



Οι επιπτώσεις της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στις Ελληνικές Περιφέρειες, 2014-2020

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ & ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

Γιώργος ΑΝΔΡΕΟΥ

Ερευνητής, ΕΛΙΑΜΕΠ, Επίκουρος Καθηγητής ΑΠΘ



Οι επιπτώσεις της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στις Ελληνικές Περιφέρειες, 2014-2020

Copyright © 2024 | All Rights Reserved

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr

Το ΕΛΙΑΜΕΠ ενθαρρύνει τον ανοιχτό, πλουραλιστικό διάλογο στη βάση επιχειρημάτων και δεδομένων. Οι απόψεις που διατυπώνονται από τους συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν δεσμεύουν το Ίδρυμα.

Φωτογραφία εξωφύλλου: European Social Fund Plus, European Commission

Το παρόν κείμενο γράφτηκε στο πλαίσιο του έργου CoEurope.

Το CoEurope (<https://www.amna.gr/coeurope>) έχει λάβει χρηματοδότηση από το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Support for information measures relating to the EU Cohesion Policy for 2022 – (IMRE-2022-INFOME)».

Γιώργος ΑΝΔΡΕΟΥ

Ερευνητής, ΕΛΙΑΜΕΠ, Επίκουρος Καθηγητής ΑΠΘ

Περίληψη

- Στο παρόν κείμενο εργασίας επιχειρούμε να εντοπίσουμε και να αποτιμήσουμε τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στις περιφέρειες της Ελλάδας κατά την γραμματική περίοδο 2014-2020. Για το σκοπό αυτό, αξιοποιούμε τα εννοιολογικά εργαλεία της προστιθέμενης αξίας, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού.
- Πιο συγκεκριμένα, το ζητούμενο είναι να εντοπιστούν και να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) που το απαρτίζουν ως προς: α) τις οικονομικές επιδόσεις των περιφερειών υπό εξέταση, β) το περιεχόμενο της ασκούμενης αναπτυξιακής πολιτικής και γ) τις γενικότερες επιδόσεις των περιφερειακών και τοπικών θεσμικών οργάνων σε όρους διακυβέρνησης.
- Ένα πρώτο πόρισμα που εξάγεται από τη μελέτη των διαθέσιμων δεδομένων είναι ότι, μεθοδολογικά, είναι εξαιρετικά δύσκολο να απομονώσουμε τις οικονομικές και πολιτικές επιδόσεις και επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής σε περιφερειακό επίπεδο από τις αντίστοιχες επιδόσεις κι επιπτώσεις σε εθνικό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει διότι οι δράσεις των ΠΕΠ, αφενός, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, όπως αυτή οργανώνεται και υλοποιείται στο πλαίσιο του αντίστοιχου ΕΣΠΑ και, αφετέρου, σχεδιάζονται και υλοποιούνται εντός ενός συγκεντρωτικού και ιεραρχικού πλαισίου διακυβέρνησης που καθοδηγείται από τις διαφορετικές ενσαρκώσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης. Με άλλα λόγια, λόγω της στενής οικονομικής και πολιτικής αλληλεξάρτησης ανάμεσα στο εθνικό και το του περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ, είναι πρακτικά αδύνατον να διαχωρίσουμε τη μελέτη των ΠΕΠ και του συστήματος διακυβέρνησής τους από τη μελέτη του συνόλου των δράσεων του ΕΣΠΑ και του συστήματος διακυβέρνησής του.

- Γι' αυτόν τον λόγο, το κείμενο εστιάζεται καταρχάς στην «χαρτογράφηση» των γενικών οικονομικών και πολιτικών γνωρισμάτων της πολιτικής συνοχής και, ακολούθως, στρέφεται στη μελέτη της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, διερευνώντας εκείνες τις οικονομικές και πολιτικές παραμέτρους που αφορούν πρωτίστως - αλλά όχι αποκλειστικά - τα ΠΕΠ και τις περιφέρειες.
- Η σχετική ανάλυση εκκινεί από μια εισαγωγική συζήτηση των κριτηρίων και των μεθόδων αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής. Ακολουθεί η παρουσίαση των εννοιών της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Στη συνέχεια σκιαγραφείται το θεσμικο-πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η πολιτική συνοχής της ΕΕ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020. Η επόμενη ενότητα αφιερώνεται στην ανάλυση των πέντε διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής στις ελληνικές περιφέρειες. Στην τελευταία ενότητα ανακεφαλαιώνουμε και συνοψίζουμε τα πορίσματά μας.

Εισαγωγή

Στο παρόν κείμενο εργασίας επιχειρούμε να εντοπίσουμε και να αποτιμήσουμε τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στις περιφέρειες της Ελλάδας κατά την γραμματική περίοδο 2014-2020. Για το σκοπό αυτό, αξιοποιούμε τα εννοιολογικά εργαλεία της προστιθέμενης αξίας, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Πιο συγκεκριμένα, το ζητούμενο είναι να εντοπιστούν και να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) που το απαρτίζουν ως προς: α) τις οικονομικές επιδόσεις των περιφερειών υπό εξέταση, β) το περιεχόμενο της ασκούμενης αναπτυξιακής πολιτικής και γ) τις γενικότερες επιδόσεις των περιφερειακών και τοπικών θεσμικών οργάνων σε όρους διακυβέρνησης. Ένα πρώτο πόρισμα που εξάγεται από τη μελέτη των διαθέσιμων δεδομένων είναι ότι, μεθοδολογικά, είναι εξαιρετικά δύσκολο να απομονώσουμε τις οικονομικές και πολιτικές επιδόσεις και επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής σε περιφερειακό επίπεδο από τις αντίστοιχες επιδόσεις κι επιπτώσεις σε εθνικό επίπεδο. Αυτό συμβαίνει διότι οι δράσεις των ΠΕΠ, αφενός, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής, όπως αυτή οργανώνεται και υλοποιείται στο πλαίσιο του αντίστοιχου ΕΣΠΑ και, αφετέρου, σχεδιάζονται και υλοποιούνται εντός ενός συγκεντρωτικού και ιεραρχικού πλαισίου διακυβέρνησης που καθοδηγείται από τις διαφορετικές ενσαρκώσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης. Με άλλα λόγια, λόγω της στενής οικονομικής και πολιτικής αλληλεξάρτησης ανάμεσα στο εθνικό και το του περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ, είναι πρακτικά αδύνατον να διαχωρίσουμε τη μελέτη των ΠΕΠ και του συστήματος διακυβέρνησής τους από τη μελέτη του συνόλου των δράσεων του ΕΣΠΑ και του συστήματος διακυβέρνησής του. Γι' αυτόν τον λόγο, το κείμενο εστιάζεται καταρχάς στην «χαρτογράφηση» των γενικών οικονομικών και πολιτικών γνωρισμάτων της πολιτικής συνοχής και, ακολούθως, στρέφεται στη μελέτη της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, διερευνώντας εκείνες τις οικονομικές και πολιτικές παραμέτρους που αφορούν πρωτίστως - αλλά όχι αποκλειστικά - τα ΠΕΠ και τις περιφέρειες.

...είναι πρακτικά αδύνατον να διαχωρίσουμε τη μελέτη των ΠΕΠ και του συστήματος διακυβέρνησής τους από τη μελέτη του συνόλου των δράσεων του ΕΣΠΑ και του συστήματος διακυβέρνησής του.

Η σχετική ανάλυση εκκινεί από μια εισαγωγική συζήτηση των κριτηρίων και των μεθόδων αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής. Ακολουθεί η παρουσίαση των εννοιών της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Στη συνέχεια σκιαγραφείται το θεσμικο-πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η πολιτική συνοχής της ΕΕ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020. Η επόμενη ενότητα αφιερώνεται στην ανάλυση των πέντε διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής στις ελληνικές περιφέρειες. Στην τελευταία ενότητα ανακεφαλαιώνουμε και συνοψίζουμε τα πορίσματά μας.

Κριτήρια και μέθοδοι αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής

Από το τέλος της δεκαετίας του 1980, τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά κι Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) - τα δημοσιονομικά εργαλεία της ΕΕ που υπηρετούν το στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής - λειτουργούν μέσα σε ένα ενιαίο πλαίσιο που στηρίζεται στις αρχές της συγκέντρωσης, του προγραμματισμού, της προσεκτικότητας, της εταιρικής σχέσης και της χρηστής διαχείρισης και συγχρηματοδοτούν ένα μεγάλο φάσμα έργων τα οποία εντάσσονται σε πολυετή (περιφερειακά ή εθνικά) αναπτυξιακά προγράμματα. Το σύνολο αυτών των δράσεων αποκαλείται «πολιτική συνοχής» και γίνεται συνήθως αντικείμενο ανάλυσης υπό διαφορετικές οπτικές γωνίες. Επισήμως, η αποστολή της πολιτικής συνοχής της ΕΕ είναι η προώθηση του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής όπως ορίζεται στο άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της

...η πολιτική συνοχής θα έχει επίσης έναν ευρύτατο ποιοτικό αντίκτυπο στις εγχώριες (εθνικές και περιφερειακές) δημόσιες πολιτικές, αλλά και τους εγχώριους θεσμούς.

