

Η πρόβλεψη για ειδική πλειοψηφία εισήχθη με τη συνθήκη της Λισαβόνας το 2009 αλλά δεν έχει βρει εφαρμογή. Θεωρείται δε αβέβαιο ότι μια τέτοια διάταξη θα ενεργοποιηθεί στο μέλλον, δεδομένης της υψηλής πολιτικής σημασίας της διαδικασίας (Buonano & Nugent, 2013, p. 312). Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης διαρκεί συνήθως περίπου δύο χρόνια. Αν όμως προστεθεί και το διάστημα της προετοιμασίας των προτάσεων της Επιτροπής, το διάστημα μεγεθύνεται. Όπως σημειώνουν οι Buonano και Nugent (2013) η διαδικασία είναι έντονα πολιτικοποιημένη και με

συχνές αντιπαραθέσεις ανάμεσα στα μέρη. Στη διαπραγμάτευση προβάλλονται οι διαφορετικές οικονομικές ανάγκες και προτιμήσεις των κρατών μελών καθώς και διαφορετικές θέσεις σχετικά με το βαθμό που ορισμένες πολιτικές πρέπει να χρηματοδοτούνται από τα ευρωπαϊκά ταμεία (Buonano και Nugent 2013, σελ, 312). Ακόμα, οι τελικές αποφάσεις λαμβάνονται σε πολιτικό επίπεδο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τον κανόνα της ομοφωνίας.

Η επιρροή της Επιτροπής συνίσταται στην διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης τόσο μέσω του ΠΔΠ όσο και των νομοθετικών προτάσεων και των κανονισμών των ταμείων. Παρότι ιστορικά η Επιτροπή τασσόταν υπέρ ενός μεγαλύτερου προϋπολογισμού για την εμβάθυνση της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών πολιτικών, τις τελευταίες δύο δεκαετίες έχει προσανατολιστεί στην διαχείριση/αναπροσανατολισμό των δαπανών της ΕΕ και στην άσκηση του ρόλου του «έντιμου μεσολαβητή» ανάμεσα στα κράτη μέλη κατά τις διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ (Laffan & Lindner, 2010) .

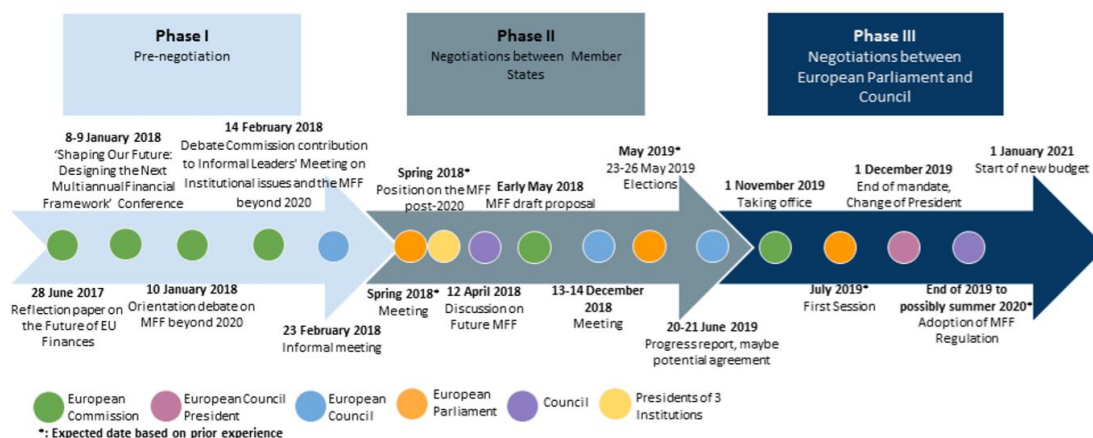
Μαζί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Συμβούλιο αποτελεί το όργανο με τη μεγαλύτερη επιρροή στις διαπραγματεύσεις. Στο επίπεδο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι αποφάσεις λαμβάνονται υπό τη σύνθεση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων (ΣΓΥ) που αποτελεί τη σύνθεση του Συμβουλίου για συστημική λήψη πολιτικών αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Περισσότερο τεχνικά θέματα της διαπραγμάτευσης επιλύονται από τα διοικητικά στελέχη των εθνικών διοικήσεων στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων και ειδικότερα στην περίπτωση του ΣΓΥ τη σύνθεση της COREPER II που αποτελείται από τους ίδιους τους πρέσβεις. Τα υπό συζήτηση θέματα στο Συμβούλιο χωρίζονται σε δύο λίστες Α, όπου υπάρχει συμφωνία και Β, όπου δεν υπάρχει ακόμα συμφωνία. Αντίστοιχα στην COREPER τα ζητήματα χωρίζονται σε I και II. Σε τεχνικό επίπεδο τα ζητήματα της πολιτικής Συνοχής προετοιμάζονται από αξιωματούχους της διοίκησης των κρατών μελών στην ομάδα διαρθρωτικών δράσεων.

Σημαντικός στο πλαίσιο των εργασιών του Συμβουλίου παραμένει ο ρόλος της εκ περιτροπή προεδρίας. Η προεδρία πέρα από τη συνήθη λειτουργία της ως ειλικρινούς και ουδέτερου μεσολαβητή μεταξύ των κρατών μελών στις συζητήσεις για την ευρωπαϊκή νομοθεσία, στις διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ ακολουθεί έπειτα από συναίνεση των μερών συγκεκριμένες αρχές και πρακτικές για τη διενέργεια των διαπραγματεύσεων. Βασική αρχή των διαπραγματεύσεων στο Συμβούλιο είναι ότι θεωρείται ότι «τίποτε δεν έχει συμφωνηθεί αν δεν συμφωνηθούν τα πάντα» (Bachtler & Mendez, 2016). Στην πράξη ακόμα και μια προσωρινή συμφωνία στο Συμβούλιο μπορεί να ανατραπεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Μια δοκιμασμένη πρακτική στις διαπραγματεύσεις για παλιότερα ΠΔΠ είναι αυτή της προετοιμασίας διαπραγματευτικών κουτιών (negotiating boxes) που συνενώνουν τα κύρια σημεία των συζητήσεων και των συμπερασμάτων του ΣΓΥ με δύο τρόπους: παραθέτοντας σημεία στα οποία προοιωνίζεται συμφωνία σε κανονική

γραφή και παραθέτοντας σε πλαγιογράμματη γραφή σημεία στα οποία υπάρχει διαφωνία, η οποία πρέπει να επιλυθεί (Bachtler & Mendez, 2016, p. 206; Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007, p. 157).

Κατά καιρούς έχουν εφαρμοστεί άλλες πρακτικές που ως ένα βαθμό εκφράζουν και τη διοικητική κουλτούρα της χώρας που ασκεί την προεδρία και παρουσιάζουν η κάθε μια δικά της προτερήματα και ελαττώματα. Το 2004 στη διαπραγμάτευση για το ΠΔΠ 2007-13, η Ολλανδική προεδρία, εισήγαγε την τεχνική των «δομικών στοιχείων». Η τεχνική αποτελούσε μια προσπάθεια ομαδοποίησης των θέσεων των κρατών μελών ώστε να αποτελέσουν βάση για συζήτηση και εξεύρεση περιοχών συναίνεσης. Με ερωτηματολόγια που εστάλησαν στις εθνικές κυβερνήσεις, χαρτογραφήθηκαν οι θέσεις τους για κάθε προτεραιότητα στον προϋπολογισμό καθώς και για το ποια θα έπρεπε να είναι η ενδεδειγμένη δαπάνη. Σκοπός της προσέγγισης αυτής ήταν «να υπάρξει συζήτηση για κάθε κεφάλαιο του προϋπολογισμού όχι μόνο επί των προτάσεων της Επιτροπής αλλά και επί των άλλων επιλογών ώστε να ταυτοποιηθεί κάθε πολιτική και να της τοποθετηθεί μια τιμή» (Bachtler & Mendez, 2016, p. 202). Στην πράξη όμως αυτή η πρακτική δεν απέδωσε. Οδήγησε σε σύγκρουση με ορισμένες υπηρεσίες της Επιτροπής που θεώρησαν ότι αποδυναμώνονταν έτσι η πρότασή τους και δεν έτυχε θερμής υποδοχής από τα κράτη μέλη όπως η Πορτογαλία, Ιταλία και Ελλάδα που υποστήριζαν μια δομημένη προσέγγιση και πιο σφαιρική διαπραγμάτευση έχοντας υπόψη τη συνολική εικόνα της πρότασης (Λιαργκόβας & Ανδρέου, 2007, pp. 148-149).

Εικόνα 2 Το ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της διαπραγμάτευσης για το ΠΔΠ 2021-27.



Πηγή: EPRS (Drachenberg, 2018)

Οι διαπραγματεύσεις για το ΠΔΠ όπως και στο προηγούμενο μακροπρόθεσμο σχέδιο προϋπολογισμού έτσι και στο υπό διαπραγμάτευση μπορούν να χωριστούν σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση – η προδιαπραγμάτευση-ξεκίνησε στις 28 Ιουνίου του 2017 με το κείμενο προβληματισμού της Επιτροπής για το μέλλον των δημοσιονομικών της ΕΕ. Ακολούθησε σειρά άλλων προκαταρκτικών δράσεων, συνεδρίων και συζητήσεων για το ΠΔΠ, με εμφανή κατάληξη

της φάσης την άτυπη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 23 Φεβρουαρίου 2018. Στη δεύτερη φάση, μετά τη δημοσιοποίηση των προτάσεων της Επιτροπής (τέλος Μαΐου 2018) ξεκινούν οι διαπραγματεύσεις στο Συμβούλιο μεταξύ των κρατών μελών. Όταν καταλήξουν ξεκινά η τρίτη φάση που περιλαμβάνει τις διαπραγματεύσεις μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Η τελευταία φάση και η συνολική διαπραγμάτευση ολοκληρώνεται με τη συμφωνία και την υιοθέτηση του Κανονισμού για το ΠΔΠ (Βλέπε εικόνα 2 πιο πάνω). Σημειώνεται ότι πρόκειται για το δεύτερο ΠΔΠ μετά τη Λισαβόνα που θα κατοχυρωθεί με Κανονισμό αντί της διοργανικής συμφωνίας που συναπτόταν από την εισαγωγή των ΠΔΠ το 1988.

Επίσης, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκτά και επίσημα την εξουσία να εγκρίνει το ΠΔΠ, γεγονός που διευρύνει την επιρροή του πάνω στη διαπραγμάτευση. Όσον δε αφορά στη διαπραγμάτευση του ΚΚΔ και των κανονισμών των ταμείων ο ισχύον κανόνας της συναπόφασης καθιστά το ρόλο του ΕΚ καθοριστικό. Οι άτυποι τρίλογοι Συμβουλίου-Επιτροπής-ΕΚ εισέρχονται σε κάθε τεχνική πτυχή της πολιτικής αυξάνοντας την επιρροή του ΕΚ στη διαμόρφωση στόχων, προτεραιοτήτων και προϋποθέσεων υλοποίησης.

Παρά τη διεύρυνση των πεδίων πολιτικής στα οποία εμπλέκεται η ΕΕ το ύψος του προϋπολογισμού της παραμένει μικρό ειδικά αν ληφθεί υπόψη η ανάγκη εξυπηρέτησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και νέων προκλήσεων όπως η άμυνα και η μετανάστευση. Οι βασικοί παράγοντες που εξηγούν τη σταθερότητα των ΠΔΠ είναι ο κανόνας της ομοφωνίας, η επιμονή των κρατών μελών συνεισφορέων στη διατήρηση του ύψους του προϋπολογισμού στα ίδια επίπεδα και η προτίμηση της ίδιας ομάδας κρατών μελών για δίκαιη επιστροφή (juste retour) από τον προϋπολογισμό της Ένωσης ταμεία (Buonano και Nugent 2013, σελ, 313).

Στη βιβλιογραφία αναφέρονται παράγοντες που μπορούν να συμβάλλουν σε σημαντικές αλλαγές του δημοσιονομικού πλαισίου. Αυτοί μπορούν να περιλαμβάνουν μεγάλες αλλαγές στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλαγές στη σύνθεση των κρατών μελών π.χ. με διεύρυνση ή αποχώρηση κράτους μέλους, αλλαγές στις προτιμήσεις των κρατών μελών, αλλαγές του πολιτικού περιβάλλοντος και τέλος η ύπαρξη επιχειρηματιών πολιτικής που μπορούν να ηγηθούν μιας βαθύτερης αλλαγής (Buonano και Nugent 2013, σελ, 313).

Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δημιουργεί ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για κατάργηση των καθεστώτων επιστροφών (rebates) από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, δημιουργεί όμως και ένα κενό χρηματοδότησης που πρέπει να καλυφθεί από τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

4. Μεθοδολογία

Η έρευνα πολιτικής όπως είναι η έρευνα για την Πολυμερή Διαπραγμάτευση του ΠΔΠ και των Κανονισμών της ΕΕ σε ό,τι αφορά την πολιτική Συνοχής παρουσιάζει ιδιαίτερες απαιτήσεις σε συλλογή δεδομένων και μεθόδους ανάλυσης κειμενικού τύπου (textual). Παράλληλα εμφανίζει περιορισμούς που σχετίζονται με το γεγονός ότι πρόκειται για διαδικασία εν εξελίξει όπου πολλές παραδοχές οι οποίες αρχικά ήταν γνωστές, υφίστανται γύρους αναθεωρήσεων από τους πολιτικούς δρώντες οι οποίοι συμμετέχουν στη διαπραγμάτευση.

Από μεθοδολογική άποψη η εργασία εξελίχθηκε ως ακολούθως.

Αρχικά διατυπώθηκαν τα ερωτήματα με δεδομένη την επιλογή του τίτλου της εργασίας και την ανάλυση των βασικών συνιστωσών του πεδίου έρευνας, όπως δηλώνονταν από το θέμα της εργασίας.

Έπειτα διατυπώθηκαν με σαφήνεια επιμέρους ερευνητικά ερωτήματα, τα οποία εξειδικεύουν το θέμα της εργασίας ενώ προετοίμασαν το έδαφος για την κατάρτιση και υλοποίηση της ερευνητικής στρατηγικής και της επεξεργασίας των δεδομένων.

1. Το πρώτο ερώτημα αφορούσε στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης για την Πολιτική Συνοχής μετά το 2020. Το ερώτημα χωρίστηκε στα εξής υποερωτήματα:

1.1. Ποιο είναι το βασικό περίγραμμα του νέου ΠΔΠ;

1.2. Ποιες είναι οι αρχικές εισηγήσεις των θεσμών και άλλων ομάδων επιρροής επί της συμμετοχής της Συνοχής στο νέο ΠΔΠ;

1.3. Ποιο είναι το βασικό δίκτυο πολιτικών δρώντων (policy actors) οι οποίοι είναι ενεργοί στο πεδίο της διαπραγμάτευσης;

2. Το δεύτερο ερώτημα αφορούσε στη διαμόρφωση των θέσεων της ελληνικής πλευράς απέναντι στην πολυμερή διαπραγμάτευση. Το ερώτημα εξειδικεύεται στα ακόλουθα υποερωτήματα:

2.1. Ποια είναι η αρχική θέση της Ελλάδας για το ρόλο της πολιτικής Συνοχής στο ΠΔΠ;

2.2. Ποιοι είναι οι διαμορφωτές αυτής της διαπραγματευτικής θέσης (τόσο οι θεσμικοί φορείς, αλλά και σε επίπεδο ειδικών τεχνικών συμβούλων και εμπειρογνομώνων της ελληνικής πλευράς;)

2.3. Υπάρχει σαφής προσδιορισμός του διαπραγματευτικού στόχου και πώς ορίζεται αυτός;

Η διαπραγμάτευση για την Πολιτική Συνοχής μετά το 2020. Προτάσεις στρατηγικής και τακτικής για την περίπτωση της Ελλάδας.