Ευρωπαϊκής Ένωσης – δηλαδή η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων τόσο σε εθνικό όσο και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί ότι οι φιλοδοξίες και τα αποτελέσματα της πολιτικής συνοχής υπερβαίνουν κατά πολύ τον οικονομικό –και ποσοτικοποιησιμο– στόχο της διαπεριφερειακής σύγκλισης. Υπό αυτή την οπτική γωνία, αναμένεται ότι η πολιτική συνοχής θα έχει *επίσης έναν ευρύτατο ποιοτικό αντίκτυπο* στις εγχώριες (εθνικές και περιφερειακές) δημόσιες πολιτικές, αλλά και τους εγχώριους θεσμούς.

Καταρχάς, οι άμεσα εμπλεκόμενοι στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής επιχειρούν να εντοπίσουν και να αξιολογήσουν τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής σε σχέση με τους διακηρυγμένους της στόχους - οι οποίοι είναι πρωταρχικά αλλά όχι αποκλειστικά οικονομικοί. Η προσέγγιση αυτή εδράζεται στη διαπίστωση ότι: α) τα περισσότερα έργα που εκπονούνται στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής εξυπηρετούν οικονομικούς στόχους και β) ακόμα και όσα από τα εκπονούμενα έργα δεν διαθέτουν επί της αρχής έναν σαφή οικονομικό προσανατολισμό διέπονται από μια οικονομική λογική κατά τα στάδια του σχεδιασμού και της υλοποίησης (European Commission 1999β: 155). Η θεσμοθέτηση των ΕΔΕΤ το 1988 συνοδεύτηκε όντως από την ανάπτυξη ενός ολοένα διερευνώμενου πλαισίου μεθόδων, τεχνικών και διαδικασιών ελέγχου, παρακολούθησης και αξιολόγησης, με αποτέλεσμα η πολιτική συνοχής να θεωρείται ως μία από τις περισσότερο αξιολογούμενες πολιτικές της ΕΕ (Bachtler & Wren 2007).

Η έννοια της αξιολόγησης (evaluation) δε θα πρέπει να συγχέεται με αυτές της παρακολούθησης και του ελέγχου. Παρά το γεγονός ότι λειτουργούν συμπληρωματικά ως εργαλεία κριτικής της δημόσιας παρέμβασης, οι τρεις πρακτικές διαφοροποιούνται ως προς την οπτική γωνία που υιοθετούν, αλλά και ως προς τα κριτήρια αποτίμησης που χρησιμοποιούν. Η παρακολούθηση (monitoring) ισοδυναμεί με επαλήθευση της χρηστής διαχείρισης των παρεμβάσεων και, σε κανονικά διαστήματα, παράγει αναλύσεις για την πρόοδο των εκρών σε σχέση με τους επιχειρησιακούς στόχους της κάθε παρέμβασης. Ο έλεγχος (audit) αποσκοπεί στην επαλήθευση της νομιμότητας και της κανονικότητας της ροής των πόρων με βάση κριτήρια που είναι γνωστά και αποσαφηνισμένα εκ των προτέρων (προϋπολογισμοί, κανονισμοί, επαγγελματικές προδιαγραφές). Η αξιολόγηση (evaluation), τέλος, αποτιμά την υλοποίηση ενός ή περισσότερων προγραμμάτων σύμφωνα με τις εκροές, τα αποτελέσματα και τις επιπτώσεις που αυτά έχουν στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Κατά γενική ομολογία, η αξιολόγηση συμβάλλει στη βελτίωση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων και, παράλληλα, προωθεί τη λογοδοσία των κυβερνήσεων και ενισχύει τη συμμετοχή των εμπλεκόμενων δρώντων (stakeholders) (Koudoumakis et al. 2022: 1063).

Το έργο της αξιολόγησης είναι εξαιρετικά σύνθετο που προσκρούει σε σημαντικές δυσκολίες.

Το έργο της αξιολόγησης είναι εξαιρετικά σύνθετο που προσκρούει σε σημαντικές δυσκολίες (European Commission 1996α: 93-94). Καταρχάς, οι φορείς της αξιολόγησης υποχρεούνται συνήθως να επινοήσουν τα δικά τους κριτήρια, διότι σπάνια οι ευρύτεροι στόχοι της δημόσιας δράσης είναι σαφείς, ποσοτικοποιησιμοι και άμεσα αξιοποιήσιμοι ως λειτουργικά κριτήρια (European Commission 1999α: 63-65). Με άλλα λόγια, απαιτείται η εξεύρεση της καταλληλότερης μεθοδολογίας και ιδιαίτερα των κατάλληλων ποσοτικών δεικτών¹. Ο όρος «πολιτική συνοχής» αντιπροσωπεύει το σύνολο μιας δέσμης πολυετών προγραμμάτων και μέτρων, τα οποία υπακούουν σε μια κοινή στρατηγική και πραγματοποιούνται στα πλαίσια ενός κοινού συστήματος λήψης αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, τα προγράμματα αυτά εξυπηρετούν πολλαπλούς και συχνά διαφορετικούς επιμέρους στόχους, παρεμβαίνουν σε ένα ευρύ φάσμα οικονομικο-κοινωνικών δραστηριοτήτων και ακολουθούν διαφορετικά χρονοδιαγράμματα και οργανωτικές μεθόδους. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των ΕΔΕΤ

¹ Χαρακτηριστικά, οι Koudoumakis et al. (2022: 1065) έχουν εντοπίσει τουλάχιστον 83 διαφορετικές μεθόδους αξιολόγησης των αναπτυξιακών προγραμμάτων της ΕΕ.

οφείλει επομένως να ενσωματώνει τα συμπεράσματα: α) των επιμέρους αξιολογήσεων διαφορετικών επιπέδων προγραμματισμού (μέτρων, προγραμμάτων και πολιτικής), β) των επιμέρους αξιολογήσεων που λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια διαφορετικών φάσεων της διαδικασίας προγραμματισμού (εκ των προτέρων αξιολόγηση, αξιολόγηση μεσοδιαστήματος και εκ των υστέρων αξιολόγηση) και των επιμέρους αξιολογήσεων που έχουν διαφορετικό θεματικό εύρος (συνολική αξιολόγηση, θεματική αξιολόγηση και αξιολόγηση σε βάθος) (European Commission 1999α: 51-62). Επιπροσθέτως, πρέπει να απομονωθούν οι επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής από την επίδραση άλλων εξωγενών παραγόντων (όπως οι πολιτικές και δράσεις των κρατών μελών ή/και τρίτων κρατών, οι λοιπές πολιτικές της ίδιας της ΕΕ, οι διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου, ο αρνητικός αντίκτυπος διαφόρων κρίσεων κλπ.). Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι οι ενωσιακές ενισχύσεις λειτουργούν προσθετικά στις εθνικές προσπάθειες, δεν είναι δυνατόν να υπολογιστεί με ακρίβεια ποια θα ήταν τα επίπεδα επενδύσεων εάν δεν υπήρχαν τα ΕΔΕΤ. Τέλος, οι συχνές αλλαγές στις οποίες υπόκεινται το Ευρωπαϊκό και το εθνικό κανονιστικό και προγραμματικό πλαίσιο σε κάθε περίοδο (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων επιλεξιμότητας) εγείρουν ένα πλήθος μεθοδολογικών προβλημάτων που καθιστούν εξαιρετικά δυσχερή τη σύγκριση τόσο μεταξύ κρατών και περιφερειών όσο και μεταξύ προγραμματικών περιόδων.

...η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη και η ακαδημαϊκή κοινότητα έχουν υιοθετήσει μια πιο ολιστική προσέγγιση ως προς το ζήτημα της αξιολόγησης συνολικά και το ζήτημα της αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής ιδιαίτερα.

Από τη δεκαετία του 2000 και στο εξής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη και η ακαδημαϊκή κοινότητα έχουν υιοθετήσει μια πιο ολιστική προσέγγιση ως προς το ζήτημα της αξιολόγησης συνολικά και το ζήτημα της αξιολόγησης της πολιτικής συνοχής ιδιαίτερα. Όπως ορίζει το τρέχον νομοθετικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, οι αξιολογήσεις των προγραμμάτων των ΕΔΕΤ θα πρέπει να βασίζονται τουλάχιστον σε ένα από τα ακόλουθα κριτήρια: αποτελεσματικότητα (effectiveness), αποδοτικότητα (efficiency), συνάφεια (relevance), συνοχή (coherence) και ενωσιακή προστιθέμενη αξία (cohesion added value) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2021). Διαπιστώνουμε επομένως ότι στα γνωστά - οικονομικά και ποσοτικοποιήσιμα - κριτήρια της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας² προστίθενται τρία ακόμα κριτήρια - συνάφεια, συνοχή και ενωσιακή προστιθέμενη αξία - που αναδεικνύουν την ποιοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής. Σύμφωνα με την Επιτροπή, το κριτήριο της συνάφειας αφορά το βαθμό στον οποίο οι στόχοι της αξιολογούμενης παρέμβασης ανταποκρίνονται στις τρέχουσες ανάγκες και προβλήματα, το κριτήριο της συνοχής εντοπίζεται στο πόσο καλά λειτουργεί η παρέμβαση τόσο εσωτερικά όσο και σε σχέση με άλλες παρεμβάσεις της ΕΕ, ενώ το κριτήριο της προστιθέμενης αξίας αφορά την αξία που προκύπτει από την παρέμβαση η οποία είναι επιπρόσθετη από την αξία που θα προέκυπτε εάν η παρέμβαση αυτή είχε αναληφθεί σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο - είτε από τις δημόσιες αρχές είτε (και) από τον ιδιωτικό τομέα (European Commission 2023: 404-413).

Τρεις έννοιες – κλειδιά: προστιθέμενη αξία, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και εξευρωπαϊσμός

Η έννοια που χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον προκειμένου να αποτυπώσει τόσο την ποσοτική όσο και την ποιοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής είναι η προστιθέμενη αξία. Η χρήση της έννοιας αυτής αντανάκλα την πεποίθηση ότι η πολιτική συνοχής -οφείλει να λειτουργεί προς όφελος του συνόλου της ΕΕ (δηλαδή να παράγει θετικά αποτελέσματα τα οποία δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν με τη χρήση αμιγώς εθνικών μέσων πολιτικής) (Mairate & Hall 2001). Μέχρι στιγμής, η πιο συστηματική προσέγγιση των διαφορετικών διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας είναι αυτή των Bachtler & Taylor (2003). Σύμφωνα με

² Το κριτήριο της αποδοτικότητας αφορά τον βαθμό στον οποίο τα προγράμματα των ΕΔΕΤ «μεταμόρφωσαν» τους διαθέσιμους πόρους στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα σε όρους χρόνου, ποσότητας και ποιότητας. Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας αφορά τον βαθμό στον οποίο τα αποτελέσματα από την υλοποίηση των προγραμμάτων συνέβαλαν στην επίτευξη των αναμενόμενων στόχων.

την ανάλυσή τους -η οποία πάντως επικεντρώνεται στις περιφέρειες-, διακρίνονται πέντε επιμέρους διαστάσεις της προστιθέμενης αξίας:

Η έννοια που χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον προκειμένου να αποτυπώσει τόσο την ποσοτική όσο και την ποιοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής είναι η προστιθέμενη αξία.

1. η προστιθέμενη αξία της συνοχής (cohesion added value) - θετικές μακροοικονομικές, μικροοικονομικές και τοπικές επιπτώσεις-,
2. η επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία (operational added value) - μέσω της εταιρικής σχέσης, ενισχύονται η διαφάνεια, η συνεργασία και ο συντονισμός κατά τη διαμόρφωση και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής -,
3. η πολιτική προστιθέμενη αξία (political added value) - η πολιτική συνοχής αυξάνει τη διαφάνεια της ΕΕ συνολικά και ενθαρρύνει τη συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων στις εθνικές και Ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις-,
4. η προστιθέμενη αξία της πολιτικής (policy added value) - ενισχύεται ο μακροχρόνιος στρατηγικός σχεδιασμός και η συνεργασία μεταξύ των εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών πολιτικών και, επιπλέον, ενθαρρύνονται οι καινοτόμες πρακτικές τόσο ως προς το σχεδιασμό όσο και ως προς τη διαχείριση-, και
5. η μαθησιακή προστιθέμενη αξία (learning added value) - η πολιτική συνοχής ενθαρρύνει τη μάθηση και την καινοτομία

Επιπροσθέτως, οι παρατηρούμενες αποκλίσεις ως προς την προστιθέμενη αξία αποδίδονται σε τρεις διαμεσολαβητικούς παράγοντες: α) την οικονομική και γεωγραφική κλίμακα των προγραμμάτων, β) τη φύση των συστημάτων διοίκησης και διαχείρισης (με κύριο διαφοροποιητικό κριτήριο εάν το σύστημα διαχείρισης της πολιτικής συνοχής εντάσσεται στην κύρια διοικητική δομή ή, αντιθέτως, είναι αυτόνομο από αυτή) και γ) την ωριμότητα της προγραμματικής εμπειρίας (Bachtler & Taylor 2003: 10-11). Θα πρέπει ωστόσο να προσθέσουμε έναν τέταρτο διαμεσολαβητικό παράγοντα: την ποιότητα της διακυβέρνησης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Andreou 2009: 62).

...οι πολιτικοί επιστήμονες προσεγγίζουν την πολιτική συνοχή με τη βοήθεια των εννοιολογικών εργαλείων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού.

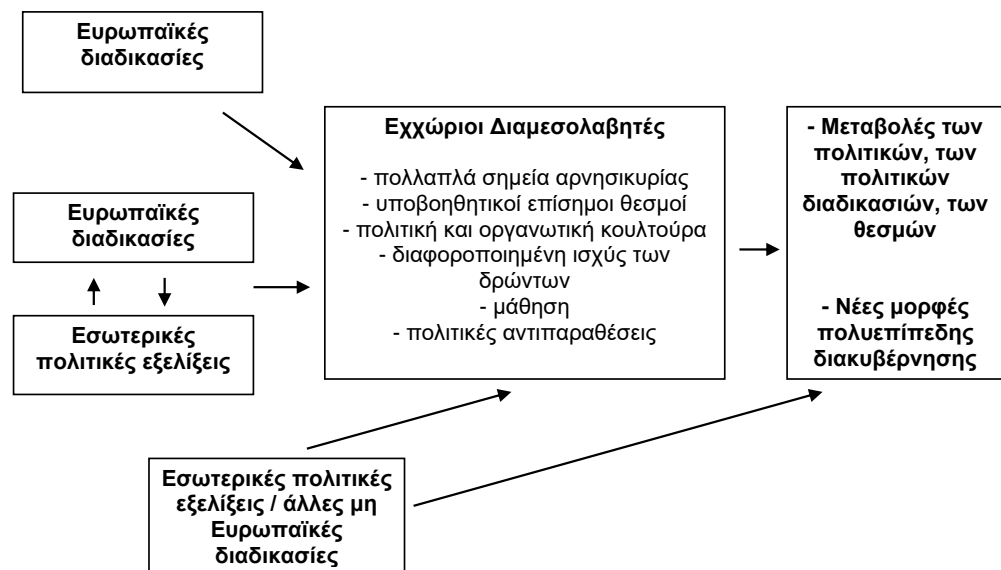
Από τη άλλη πλευρά, οι πολιτικοί επιστήμονες προσεγγίζουν την πολιτική συνοχή με τη βοήθεια των εννοιολογικών εργαλείων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του εξευρωπαϊσμού. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απεικονίζει τις μεταβαλλόμενες σχέσεις ανάμεσα σε δρώντες διαφορετικών χωρικών επιπέδων διακυβέρνησης, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στην αυξανόμενη αδυναμία διάκρισης ανάμεσα σε διαδικασίες εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής (Marks 1993; Marks et al. 1996; Hooghe 1996). Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι κυρίαρχη κατά το στάδιο εφαρμογής της πολιτικής συνοχής. Ο όρος «εξευρωπαϊσμός» χρησιμοποιείται συνήθως προκειμένου να περιγράψει τις διαδικασίες διαμόρφωσης, διάχυσης και θεσμοθέτησης των επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, πολιτικών παραδειγμάτων, υφών, τρόπων δράσης και κοινών πεποιθήσεων και κανόνων, οι οποίες πρώτα ορίζονται και παγιώνονται κατά τη λήψη αποφάσεων της ΕΕ και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική του εγχώριου πολιτικού λόγου (discourse), αλλά και των εγχώριων ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών (Radaelli 2000: 3).

Οι διαδικασίες μάθησης αποτελούν κεντρικό στοιχείο των εγχώριων αλλαγών που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού. Ωστόσο, δύο διαφορετικές προσεγγίσεις του εξευρωπαϊσμού προτάσσουν αντίστοιχες ερμηνείες των αλλαγών που προκαλούνται από τη μάθηση. Συγκεκριμένα, η ορθολογιστική σχολή χρησιμοποιεί την έννοια της στρατηγικής μάθησης (strategic /thin learning), ενώ η κοινωνιολογική σχολή την έννοια της ουσιαστικής μάθησης (thick learning). Η στρατηγική μάθηση συνίσταται απλώς στην αναπροσαρμογή των στρατηγικών των δρώντων, προκειμένου αυτοί να επιτύχουν τους αρχικούς τους στόχους σε ένα νέο πλαίσιο - δηλαδή αφορά το "πώς να ξεπεράσεις ένα εμπόδιο χρησιμοποιώντας γνωστές μορφές δράσεις με διάφορους ευφυείς τρόπους". Αντιθέτως, η ουσιαστική μάθηση συνεπάγεται την τροποποίηση των αξιών των δρώντων και άρα την αναμόρφωση των επιλογών και των στόχων τους (Bache 2008: 13-14).

Οι διαδικασίες εξευρωπαϊσμού δεν είναι ούτε γραμμικές ούτε μονοδιάστατες. Κατ' αρχήν, η αντίληψη ότι ο εξευρωπαϊσμός είναι μια "εκ των άνω" (top-down) διαδικασία πρέπει εξ αρχής να απορριφθεί. Αφενός, κάθε διαδικασία εξευρωπαϊσμού έχει πολλαπλές αφετηρίες, οι οποίες θα πρέπει να αναζητηθούν σε τόσο στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό - και, σε ορισμένες περιπτώσεις, στο διεθνές - επίπεδο. Αφ' ετέρου, οι εσωτερικές μεταβολές που προκύπτουν ως αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού είναι το τελικό προϊόν της αλληλεπίδρασης των γενεσιουργών ερεθισμάτων που προαναφέρθηκαν με ένα πλήθος "εγχώριων διαμεσολαβητών"- τα υφιστάμενα σημεία αρνησικυρίας (veto points), τους υποβοηθητικούς επίσημους θεσμούς, την κυρίαρχη πολιτική και οργανωτική κουλτούρα, τη διαφοροποιημένη ισχύ των εμπλεκόμενων δρώντων, τις διαδικασίες μάθησης και, τέλος, τις αντιπαραθέσεις μεταξύ των πολιτικών δρώντων (Cowles et al 2001; Bache 2008, 16). Οι πολύπλοκες και δυναμικές αυτές διαδικασίες σχηματοποιούνται στον Πίνακα 1.