3. Το τρίτο ερώτημα αφορούσε στη διατύπωση ερωτημάτων ως προς το πώς μπορεί να ευρεθεί εμπειρικά ή θεωρητικά η πλέον αποδοτική στρατηγική και τακτική για την περίπτωση της Ελλάδας:

3.1. Ποια δέσμη ενεργειών συνιστά μια αποδοτική ή αποτελεσματική στρατηγική ή τακτική για την Ελλάδα; Πώς μπορούν να οριστούν με κάποιο βαθμό βεβαιότητας;

Ακόμα καταρτίστηκε ερευνητική στρατηγική η οποία προσέγγισε τα ερευνητικά ερωτήματα. Από νωρίς στην ερευνητική διαδικασία διεφάνη ότι η έρευνα για την ουσιαστική εκπλήρωση των στόχων της ήταν αναγκαίο να αξιοποιήσει ένα πλήθος ερευνητικών δεδομένων. Ως συνέπεια αυτής της παρατήρησης καταστρώθηκε μια στρατηγική απόκτησης δεδομένων δύο βασικών τύπων δεδομένων, συγκεκριμένα:

- δευτερογενή δεδομένα από τη βιβλιογραφική αναζήτηση με τη χρήση συγκεκριμένων εργαλείων έρευνας βιβλιογραφίας (scopus, google scholar, web of knowledge), όσο και του καταλόγου της βιβλιοθήκης του ιδρύματος.
- Πρωτογενή δεδομένα που συνελλέγησαν από τις συνεντεύξεις με ειδικούς.

Για την επίτευξη των συνεντεύξεων με τους ειδικούς δημιουργήθηκε κατάλογος φορέων και των ειδικών με γνώση της διαπραγμάτευσης. Σε πρώτη φάση πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με ορισμένους εξ 'αυτών (κυρίως στο υπουργείο Οικονομίας) από τους οποίους ζητήθηκε να προτείνουν ομολόγους τους ειδικούς ή άλλους γνώστες της πραγματικότητας της πολυμερούς διαπραγμάτευσης.

Στη φάση της συλλογής των εμπειρικών δεδομένων ελήφθη κάθε μέριμνα για την διατήρηση της ανωνυμίας των ειδικών που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις, μέσω ανωνυμοποίησης, χρήσης ψευδωνύμου προς αποφυγή συσχέτισης των προσώπων και ασφαλούς αποθήκευσης των ερευνητικών δεδομένων σε Η/Υ υπό κωδικό πρόσβασης.

5. Η σημασία της πολιτικής Συνοχής για την Ελλάδα

Η πολιτική Συνοχής αποτελεί για την Ελλάδα ένα από τα κύρια μέσα εξωτερικής χρηματοδότησης και υποστήριξης των επενδύσεων στην οικονομία της. Το ελληνικό κράτος και οι περιφέρειες του είναι αποδέκτες διαρθρωτικών δράσεων από τα ΜΟΠ (1986-1989) και της πολιτικής Συνοχής ήδη από τη σύλληψή της με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 και

μετέπειτα με το Α΄ΚΠΣ (1989-1993) Β΄ΚΠΣ (1994-1999), Γ΄ΚΠΣ (2000-2006) και το ΕΣΠΑ 2007-2013 και 2014-2020. Συνολικά την περίοδο 2000-2017 οι εισροές διαρθρωτικών πόρων σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος αντιστοιχούσαν σε 1,6% του ονομαστικού ΑΕΠ και 9.1% του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου (Βασαρδάνη & Δημητροπούλου, 2018). Η συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων ως ποσοστό του ΑΕΠ της χώρας έχει μειωθεί σε σχέση με παλαιότερα χρηματοδοτικά πακέτα (Βλέπε πίνακα πιο κάτω) γεγονός που εν μέρει αποδίδεται στην επιδείνωση του επιχειρηματικού κλίματος και τη μείωση της τραπεζικής πίστης.¹

Οι επιπτώσεις της πολιτικής Συνοχής είναι σημαντικές καθώς επιφέρει πολλαπλασιαστική επίπτωση στο ρυθμό ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας ασκεί αντι-κυκλική, αντι-υφεσιακή επίδραση. Στην περίοδο προ της οικονομικής ύφεσης των τελευταίων ετών η πολιτική Συνοχής είχε ασθενή επίδραση στο ρυθμό σύγκλισης μεταξύ των ελληνικών περιφερειών, αλλά και μεταξύ Ελλάδας μέσου όρου ΕΕ.

Η πολιτική Συνοχής συνέβαλλε στην αναδιάρθρωση της οικονομίας με ενθάρρυνση της δημιουργίας επενδύσεων, εισόδου νέων απασχολουμένων στην αγορά εργασίας και υποστήριξη των ιδιωτικών επενδύσεων όπου το ιδιωτικό ενδιαφέρον δεν ήταν ισχυρό.

Μέσω της πολιτικής Συνοχής και του εξειδικευμένου Ταμείου Συνοχής δημιουργήθηκαν δίκτυα και υποδομές ιδίως στις χερσαίες μεταφορές, αλλά και σε αεροδρόμια, αναπτύχθηκαν βιώσιμες αστικές υποδομές και πραγματοποιήθηκαν μεγάλης κλίμακας περιβαλλοντικά έργα (αστικών λυμάτων, στερεών αποβλήτων).

Πίνακας 1 Κλίμακα διαρθρωτικών παρεμβάσεων συμπεριλαμβανόμενου του Ταμείου Συνοχής και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών στο Α΄(1989-1993) και Β΄(1994-1999) ΚΠΣ.

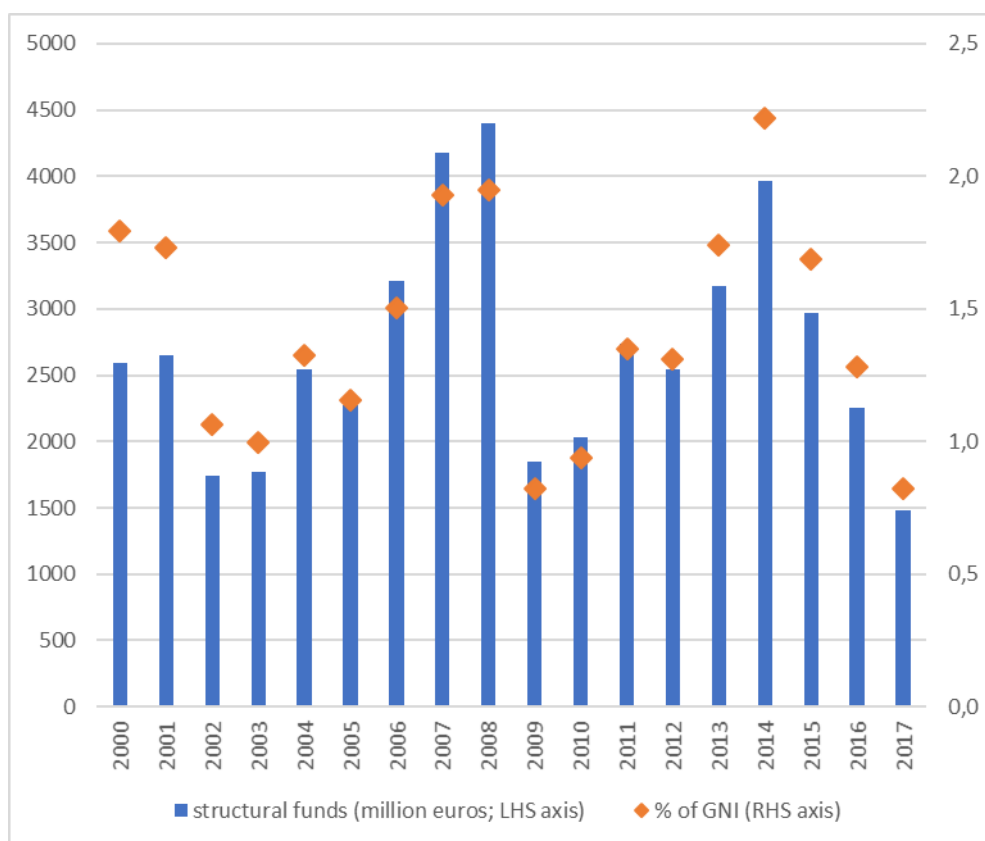
	Μερίδιο διαρθρωτικών πόρων %		Πόροι ως % του εθνικού ΑΕΠ	
	1989-1993	1994-1999	1989-1993	1994-1999
Αυστρία	0	1,13	0	0,19
Βέλγιο	1,18	1,25	0,11	0,18
Δανία	0,59	0,5	0,08	0,11
Γερμανία	11,46	12,97	0,13	0,21
Ελλάδα	12,51	10,58	2,65	3,67
Ισπανία	20,57	25,30	0,75	1,74

¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι οι συνολικές καθαρές εισπράξεις από τις τρέχουσες και κεφαλαιακές μεταβιβάσεις από την ΕΕ δείχνουν μείωση κατά το 2014-16. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, οι μεταφορές αυτές ανήλθαν σε 2,8 δισ. Ευρώ το 2016 (1,6% του ΑΕΠ), ενώ ανήλθαν σε 4,5 δισ. το 2015 (2,6% του ΑΕΠ) και 5,2 δισ. το 2014 (2,9%). Το 2016 οι εισροές από τα ΕΔΕΤ έφθασαν τα 2 δισεκατομμύρια, ενώ καταγράφηκαν 2,6 δισεκατομμύρια επιδοτήσεις γεωργών από την Κοινή Αγροτική Πολιτική (Τράπεζα της Ελλάδος, 2017).

Φινλανδία	0	1,19	0	0,4
Γαλλία	9,46	8,92	0,14	0,22
Ιρλανδία	6,68	4,42	2,66	2,82
Ιταλία	16,9	12,92	0,27	0,42
Ολλανδία	1,1	1,56	0,07	0,15
Πορτογαλία	12,9	10,53	3,07	3,98
Σουηδία	0	0,93	0	0,97

Πηγή: (European Commission, 1996; Bache, 1998)

Εικόνα 3 Ύψος χρηματοδοτήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία ως ποσοστό του ΑΕΕ (άξονας δεξιά) και ως ύψος πληρωμών (άξονας αριστερά).



Πηγή: Eurostat (2018).

Συνεπώς, η συνέχιση και ενίσχυση της πολιτικής Συνοχής, αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο της επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ. Όμως, στο περιβάλλον που διαμορφώνεται μετά την έξοδο από την κρίση, οι εντεινόμενες ανισότητες Βορρά-Νότου όπως και η ισχυρή τάση ανάσχεσης του ρυθμού μείωσης των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων οδηγούν σε ανάγκη επανεστίασης της πολιτικής στις χώρες του νότου, που υφίστανται εκτός από τη χαμηλή ανάπτυξη και τις πολύ έντονες προκλήσεις της μετανάστευσης και της κλιματικής αλλαγής.

Επιπλέον, η σύγκλιση των εισοδημάτων και των ευκαιριών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ συνδέεται στενά με τη συνοχή και τη βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο Molle (2015) εντόπισε σύγκλιση κατά την περίοδο μέχρι την κρίση (βλ. Πίνακα 2 παρακάτω). Η κρίση επηρέασε τα βόρεια κράτη μέλη, αλλά λιγότερο από τα άλλα κράτη μέλη, επομένως η σύγκλιση κατέρρευσε μεταξύ 2007 και 2012. Στα κράτη μέλη της ανατολικής Ευρώπης, οι υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης οδήγησαν σε έντονη τάση σύγκλισης. Η κρίση δεν αντέστρεψε αυτή την τάση, τουναντίον η υστέρηση των χωρών του Νότου ενίσχυσε την τάση.

Πίνακας 2 Ανάπτυξη κατά κεφαλήν ΑΕΠ (index EE 28=100), κατά ομάδα χωρών, 2000-2020.

Ομάδα χωρών	Έτος			
	2000	2007	2012	2020
Βορράς	121	116	116	115
Νότος	105	102	95	90
Ανατολή	45	56	65	72
ΕΕ28	100	100	100	100
Συντελεστής διακύμανσης	.51	.46	.42	.34

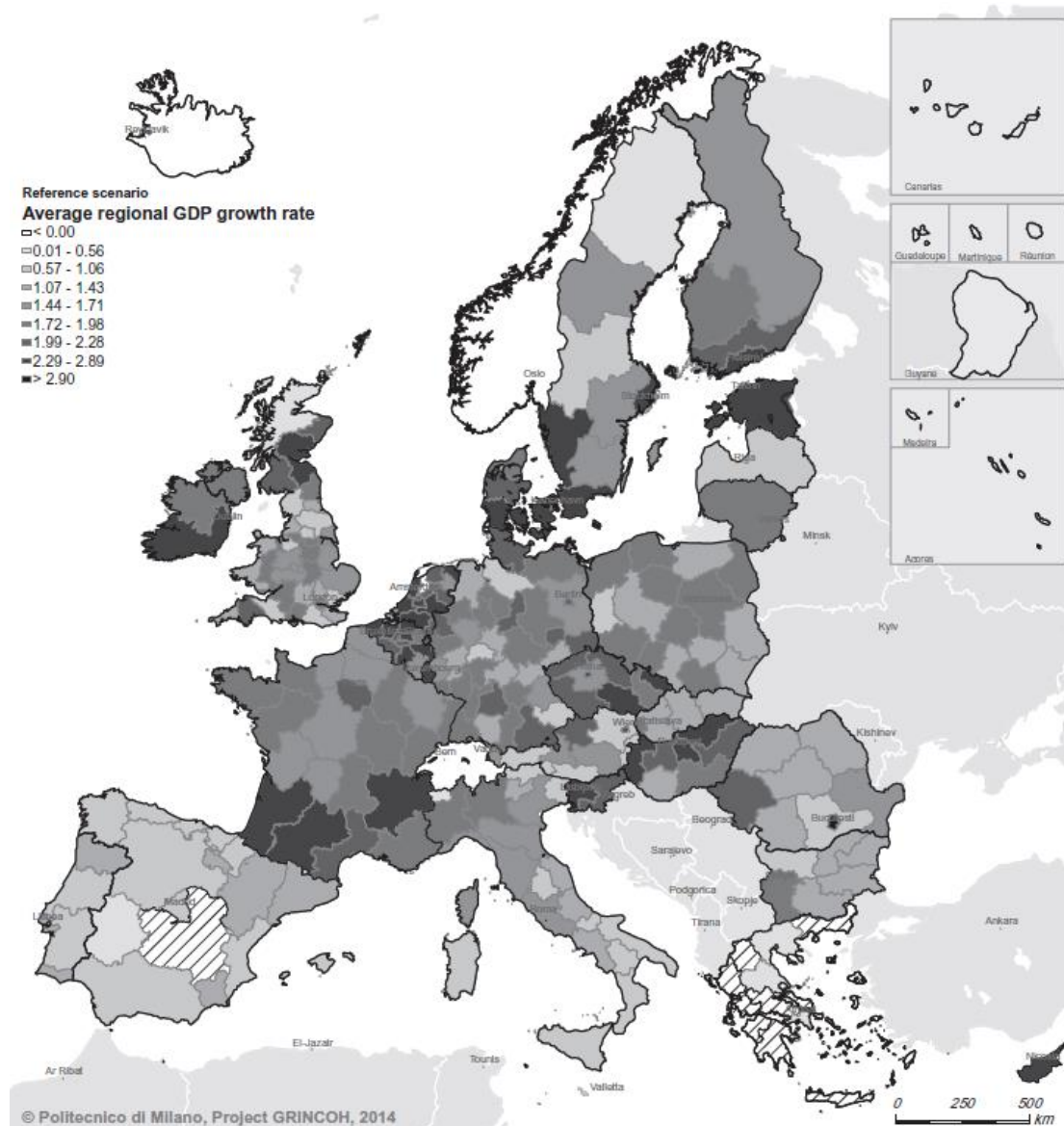
Πηγή: (Molle, 2015).