Με όρους εξευρωπαϊσμού και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το κεντρικό ζήτημα σχετικά με την πολιτική συνοχής είναι εάν οι ευρωπαϊκές πολιτικές, πρακτικές και επιλογές αυξάνουν την επιρροή των υποεθνικών δρώντων - της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης - και των μη κρατικών δρώντων.

Πίνακας 1: Εξευρωπαϊσμός και εγχώριες μεταβολές



Πηγή: Bache (2008: 19)

Με όρους εξευρωπαϊσμού και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το κεντρικό ζήτημα σχετικά με την πολιτική συνοχής είναι εάν οι ευρωπαϊκές πολιτικές, πρακτικές και επιλογές αυξάνουν την επιρροή των υποεθνικών δρώντων – της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης - και των μη κρατικών δρώντων, είτε μέσω αναδιανομής των πόρων υπέρ αυτών (ορθολογιστική ερμηνεία) ή μέσω αναμόρφωσης των επιλογών των εγχώριων δρώντων (κοινωνιολογική ερμηνεία). Και στις δύο περιπτώσεις, αναμένεται ότι η επιρροή που ασκούν αυτοί οι δρώντες κατά τη διαδικασία λήψης και υλοποίησης αποφάσεων θα αυξάνεται και παράλληλα θα διαχέεται σε περισσότερα πεδία πολιτικής (Bache 2008, 21–2).

Το θεσμικο-πολιτικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα

Όπως υποστηρίξαμε στην προηγούμενη ενότητα, εκείνοι οι – «διαμεσολαβητικοί» - παράγοντες που επηρεάζουν την προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής ανά περιφέρεια είναι: α) η οικονομική και γεωγραφική κλίμακα των εκάστοτε Προγραμμάτων, β) η φύση των συστημάτων διοίκησης και διαχείρισης, γ) η ωριμότητα της προγραμματικής εμπειρίας και δ) η ποιότητα της διακυβέρνησης. Κατά συνέπεια, πριν περάσουμε στην ανάλυση των επιμέρους διαστάσεων της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής στις υπό εξέταση

περιφέρειες, οφείλουμε να προσδιορίσουμε τα κύρια θεσμικά και πολιτικά γνωρίσματα του πλαισίου πολιτικής εντός του οποίου σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η εν λόγω πολιτική.

Ο συντονισμός των αναπτυξιακών παρεμβάσεων στην Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν έργο της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Αναπόφευκτα, επομένως, από το 1987 και στο εξής, το εκάστοτε αρμόδιο Υπουργείο για τον συντονισμό των εγχώριων αναπτυξιακών πολιτικών κατευθύνει και ελέγχει - σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό - το σχεδιασμό και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Από το 1989, όταν εκκίνησε το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, τα διαδοχικά ΚΠΣ και ΕΣΠΑ (δηλαδή τα βασικά στρατηγικά σχέδια για την ανάπτυξη της χώρας με τη συνδρομή των ΕΔΕΤ) αποτελούνται, αφενός, από τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) εθνικής εμβέλειας υπό την ευθύνη μεμονωμένων υπουργείων - και, αφετέρου, από ΠΕΠ υπό την ευθύνη των δεκατριών περιφερειών της χώρας. Παρά τη θεσμοθέτηση των δεκατριών περιφερειών το 1987, τα ΠΕΠ δεν αποτελούν απλώς αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής αλλά εντάσσονται σε ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα προγραμματισμού και υλοποίησης το οποίο ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση και πρωτίστως από τις διαφορετικές ενσαρκώσεις του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική - και, οφείλουμε να τονίσουμε, η μοναδική αναπτυξιακή πολιτική που διαθέτει η χώρα (Andreou 2006).

Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική - και, οφείλουμε να τονίσουμε, η μοναδική αναπτυξιακή πολιτική που διαθέτει η χώρα.

Για την προγραμματική περίοδο 2014-20, η Ελλάδα χρηματοδοτήθηκε με 21,4 δισ. ευρώ από τα ΕΔΕΤ, με την εθνική συγχρηματοδότηση να ανέρχεται σε 4,8 δισ. ευρώ. Στο πλαίσιο της χρηματοδότησης της ΕΕ, το 40% των πόρων (8,6 δισ. ευρώ) προήλθαν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το 22% (4,7 δισ. ευρώ) από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), το 18% (3,9 δισ. ευρώ) από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το 15% (3,3 δισ. ευρώ) από το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ). Οι πόροι αυτοί κατανεμήθηκαν σε 7 εθνικά ΕΠ και 13 ΠΕΠ.

Το περιφερειακό σκέλος του ΕΣΠΑ 2014-2020 περιλαμβάνει λοιπόν 13 πολυτομεακά και πολυταμειακά ΠΕΠ, ένα για κάθε μια από τις ελληνικές Περιφέρειες, στα οποία εντάσσονται δράσεις και έργα περιφερειακής κλίμακας και χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ. Οι θεματικές προτεραιότητες του κάθε ΠΕΠ ακολουθούν τις τέσσερις από τις πέντε γενικές χρηματοδοτικές προτεραιότητες που διέπουν το σύνολο του ΕΣΠΑ³. Στα ΠΕΠ εκχωρήθηκε επιπλέον η διαχείριση σημαντικών πόρων του Ταμείου Συνοχής για το Περιβάλλον (κυρίως πόρων που κατευθύνθηκαν στην κάλυψη των υποχρεώσεων της χώρας και των Περιφερειών που αφορούν στα υγρά απόβλητα). Συνολικά, για τα 13 ΠΕΠ διατέθηκαν 5,4 δισ. ευρώ, τα οποία αντιπροσωπεύουν περίπου το 35% του αθροίσματος των πόρων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του Ταμείου Συνοχής. Παράλληλα, στα ΠΕΠ εκχωρήθηκε από το ΕΠ της Αγροτικής Ανάπτυξης η διαχείριση περίπου 30% των πόρων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (Υπουργείο Ανάπτυξης 2014: 99-102).

Σε γενικές γραμμές, το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα για την περίοδο 2014-2020 παρέμεινε συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και γραφειοκρατικό.

...το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα για την περίοδο 2014-2020 παρέμεινε συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και γραφειοκρατικό.

³ Οι προτεραιότητες αυτές είναι οι ακόλουθες: 1) ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων και, μετάβαση στην ποιοτική επιχειρηματικότητα, 2) ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού και ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση, 3) προστασία του περιβάλλοντος και μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον, 4) ανάπτυξη, εκσυγχρονισμός και συμπλήρωση υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και 5) βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Υπουργείο Ανάπτυξης 2014). Παραδόξως, ο τελευταίος στόχος - ο οποίος μάλιστα θεωρείται οριζόντιος - δεν συμπεριλήφθηκε στις προτεραιότητες των ΠΕΠ.

...το διοικητικό σύστημα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές.

- Ο συνολικός συντονισμός της προετοιμασίας του ΕΣΠΑ 2014 - 2020 και του συνόλου των Προγραμμάτων που το απαρτίζουν έγινε από την Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας. Όπως και σε όλες τις προγενέστερες περιόδους προγραμματισμού, στην κορυφή της πυραμίδας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του ΕΣΠΑ τοποθετήθηκε η Εθνική Αρχή Συντονισμού (ΕΑΣ), η οποία είναι υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (το οποίο το 2015 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού). Η ΕΑΣ άσκησε καθήκοντα συνδέσμου με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (η οποία έχει τη συνολική ευθύνη του συντονισμού και της παρακολούθησης της πολιτικής συνοχής στην ΕΕ), προώθησε και επέβλεψε την εναρμονισμένη εφαρμογή του ενωσιακού και εθνικού δικαίου και συντόνισε τις δραστηριότητες των άλλων ορισθέντων Αρχών/ φορέων.
- Υπεύθυνες για τη διαχείριση των επιμέρους ΕΠ ήταν οι Διαχειριστικές Αρχές (ΔΑ) του ΕΣΠΑ. Για την περίοδο 2014-2020 ορίστηκαν δεκαοκτώ (18) ΔΑ, μία για κάθε ΕΠ. Οι ΔΑ όλων των Τομεακών ΕΠ (συνολικά 5) ήταν Ειδικές Υπηρεσίες που υπάγονταν στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού⁴, ενώ οι 13 ΔΑ των ΠΕΠ (μία για κάθε ΠΕΠ) ήταν Ειδικές Υπηρεσίες που υπάγονται διοικητικά στον οικείο Περιφερειάρχη⁵.
- Υπεύθυνη για τον έλεγχο της ορθής λειτουργίας του συστήματος ήταν η Αρχή Ελέγχου (ΑΕ), η οποία υπαγόταν στο Υπουργείο Οικονομικών και ήταν κοινή για τα 18 ΕΠ.