Τα περισσότερα αναπτυξιακά προβλήματα εντοπίζονται στον Νότο. Οι επιδόσεις των νότιων χωρών ήταν φτωχές κατά την περίοδο 2000-2007, γεγονός που προκάλεσε υστέρηση από τον μέσο όρο της ΕΕ. Η κρίση είχε πολύ έντονη αρνητική επίδραση στην αύξηση του ΑΕΠ και στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ελλάδα, στην Ισπανία και στην Πορτογαλία, και λιγότερο στην Ιταλία. Ως αποτέλεσμα, έχει υπάρξει απόκλιση. Οι αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης ήταν επίσης εμφανείς σε περιφερειακό επίπεδο: από το 2008 έως το 2014, οι ανισότητες αυξήθηκαν όσον αφορά το ποσοστό απασχόλησης και ανεργίας καθώς και το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Προβλήματα παρουσιάστηκαν στις περιοχές με χαμηλό και μεσαίο εισόδημα, οι οποίες έχουν χάσει θέσεις εργασίας που δεν μπορούν να ανακτηθούν με το ρυθμό που χάνονται μέσω ήπιων δράσεων. Οι οικονομικές τους επιδόσεις είναι επίσης ευάλωτες στην παγκοσμιοποίηση και τις τεχνολογικές αλλαγές. Ως εκ τούτου, πρέπει να αναρριχηθούν στην αλυσίδα αξίας βελτιώνοντας το περιεχόμενο των δεξιοτήτων και επενδύοντας στις τεχνολογικές και καινοτόμες δραστηριότητες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017).

Ο Molle προσθέτει ότι οι πιο μακροπρόθεσμες προβλέψεις του ΟΟΣΑ δείχνουν ότι οι ανισότητες συνολικά στην ΕΕ θα μειωθούν κυρίως εξαιτίας της δυναμικής ανάπτυξης στα ανατολικά κράτη μέλη, αλλά θα πρέπει να αναπτυχθούν περισσότερα σενάρια και να επανεκτιμηθούν οι παραδοχές του τυποποιημένου μοντέλου (Molle, 2015). Η ύπαρξη τόσο εθνικών ανισοτήτων περιφερειακών όσο και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων αποτελεί ισχυρό επιχείρημα για τη συνέχιση της πολιτικής συνοχής. Στην πραγματικότητα, στις περιφέρειες και τις περιοχές της Ευρώπης (και μάλιστα στις λιγότερο ανεπτυγμένες) υφίστανται οικονομικές μεταβολές με έντονες κοινωνικές επιπτώσεις, η αντιμετώπιση των οποίων βασίζεται περισσότερο από ποτέ στα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Επιπλέον, η άνοδος του λαϊκισμού και του αντιευρωπαϊκού αισθήματος μπορεί να αντιμετωπιστεί με μια ισχυρότερη επικέντρωση στις επενδύσεις των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ σε

περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και έμφαση στην παροχή δημόσιων αγαθών της ΕΕ, όπου άλλα επίπεδα διακυβέρνησης δεν μπορούν να αποδώσουν αποτελεσματικότερα αποτελέσματα.

Εικόνα 4 Μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ όπως προβλέπεται από το μοντέλο MASST3, βασικό σενάριο, 2012-2030.



Πηγή: Αποτελέσματα MASST3 (ESPON ET2050 project) (Camagni & Capello, 2015).

Ειδικότερα στην Ελλάδα, πέρα από τη μείωση του ΑΕΠ των περιφερειών, ο κίνδυνος φτώχειας, το ψηφιακό χάσμα κέντρου περιφέρειας και το χάσμα ανταγωνιστικότητας διευρύνθηκαν πολύ έντονα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Συγκεκριμένα μακροοικονομικά μοντέλα που ακολουθούν το σενάριο της συνέχισης των ακολουθούμενων πολιτικών “business as usual”, δείχνουν ότι στην δεκαπενταετία μετά την κρίση (2016-2030) στην Ελλάδα οι επιπτώσεις της κρίσης δεν εξαλείφονται με αύξηση του ΑΕΠ (Camagni & Capello, 2015). Τουλάχιστον οι περισσότερες

ελληνικές περιφέρειες μόνον με ισχυρότερες διαρθρωτικές πολιτικές θα ξεφύγουν από την τρέχουσα συρρίκνωση επενδύσεων και κατανάλωσης (Βλέπε Εικόνα 3 πιο πάνω).

Μετά την έναρξη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, ο επενδυτικός κίνδυνος για τη χώρα επιδεινώθηκε ραγδαία, η πιστοληπτική αξιολόγηση της χώρας αναθεωρήθηκε προς τα κάτω, γεγονός που οδήγησε σε μη βιώσιμο κόστος δημόσιου δανεισμού, οδήγησε στην κρίση του χρέους της χώρας και στην προσφυγή σε προγράμματα δημοσιονομικής εποπτείας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Το δημόσιο χρέος αυξήθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ από 103,1% το 2007 σε 126,8% το 2009 (ΕΛΣΤΑΤ).

Η δημοσιονομική προσαρμογή ήταν έντονη το 2009-2017. Τα μακροοικονομικά μέτρα και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είχαν ως αποτέλεσμα μια άνευ προηγουμένου βελτίωση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών ανισορροπιών. Το αποτέλεσμα γενικής κυβέρνησης βελτιώθηκε από -15,1 % το 2009 σε πλεόνασμα 0,5 τοις εκατό το 2016, ενώ το πρωτογενές έλλειμμα -10,1% το 2009 μετατράπηκε σε πρωτογενές πλεόνασμα 3,7 % το 2016. Οι ΟΤΑ έχουν επίσης επιβαρυνθεί σημαντικά ως μέρος της την αναθεώρηση του προϋπολογισμού με μείωση κατά 60% στις μεταφορές πιστώσεων μεταξύ 2009 και 2014. Ωστόσο, η εφαρμογή προγραμμάτων προσαρμογής δεν ήταν ομαλή. Τα προκαταρκτικά μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής είχαν προτεραιότητα έναντι των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, η δημόσια διοίκηση δεν είχε την αποτελεσματικότητα να πραγματοποιήσει μεταρρυθμίσεις και η ποιότητα των θεσμών ήταν χαμηλή. Το πολιτικό σύστημα και οι κοινωνικοί εταίροι δεν ανέλαβαν την κυριότητα της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας (Τράπεζα της Ελλάδος, 2018).

Σε όλη τη διάρκεια της κρίσης σημειώθηκαν συνεχείς αρνητικές τάσεις στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ανεργία και ποσοστά απασχόλησης κατά την περίοδο 2008-13 και καταγράφηκε μόνο ελαφρά ανοδική πορεία το 2014-17. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης) μειώθηκε από 92,7 τοις εκατό του μέσου όρου της EU28 το 2007 με 67,2 τοις εκατό το 2016. Υπάρχει μεγάλη διαφορά ανάμεσα στην Ελλάδα και την EU28 μέσο όρο σε δείκτες της αγοράς εργασίας, με το ποσοστό απασχόλησης στο 53,5 τοις εκατό το 2017 (EU28: 67,6) και 52,0% το 2016 (EE28: 66,6%) και το ποσοστό ανεργίας σε 21,5 το 2017 (EE28: 7,6%) και 23,6% το 2016 (EE28: 8,6%) (Eurostat 2018). Η μακροοικονομική σταθερότητα έχει επιτευχθεί, αλλά τα υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα που προβλέπονται κατά την περίοδο 2018-21 είναι δύσκολο να επιτευχθούν οι προοπτικές για ισχυρή ανάπτυξη. Μια μείωση του χρέους (το δημόσιο χρέος ανερχόταν στο 180,8% του ΑΕΠ το 2016) αναμένεται επίσης να συμβάλει στην ομαλή έξοδο από τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής (Τράπεζα της Ελλάδος, 2018).

Υπάρχουν διαχρονικά σαφείς περιφερειακές ανισότητες, με έντονη συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Ωστόσο, όλες οι περιφέρειες

επηρεάστηκαν από το ευρύτερο μακροοικονομικό πλαίσιο κατά την τελευταία δεκαετία, συμπεριλαμβανομένων των μητροπολιτικών περιοχών και των βιομηχανικών περιοχών (Αττική, Δυτική Μακεδονία, Ανατολική Μακεδονία και Θράκη και Βόρειο Αιγαίο) και νησιά προσανατολισμένα στον τουρισμό (Νότιο και Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη, Ιόνια νησιά), καθώς και περιφερειακές περιοχές (Ηπειρος). Ενώ η Περιφέρεια Αττικής της Αθήνας είχε κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 124% του μέσου όρου της ΕΕ28 το 2007, το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 93% μέχρι το 2015 και 92% το 2016. Ομοίως, η φτωχότερη περιοχή της Ηπείρου παρουσίασε επιδείνωση από το 65% ΕΕ-28 κατά κεφαλήν ΑΕΠ το 2007 σε 48% το 2015 και το 2016. Παράλληλα με την Ήπειρο, δύο από τις περιφέρειες της χώρας κατατάσσονται στις 20 περιφέρειες με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην ΕΕ28 το 2016, δηλαδή την Ανατολική Μακεδονία και τη Θράκη (46%) και η Δυτική Ελλάδα (49%) (Eurostat, 2018).

Η κατάσταση της αγοράς εργασίας βελτιώθηκε στις περισσότερες περιοχές το 2014-16. Ωστόσο, τα ποσοστά ανεργίας παραμένουν υψηλά σε όλες τις περιφέρειες (με τα χαμηλότερα ποσοστά να παρατηρούνται σε ορισμένα τουριστικά προσανατολισμένα νησιά). Τα ποσοστά απασχόλησης βελτιώθηκαν επίσης ελαφρώς, αλλά παραμένουν χαμηλά σύμφωνα με τα πρότυπα της ΕΕ28, με τα υψηλότερα ποσοστά και πάλι συχνά στις τουριστικές περιοχές. Σε περιφέρειες με προσανατολισμό στον τουρισμό, το βιοτικό επίπεδο είναι σημαντικά υψηλότερο από τον εθνικό μέσο όρο. Όσον αφορά το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης) το 2016 η Κρήτη κατατάσσεται στο 57% του μέσου όρου της ΕΕ28, στο Νότιο Αιγαίο στο 73% και στα Ιόνια Νησιά στο 62%. Η συμβολή της τουριστικής δραστηριότητας στο περιφερειακό ΑΕΠ ήταν πολύ έντονη στις περιοχές αυτές το 2017 (76,8% του ΑΕΠ στο Νότιο Αιγαίο, 47,4% στην Κρήτη και 73% στα Ιόνια Νησιά) (ΙΝΣΕΤΕ, 2018).

5.1. Η πολιτική Συνοχής την περίοδο 2014-2020 στην Ελλάδα

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι πόροι της πολιτικής συνοχής υπήρξαν η κύρια πηγή χρηματοδότησης της περιφερειακής πολιτικής από την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ. Αυτό θα συνεχιστεί το 2014-20, κατά την οποία έχουν κατανεμηθεί συνολικά 21,3 δις ευρώ (Βασαρδάνη & Δημητροπούλου, 2018).

Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής το 2014-20, οι ελληνικές περιφέρειες κατατάσσονται ως έχει (σύμφωνα με τους Κανονισμούς): πέντε λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Κεντρική Μακεδονία, Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Ήπειρο, Θεσσαλία και Δυτική Ελλάδα), έξι μεταβατικές περιφέρειες (ηπειρωτική Ελλάδα, Κρήτη, Ιόνια νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Πελοπόννησο Δυτική Μακεδονία) και δύο πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Αττική και Νότιο Αιγαίο). Αντίθετα, το διάστημα 2007-13 καλύφθηκαν από τον στόχο σύγκλισης οκτώ περιφέρειες, τρεις ήταν

επιλέξιμες για σταδιακή κατάργηση (Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία και Αττική) και δύο για προοδευτική ένταξη (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο). Στην τεχνική προσαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Ιούνιο του 2016, δόθηκε στην Ελλάδα πρόσθετη χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής ύψους 836,6 εκατ. Ευρώ το 2017-20 (σε τιμές 2011) (European Commission, 2016).

Όλα τα τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα 2014-20 περιλαμβάνουν πολυτομεακά και πολυταμειακά κονδύλια, τα οποία αντλούνται από πόρους από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής. Το 2014-20, υπάρχουν 13 περιφερειακά ΕΠ, σε σύγκριση με πέντε κατά την περίοδο 2007-2013, επιστρέφοντας στην προσέγγιση που υιοθετήθηκε το 2000-06. Ο στόχος της αποκέντρωσης περισσότερων αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων και διαχείρισης έχει οδηγήσει σε μεγαλύτερη διαχείριση των πόρων της ΕΕ από τις περιφέρειες. Έτσι, ενώ το 2007-13 οι περιφέρειες διαχειρίζονταν περίπου το 22% των πόρων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του ΤΣ, το 2014-2020 διαχειρίζονται το 35%. Παράλληλα, η Ελλάδα έχει κάνει χρήση της διάταξης που επιτρέπει τη μεταφορά μέχρι 3% της χρηματοδότησης από μια κατηγορία περιφέρειας στην άλλη. Το 3% των χρηματοδοτήσεων από τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες και το 3% από τις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες (κυρίως Αττική και Νότιο Αιγαίο) μεταφέρθηκαν στις Περιφέρειες μετάβασης. Ωστόσο, οι περισσότερες δημόσιες επενδύσεις πραγματοποιούνται από το κεντρικό κράτος και οι στρατηγικές που σχετίζονται με τα ΕΔΕΤ είναι περισσότερο τομεακές και λιγότερο προσαρμοσμένες στις ανάγκες των επιμέρους περιφερειών (European Commission, 2017).

6. Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Στις 2 Μαΐου 2018 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τις προτάσεις της για το ΠΔΠ 2021-2027.

Οι προτάσεις περιλάμβαναν τα εξής έγγραφα:

1. Ανακοίνωση για το ΠΔΠ,
2. Επανεξέταση δαπανών,
3. Πρόταση κανονισμού για το ΠΔΠ και παράρτημά της με χρηματοδοτικό πίνακα,
4. Πρόταση διοργανικής συμφωνίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και παράρτημά της,
5. Πρόταση κανονισμού όσον αφορά γενικευμένες ελλείψεις του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη,
6. Πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για το σύστημα ίδιων πόρων της ΕΕ και παράρτημα αυτής,
7. Έκθεση για τη λειτουργία του συστήματος ίδιων πόρων,

8. Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τις μεθόδους και διαδικασίες απόδοσης των ίδιων πόρων,
9. Πρόταση κανονισμού για εκτελεστικά μέτρα σχετικά με τους ίδιους πόρους και παράρτημα αυτής
10. Πρόταση τροποποίησης του κανονισμού για την είσπραξη ίδιων πόρων μέσω ΦΠΑ.

Τη δημοσίευση των προτάσεων για το ΠΔΠ ακολούθησε η δημοσιοποίηση των προτάσεων της Επιτροπής για την πολιτική Συνοχής στις 29 Μαΐου 2018. Οι προτάσεις περιλάμβαναν πρόταση Κανονισμού Κοινών Διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων (visas). Επιπλέον δημοσιεύτηκαν, μια πρόταση κανονισμού για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, μια πρόταση κανονισμού για την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, μια πρόταση κανονισμού για μηχανισμό αντιμετώπισης νομικών και διοικητικών εμποδίων σε διασυνοριακό πλαίσιο και μια συνοδευτική των παραπάνω κανονισμών εκτίμηση επιπτώσεων. Μια ημέρα αργότερα στις 30 Μαΐου δημοσιοποιήθηκε η πρόταση κανονισμού για το ΕΚΤ+.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνόδευσε την πρότασή της με την προτροπή να επιτευχθεί συμφωνία για το ΠΔΠ ως τις ευρωεκλογές του Μαΐου 2019. Το Κοινοβούλιο βρίσκεται πιο κοντά στις θέσεις της Επιτροπής όσον αφορά στο χρονοδιάγραμμα. Άλλα όργανα δεν συμμερίζονται πλήρως τη θέση αυτή. Ειδικότερα, το Συμβούλιο έχει επιτελέσει περιορισμένη πρόοδο στις διαπραγματεύσεις. Πάντως, εφόσον στο Συμβούλιο του Δεκεμβρίου δεν σημειωθεί πρόοδος το ενδεχόμενο συμφωνίας πριν τις ευρωεκλογές απομακρύνεται.