Εν κατακλείδι, το διοικητικό σύστημα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα για την υπό εξέταση περίοδο παρέμεινε συγκεντρωτικό και ιεραρχικό και παρουσίαζε (κι εξακολουθεί να παρουσιάζει) δύο πολύ ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά: πρώτον, διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες (τα στελέχη της ΕΑΣ, των ΔΑ και της ΕΑΕ) οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης· δεύτερον, παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές (Υπουργεία και Περιφέρειες) και συνεπώς εξακολουθεί να είναι ευάλωτο σε πολιτικές παρεμβάσεις (αν και σε πολύ μικρότερο βαθμό απ' ότι στο παρελθόν).

Η προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής στις ελληνικές περιφέρειες, 2014-2020

Η προστιθέμενη αξία της συνοχής

Η προστιθέμενη αξία της συνοχής (cohesion added value) αφορά τις οικονομικές επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής. Προκειμένου να εκτιμηθεί κατά προσέγγιση η συμβολή της πολιτικής συνοχής στην διαμόρφωση βασικών μεταβλητών όπως η ανάπτυξη και οι επενδύσεις απαιτείται η χρησιμοποίηση μακροοικονομικών μοντέλων. Τα μοντέλα αυτά αναλύουν τις μεταβολές που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια μίας ή περισσότερων περιόδων προγραμματισμού. Πιο συγκεκριμένα, τέτοιες αναλύσεις τάσης ξεκινούν από την σύγκριση των εξελίξεων πριν και μετά από την έναρξη των χρηματοδοτήσεων των ΕΔΕΤ κι εκτιμούν τι θα συνέβαινε εάν συνεχίζονταν οι προηγούμενες τάσεις. Όπως είναι προφανές, οι μελέτες αυτές δεν αξιολογούν άμεσα τις επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής, αλλά εκμαιεύουν έμμεσα συμπεράσματα -οποιαδήποτε απόκλιση από την αρχικά προβλεπόμενη τάση

⁴ Κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, οι Διαχειριστικές Αρχές των τομεακών ΕΠ υπάγονταν στα αρμόδια τομεακά Υπουργεία.

⁵ Κατά τη διάρκεια του ΕΣΠΑ 2007-2013, την διαχείριση των δράσεων των ΠΕΠ ασκούσαν 13 Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές, οι οποίες επίσης υπάγονταν στον οικείο Περιφερειάρχη.

...οι οικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών παρεμβάσεων αξιολογούνται ως προς δύο βασικές παραμέτρους: α) τις επιπτώσεις Κεϋνσιανού τύπου και β) τις επιπτώσεις στον τομέα της προσφοράς.

εκλαμβάνεται ως επίπτωση της πολιτικής της συνοχής- και γι' αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με επιφύλαξη (European Commission 1999β: 155). Σε γενικές γραμμές, οι οικονομικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών παρεμβάσεων αξιολογούνται ως προς δύο βασικές παραμέτρους: α) τις επιπτώσεις Κεϋνσιανού τύπου στο προϊόν και την απασχόληση -δηλαδή τις επιπτώσεις που έχει η ενίσχυση του εισοδήματος των ενισχυόμενων χωρών στην συνολική εγχώρια ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και β) τις επιπτώσεις στον τομέα της προσφοράς -δηλαδή την αύξηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας (efficiency) της εθνικής οικονομίας μέσω της βελτίωσης των παραγωγικών δομών και των οικονομικών επιδόσεων. Οι επιπτώσεις αυτού του τύπου είναι πολύ πιο δύσκολο να εκτιμηθούν γιατί εκδηλώνονται σταδιακά και εξαντλούνται μετά από την πάροδο πολλών ετών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολόγησε τον μακροοικονομικό αντίκτυπο της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020 σε όλες τις Ευρωπαϊκές περιφέρειες επιπέδου NUTS 2 για την χρησιμοποιώντας το μοντέλο γενικής ισορροπίας RHOMOLO. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο μοντέλο, οι παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής – οι εκταμιεύσεις των ΕΔΕΤ – αντιπροσωπεύουν 'διαταραχές' (shocks) - τόσο από την πλευρά της ζήτησης όσο και από την πλευρά της προσφοράς - οι οποίες εισάγονται στο υπό μελέτη οικονομικό σύστημα και προκαλούν μια σειρά αντιδράσεων οι οποίες αντανακλώνται σε μεταβολές διαφορετικών μακροοικονομικών μεταβλητών, όπως το ΑΕΠ, η απασχόληση, οι επενδύσεις και η κατανάλωση των νοικοκυριών (European Commission 2024: 284). Ο αντίκτυπος της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2014-2020 εκτιμάται συγκρίνοντας τα αποτελέσματα του μοντέλου σε ένα σενάριο που εξαιρεί τις παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής (το «βασικό») σενάριο με ένα σενάριο που τις περιλαμβάνει. Η διαφορά ανάμεσα στα δύο σενάρια ως προς μια δεδομένη μεταβλητή, όπως το ΑΕΠ, υποδεικνύει τον αντίκτυπο της πολιτικής, η οποία εκφράζεται ως η ποσοστιαία διαφορά από τη βασική γραμμή (European Commission 2024: 287). Η περίοδος προσομοίωσης είναι είκοσι έτη και οι επενδύσεις των ΕΔΕΤ διατίθενται σε κάθε περιφέρεια κατά τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας (2014-2023). Επιπροσθέτως, η σύγκριση των δύο σεναρίων δέκα χρόνια μετά το τέλος της εφαρμογής της πολιτικής (2034) μας επιτρέπει να εκτιμήσουμε τις μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές επιπτώσεις της (Crucitti et al 2023).

Τα αποτελέσματα της προσομοίωσης του RHOMOLO υποδηλώνουν ότι, καταρχάς οι παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής έχουν θετικό και σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομία της ΕΕ⁶. Επιπλέον, διαφαίνεται ότι η πολιτική συνοχής μειώνει τις περιφερειακές ανισότητες μεταξύ και εντός των κρατών μελών. Με άλλα λόγια, σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, η πολιτική συνοχής ευνοεί περισσότερο τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και ως εκ τούτου συμβάλλει στην διαπεριφερειακή σύγκλιση σε εγχώριο επίπεδο. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει και στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου (εκτιμάται ότι), αφενός, η πολιτική συνοχής είχε θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη του συνόλου των περιφερειών της και, αφετέρου, προκάλεσε μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας (3,7% για το έτος 2021) και μικρότερη μεγέθυνση στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (1,45% για το έτος 2021) (Crucitti et.al. 2022: 21).

⁶ Τα προγράμματα έχουν θετική επίδραση στο ΑΕΠ, η οποία αυξάνεται με την πάροδο του χρόνου και κορυφώνεται το 2021, όταν το ΑΕΠ εμφανίζεται κατά 0,35% υψηλότερο, ενώ ο θετικός αντίκτυπος διατηρείται ως και το 2034 λόγω των θετικών επιπτώσεων από την πλευρά της προσφοράς. Ο θετικός αντίκτυπος της πολιτικής στην απασχόληση είναι ακόμα μεγαλύτερος και κορυφώνεται το 2020, όπου και ανέρχεται σε +0,54%. Επιπλέον, ο θετικός αντίκτυπος της πολιτικής είναι μικρότερος στις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ – κάτι που εξηγείται από το γεγονός ότι οι περιφέρειες αυτές λαμβάνουν σημαντικά λιγότερους πόρους από τα ΕΔΕΤ ενώ, παράλληλα, συμβάλλουν περισσότερο στη χρηματοδότησή τους.

Η επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία

...η πολιτική συνοχής είχε θετικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη του συνόλου των περιφερειών της και, αφετέρου, προκάλεσε μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας.

Η επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία (operational added value) της πολιτικής συνοχής – αφορά την ενίσχυση της διαφάνειας, της συνεργασίας και του συντονισμού κατά τη διαμόρφωση και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής και αποτυπώνεται νομικά στην αρχή της εταιρικής σχέσης, η οποία διέπει τη λειτουργία των ΕΔΕΤ από το 1989 και στο εξής. Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, για το ΕΣΠΑ και για κάθε πρόγραμμα που αυτό περιλαμβάνει, κάθε κράτος μέλος οφείλει να οργανώσει εταιρική σχέση με τις αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές σύμφωνα με το θεσμικό και νομικό του πλαίσιο. Η εταιρική σχέση θα πρέπει να περιλαμβάνει: α) τις αρμόδιες αστικές και άλλες δημόσιες αρχές, β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και γ) φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών (περιλαμβανομένων των περιβαλλοντικών εταίρων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση των διακρίσεων) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ 2013). Σε αυτό το πλαίσιο, οφείλουμε να διερευνήσουμε πώς και σε ποιο βαθμό εφαρμόστηκε η αρχή της εταιρικής σχέσης τόσο κατά τη διαδικασία προγραμματισμού όσο και κατά τη διαδικασία υλοποίησης του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ.