Οι βασικές αρχές που διέπουν τις προτάσεις για το ΠΔΠ είναι:

- Η έμφαση στην ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία με συγκέντρωση πόρων σε έργα έρευνας αιχμής, κινητοποίηση στρατηγικών επενδύσεων και στήριξη των νέων και των μικρών επιχειρήσεων για την αξιοποίηση της ενιαίας αγοράς και της ψηφιακής οικονομίας
- Ο εξορθολογισμός και η διαφάνεια του προϋπολογισμού, με μείωση του αριθμού των προγραμμάτων
- Μείωση της γραφειοκρατίας με ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων για τους δικαιούχους, συντονισμό των προγραμμάτων και απλούστευση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις.
- Μεγαλύτερη ευελιξία στον προϋπολογισμό για αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, (εντός και μεταξύ των προγραμμάτων, μεταξύ τομέων και ετών).

- Ενίσχυση της αποδοτικότητας του προϋπολογισμού με έμφαση στις επιδόσεις των προγραμμάτων και τη μέτρησή τους.
- Εναρμόνιση του προϋπολογισμού με τις προτεραιότητες της ένωσης για το θετικό θεματολόγιο μετά το 2020 που συμφωνήθηκε στη Μπρατισλάβα και τη Ρώμη.²

6.1. Στόχοι και προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Οι στόχοι της Επιτροπής για την πολιτική Συνοχής μετά το 2020 αποτυπώνονται τόσο μέσω των προτάσεων της για το ύψος χρηματοδότησης και τη θέση των διαρθρωτικών εργαλείων μέσα σε αυτές όσο και με τις αλλαγές που επέρχονται στο κανονιστικό πλαίσιο των ταμείων. Έτσι, για πρώτη φορά μαζί με το νομοθετικό πακέτο η Επιτροπή εισήγαγε πρόταση κανονισμού για τη διασφάλιση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού από ανεπάρκειες του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη που αναμένεται να οδηγήσει στη θεσμοθέτηση ειδικής αιρεσιμότητας για το κράτος δικαίου με αντίκτυπο στα προγράμματα της Συνοχής.

Όσον αφορά τις διατάξεις των Ταμείων, η Επιτροπή στόχευσε σε:

1. Μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης των δικαιούχων και των φορέων διαχείρισης
2. Εισαγωγή απλουστεύσεων και ευθυγραμμίσεων των κανονισμών
3. Επέκταση συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου για στήριξη στα εθνικά συστήματα. Ρυθμίσεις που επιτρέπουν σε προγράμματα «χαμηλότερου κινδύνου» να βασίζονται περισσότερο σε εθνικά συστήματα
4. Απλοποίηση χρηματοδοτικών μέσων
5. Αύξηση ευελιξίας για προσαρμογή στόχων και πόρων των προγραμμάτων
6. Πρόβλεψη για εθελοντικές συνεισφορές των κρατών μελών που βρίσκονται υπό κεντρική διαχείριση
7. Ευθυγράμμιση της λογικής της παρέμβασης με τους τομείς του ΠΔΠ, αύξηση συγκέντρωσης σε τομείς προτεραιότητας
8. Στενότερη σύνδεση με τη διαδικασία του ευρωπαϊκού εξαμήνου και τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις
9. Καθορισμός αναγκαίων πρόσφορων όρων που πρέπει να τηρούνται σε όλη την περίοδο υλοποίησης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

Όσον αφορά τη στρατηγική προσέγγιση των προγραμμάτων, η Επιτροπή πρότεινε τη συγκέντρωση σε πέντε στόχους έναντι των έντεκα θεματικών στόχων της περιόδου 2014-20:

² Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2018) 321 final σελ. 3-6.

1. Μια εξυπνότερη Ευρώπη-καινοτόμος και έξυπνος οικονομικός μετασχηματισμός
2. Μια πιο «πράσινη» Ευρώπη με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα
3. Μια πιο συνδεδεμένη Ευρώπη- κινητικότητα και περιφερειακές διασυνδέσεις ΤΠΕ
4. Μια πιο κοινωνική Ευρώπη – υλοποίηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων
5. Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της – βιώσιμη και ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών χάρη σε τοπικές πρωτοβουλίες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

Η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης δεν αναφέρεται πλέον ρητά στους στόχους ενώ σχετικοί πόροι για τη στήριξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μεταφέρονται σε νέο εργαλείο υπό κεντρική διαχείριση.

Στο παρακάτω διάγραμμα παρατίθενται τα ισχυρά σημεία και οι αδυναμίες της στοχοθεσίας και του ρόλου της Επιτροπής στη διαπραγμάτευση. Παράλληλα γίνεται μια καταγραφή πιθανών ευκαιριών και κινδύνων που αναφέρονται στο διάστημα της διαπραγμάτευσης.

6.2. Ισχυρά σημεία και αδυναμίες

ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ	ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ
<ul style="list-style-type: none"> - Διαμορφωτής της ημερήσιας διάταξης για ΠΔΠ και κανονισμούς των Ταμείων, θέτει το πλαίσιο της διαπραγμάτευσης - Επιτυχής χειρισμός της διαπραγμάτευσης για την αποχώρηση του ΗΒ, χωρίς κλυδωνισμούς για το ΠΔΠ - Αναγκαίος ρόλος της για τη διασφάλιση "ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών" - Μεταρρύθμιση συστήματος ίδιων πόρων - Έμφαση στην απλοποίηση - Κατάργηση εθνικών επιστροφών και επιστροφών στις επιστροφές - Θεματική συγκέντρωση σε ευδιάκριτους στόχους - Έγκαιρη κοινοποίηση μεθοδολογίας κατανομών - Αναγνώριση προτεραιοτήτων άμυνας, ασφάλειας, μεταναστευτικού/προσφυγικού και επένδυσης στην νεολαία - Αναγνώριση επενδυτικού ελλείματος στην ΕΕ και ανάγκης παρεμβάσεων όπως το "Invest EU" - Σύνδεση ΠΔΠ με Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων - Προτεραιότητα στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και mainstreaming του κλίματος - Ισχυρότερη επένδυση στην έρευνα και τεχνολογία, την ψηφιακοποίηση, αυτοματοποίηση - Μικρή αύξηση πόρων ΕΤΠΑ (2%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Πολύ αδύναμο στρατηγικό πλαίσιο σε αντίθεση προηγούμενες δημοσιονομικές προοπτικές (πακέτα Ντελόρ, Agenda 2000, Στρατηγική Λισαβόνας, Ευρώπη 2020) - Μετακίνηση από παραδοσιακό ρόλο υπερασπιστή μεγαλύτερου ΠΔΠ στην αντιφατική προσέγγιση "doing more with less" που απηχεί θέσεις κ-μ καθαρών συνεισφορέων - Συγκεντρωτισμός και νοοτροπία "στεγανών" εντός της Επιτροπής. Μείωση ρόλου DG Regio, DG EMPL στη Συνοχή έναντι DG ECFIN - Αποτυχία άμεσης σύνδεσης με Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών - Τοποθέτηση Συνοχής σε sub-ceiling αντί subheading. - Επιστροφή στον κανόνα αυτόματης αποδέσμευσης n+2 και στην πρωτοκαθεδρία της απορρόφησης έναντι των αποτελεσμάτων - Μειωμένη ευελιξία επιλογής θεματικής συγκέντρωσης από τις περιφέρειες - Μείωση προκαταβολών και ευρωπαϊκής συγχρηματοδότησης - Υπέρμετρη και ατεκμηρίωτη μείωση πόρων ΤΣ (-45%) - Μείωση πόρων ΕΚΤ+ (-7%) με παράλληλη επιβάρυνση με νέα καθήκοντα (ΠΑΝ, ενσωμάτωση μεταναστών κ.ά) - Αποσύνδεση πολιτικής Συνοχής από ΕΓΤΑΑ μπορεί να λειτουργήσει σε βάρος συνεργειών - Κατάργηση επιλεξιμότητας θαλάσσιας συνεργασίας από διασυνοριακή συνεργασία ΕΕΣ - Έμφαση σε μεταφορά πόρων σε εργαλεία κεντρικής διανομής με ναλαρή ή χωρίς εδαφική στόχευση
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	
<p style="text-align: center;">ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ολοκλήρωση βασικής συμφωνίας πάνω στο πλαίσιο της Επιτροπής εντός του 2019 ώστε να αποφευχθούν επιζήμιες καθυστερήσεις όπως στο παρελθόν (2014-20) - Επιβεβαίωση του ρόλου της Επιτροπής ως έντιμοι μεσολαβητή και θεματοφύλακα των Συνθηκών - Αποδοχή νέων εργαλείων όπως το Invest EU και θεσμοθέτηση κεφαλαίου για την άμυνα και ασφάλεια - Αύξηση πόρων ΕΤΘΑ παράλληλα με νέα καθήκοντα για γαλάζια ανάπτυξη - Αξιοποίηση momentum για αύξηση ΠΔΠ, παρότι δεν είναι στις αρχικές στοχεύσεις της Επιτροπής θα λειτουργούσε υπέρ μιας πιο συνεκτικής Ευρώπης - Ευκαιρία ενίσχυσης δημοκρατικής επιρροής της Ένωσης και διασφάλισης του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη - Αύξηση αποτελεσματικότητας ευρωπαϊκών πολιτικών και επένδυση σε ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά ως φραγμός στον αντιευρωπαϊκό λαϊκισμό και ανταρχισμό - Αύξηση στόχευσης για το κλίμα από 25 σε 30% 	<p style="text-align: center;">ΑΠΕΙΛΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Υποβάθμιση των προτάσεων της Επιτροπής από το Συμβούλιο της ΕΕ και υιοθέτηση διαφορετικής βάσης συζήτησης - Άσκηση de facto νομοθετικού ρόλου από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (πέραν των προβλέψεων των Συνθηκών) ακόμα και στη διαπραγμάτευση για οροφές και κεφάλαια του ΠΔΠ - Αποδυνάμωση εταιρικότητας (και σχετικού ρόλου της Επιτροπής) και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης λόγω μείωσης των πόρων της Συνοχής - Αποδυνάμωση της σχέσης Επιτροπής με τις περιφέρειες και την κοινωνία πολιτών λόγω συρρίκνωσης χρηματοδοτικών πολιτικών προς αυτές - Αδυναμία έγκαιρης κατάληξης σε ΠΔΠ και νομοθετικό πλαίσιο - Τεχνολογική υστέρηση της ΕΕ, διεύρυνση ανισοτήτων εντός ΕΕ, ανεπαρκής αντιμετώπιση προκλήσεων ασφάλειας, άμυνας βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων και μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής λόγω υποχρηματοδότησης - Καθυστερήση έγκαιρης έναρξης υλοποίησης μετά το 2021 με συνέπειες στις επενδύσεις στην ΕΕ, την απασχόληση την κοινωνική συνοχή και τις νέες πολιτικές προτεραιότητες

Πηγή: επεξεργασία του συγγραφέα

6.3. Οι προβλέψεις για τη Συνοχή

6.3.1.1. Ύψος δαπανών

Στις προβλέψεις της πρότασης για το ΠΔΠ το συνολικό ύψος δεσμεύσεων ανέρχεται σε 1,135 τρις ευρώ (σε τιμές 2018) και 1,105 τρις ευρώ σε πληρωμές (σε τιμές 2018) τα οποία αντιστοιχούν σε 1,11% και 1,08% του ΑΕΕ της ΕΕ των 27 αντίστοιχα (Βλέπε Εικόνα 2).³ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στο νέο ΠΔΠ συνυπολογίζεται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης το οποίο στο παρελθόν δεν συνυπολογιζόταν στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Παρότι υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες σχετικά με το αν το προτεινόμενο ΠΔΠ συνιστά αύξηση ή μείωση. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η αποχώρηση του ΗΒ οδηγεί σε μικρότερο ΑΕΕ και επομένως σε μεγαλύτερο λόγο του ΠΔΠ ως ποσοστού του ΑΕΕ. Μια σύγκριση με σχετικούς όρους με το τρέχον ΑΕΕ της ΕΕ των 27 (με την αφαίρεση του ΑΕΕ του ΗΒ) δείχνει μείωση από 1,16 % του ΑΕΕ στο προτεινόμενο 1,11% του ΑΕΕ των 27 κρατών μελών.⁴

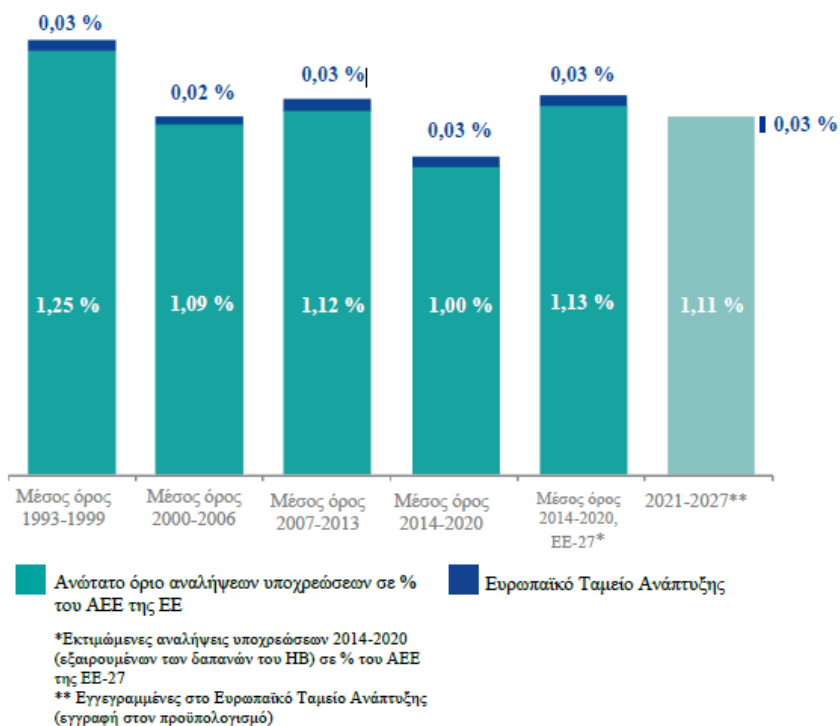
Σε απόλυτους αριθμούς το ύψος των δεσμεύσεων στις δύο περιόδους είναι συγκρίσιμο από 1,134 δις ευρώ για το ΠΔΠ 2014-2020 της ΕΕ των 28 στο προτεινόμενο 1,135 δις ευρώ (σε τιμές 2018 και λαμβανομένου υπόψη του του αποπληθωριστή 2% που εφαρμόζει η ΕΕ στις ετήσιες προσαρμογές του ΠΔΠ).⁵ Εντούτοις οι προτάσεις της Επιτροπής απέχουν από την πρόταση για ύψος ΠΔΠ στο 1,3 % που έχει καταθέσει η επιτροπή προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη να εξυπηρετηθούν τόσο νέες προτεραιότητες πολιτικής αλλά και να μην υποστούν μειώσεις οι υπάρχουσες πολιτικές.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής COM (2018) 321 final σελ. 34-35

⁴ EPRS Analysis of the Commission's proposals July 2018.

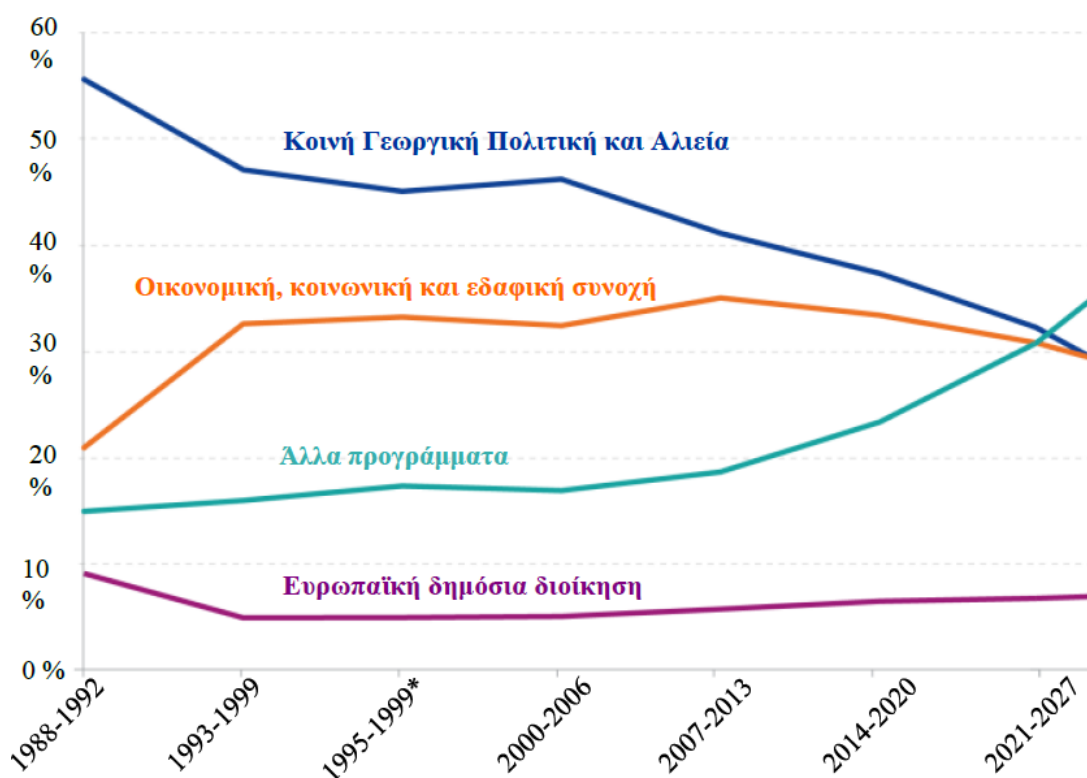
⁵ EPRC έκθεση EoRPA Ιούλιος 2018 σελ. 7

Εικόνα 5 Μέγεθος του προϋπολογισμού της ΕΕ ως ποσοστό του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος (ΑΕΕ)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018) 321 final.

Εικόνα 6 Εξέλιξη των βασικών τομέων πολιτικής στον προϋπολογισμό της ΕΕ



* Προσαρμογή για τη διεύρυνση του 1995

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018) 321 final.

6.3.1.2. Αλλαγές σε κεφάλαια

Οι αλλαγές στα κεφάλαια και τα υποκεφάλαια σχέση με το τρέχον ΠΔΠ δυσχεραίνουν τη σύγκριση της εξέλιξης των δαπανών σε επιμέρους τομείς πολιτικής ανάμεσα στις δύο περιόδους.⁶ Παρουσιάζουν όμως και άλλα χαρακτηριστικά. Πρώτον φανερώνουν την εν μέρει μετατόπιση από τις προτεραιότητες της στρατηγικής Ευρώπης 2020 σε νέες προτεραιότητες όπως η άμυνα και ασφάλεια, η μετανάστευση, η έρευνα-καινοτομία και η ψηφιακή οικονομία και η επένδυση στην νεολαία. Δεύτερον, αποτελούν προσπάθεια να ενισχυθεί η ευελιξία του ΠΔΠ και η δυνατότητα ανακατανομής πόρων ανάμεσα σε χρηματοδοτικά προγράμματα. Γενικότερα σημειώνεται ότι η μεταφορά πόρων είναι ευχερέστερη εντός των κεφαλαίων παρά μεταξύ κεφαλαίων. Μεταφορές μεταξύ κεφαλαίων που ξεπερνούν τα περιθώρια ή το πεδίο ειδικών εργαλείων απαιτούν αναθεώρηση του ΠΔΠ ενώ αλλαγές εντός των κεφαλαίων μπορούν να γίνουν εντός της διαδικασίας των ετήσιων προϋπολογισμών της ΕΕ.⁷ Τρίτον, με την προσθήκη

⁶ Σε ψήφισμα του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να παρουσιάσει συγκρίσιμα μεγέθη καθώς τα πρώτα στοιχεία θεωρήθηκαν παραπλανητικά για το μέγεθος των μειώσεων σε τομείς πολιτικής <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0226+0+DOC+PDF+V0//EN>

⁷ EPRS, 2018 p. 4 Parry and Sapala.

προγραμμάτων σε υπάρχοντα κεφάλαια αποφεύγεται η δημιουργία της εικόνας της μείωσης της χρηματοδότησης των σχετικών πολιτικών.⁸

Έτσι παρουσιάζεται αύξηση του αριθμού κεφαλαίων σε επτά με την προσθήκη κεφαλαίου για την άμυνα και ασφάλεια και τη διάσπαση των κεφαλαίων 1α και 1β της τρέχουσας περιόδου σε δύο διακριτά κεφάλαια. Παράλληλα δημιουργούνται 17 δέσμες πολιτικών (Βλέπε εικόνα 3 παρακάτω).

⁸ EPRC

Ειδικότερα, η πολιτική Συνοχής στην περίοδο 2021-2017 θα υποστεί μείωση πόρων κατά 10% περίπου από τα 374 εκατομμύρια της περιόδου 2014-20 στα 331 εκατομμύρια την περίοδο 2021-2017. Μεγάλη μείωση υφίστανται και τα κονδύλια που αντιστοιχούν στην Κοινή Αγροτική Πολιτική. Για την κατανομή των κονδυλίων ανάμεσα στα ταμεία της Συνοχής βλέπε τον πίνακα παρακάτω

Πίνακας 3 Κονδύλια για το ΕΤΠΑ, το ΤΣ και το ΕΚΤ+ σε εκατομμύρια ευρώ κατά την περίοδο 2021-2017.

Σύνολο πολιτικής για τη συνοχή	330 624
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)	200 629
• Επενδύσεις στην απασχόληση και την ανάπτυξη	190 752
• Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία	8 430
• Εξόχως απόκεντρες περιφέρειες και αραιοκατοικημένες περιοχές	1 447
Ταμείο Συνοχής (ΤΣ)	41 349
• εκ των οποίων συνεισφορά στον μηχανισμό «Συνδέοντας την Ευρώπη» Μεταφορές	10 000
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (1)	88 646

(1) Το ποσό αυτό δεν περιλαμβάνει το ποσό για την υγεία, την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (1 042 εκατ. EUR).

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2018) 375 final

7. Στόχοι και προτεραιότητες για την Ελλάδα

Όπως αναλύθηκε πιο πάνω οι προκλήσεις για την περιφερειακή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας είναι αισθητά μεγαλύτερες την τρέχουσα περίοδο και αναμένεται να οξυνθούν περαιτέρω κατά την περίοδο μετά το 2020. Επιπλέον, μια σειρά από άλλοι παράγοντες διαφοροποιούν τη διαπραγματευτική θέση της χώρας για το μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό 2021-2017 σε σχέση με προγενέστερες διαπραγματεύσεις για το 2007-13 και το 2014-20.

Πρώτον, η χώρα έχει εξέλθει πλέον από το καθεστώς του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής γεγονός που μεταξύ άλλων επαναφέρει σε ισχύ για την Ελλάδα τις σχετικές με τις μακροοικονομική κατάσταση προβλέψεις των ταμείων. Δεύτερον, η χώρα λόγω της ραγδαίας μείωσης του ΑΕΠ τόσο στο σύνολο της επικράτειας όσο και στις περιφέρειες φαίνεται πως ευνοείται από τη μεθοδολογία των κατανομών στο βαθμό που λαμβάνεται υπόψη το ΑΕΠ. Κάτι τέτοιο δεν ίσχυσε κατά την περίοδο της διαπραγμάτευσης για το ΠΔΠ 2014-20, στην οποία οι τιμές βάσης που χρησιμοποιήθηκαν για τον προσδιορισμό των κατανομών, ελήφθησαν στα προ

κρίσης έτη. Η μείωση που υπέστη ως αποτέλεσμα του υπολογισμού των κατανομών αποκαταστάθηκε εν μέρει όπως σημειώθηκε πιο πάνω με την ενδιάμεση αναθεώρηση του ΠΔΠ.

Τρίτον, το περιβάλλον της ανόδου και του λαϊκισμού και του αυταρχισμού διεθνώς και οι εξωτερικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ επιβάλλουν ενίσχυση των προσπαθειών Ευρώπη εσωτερικά πιο συνεκτική. Εντός ΕΕ η έξαρση του ευρωσκεπτικισμού και η έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου, καθώς και η επικείμενη εκλογική αναμέτρηση για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2019 οδηγούν σε ένα ευνοϊκότερο πλαίσιο συζήτησης και διαπραγμάτευσης κυρίως για την πολιτική Συνοχής και δευτερευόντως την ΚΑΠ. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και κράτη μέλη καθαροί συνεισφορείς τοποθετούνται υπέρ της διατήρησης του ΠΔΠ στα ίδια επίπεδα και πάντως όχι υπέρ της μείωσής του, ενώ εκλείπουν επί του παρόντος δημόσιες τοποθετήσεις αξιωματούχων των κρατών μελών για μείωση των πόρων της Συνοχής, όπως παρατηρούνταν σε παλαιότερες διαπραγματεύσεις.

Η προεργασία για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής Συνοχής μετά το 2020 ξεκίνησε στην Ελλάδα με συνεργασία των συναρμόδιων υπηρεσιών των υπουργείων Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας και Εξωτερικών. Εν όψει της προετοιμασίας της πρότασης της Επιτροπής, η Ελληνική Κυβέρνηση συνόψισε τις βασικές προτεραιότητές της για την πολιτική Συνοχής τον Ιανουάριο του 2018.

Πρωταρχική ελληνική προτεραιότητα είναι ότι ο σχεδιασμός της πολιτικής Συνοχής πρέπει να διατηρήσει τη θεμελίωσή του στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ιδίως την *αρχή της αλληλεγγύης* και της *οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής* (άρθρα 174-178).⁹ Η θέση αυτή δεν αποτελεί συνέπεια νομικού φορμαλισμού αλλά προσπάθεια να διασφαλιστεί η συνέχιση της χρηματοδότησης ουσιαστικών προτεραιοτήτων περιφερειακής και αστικής πολιτικής καθώς και στήριξης νησιωτικών και ορεινών περιοχών. Στην περίοδο πριν την έναρξη της διαπραγμάτευσης οι βασικές προτεραιότητες της ελληνικής πλευράς ήταν:

Να αποφευχθούν στη στοχοθεσία της Συνοχής προσμείξεις με στόχους άλλων σημαντικών πολιτικών όπως η ασφάλεια, άμυνα, η προσφυγική και μεταναστευτική κρίση και η δημοσιονομική προσαρμογή ή οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Να αποφευχθεί η στενή σύνδεση μεταξύ της πολιτικής Συνοχής και των ΕΔΕΤ με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις εκτός από τις περιπτώσεις που οι συστάσεις είναι σαφείς, με χωρική διάσταση που σχετίζεται με την επίτευξη των στόχων της Συνοχής και αφορούν στις περιφερειακές και τοπικές αρχές.

⁹ Ελληνική Κυβέρνηση (2018) Πολιτική Συνοχής της ΕΕ μετά το 2020: Σύνοψη βασικών θέσεων της Ελληνικής Κυβέρνησης. Αθήνα 15.1.2018.

Να αφαιρεθεί από το κανονιστικό πλαίσιο της πολιτικής Συνοχής η σχέση μεταξύ των μακροοικονομικών προϋποθέσεων και της στήριξης που παρέχεται στις περιφέρειες. Η συμμόρφωση με δημοσιονομικούς στόχους θα πρέπει να επιτυγχάνεται μέσα από άλλα εργαλεία και όχι την πολιτική Συνοχής.

Να εισαχθούν θετικά κίνητρα για την ενθάρρυνση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Η πολιτική Συνοχής πρέπει να καλύπτει αναλογικά όλες τις περιφέρειες της ΕΕ, επομένως όλες οι περιφέρειες πρέπει να παραμείνουν επιλέξιμες για χρηματοδότηση. Η επιλογή αυτή αιτιολογείται από την ύπαρξη θυλάκων φτώχειας, ανεργίας και κοινωνικού αποκλεισμού σε αναπτυγμένες περιφέρειες αλλά και στη διάχυση των οφελών της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής για την περιφερειακή ανάπτυξη και την μάθηση διαδικασιών διαρθρωτικού μετασχηματισμού. Κατά καιρούς ελληνικές περιφέρειες όπως η Στερεά Ελλάδα, η Αττική και το Νότιο Αιγαίο έχουν βρεθεί στατιστικά εκτός της μεθοδολογίας για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες παρά τις πολύ έντονες ενδοπεριφερειακές ανισότητες, τα γεωγραφικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν μεγάλες περιοχές εντός των περιφερειών.

Ένα βασικό αίτημα για την Ελλάδα είναι η διατήρηση αν όχι αύξηση του προϋπολογισμού της πολιτικής Συνοχής. Για την Ελλάδα η αποχώρηση του ΗΒ θα πρέπει να οδηγήσει σε επανεκκίνηση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και οι ελλείποντες πόροι θα πρέπει να συμπληρωθούν ώστε να κερδηθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών.

Επίσης, ο χρηματοδοτικός φάκελος της Συνοχής και της ΚΑΠ δεν πρέπει να αποστερηθεί πόρους υπέρ εργαλείων κεντρικής διαχείρισης. Η Συνοχή και η ΚΑΠ πρέπει να παραμείνουν οι βασικές πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων και διαφύλαξης και διαχείρισης των φυσικών πόρων. Εργαλεία όπως η Διευκόλυνση Συνδέοντας την Ευρώπη (CEF) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (EFSI) θα πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά. Στην περίοδο 2014-20 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφάρμοσε πολιτική ενίσχυσης του CEF με μεταφορά πόρων από το ΤΣ και του EFSI με μεταφορά από άλλα κεφάλαια του ΠΔΠ.

Η κατανομή των πόρων θα πρέπει να βασιστεί και σε άλλους δείκτες που αποτυπώνουν την χωρική διάσταση της πολιτικής και τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες καλύτερα από το περιφερειακό ΑΕΠ:

- Να δοθεί μεγαλύτερη βαρύτητα σε δείκτες που αποτυπώνουν το επίπεδο φτώχειας, υλικής στέρησης, ανεργίας και απασχόλησης
- Να εισαχθεί δείκτης προσβασιμότητας σε υπηρεσίες και δείκτης για την έρευνα και τεχνολογία.
- Να συμπεριληφθεί και συντελεστής για την ορεινότητα και νησιωτικότητα (περιοχές άρθρου 174 ΣΛΕΕ).

Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο για την είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την αντιμετώπιση των προβλημάτων ανεργίας, φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Ειδικότερα οι πολιτικές απασχόλησης και ένταξης πρέπει να ενισχυθούν. Η Πρωτοβουλία Απασχόλησης Νέων – Εγγύηση για την Νεολαία πρέπει να διατηρηθεί αν όχι ενισχυθεί.

Μια άλλη ελληνική πρόταση είναι η ενίσχυση της εδαφικής διάστασης με την ενίσχυση απλοποίηση των εδαφικών μέσων ΟΧΕ/ ΤΑΠΤοΚ.

Επιπλέον, η ελληνική κυβέρνηση υποστηρίζει την εφαρμογή της αστικής ατζέντας για την ΕΕ, η οποία πρέπει να ενσωματωθεί στην πολιτική Συνοχής. Οι Αστικές Καινοτόμες Δράσεις και το URBACT θα πρέπει να εντείνουν την προσπάθεια για αναζήτηση καινοτόμων ιδεών στο σχεδιασμό, την υλοποίηση της αστικής ανάπτυξης και την κινητοποίηση κοινωνικοοικονομικών εταίρων.

Τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας θεωρούνται επίσης θεμελιώδη εργαλεία στην οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και η διαχείριση τους πρέπει να γίνεται από τα κράτη μέλη. Αναγνωρίζεται η ανάγκη σχεδιασμού νέων προγραμμάτων συνεργασίας ή συνένωσης υπαρχόντων για πιο ολοκληρωμένα αποτελέσματα. Ιδιαίτερη Έμφαση πρέπει να δοθεί στα εξωτερικά νοτιοανατολικά σύνορα της Ένωσης.

Επιπλέον, η στάση της ελληνικής κυβέρνησης είναι να ενισχυθούν οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές και να ενισχυθεί η συμβατότητά τους με το ΣΕΣ και τα ΕΠ. Όσον αφορά στη θεματική συγκέντρωση, θα πρέπει να προβλέπεται μια place based (βασισμένη στην περιοχή) και bottom up (από τα κάτω) προσέγγιση η οποία να επιτρέπει ευελιξία στον καθορισμό των στόχων που συνδέονται με τη στρατηγική. Σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να υπάρχει ευελιξία όσον αφορά τις κανονιστικές προβλέψεις θεματικής συγκέντρωσης.