Η διαδικασία προγραμματισμού του ΕΣΠΑ 2014-2020 εξελίχθηκε σύμφωνα με το γράμμα του Ενωσιακού δικαίου. Επί της ουσίας, ωστόσο, ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων υπήρξε περιορισμένος. Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, την περίοδο 2012- 2014 έλαβε χώρα μία διαδικασία τεσσάρων κύκλων διαβουλεύσεων υπό την καθοδήγηση του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης. Κατά τη διάρκεια του πρώτου κύκλου, το Υπουργείο δημοσιοποίησε την 1^η Εγκύκλιο προγραμματισμού, με την οποία ζητήθηκε από τις Διαχειριστικές Αρχές και τις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές, 11 Υπουργεία, τις 13 Περιφέρειες, καθώς και 14 κοινωνικούς και εταίρους και εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης να διατυπώσουν αρχικές προτάσεις στρατηγικής και προτεραιοτήτων. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου κύκλου, το Υπουργείο Ανάπτυξης διαμόρφωσε τις συνοπτικές Κατευθύνσεις Εθνικής Αναπτυξιακής Πολιτικής της Χώρας για την περίοδο 2014-2020, οι οποίες περιελήφθησαν στη 2^η Εγκύκλιο που κοινοποιήθηκε σε 18 Υπουργεία, στις 13 Περιφέρειες και τους λοιπούς εταίρους. Ακολούθως διοργανώθηκαν το 1ο Εθνικό Αναπτυξιακό Συνέδριο, 13 Περιφερειακά Συνέδρια και ένα πλήθος θεματικών και περιφερειακών ημερίδων, ενώ επίσης έλαβαν χώρα ποικίλλες συσκέψεις συντονισμού και διαβουλεύσεις. Κατά τη διάρκεια του τρίτου κύκλου, το Υπουργείο Ανάπτυξης υπέβαλε 3 διαδοχικά Σχέδια ΕΣΠΑ 2014-2020 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τέλος, κατά τη διάρκεια του τελευταίου κύκλου προγραμματισμού, το Υπουργείο Ανάπτυξης απέστειλε στα λοιπά Υπουργεία και τις Περιφέρειες 3η Εγκύκλιο με την οποία έθεσε τις προδιαγραφές σχετικά με τη δομή και το περιεχόμενο των τομεακών ΕΠ και των ΠΕΠ και, ακολούθως, διοργάνωσε τεχνική συνάντηση συντονισμού μεταξύ Υπουργείων και Περιφερειών με στόχο την εξειδίκευση του περιεχομένου των νέων Προγραμμάτων, την περιφερειακή τους διάσταση και την αποσαφήνιση των παρεμβάσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τα περιφερειακά και τομεακά ΕΠ (Υπουργείο Ανάπτυξης 2014: 143-148). Συμπερασματικά: α) η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ έλαβε χώρα εντός ενός πλαισίου δράσης που θεσπίστηκε, οργανώθηκε και υπαγορεύτηκε από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης και β) καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, την εκπροσώπηση των Περιφερειών ανέλαβαν ουσιαστικά οι Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές της προηγούμενης περιόδου - οι οποίες, όπως προαναφέρθηκε, ως Ειδικές Υπηρεσίες, δεν αποτελούν οργανικό στοιχείο της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης της χώρας.

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης κατά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ, στο επίκεντρο έρχεται ο ρόλος των *Επιτροπών Παρακολούθησης* των ΠΕΠ. Η επίσημη αποστολή των Επιτροπών Παρακολούθησης είναι, κατά σειρά, η έγκριση της εξειδίκευσης του οικείου ΠΕΠ και β) η παρακολούθηση της εφαρμογής και της προόδου του. Κάθε

...η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ και των ΠΕΠ έλαβε χώρα εντός ενός πλαισίου δράσης που θεσπίστηκε, οργανώθηκε και υπαγορεύτηκε από το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Επιτροπή Παρακολούθησης ΠΕΠ προεδρεύεται από τον οικείο Περιφερειάρχη και έχει ως μέλη με δικαίωμα ψήφου εκπροσώπους της Περιφέρειας, εκπροσώπους πλήθους φορέων της κεντρικής διοίκησης που εμπλέκονται στη διαχείριση, την υλοποίηση και τον έλεγχο των ΕΠ του ΕΣΠΑ, εκπροσώπους της Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, καθώς και εκπροσώπους πλήθους οικονομικών, κοινωνικών και εταίρων και ΜΚΟ. Θεωρητικά, επομένως, η λειτουργία των Επιτροπών Παρακολούθησης κατοχυρώνει την ενεργό συμμετοχή των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής συνοχής και, ευρύτερα, στη διαμόρφωση και την υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών στη χώρα. Δυστυχώς διαπιστώθηκε ότι, όπως και στην προηγούμενη προγραμματικές περιόδους (Andreou 2011; Chardas & Adshead 2013: 110), η συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών εταίρων - και ιδιαίτερα των Δήμων - παραμένει συμβολική και περιθωριακή, με ελάχιστες εξαιρέσεις (OECD 2020: 291).

Η πολιτική προστιθέμενη αξία

Η πολιτική προστιθέμενη αξία (political added value) της πολιτικής συνοχής αφορά τον βαθμό κατά τον οποίο η πολιτική συνοχής αυξάνει τη διαφάνεια της ΕΕ συνολικά και ενθαρρύνει τη συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων στις εθνικές και Ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις. Η έννοια της πολιτικής προστιθέμενης αξίας συμπληρώνει αυτή της επιχειρησιακής προστιθέμενης αξίας, καθόσον μετατοπίζει το πεδίο ανάλυσης από την συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων σε αυτές καθαυτές τις δράσεις της πολιτικής συνοχής στην ευρύτερη συμμετοχή τους στην εθνική κι Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Δυστυχώς δεν υπάρχουν απτές ενδείξεις ότι το ΕΣΠΑ 2014-2020 ή /και τα ΠΕΠ της αντίστοιχης προγραμματικής περιόδου συνέβαλαν ουσιαστικά στην ενίσχυση της ικανότητας διακυβέρνησης των ελληνικών Περιφερειών. Είναι βεβαίως γεγονός ότι οι υποεθνικοί δρώντες, και ιδιαίτερα οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως δικαιούχοι μεγάλου μέρους των δράσεων που υλοποιούνται από τα ΠΕΠ, επωφελούνται σημαντικά από τη συμμετοχή τους στα ΠΕΠ. Σε αυτή την περίπτωση, ωστόσο, οι υποεθνικοί δρώντες δεν λειτουργούν ως ισότιμοι εταίροι αλλά απλοί αποδέκτες μιας αναπτυξιακής πολιτικής που σχεδιάζεται και οργανώνεται ερήμην τους. Επιπροσθέτως, οι Δήμοι της χώρας - και πρωτίστως οι μικρότεροι -, λόγω έλλειψης ανθρωπίνων και γνωσιακών πόρων, δυσκολεύονται διαχρονικά να ανταπεξέλθουν στις οργανωσιακές και διαχειριστικές απαιτήσεις. Γι' αυτό τον λόγο, την περίοδο 2014-2020 (όπως άλλωστε και κατά την προηγούμενη περίοδο), μέρος των πόρων του ΕΣΠΑ που εντάσσονται στο ΕΠ «Τεχνική Βοήθεια» κατευθύνθηκαν στην υποστήριξη αυτών των «αδύναμων δικαιούχων» (OECD 2020: 298-299).

...δεν υπάρχουν απτές ενδείξεις ότι το ΕΣΠΑ 2014-2020 ή /και τα ΠΕΠ της αντίστοιχης προγραμματικής περιόδου συνέβαλαν ουσιαστικά στην ενίσχυση της ικανότητας διακυβέρνησης των ελληνικών Περιφερειών.

Η πιο σημαντική αλλαγή που έγινε στο σύστημα διαχείρισης στο και ελέγχου του ΕΣΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 ήταν η συγκέντρωση των Διαχειριστικών Αρχών των τομεακών ΕΠ στο Υπουργείο Ανάπτυξης⁷ Έτσι, σύμφωνα με το Υπουργείο Ανάπτυξης, αφενός διασφαλίστηκε η όσο το δυνατόν πιο ομοιογενής διαχείριση, αφετέρου διαχωρίστηκε η λειτουργία της διαχείρισης των Προγραμμάτων - η οποία αναλαμβάνεται από τις Διαχειριστικές Αρχές - , από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των εθνικών τομεακών πολιτικών, καθώς από και την υποστήριξη της εκτέλεσης των δράσεων του ΕΣΠΑ που αφορούν αυτές τις πολιτικές - η οποία αναλαμβάνεται από νεοσυσταθείσες «επιτελικές δομές ΕΣΠΑ» των Υπουργείων. Ωστόσο, αυτή η μεταρρύθμιση δεν επεκτάθηκε σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς η Διαχειριστική Αρχή του κάθε ΠΕΠ εξακολούθησε να υπάγεται απευθείας στον αιρετό περιφερειάρχη και, ταυτοχρόνως, να ακολουθεί τις οδηγίες που εκδίδονται από την Εθνική Αρχή Συντονισμού. Με άλλα λόγια, χάθηκε μια ευκαιρία να

⁷ Εξαίρεθηκαν οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων «Αγροτική Ανάπτυξη» και «Θάλασσα και Αλιεία», οι οποίες παρέμειναν στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

αναβαθμιστούν οι Διευθύνσεις Αναπτυξιακού Σχεδιασμού των Περιφερειών σε «περιφερειακές επιτελικές δομές» - κάτι που θα αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα για τόσο για τον εξορθολογισμό της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα όσο και την ενδυνάμωση της ικανότητας διακυβέρνησης των Περιφερειών⁸ (OECD 2020: 281).

Η προστιθέμενη αξία της πολιτικής

Η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ 2014-2020 είχε όντως θετική συμβολή στην ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής, αν και σε βαθμό μικρότερο του αναμενόμενου.

Η προστιθέμενη αξία της πολιτικής (policy added value) της πολιτικής συνοχής αφορά την ποιότητα του στρατηγικού σχεδιασμού, τις συνέργειες μεταξύ των εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών πολιτικών και, των ενθάρρυνση καινοτόμων πρακτικών τόσο ως προς το σχεδιασμό όσο και ως προς τη διαχείριση. Η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ 2014-2020 είχε όντως θετική συμβολή στην ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής, αν και σε βαθμό μικρότερο του αναμενόμενου. Πιο συγκεκριμένα, μία από τις προϋποθέσεις για την έγκριση του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 ήταν η συμμόρφωση της Ελλάδας με τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες οι οποίες τίθενται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και ανακύπτουν με βάση τους γενικούς στόχους της πολιτικής συνοχής. Με άλλα λόγια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως εντολοδόχος της ΕΕ, επιχείρησε να χρησιμοποιήσει την πολιτική συνοχή ως μοχλό ενίσχυσης του μακροχρόνιου στρατηγικού σχεδιασμού και της συνέργεια μεταξύ των εθνικών, υπερεθνικών και υποεθνικών πολιτικών ή, σύμφωνα με την εννοιολόγηση του παρόντος κειμένου, ως μοχλό ενίσχυσης της προστιθέμενης αξία της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα και στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Από την άλλη πλευρά, ο νέος Γενικός Κανονισμός για την πολιτική συνοχής επέτρεψε την υποβολή ΕΣΠΑ ακόμα κι αν δεν εκπληρώνεται εγκαίρως το σύνολο αυτών των αιρεσιμοτήτων, υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω κείμενο θα περιλαμβάνει περιγραφή των μέτρων που πρέπει να ληφθούν, των υπεύθυνων φορέων και του χρονοδιαγράμματος εφαρμογής τους – με καταληκτική ημερομηνία την 31η Δεκεμβρίου 2016 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2013). Η ελληνική κυβέρνηση έκανε όντως χρήση αυτής τη ρήτρας: όπως αναφέρεται στο τελικό κείμενο του ΕΣΠΑ 2014-2020, από το σύνολο των 37 εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων (30 θεματικές και 7 γενικές), μόνο 8 θεματικές και 5 γενικές είχαν εκπληρωθεί πλήρως (Υπουργείο Ανάπτυξης 2104: 140). Είναι πολύ ενδιαφέρον ότι, όπως ομολογεί το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, πρώτον, την ευθύνη εκπλήρωσης του συνόλου των αιρεσιμοτήτων έχουν η κεντρική και περιφερειακή Διοίκηση, και, δεύτερον, η πλειονότητα των ελλειμμάτων αφορά την κατάρτιση, και σε κάποιες περιπτώσεις, την υιοθέτηση θεματικών στρατηγικών⁹. Παρά τη διπλωματική διατύπωση του κειμένου, είναι επομένως προφανές ότι, παρά την πρόοδο έχει επιτευχθεί κατά τις τελευταίες προγραμματικές περιόδους, ο στρατηγικός σχεδιασμός ενός πλήθους κομβικών δημόσιων πολιτικών εξακολουθεί να είναι ελλειμματικός ή ανύπαρκτος, γεγονός που αποκαλύπτει και τα όρια της συνεισφοράς της πολιτικής συνοχής στην ενίσχυση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής.

Η μαθησιακή προστιθέμενη αξία

Κατά τη διάρκεια των δύο δεκαετιών, η πολιτική συνοχής της ΕΕ έχει ενεργοποιήσει μια διαδικασία σταδιακού εξευρωπαϊσμού στην Ελλάδα, κυρίαρχο γνώρισμα αυτής της διαδικασίας είναι ο συγκερασμός εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών και πρακτικών. Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής από τους εγχώριους δρώντες «εσωτερικεύει» τις ευρωπαϊκές αρχές του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης καθώς και τις θεσμικές μεταβολές που απαιτούνται σε κάθε περίοδο προγραμματισμού. Ωστόσο, τα θεσμικά μορφώματα που προκύπτουν αποτελούν προϊόντα στρατηγικής μάθησης, δηλαδή

⁸ Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη, οι περιφέρειες είναι αρμόδιες για τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό της χώρας.

⁹ Ενδεικτικά, το ΕΣΠΑ 2014-2020 αναφέρει 14 διαφορετικά στρατηγικά σχέδια τα οποία «απουσιάζουν», μεταξύ των οποίων το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Έρευνας και Καινοτομίας για την περίοδο 2014-2020, το Πλαίσιο στρατηγικής για την Ψηφιακή Ανάπτυξη, το Εθνικό σχέδιο Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Πολιτικής για τη μείωση της φτώχειας και η Εθνική Στρατηγική για την Υγεία.

...η πολιτική συνοχής της ΕΕ έχει ενεργοποιήσει μια σταδιακή εξευρωπαϊσμό στην Ελλάδα, κυρίως γνώρισμα αυτής της διαδικασίας είναι ο συγκεκριμένος εθνικών και ευρωπαϊκών αρχών και πρακτικών.

προσαρμόζονται στα συμφέροντα και τις προτιμήσεις των κυρίαρχων εγχώριων πολιτικών δρώντων – της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης (Ανδρέου & Λύκος 2011).

Η ευρωπαϊκή επιρροή είναι εμφανής στη δημιουργία των ελληνικών περιφερειών, στη σύσταση τεχνοκρατικών και «αποτελεσματικών θεσμών» και στην αυξανόμενη εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερα από την περίοδο 2000-2006 και στο εξής. Ωστόσο η συνολική θεσμική αρχιτεκτονική διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε με βάση τις εθνικές προτιμήσεις. Κύρια γνωρίσματα αυτού του νέου δικτύου πολιτικής είναι ο συγκεντρωτισμός και η εκχώρηση της διαχείρισης σε ένα πλήθος νέων εξειδικευμένων θεσμών οι οποίοι λειτουργούν έξω από τα όρια του «συμβατικού» δημόσιου τομέα. Στην τελευταία περίπτωση γινόμαστε μάρτυρες της διαμόρφωσης νέων μορφών πολυεπίπεδης διακυβέρνησης οι οποίες όμως έχουν οριζόντιο χαρακτήρα – δηλαδή δεν θίγουν άμεσα τους συσχετισμούς ισχύος ανάμεσα στους κεντρικούς, περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς (Andreou 2010).

Είναι γεγονός ότι η Δράση των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ εντός του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του ΕΣΠΑ διασφαλίζει ένα ελάχιστο ορθολογισμού και αξιοκρατίας. Ωστόσο, η επιλογή αυτή έχει ένα σοβαρό τίμημα, διότι τείνει να διαιωνίζει την απομόνωσή των Διαχειριστικών Αρχών από την περιφερειακή διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Andreou 2009: 67-69). Με άλλα λόγια, διαφαίνεται ότι οι διοικητικές δομές διαχείρισης του ΕΣΠΑ, παρ' ότι συμμορφώνονται με τις επίσημες απαιτήσεις της ΕΕ και εγγυώνται ένα υψηλότερο επίπεδο αποτελεσματικότητας σε σχέση με την συμβατική δημόσια διοίκηση, δε διευκολύνουν ιδιαίτερα τη διάχυση διαδικασιών ουσιαστικής μάθησης σε περιφερειακό επίπεδο. Όσον αφορά την περίοδο 2014-2020, διαπιστώνεται επίσης ότι συχνά οι προτεραιότητες της κεντρικής διοίκησης δεν συμβαδίζουν με τις προτεραιότητες, ανάγκες και ικανότητες των υποεθνικών δρώντων, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα οι διαδικασίες ουσιαστικής μάθησης παραμένουν σχετικά περιορισμένες στο περιφερειακό επίπεδο¹⁰ (OECD 2020: 291).

Συμπεράσματα

Η πολιτική συνοχής της ΕΕ είναι εξαιρετικά σημαντική για την ελληνική οικονομία κι έχει ιδιαίτερα θετικό αντίκτυπο στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα, η αποδοτικότητα, η συνάφεια, η συνοχή και η ε προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα οριοθετούνται από μία σειρά παραγόντων, οι οποίοι διακρίνονται, αφενός, σε συστημικούς και σε συγκυριακούς και, αφετέρου, σε εξωγενείς και εγχώριους. Οι Κανονισμοί των ΕΔΕΤ θέτουν ένα πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών και περιορισμών (εξωγενείς συστημικοί παράγοντες), εντός του οποίου οι ελληνικές αρχές έχουν ευρύτατα περιθώρια επιλογών κατά τη διαμόρφωση της δομής και της λειτουργίας του συστήματος υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Στην πράξη, ωστόσο, τόσο οι επιλογές των κυβερνήσεων όσο και η απόδοση του συστήματος υλοποίησης περιορίζονται από τις επιλογές του παρελθόντος, αλλά και από τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες του ευρύτερου θεσμικού περιβάλλοντος. Οι εγχώριοι αυτοί συστημικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τη διάρθρωση και λειτουργία του συστήματος υλοποίησης, τις συνέργειες ανάμεσα στο σύστημα υλοποίησης, τη δημόσια διοίκηση, την αυτοδιοίκηση και τους δικαιούχους και το θεσμικό περιβάλλον της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Ταυτόχρονα, η υλοποίηση αυτών των προγραμματικών κειμένων (η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχωρίου διοικητικού και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτη σε

¹⁰ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της θέσπισης δεκατριών συμβουλευτικών Περιφερειακών Επιτροπών Αναπτυξιακού Σχεδιασμού ΕΣΠΑ το 2014, οι οποίες όμως ουδέποτε λειτούργησαν.