Η Ελλάδα αποτιμά θετικά τη θεματική συγκέντρωση της περιόδου 2014-20. Προκρίνει την αναπροσαρμογή των θεματικών στόχων μαζί με μια προσέγγιση "βασισμένη στην περιοχή". Ως εκ τούτου, θα πρέπει να παρέχεται ένας ευρύς κατάλογος θεματικών στόχων και κάθε περιφέρεια πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επιλέγει τη δική της θεματική συγκέντρωση. Ενδεικτικά, η θεματική εστίαση θα μπορούσε να είναι:

- η καινοτόμος επιχειρηματικότητα,
- η μείωση της ανεργίας και της φτώχειας, η κοινωνική ένταξη,
- η κυκλική οικονομία,
- η ολοκλήρωση των βασικών υποδομών (περιβάλλον, εκπαίδευση, υγεία, μεταφορές, ενέργεια και ΤΠΕ) και
- στους τομείς του τουρισμού-πολιτισμού.

Η Ελλάδα δεν είναι αρνητική ως προς το πλαίσιο επίδοσης αλλά τονίζει το επιπλέον διοικητικό βάρος που συνεπάγεται και το γεγονός ότι αποτέλεσε κανονιστική απαίτηση μαζί με τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες. Το πλαίσιο επίδοσης θα πρέπει να λειτουργεί ως κίνητρο για την επιβράβευση καλών επιδόσεων των ΕΠ και όχι ως μηχανισμός στέρησης πόρων για μη επίτευξη στόχων.

Η Ελλάδα αναγνωρίζει τη σημασία της απορρόφησης αλλά σημειώνει ότι η μονομερής έμφαση σε αυτή μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της ποιότητας των επιλεγόμενων πράξεων. Προτάσσει τη μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τον κανόνα αυτόματης αποδέσμευσης $v+3$.

Για τις ελληνικές αρχές, η επιμερισμένη διαχείριση, η εταιρική και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελούν βασικά στοιχεία της πολιτικής Συνοχής και πρέπει να παραμείνουν έτσι στο μέλλον. Εντούτοις παρατηρείται τάση ενίσχυσης του ρόλου της Επιτροπής μέσω των εργαλείων κεντρικής διαχείρισης όπως το CEF, το EFSI και η διεύρυνση της χρήσης πόρων της Τεχνικής Βοήθειας. Οι ελληνικές αρχές αναγνωρίζουν ότι για θέματα όπως το προσφυγικό ή οι μεταφορές απαιτείται κεντρικός σχεδιασμός όμως η διαχείριση μπορεί να παραμείνει στα κράτη μέλη. Σύμφωνα με αυτό το σκεπτικό η διαχείριση πιο κοντά στο χώρο υλοποίησης συμβάλει στην αποδοτικότερη χρήση των κονδυλίων.

Οι εκ των προτέρων προϋποθέσεις δημιούργησαν πρόσθετη πολυπλοκότητα και διοικητική επιβάρυνση για τα κράτη μέλη και τους δικαιούχους. Για μια αποτελεσματικότερη πολιτική συνοχής μετά το 2020 πρέπει να αρθούν τα εμπόδια μέσω της απλούστευσης, της αναλογικότητας και της ευελιξίας στους κανονισμούς και τις διαδικασίες επιμερισμένης διαχείρισης και καλύτερου συντονισμού και συνεργειών μεταξύ των ταμείων όπως και καλύτερου συντονισμού και συνεργειών μεταξύ των κανόνων κρατικών ενισχύσεων, χρηματοοικονομικών εργαλείων και δημοσίων συμβάσεων.

Οι ελληνικές αρχές εκφράζουν την επιφύλαξη σχετικά με «κρυφές ποινές» για ασθενέστερα κράτη μέλη και περιφέρειες που μπορεί να υποκρύπτει η διαφοροποίηση των διαδικασιών διαχείρισης ανά κράτος μέλος.

Ως προς τα χρηματοδοτικά εργαλεία σημειώνεται ότι οι συνέργειες EFSI-ΕΔΕΤ μεγιστοποιούν τις δυνατότητες χρηματοδότησης. Η κινητοποίηση του EFSI στις χώρες με υστέρηση, όπως οι χώρες του Ταμείου Συνοχής

- Για να υλοποιηθούν έργα ΣΔΙΤ μέσω EFSI θα πρέπει τα ποσά που δίνονται ως κρατική εγγύηση ή δάνειο να μην προσμετρώνται ως επιβάρυνση το δημοσιονομικό έλλειμμα της χώρας.
- Περαιτέρω απλοποίηση των κανονισμών των ΧΕ μπορεί να συμβάλει στη μεγαλύτερη μόχλευση πόρων.

- Η χρήση χρηματοδοτικών εργαλείων δεν λειτουργεί το ίδιο καλά σε όλες τις περιφέρειες. Η ανάλυση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος μέσω της ex ante αξιολόγησης μπορεί να καταδείξει αν ο ενδεδειγμένος τρόπος αναπτυξιακής χρηματοδότησης στην περιφέρεια είναι ΧΕ, επιχορηγήσεις ή συνδυασμός των δύο.

Στο σχεδιάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζονται τα ισχυρά σημεία και οι αδυναμίες της Ελλάδας ως προς τη διαπραγμάτευση για το ΠΔΠ και την νέα πολιτική Συνοχής. Αναφέρονται επίσης δυνητικές ευκαιρίες και κίνδυνοι του εξωτερικού περιβάλλοντος.

7.1. Ισχυρά σημεία και αδυναμίες της Ελλάδας

<p style="text-align: center;">ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ιστορικά ισχυρός παίκτης στις διαπραγματεύσεις για τη Συνοχή - Ισχυρά επιχειρήματα λόγω μείωσης ΑΕΠ και επιδείνωσης των κοινωνικοοικονομικών δεικτών (2010-17) - Νευραλγική θέση της χώρας στην Νοτιοανατολική Μεσόγειο- νοτιοανατολικά θαλάσσια σύνορα της Ένωσης - Σημαντική γεωπολιτική θέση της χώρας στην Νοτιοανατολική Ευρώπη και την Ανατολική Μεσόγειο για την ασφάλεια, την άμυνα της ΕΕ και την άσκηση πολιτικής Γειτονίας - Ισχυρή πολιτική και κοινοβουλευτική στήριξη στην πολιτική Συνοχής - Ευρεία αποδοχή των πολιτικών Συνοχής από την κοινή γνώμη, τις περιφέρειες και τους δήμους - Ισχυρό προφίλ ως προς το στρατηγικό σχεδιασμό, την πληροφόρηση και την επικοινωνία διαρθρωτικών δράσεων - Διαχρονικά και συγκριτικά με άλλα κ-μ πολύ καλές επιδόσεις ως προς την απορρόφηση - Επιτυχής εκπλήρωση αιρεσιμοτήτων περιόδου 2014-20 	<p style="text-align: center;">ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Περιορισμένη αξιοποίηση εκπροσώπησης στο ΕΚ και ελλιπής ενημέρωση για την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων, μη τοποθέτηση της Βουλής και αποστολή θέσεων στο ΕΚ - Μη Οικοδόμηση συμμαχιών με άλλα κ-μ καθαρούς συνεισφορές σε επίπεδο ΕΕ - Μειωμένη εμπλοκή (κυρίως υποεθνικών δρώντων) σε δίκτυα πολιτικής για την περιφερειακή πολιτική σε επίπεδο ΕΕ - Χαμηλή επιρροή στο σχεδιασμό και την διαμόρφωση της ατζέντας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής - Περιορισμένη διάχυση της τεχνοκρατικής τεκμηρίωσης των ελληνικών θέσεων για την επιλεξιμότητα και τις κατανομές (μέσω non paper, εκθέσεων εμπειρογνομόνων, δεξαμενών σκέψης) - Ψηφιακή υστέρηση της χώρας και καθυστέρηση στην υλοποίηση σχετικών δράσεων - Προβλήματα στην υλοποίηση των προγραμμάτων 2014-20 λόγω επιπτώσεων οικονομικής κρίσης - Χαμηλή διοικητική ικανότητα πολλών τελικών δικαιούχων ή φορέων του δημοσίου
<p style="text-align: center;">ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Η έξοδος από το καθεστώς των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, δυνητικά ενισχύει τη διαπραγματευτική θέση της χώρας - Σύμπτωση σε μεγάλο βαθμό με θέσεις ΕΚ και χώρες καθαρούς ωφελούμενους του ΠΔΠ - Επιβεβαίωση ότι η χώρα αδικήθηκε από τις κατανομές του ΠΔΠ 2014-20 - Κατάργηση επιστροφών και επιστροφών στις επιστροφές - Μεταρρύθμιση συστήματος ίδιων πόρων - Η εξαρχής δημοσιοποίηση της μεθοδολογίας ευνοεί τους υπολογισμούς των κατανομών και τη διαμόρφωση διαπραγματευτικών στόχων και ομαδοποιήσεων κ-μ - Δυνατότητα εξασφάλισης "δώρων" εκτός της μεθοδολογίας - Ενίσχυση της επιταγής του άρθρου 174 ΣΛΕΕ για στόχευση σε ορεινές και νησιωτικές περιοχές - Περαιτέρω κατοχύρωση της νησιωτικότητας και ορεινότητας με ειδικούς δείκτες για τις κατανομές στις εν λόγω περιοχές - Ανάδειξη αστικής διάστασης της πολιτικής Συνοχής με μεγαλύτερη επένδυση στα αστικά κέντρα και καινοτόμες δράσεις - Ανάδειξη τουρισμού-πολιτισμού σε διακριτή προτεραιότητα των χρηματοδοτήσεων της ΕΕ - Ενίσχυση διεύρυνση ρόλου ΕΤΘΑ για θαλάσσια οικονομία και ΕΚΤ+ για ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικατωμάτων 	<p style="text-align: center;">ΑΠΕΙΛΕΣ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Αυστηρή σύνδεση Συνοχής με το Ευρωπαϊκό εξάμηνο, ειδικές ανά χώρα συστάσεις - Επιβάρυνση της πολιτικής με πρόσφορους όρους χωρίς περίοδο συμμόρφωσης - Προβληματικό capping και reverse safety net - Πρόβλεψη ποινών για μακροοικονομικές αιρεσιμότητες και επιδοσεις με αρνητικό αντίκτυπο στους δικαιούχους - Αποδυνάμωση place based, bottom up προσέγγισης στη Συνοχή, αντίστοιχη περιθωριοποίηση γεωγραφικών μονάδων και μονάδων απασχόλησης της Επιτροπής - Μείωση πόρων Συνοχής κατά 10 % , μείωση ΤΣ κατά 45%, μείωση ΕΚΤ+ κατά 7% - Αφαίρεση της μεταρρύθμισης δημόσιας διοίκησης από τους θεματικούς στόχους της Συνοχής - Μεταφορά πόρων ΤΒ προς εργαλεία κεντρικής διαχείρισης που αξιολογήθηκαν ως αμφίβολης αποτελεσματικότητας - Επιβάρυνση της Συνοχής με στόχους που εξυπηρετούνται αποτελεσματικότερα από άλλες πολιτικές - Κίνδυνος αντιευρωπαϊσμού και πολιτικής αστάθειας στην ΕΕ μετά τις ευρωεκλογές του 2019 - Χαλαρή συνοχή ομάδας "Φίλων της Συνοχής" απέναντι σε V-4 και ομάδα Noordwijk - Μεταφορά de facto της λήψης τελικών αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και μείωση επιρροής του ΕΚ

Ελλάδα

Πηγή: επεξεργασία του συγγραφέα.

8. Οι θέσεις των άλλων οργάνων

8.1. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι αρμόδιο για τη χάραξη των γενικών πολιτικών και των στρατηγικών κατευθύνσεων της Ένωσης. Παρότι δεν καθορίζεται ρητά από τις συνθήκες ότι συμμετάσχει στη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής της Ένωσης, εντούτοις ασκεί έντονη επιρροή επί της διαπραγμάτευσης. Το όργανο άσκησε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των δημοσιονομικών προοπτικών 2014-20 παρεμβαίνοντας στην τελική φάση των διαπραγματεύσεων ακόμα και στον ορισμό των οροφών των δαπανών και παρέχοντας συγκεκριμένες κατευθύνσεις στο Συμβούλιο (Drachenberg, 2018). Ο παρεμβατικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου συνδέεται με την προσπάθεια μεγιστοποίησης του εθνικού συμφέροντος των κρατών μελών με απόσπαση δώρων και κατανομών εκτός της μεθοδολογίας του ΠΔΠ και έχει γίνει αντικείμενο κριτικής από άλλα όργανα της ΕΕ (European Parliament, 2014).

Στην άτυπη σύνοδο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της 23^{ης} Φεβρουαρίου 2018 αποφασίστηκε η Ένωση να αυξήσει τις δαπάνες της στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2021-2027 στις εξής προτεραιότητες: αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, άμυνα και ασφάλεια και το πρόγραμμα Erasmus+. ¹⁰ Ορισμένοι ηγέτες σημείωσαν τη σημασία της πολιτικής Συνοχής, της ΚΑΠ, της πολιτικής για την έρευνα και την καινοτομία και τις επενδύσεις σε πανευρωπαϊκές υποδομές.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδό του της 28^{ης} Ιουνίου 2018 κάλεσε το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να εξετάσουν τις προτάσεις της Επιτροπής για το ΠΔΠ στο σύνολό τους το συντομότερο δυνατό. ¹¹

8.2. Συμβούλιο

Στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων της 18^{ης} Σεπτεμβρίου 2018 πραγματοποιήθηκε μια συζήτηση προσανατολισμού για το ΠΔΠ. Οι υπουργοί έθεσαν τις προτεραιότητές τους για τη διάθεση των κονδυλίων στους διάφορους τομείς πολιτικής και τον τρόπο που αποτυπώνεται στην πρόταση του ΠΔΠ οι προτεραιότητες πολιτικής της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία. ¹²

Η επόμενη συνεδρίαση του Συμβουλίου για το ΠΔΠ έχει οριστεί στις 12 Δεκεμβρίου 2018. Η Επιτροπή έχει ήδη παρουσιάσει τις θέσεις της για το Συμβούλιο.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2018/02/23/>

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/35939/28-euco-final-conclusions-el.pdf>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/gac/2018/09/18/>

8.3. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Οι θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διαφοροποιούνται από εκείνες της Επιτροπής ως προς το συνολικό προτεινόμενο μέγεθος του ΠΔΠ και κυρίως ως προς την αντίθεση του ΕΚ στις περικοπές στην Συνοχή και στην ΚΑΠ. Το ΕΚ βρίσκεται σε γενικές γραμμές σε συμφωνία με την Επιτροπή όσον αφορά την ευελιξία του ΠΔΠ, την εισαγωγή ενός νέου συστήματος ίδιων πόρων και την κατάργηση επιστροφών (rebates). Συμφωνεί ακόμα με τη θέσπιση αιρεσιμότητας για το κράτος δικαίου (European Parliament, 2018).

Στην ενδιάμεση έκθεσή του για την πρόταση της Επιτροπής για το ΠΔΠ το ΕΚ αναδεικνύει την ανεπάρκεια του προηγούμενου ΠΔΠ να ανταποκριθεί στις αυξημένες νέες προκλήσεις της ΕΕ και στην εξυπηρέτηση των υπαρχουσών και αναγκαίων πολιτικών της λόγω της υποχρηματοδότησης. Το ΕΚ προτείνει αύξηση του ΠΔΠ στα 1,32 τρις ευρώ (1,3% του ΑΕΕ της ΕΕ) ώστε να καλυφθούν παλιές και νέες ανάγκες. Ειδικότερα αντιτίθεται στις μειώσεις στην πολιτική Συνοχής. Το Κοινοβούλιο απαιτεί την αποκατάσταση της χρηματοδότησης της Συνοχής στα επίπεδα του 2014-20 σε πραγματικούς όρους. Χαρακτηρίζει ακόμα ως απαράδεκτη τη μείωση των πόρων του ΤΣ και προτείνει αύξηση των πόρων του ΕΤΘΑ κατά 10%. Το ΕΚ καταγγέλλει τη μείωση πόρων του ΕΚ κατά 7% σημειώνοντας πως ενώ περικόπτονται οι πόροι του το Ταμείο αναλαμβάνει διευρυμένες προτεραιότητες. Κατά συνέπεια το ΕΚ προτείνει διπλασιασμό των πόρων του ΕΚΤ+ για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων και τη θέσπιση ειδικής κατανομή 5.9 δις για την καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας («Εγγύηση για το Παιδί»). Το ΕΚ προτείνει την μεταφορά πόρων από το εργαλείο Reform Delivery Tool στο ΕΚΤ+ (European Parliament, 2018).

9. Προτάσεις στρατηγικής και τακτικής για την περίπτωση της Ελλάδας

Στην ενότητα αυτή διατυπώνονται προτάσεις για τη στρατηγική και τις τακτικές που πρέπει να ακολουθήσει η Ελλάδα στη διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής μετά το 2020. Οι προτάσεις στρατηγικής αφορούν σε μακροπρόθεσμες ενέργειες συνδιαμόρφωσης του ευρύτερου οργανωσιακού περιβάλλοντος που συνδέεται με τον κύκλο πολιτικής της Συνοχής, ώστε να κατοχυρώνεται καλύτερα η θέση της Ελλάδας σε αυτόν. Οι προτάσεις τακτικής αφορούν σε βραχυπρόθεσμες κινήσεις στις οποίες μπορεί να προβεί η χώρα για να μεγιστοποιήσει τα οφέλη από τη διαπραγμάτευση.

Όσον αφορά στη *στρατηγική*:

Η προσπάθεια συνδιαμόρφωσης του πλαισίου της πολιτικής Συνοχής πρέπει να αντιμετωπίζεται ως διαρκής άσκηση και να μην εξαντλείται σε ενέργειες μόνο στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης. Έτσι, οι λήπτες των αποφάσεων στην Ελλάδα πρέπει: πρώτον, να μεριμνούν σε μόνιμη βάση για τη διάγνωση νέων προβλημάτων που σχετίζονται με τις κοινωνικές, οικονομικές και εδαφικές ανισότητες, να αξιολογούν παρεμβάσεις και να εξετάζουν καλύτερους τρόπους αντιμετώπισης της υπάρχουσας αναπτυξιακής υστέρησης. Δεύτερον πρέπει να αναζητούν πολιτικές λύσεις, στρατηγικές, μέσα και τρόπους δράσης για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων. Τέλος, πρέπει να συνεργάζονται με πολιτικές δυνάμεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο που συνηγορούν υπέρ της διατήρησης, ενίσχυσης και διαρκούς μεταρρύθμισης της πολιτικής Συνοχής.

Πρώτον, είναι σημαντικό η διάγνωση των προβλημάτων που σχετίζονται με τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες, τις προϋποθέσεις για επενδύσεις και ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας να γίνεται από κάτω προς τα επάνω αξιοποιώντας την τοπική γνώση. Οι περιοχές της χώρας μέσα από τη διαδικασία οργανωσιακής μάθησης και τη διαμόρφωση εταιρικών σχέσεων, την οποία προάγει πολιτικής Συνοχής, θα πρέπει να βρίσκονται σε θέση αναγνωρίζουν και ιεραρχούν τα τοπικά προβλήματα. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η αναγνώριση αυτών των προβλημάτων πρέπει να οδηγεί σε προτάσεις για τους τρόπους επίλυσής τους με μακροπρόθεσμες προτάσεις σχεδιασμού και την εμπλοκή της επιστημονικής κοινότητας. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ικανότητα για την παραγωγή αναλύσεων και στρατηγικών μελετών βασισμένων στην περιοχή (place based) με σκοπό το βιώσιμο οικονομικό μετασχηματισμό και την εξειδίκευση σε τομείς υψηλότερα στην αλυσίδα αξίας. Τέτοιου είδους στρατηγικά κείμενα περιλαμβάνουν τεκμηριωμένη πολιτική, οικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική και νομική ανάλυση βάσει δεικτών. Σε ένα τρίτο επίπεδο, αυτό της πολιτικής (δηλαδή του πολιτικού συστήματος) ανήκει η αναζήτηση και δημιουργία συμμαχιών και υποστηρικτικών συνασπισμών για τις πολιτικές τοπικής και περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης και τις πολιτικές Συνοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η έξοδος από την κρίση είναι η καλύτερη αφορμή για να συνειδητοποιηθεί από το πολιτικό σύστημα και τις τοπικές κοινωνίες ότι οι πολιτικές περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης δεν μπορούν να ασκούνται ή να επαφίονται μόνο στο ευρωπαϊκό επίπεδο και τις σχετικές χρηματοδοτήσεις. Η πολιτική Συνοχής είναι ένα αναντικατάστατο εργαλείο ενίσχυσης της συνεκτικότητας και της ανάπτυξης των περιφερειών της ΕΕ αλλά για να δημιουργήσει τοπική προστιθέμενη αξία πρέπει να λειτουργεί προσθετικά σε τοπικές πρωτοβουλίες και ενεργητικές προσπάθειες προσέλκυσης εξωγενών επενδύσεων.

Δεύτερον, στο ευρωπαϊκό επίπεδο η Ελλάδα έχει μεγαλύτερο συμφέρον, από τη μετατόπιση του πεδίου αντιπαράθεσης για την πολιτική Συνοχής σε ευνοϊκότερα για τις θέσεις της πεδία είτε από την άποψη του status quo ή του ελάχιστου κοινού παρονομαστή των θέσεων που διαμορφώνονται σε αυτά τα πεδία επιρροής/λήψης αποφάσεων. Υπό αυτή την έννοια σε περιόδους κατά τις οποίες η Επιτροπή δεν αποδίδει προτεραιότητα στην πολιτική Συνοχής θα πρέπει να καταβάλλεται

προσπάθεια εμπλοκής και άλλων εταίρων ή εντονότερης δραστηριοποίησης σε ευνοϊκότερα άτυπα ή επίσημα forum. Επίσης έχει σημασία να δοθεί ιδιαίτερο βάρος και να ενδυναμωθεί με μέσα και πόρους η συμμετοχή των ανώτερων στελεχών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (ειδικότερα από την εξειδικευμένη Γενική Γραμματεία Δημόσιων Επενδύσεων ΕΣΠΑ και ειδικότερα την Εθνική Αρχή Συντονισμού του ΕΣΠΑ) σε διαδικασίες επιτροπολογίας, επιτροπές που ελέγχουν την υλοποίηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Επιτροπής όσον αφορά την πολιτική Συνοχής (π.χ. COESIF).

Τρίτον, στα αμιγώς διακυβερνητικά όργανα της ΕΕ, η θέση των μικρότερων κρατών μελών δεν είναι ισχυρή παρά μόνο ως μέρος ευρύτερων συνασπισμών. Η εναπόθεση υπερβολικών προσδοκιών ότι μια «πολιτική συμφωνία» σε επίπεδο αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων μπορεί να οδηγήσει σε διαπραγματευτικά αποτελέσματα κοντά στις ελληνικές θέσεις ή ευνοϊκότερες κατανομές δεν επιβεβαιώνεται από την πρόσφατη εμπειρία. Ο παρεμβατικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη διαπραγμάτευση για το ΠΔΠ 2014-20 οδήγησε σε υποχρηματοδότηση της ΕΕ εν μέσω ύφεσης και λιτότητας και μείωση των πόρων του χρηματοδοτικού φακέλου για την Ελλάδα.

Τέταρτον, πρέπει να αναγνωρίζεται ο ισχυρός θεσμικός ρόλος του Συμβουλίου για τον προσδιορισμό της νομοθεσίας που αφορά στη Συνοχή. Έμφαση πρέπει να αποδίδεται και στις εργασίες στο επίπεδο της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) και των ομάδων εθνικών αξιωματούχων και εμπειρογνομόνων που την συνεπικουρούν (ομάδες εργασίας διαρθρωτικών, ad hoc για τον προϋπολογισμό, την ΚΑΠ). Είναι σημαντικό να παρακολουθείται συστηματικά η ατζέντα του εκάστοτε τριό της προεδρίας του Συμβουλίου και να αναλαμβάνονται πρωτοβουλίες στο επίπεδο χαρτογράφησης, ομαδοποίησης των θέσεων των κρατών μελών και συμμετοχής στη διαμόρφωση συμμαχιών. Επιπλέον σημαντικό ρόλο παίζει και η σύνθεση του Συμβουλίου με την οποία πραγματοποιείται η διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής, καθώς σε ορισμένες συνθέσεις μπορεί να υπάρχει τομεακή προκατάληψη ή έλλειψη πληροφόρησης. Για παράδειγμα στο ΣΓΥ που έχει την ευθύνη της διαπραγμάτευσης για το ΠΔΠ, εκ των πραγμάτων η διαπραγμάτευση κυριαρχείται από τα εθνικά υπουργεία εξωτερικών/ ευρωπαϊκών υποθέσεων. Στο Συμβούλιο ECOFIN η θέση της Ελλάδας δεν είναι ισχυρή. Το Συμβούλιο αγροτικών υποθέσεων ασκεί επιρροή υπέρ της ΚΑΠ. Η αντίστοιχη επιρροή των αποφάσεων του Συμβουλίου υπουργών περιφερειακής πολιτικής είναι πολύ μικρότερη, καθώς πρόκειται για άτυπη σύνθεση του Συμβουλίου. Θα ήταν επομένως χρήσιμο να επαναφερθεί μια παλαιότερη ελληνική πρόταση για μετατροπή της εν λόγω σύνθεσης του Συμβουλίου σε επίσημη. Παράλληλα, θα πρέπει να εξεταστεί, το βάρος της συμμετοχής στις διαπραγματεύσεις για την πολιτική Συνοχής να αναληφθεί από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ και ειδικότερα την Εθνική Αρχή Συντονισμού του ΕΣΠΑ που διαθέτει τη διοικητική και τεχνική επάρκεια να διεκπεραιώσει τη διαπραγμάτευση.

Πέμπτον, βασική επιλογή της Ελλάδας θα πρέπει να είναι η εμπάθυνση της συνεργασίας της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την προώθηση μιας κοινής ατζέντας για την πολιτική Συνοχής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ιδίως μετά την αναθεώρηση της Λισαβώνας, αποτελεί ισχυρό θεσμικό συνομιλητή της Επιτροπής και του Συμβουλίου και συνδιαμορφωτή των τελικών νομοθετικών προτάσεων για τη Συνοχή. Αποτελεί δε βασικό υποστηρικτή του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και της πολιτικής Συνοχής ως κύριας επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ. Στη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής κρίσης, το Κοινοβούλιο έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της πολιτικής Συνοχής για την προώθηση μιας πιο συμπεριληπτικής και δίκαιης ανάπτυξης και τη δημιουργία συνθηκών βιώσιμης απασχόλησης. Για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων το ΕΚ εισηγήθηκε την Πρωτοβουλία Απασχόλησης Νέων (ΠΑΝ) ως βασικό χρηματοδοτικό βραχίονα για την «Εγγύηση για τη Νεολαία». Μάλιστα για την περίοδο 2021-2017 το ΕΚ εισηγείται την επέκταση του μέτρου με τη θέσπιση «Εγγύησης για το Παιδί».

Η συνεργασία με το ΕΚ μπορεί να καλλιεργηθεί μέσω των διατάξεων της ΣΛΕΕ για συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια. Ακόμα μπορεί να εξυπηρετηθεί με τη μεγαλύτερη ενεργοποίηση των Ελλήνων ευρωβουλευτών για θέματα Συνοχής και τη δραστηριοποίησή τους σε συναφείς με τον προϋπολογισμό και τη Συνοχή κοινοβουλευτικές επιτροπές (BUDG, REGI, EMPL).

Έκτον, είναι πολύ σημαντικό να διευκολυνθεί η συμμετοχή των ελληνικών περιφερειών και δήμων, της κοινωνίας πολιτών και του επιχειρηματικού κόσμου της χώρας σε ευρωπαϊκά δίκτυα πολιτικής. Οι προσπάθειες δημιουργίας ενός υποστηρικτικού συνασπισμού (advocacy coalition) για την πολιτική Συνοχής διευκολύνονται από ευρωπαϊκά όργανα που εκφράζουν τις περιφερειακές και τοπικές αρχές της ΕΕ, όπως η Επιτροπή των Περιφερειών. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην τρέχουσα διαπραγμάτευση το κίνημα βάσης «Συμμαχία για τη Συνοχή» (Cohesion Alliance) συνενώνει τοπικούς και περιφερειακούς δρώντες, θεσμούς και φορείς της κοινωνίας των πολιτών και εκπροσώπους επιστημονικών κλάδων από όλα τα κράτη μέλη πάνω στη διεκδίκηση της διατήρησης μιας ισχυρής, ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής για όλες τις ευρωπαϊκές περιφέρειες. Η στήριξη για την πολιτική Συνοχής είναι ισχυρή σε περιφερειακό επίπεδο, ακόμα και σε κράτη μέλη που αποτελούν καθαρούς συνεισφορείς του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, όπως η Γερμανία. Ισχυρή στήριξη παρέχεται επίσης και από τις προοδευτικές, μετριοπαθείς και φιλελεύθερες πολιτικές ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής των Περιφερειών.

Στο πεδίο της *τακτικής* στις διαπραγματεύσεις οι κινήσεις της Ελλάδας προσδιορίζονται από τη θέση της χώρας ως καθαρού ωφελούμενου του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού.

Έτσι, η Ελλάδα πρέπει να επικεντρωθεί στη διεκδίκηση ενός μεγαλύτερου χρηματοδοτικού φακέλου για τη Συνοχή σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής, σε σύμπνοια με το ΕΚ και τα ευνοϊκά ως προς αυτό το στόχο κράτη μέλη. Είναι επίσης προφανές ότι η Ελλάδα ανήκει στην

ομάδα χωρών που επιθυμούν την κατοχύρωση της πολιτικής Συνοχής ως υποκεφάλαιο αντί υποοροφής (subheading αντί subceiling) του προϋπολογισμού γεγονός που επιτρέπει την καλύτερη διασφάλιση των πόρων της Συνοχής από μελλοντικές έκτακτες μεταφορές σε άλλα εργαλεία.

Επιπλέον, βασική εστίαση των κινήσεων στη διαπραγμάτευση πρέπει να είναι ο προσδιορισμός του επιπέδου κατανομών από την πολιτική Συνοχής με βάση τους πραγματικούς οικονομικούς και κοινωνικούς όρους που επικρατούν στις ελληνικές περιφέρειες. Η διατήρηση του ίδιου επιπέδου κατανομών σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο πρέπει να είναι για την Ελλάδα η καλύτερη εναλλακτική από μια μη ικανοποιητική προσφερόμενη συμφωνία.¹³ Παράλληλα, η Ελλάδα θα πρέπει να εστιάσει σε κινήσεις που μεγιστοποιούν τις τιμές βάσης για τις κατανομές αντλώντας πιο επίκαιρα στοιχεία. Για παράδειγμα σχετικά με την καθαρή μετανάστευση ή αντιπροτείνοντας ένα δείκτη που να αφορά στις μεταναστευτικές ροές. Επιπλέον, σε σχέση με τους δείκτες για το κλίμα και την επιβάρυνση από τις εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ο δείκτης δεν ευνοεί την Ελλάδα καθώς έχει υπερκαλυφθεί λόγω της οικονομικής κρίσης. Επιπλέον η Ελλάδα θα μπορούσε να εστιάσει στο να αντιπροτείνει δικαιότερους δείκτες που αποτυπώνουν τις εντονότερες κλιματικές προκλήσεις στις ελληνικές περιφέρειες (π.χ. διάβρωση των ακτών, ερημοποίηση, τρωτότητα σε φυσικές καταστροφές κ.ά.).

Ακόμα η Ελλάδα θα πρέπει να αναλάβει ενεργότερο ρόλο στον διαμορφούμενο συνασπισμό υπέρ ενός υψηλότερου capping από το 108% που πρότεινε η Επιτροπή στο 110% που προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κάτι τέτοιο θα επέτρεπε στη χώρα να επωφεληθεί σε μεγαλύτερο βαθμό από τους δείκτες της μεθοδολογίας των κατανομών που αναφέρονται πιο πάνω. Ως προς τα ποσοστά συγχρηματοδότησης υποστηρικτική προς τις ελληνικές θέσεις είναι η θέση του ΕΚ για αύξηση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης στις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες στο 85%.

Ως προς τη μείωση και μεταφορά πόρων του ΤΣ στο CEF η Ελλάδα πρέπει να είναι οργανικό μέρος των χωρών της Συνοχής που αντιτίθενται στη σχετική πρόταση της Επιτροπής. Είναι σημαντικό να αξιοποιηθεί η γνώμη της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10.10.2018 (σημεία 4, 5 και 6) (European Parliament, 2018) και η χρηματοδοτική αντιπρόταση του ΕΚ που μετριάξει ως ένα βαθμό τη συρρίκνωση του ΤΣ.

Επιπλέον, θα πρέπει να αξιοποιηθεί από την Ελλάδα η έκκληση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για μεταφορά σημαντικού μέρους των πόρων από το Reform Delivery Tool του Reform Support Programme για να αυξηθεί η χρηματοδοτική κατανομή για την πολιτική Συνοχής καθώς και να

¹³ Η μη επίτευξη συμφωνίας για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο μετά τη λήξη ενός ΠΔΠ οδηγεί σε παράταση των οροφών και των άλλων προβλέψεων του τελευταίου έτους του τελευταίου ΠΔΠ ωστόσο επιτευχθεί συμφωνία (Άρθρο 312 ΣΛΕΕ)

χρησιμοποιηθεί ένα μέρος του ποσού για την αύξηση του προϋπολογισμού του ΕΚΤ+ (σημείο 11 Γνώμη Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης) (European Parliament, 2018).

Παράλληλα πρέπει να τύχει προσοχής η απαίτηση του ΕΚ για ειδική κατανομή από το ΠΔΠ σχετικά με το βιώσιμο τουρισμό . Επιπλέον συναφείς ως προς τις εθνικές προτεραιότητες της Ελλάδας είναι η πρόταση του ΕΚ για ενίσχυση κατά 10% του ΕΤΘΑ σε συνάρτηση με την νέα αποστολή του σχετικά με τη γαλάζια οικονομία (European Parliament, 2018).

Ακόμα, η Ελλάδα θα πρέπει να τοποθετηθεί υπέρ ειδικών κατανομών για τις μειονεκτικές νησιωτικές και ορεινές περιοχές (όπως αναφέρονται στο άρθρο 174 ΣΛΕΕ) ώστε να καλυφθεί συνολικά ο νησιωτικός και ορεινός χώρος της χώρας, αξιοποιώντας και το προηγούμενο των ειδικών κατανομών της ΚΑΠ προς τα νησιά του Αιγαίου.

Σε περίπτωση μη ικανοποιητικής εξέλιξης της διαπραγμάτευσης πρέπει να υπάρξει προσφυγή στην τακτική της εξασφάλισης δώρων εκτός της μεθοδολογίας ή πρόβλεψης ειδικών εξαιρέσεων για τη χώρα στους Κανονισμούς.

Είναι τέλος κρίσιμο να αναφερθεί, ότι η σύνδεση της πολιτικής Συνοχής με το ευρωπαϊκό εξάμηνο αποτελεί συνέχιση της εισαγωγής από το προηγούμενο ΠΔΠ μακροοικονομικών όρων στην πολιτική Συνοχής. Θα πρέπει να καταγραφούν οι θέσεις των άλλων κρατών μελών ως προς αυτό. Οι θέσεις του ΕΚ κινούνται υπέρ της σύνδεσης της Συνοχής με το ευρωπαϊκό εξάμηνο. Ως προς την εισαγωγή αιρεσιμοτήτων για το κράτος δικαίου, τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά όργανα υποστηρίζουν πλήρως τις προτάσεις της Επιτροπής. Η πρόταση της Επιτροπής συναντά την αντίδραση του μπλοκ των 4 χωρών του Visegrad αλλά εκ των πραγμάτων ενισχύεται και από την ανάγκη προστασίας του ευρωπαϊκού κεκτημένου ως προς το κράτος δικαίου, την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων από το κύμα λαϊκισμού και αυταρχισμού στα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης.

10. Επίλογος

Στην ανάλυση που προηγήθηκε παρουσιάστηκαν τα βασικά χαρακτηριστικά της διαπραγμάτευσης για την πολιτική Συνοχής μετά το 2020 η οποία βρίσκεται κατά την περίοδο συγγραφής της εργασίας στα αρχικά της στάδια Παρουσιάστηκαν βασικές έννοιες της θεωρίας των διαπραγματεύσεων και δόθηκαν ορισμοί. Επίσης έγινε αναφορά στο πλαίσιο που ακολουθήθηκε σε διαπραγματεύσεις για προηγούμενα ΠΔΠ.

Αναλύθηκε η σημασία της πολιτικής Συνοχής για την Ελλάδα ιδίως λόγω των συνεπειών της. Παρουσιάστηκαν συνοπτικά ορισμένες βασικές προκλήσεις για την Ευρώπη που

επηρεάζουν το πλαίσιο της παρούσας διαπραγμάτευσης (κλυδωνισμοί στις ευρωπαϊκές σχέσεις, αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, άνοδος του λαϊκισμού και αυταρχισμού, προκλήσεις στα εξωτερικά της σύνορα, χαμηλή ανάπτυξη στον νότιο και νοτιοανατολική Ευρώπη, προκλήσεις αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, ζητήματα υποδοχής ενσωμάτωσης μεταναστών και προσφύγων κ.ά).

Ακόμα αναλύθηκαν οι προτάσεις της Επιτροπής για το νέο ΠΔΠ και παρουσιάστηκαν τα ισχυρά τους σημεία και οι αδυναμίες τους. Εκτέθηκαν ακροθιγώς και σημεία των τοποθετήσεων άλλων ευρωπαϊκών οργάνων. Επισκοπήθηκαν οι προτεραιότητες και οι στόχοι της Ελλάδας στη διαπραγμάτευση για την πολιτική Συνοχής. Διενεργήθηκε ανάλυση των ισχυρών σημείων και των αδυναμιών της ελληνικής θέσης και παρουσιάστηκαν προκλήσεις και ευκαιρίες που δημιουργεί το εξωτερικό περιβάλλον.

Εν συνεχεία, τα συμπεράσματα της ανάλυσης διαμορφώθηκαν σε προτάσεις για τη στρατηγική και την τακτική της Ελλάδας. Οι προτάσεις διαρθρώνονται σε τρεις βασικούς άξονες:

σε ενέργειες που μπορούν να αναληφθούν από τα κάτω για την κοινωνικοοικονομική ανάλυσης των προκλήσεων για την περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη της χώρας και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό ως προϋπόθεση για επιτυχή συμμετοχή στη διαπραγμάτευση,

στην ανάγκη να δοθεί έμφαση στη στήριξη της διαπραγμάτευσης στο τεχνοκρατικό επίπεδο μέσω ενίσχυσης του ρόλου των εξειδικευμένων στην περιφερειακή ανάπτυξη και την ευρωπαϊκή πολιτική Συνοχής στελεχών των οργανικών μονάδων του Υπουργείου Οικονομίας είτε στο πλαίσιο ομάδων εργασίας που πλαισιώνουν την COREPER ή σε επιτροπές που ελέγχουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή,

την αναζήτηση ισχυρών θεσμικών συμμάχων στα θεσμικά όργανα της ΕΕ και ειδικότερα στο ΕΚ, οι θέσεις του οποίου υπερθεματίζουν της πολιτικής Συνοχής και βρίσκονται εγγύτατα στις ελληνικές προτεραιότητες.

Τέλος, ως προς τα ζητήματα τακτικής σημειώθηκε ότι η Ελλάδα πρέπει να κινηθεί στην κατεύθυνση διεκδίκησης μεγαλύτερου χρηματοδοτικού φακέλου συνολικά για τη Συνοχή και στην καλύτερη διασφάλιση της πολιτικής έναντι μεταφορών πόρων που της αντιστοιχούν σε έκτακτες προτεραιότητες. Ακόμα οι προτάσεις επικεντρώθηκαν στην ανάγκη να αναπτύσσονται εναλλακτικές προτάσεις στη διαπραγμάτευση όπως για παράδειγμα με την εισαγωγή κριτηρίων για τις κατανομές στις περιφέρειες που

βασίζονται στην νησιωτικότητα και την ορεινότητα, την τεχνολογική ανάπτυξη κτλ. Προτάθηκε ακόμα να αξιοποιηθεί η εναντίωση του ΕΚ στη μείωση του προϋπολογισμού του ΤΑ καθώς και η έκκλησή του για μεταφορά πόρων του Reform Delivery Tool στο ΕΚΤ+.

Βιβλιογραφία

Bache, I., 1998. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bachtler, J., 2011. *Multi-level Governance in EU Cohesion policy*. Brussels: s.n.

Bachtler, J. & Mendez, C., 2016. *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*. 2 επιμ. London: Routledge.

Buonano, L. & Nugent, N., 2013. *Policies and policy processes of the European Union*. Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan.

Camagni, R. & Capello, R., 2015. Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis. *Regional Science Policy & Practice, Volume 7 Number 1 March 2015*, 1 Μάρτιος, 7(1), pp. 25-49.

Drachenberg, R., 2018. *The European Council and the Multiannual Financial Framework*.

[Ηλεκτρονικό]

Available at:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/615644/EPRS_BRI\(2018\)615644_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/615644/EPRS_BRI(2018)615644_EN.pdf)

[Πρόσβαση 9 12 2018].

European Commission, 1996. *First report on economic and social cohesion*, Brussels: s.n.

European Commission, 2016. *European Commission (2016) Technical adjustment of the financial framework for 2017 in line with movements in the GNI and adjustment of cohesion policy envelopes*, Brussels: s.n.

European Commission, 2017. *European Commission (2017) Competitiveness in low income and low growth regions. The lagging regions report*, Brussels: s.n.

European Parliament, 2014. *MFF negotiations 2014-2020: lessons to be learned and the way forward*, Brussels: s.n.

European Parliament, 2018. *Interim Report on the Multiannual Financial Framework 2021-2017 - Parliament's position with a view to an agreement*, Brussels : s.n.

European Parliament, 2018. *Interim Report on the Multiannual Financial Framework 2021-2017 - Parliament's position with a view to an agreement*, Brussels: s.n.

Eurostat, 2018. *GDP per capita in 276 EU regions Regional GDP per capita ranged from 29% to 611% of the EU average in 2016*, s.l.: s.n.

- Laffan, B. & Lindner, J., 2010. The Budget. Στο: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, pp. 207-228.
- Leonardi, R., 2005. *Cohesion Policy in the European Union: the Building of Europe*. 1η επιμ. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Marks, G., 1992. Structural Policy in the European Community. Στο: A. Sbragia, επιμ. *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- Marks, G. & Hooghe, L., 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance. Στο: I. Bache & M. Flinders, επιμ. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.. Oxford: Oxford University Press, pp. 15-30.
- Molle, W., 2015. *Cohesion and Growth: the theory and practice of European policy making*. Oxon: Routledge.
- Moravcsik, A., 2003. *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. London and New York: Routledge.
- Ανδρικοπούλου, Ε., 1995. *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Μάαστριχτ*. 1η επιμ. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Βασαρδάνη, Μ. & Δημητροπούλου, Δ., 2018. Η αξιοποίηση των διαρθρωτικών πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελλάδα. *Οικονομικό Δελτίο Τράπεζας της Ελλάδος*, 1 Ιούλιος, Issue 47, pp. 37-64.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010. *Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα*, Βρυξέλλες: s.n.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017. *Η περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το μέλλον μας: η εβδομη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*, Brussels: s.n.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018. *Πρόταση Κανονισμού Κοινών Διατάξεων COM(2018) 335 final*, Βρυξέλλες: s.n.
- ΙΝΣΕΤΕ, 2018. *Η συμβολή του τουρισμού στην ελληνική οικονομία το 2017*, Αθήνα: s.n.
- Λιαργκόβας, Π. & Ανδρέου, Γ., 2007. *Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τράπεζα της Ελλάδος, 2017. *Περίληψη της ετήσιας έκθεσης του Διοικητή για το 2016*, s.l.: s.n.
- Τράπεζα της Ελλάδος, 2018. *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2017*, Αθήνα: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών της Τράπεζας της Ελλάδος.
- Φίσερ, Ρ., Γιούρι, Γ. & Πάτον, Μ., 1998. *Πετυχαίνω τη συμφωνία*. 2002 επιμ. Αθήνα: Καστανιώτης.

Περαιτέρω πηγές

- Bachtler, J. and M. Ferry (2015). "Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal–Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy." *Regional Studies* 49(8): 1258-1273.
- Bachtler, J., Mendez, C., Wishdale, F. (2018) Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment. EoRPA Interim Meeting paper.
- Bachtler, J., Oliveira Martins J., Wostner, P., and Zubr, P. (2017) New ideas for post-2020 Cohesion policy: structural transformation and inclusive growth. Regional Studies Association.
- Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.
- Begg, I., C. Macchiarelli, *et al.* (2014). European Economic Governance and Cohesion Policy. Brussels, European Parliament.
- Berkowitz, P., E. Von Breska, *et al.* (2015). Regional Working Paper 2015 The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013. DG Regio. Brussels.
- Blavoukos, S. and G. Pagoulatos (2008). "Fiscal adjustment in Southern Europe: the limits of EMU conditionality."
- CPMR (2015). Technical paper from the CPMR General Secretariat addressing the Commission's initial questions on post-2020 Cohesion policy. Rennes, Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe.
- Ederveen, S., H. L. F. de Groot, *et al.* (2006). "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy." *Kyklos* 59(1): 17-42.
- European Commission (2018) New assessment of ESIF administrative costs and burden Final Report – October 2018 Contract: 2017CE16BAT03 Written by Spatial Foresight & t33
- European Commission (2018) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final} - {SWD(2018) 283 final}
- European Court of Auditors (2015). More attention to results needed to improve the delivery of technical assistance to Greece. *Special report*. Luxembourg, Audit Chamber IV. 19.
- Giacomo Benedetto, Simona Milio (2012) European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis. Palgrave Macmillan

- Hughes, J., G. Sasse, et al. (2004). "Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government." Journal of Common Market Studies 42(3): 523-551.
- László Andor RESOURCES FOR A PROSPEROUS EUROPE Redesigning the EU Budget in a Progressive Way. WISO DISKURS 18/2018. Friedrich Ebert Stiftung.
- Liargovas, P., S. Petropoulos, et al. (2015). Beyond "Absorption": The Impact of EU Structural Funds on Greece. Konrad Adenauer Stiftung, Auslandsbüro Griechenland.
- Liebscher, K., Christl, J. (eds) (2005). *European Economic Integration and South-East Europe: Challenges and Prospects*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Paraskevopoulos, C. J. (1998). "Social capital, institutional learning and European regional policy: Evidence from Greece." Regional & Federal Studies 8(3): 31-64.
- Petzold, W. (2013). "Conditionality, Flexibility, Unanimity: The Embedded 2013 Reform " European Structural and Investment Funds Journal 1(1): 7-14.
- Rodríguez-Pose, A., Y. Psycharis, et al. (2015). "Politics and Investment: Examining the Territorial Allocation of Public Investment in Greece." Regional Studies: 1-16.
- Streeck, W. and L. Elsässer (2014). Monetary Disunion: The Domestic Politics of Euroland.
- Tokarski, P. and S. Verhelst (2012). Macroeconomic Conditionality in Cohesion Policy: Added Value or Unnecessary Burden? Brussels, Egmont, Royal Institute of International Relations.
- Vamvakas, N. (2012). Europeanizing Greece: The Effects of Ten Years of EU Structural Funds, 1989-1999, University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- Zonzilos, N. (2014). Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms in Greece Athens, IOBE.
- ΕΛΙΑΜΕΠ (2013) Μελέτη του ΕΛΙΑΜΕΠ για την Τράπεζα της Ελλάδος: Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



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