συγκυριακούς παράγοντες, οι οποίοι μπορεί να είναι είτε εγχώριοι είτε και εξωγενείς (Ανδρέου & Παπαδάκης 2012).

Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά διαθέτει οριζόντιο χαρακτήρα και λειτουργεί παραπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις λοιπές δημόσιες πολιτικές.

Η πολιτική συνοχής δεν είναι μια αυτόνομη δημόσια πολιτική, αλλά διαθέτει οριζόντιο χαρακτήρα και λειτουργεί παραπληρωματικά και υποστηρικτικά προς τις λοιπές δημόσιες πολιτικές. Ως εκ τούτου, οι δράσεις που εντάσσονται στα ΕΠ που συγχρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ οφείλουν να υπηρετούν και να ενισχύουν τις εκάστοτε (εθνικές) τομεακές και περιφερειακές πολιτικές. Ωστόσο, ο κυβερνητικός και κρατικός μηχανισμός της Ελλάδας ήταν και παραμένει αναποτελεσματικός καθ' όλα τα στάδια διαμόρφωσης και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Λόγω επομένως των ελλειμμάτων και ανεπαρκειών που παρατηρούνται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πλήθους δημόσιων πολιτικών (λχ. της περιβαλλοντικής πολιτικής, της πολιτικής απασχόλησης, της ερευνητικής, της εκπαιδευτικής, της αγροτικής, της χωροταξικής πολιτικής κ.α.), οι δράσεις της συνοχής τείνουν να λειτουργούν ως υποκατάστατο των εθνικών δημόσιων πολιτικών και όχι συμπληρωματικά προς αυτές. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν πρέπει να αποτελεί έκπληξη ότι: α) ο προγραμματισμός και η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής παραμένουν ευθύνη και προνόμιο του «στενού» συστήματος υλοποίησης, β) οι συνέργειες ανάμεσα στις επιμέρους πολιτικές είναι περιορισμένες και γ) ακόμα και σήμερα, η απορρόφηση εξακολουθεί να είναι ο βασικός στόχος του συστήματος υλοποίησης.

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) υπό το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) της περιόδου 2014-2020 αντιστοιχούν στον έκτο κατά σειρά από τους κύκλους αναπτυξιακού προγραμματισμού από την είσοδο της χώρας στην ΕΕ¹¹. Επιπροσθέτως, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, η χώρα έχει οικοδομήσει ένα αυτόνομο σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των ΕΠ με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους. Σε ό,τι αφορά το επίπεδο της διαχείρισης, του ελέγχου και της αξιολόγησης, παρατηρείται το φαινόμενο του δύισμού ανάμεσα στο «εξευρωπαϊσμένο» σύστημα διαχείρισης και στην ευρύτερη δημόσια διοίκηση, η οποία συμμετέχει ποικιλοτρόπως στην υλοποίηση των ΕΠ (Andreou 2010). Επιπλέον, σε όρους προστιθέμενης αξίας και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το υφιστάμενο σύστημα υλοποίησης του ΕΣΠΑ ήταν και παραμένει συγκεντρωτικό, γραφειοκρατικό, πολύπλοκο και κατακερματισμένο.

Η αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής για τις ελληνικές περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020 διαμορφώνει μια ανάμεικτη εικόνα.

Η αξιολόγηση της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής για τις ελληνικές περιφέρειες κατά την περίοδο 2014-2020 διαμορφώνει μια ανάμεικτη εικόνα. Από τη μία πλευρά, οι διαθέσιμες μακροοικονομικές προσομοιώσεις δείχνουν ότι δράσεις του ΕΣΠΑ 2014-2020 συμβάλλουν στη σύγκλιση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της χώρας προς τον εθνικό και τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Από την άλλη πλευρά, η αποτίμηση των τεσσάρων ποιοτικών παραμέτρων της προστιθέμενης αξίας - επιχειρησιακή προστιθέμενη αξία, πολιτική προστιθέμενη αξία, προστιθέμενη αξία της πολιτικής και μαθησιακή προστιθέμενη αξία - επιβεβαιώνει μεν ότι η δυναμική εξευρωπαϊσμού που είχε εκδηλωθεί κατά τις προηγούμενες δεκαετίες εξακολουθεί να υφίσταται, αναδεικνύει δε τόσο τα όρια αυτής της δυναμικής όσο και την σημασία των «εγχώριων διαμεσολαβητών». Συμπερασματικά, η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ εξακολουθεί να προσφέρει πόρους, κίνητρα κι ευκαιρίες στους υποεθνικούς δρώντες, συντελώντας έτσι στη σταδιακή ενδυνάμωσή τους, δεν είναι ικανή να μετασχηματίσει ριζικά τη σχέση Κέντρου - Περιφέρειας προς όφελος της δεύτερης.

¹¹ Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), Α' Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), Β' ΚΠΣ, Γ' ΚΠΣ, ΕΣΠΑ 2007-2013, ΕΣΠΑ 2014-2020.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Andreou G. (2006). EU Cohesion Policy in Greece: patterns of governance and Europeanisation. *South European Society and Politics*, 11(2), 241-259.
- Andreou G. (2009). The added value of EU Cohesion Policy in the Greek periphery: the case of Epirus. *Southeast European and Black Sea Studies*, 9(1), 59-75.
- Andreou G (2010). The domestic effects of EU Cohesion policy in Greece: islands of Europeanisation in a sea of traditional practices. *Southeast European and Black Sea Studies* 10(1), 13–27.
- Ανδρέου, Γ. & Λύκος, Μ. (2011) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής. Στο: Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.). *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 259-286.
- Ανδρέου, Γ. & Παπαδάκης, Μ. (2012). The implementation of EU cohesion policy in Greece, 2007-2013: A mid-term assessment. *Region & Periphery*, (1), 93–116.
- Andrikopoulou E. and Kafkalas G. (2004), 'Greek regional policy and the process of Europeanisation, 1961-2000'. In Dimitrakopoulos, D. and Passas, A. (eds.) *Greece in the European Union*. London: Routledge, 35-49.
- Bachtler J. and Taylor S. (2003), 'The added value of the Structural Funds: A regional perspective', I-Q Net Special Report, Glasgow: *European Policies Research Centre*, University of Strathclyde.
- Bache, I. (2008). *Europeanization and multilevel governance: cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham and Oxford: Rowman and Littlefield.
- Bachtler, J. & Wren, C. (2006). Evaluation of European Union cohesion policy: Research questions and policy challenges. *Regional Studies*, 40(2), 143–153.
- Chardas, A. & Adshead, M. (2013) Disaggregating the impact of the European Union Cohesion Policy: Differentiated responses in the internalisation of the policy's 'added value' in Greece and Ireland. *Region & Periphery*, 3, 99-120.
- Chardas, A. (2014). The interplay between austerity, domestic territorial reform and European Union Cohesion Policy: Multi-level Governance and the application of the partnership principle in Greece. *European Urban and Regional Studies*, 21(4), 432-444.
- Cowles, M., Caporaso, J. & Risse, T. (eds.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY/London: Cornell University Press.
- Crucitti, F., Lazarou, N., Monfort, P. and Salotti, S. (2022). The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions. European Commission/ Directorate-General for Regional and Urban Policy Working Papers, WP 4/2022. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Crucitti, F., Lazarou, N., Monfort, P. and Salotti, S. (2023). The impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion. *Regional Studies*, Special issue: EU Cohesion Policy towards Territorial Cohesion?, 2–15.
- European Commission (1999α). *Evaluating Socio-economic Programmes; Volume 1: Evaluation Design and Management*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1999β). *Evaluating Socio-economic Programmes; Volume 2: Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2023). Better regulation' toolbox – July 2023 edition. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (τελευταία πρόσβαση 24/6/2024).
- European Commission (2024). *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, March. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (τελευταία πρόσβαση 29/6/2024).
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2013). Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής

Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006. *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, L 347/320-467, Βρυξέλλες 20.12.2013.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2021). Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1060 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2021 για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής, το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Χρηματοδοτική Στήριξη της Διαχείρισης των Συνόρων και την Πολιτική των Θεωρήσεων. *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, L 231/159 -706, Βρυξέλλες 30.06.2021.

Hooghe, L. (1996). Building a Europe with the regions: the changing role of the European Commission. In: L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 89–128.

Marks, G. (1993), Structural policy and multilevel governance in the EC, in: A. Cafruny and G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*. Harlow: Longman, 391–410.

Marks, G., Hooghe, L. & K. Blank (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 341–378.

Koudoumakis, P., Botzoris, G., & Protopapas, A. (2022). Cohesion policy evaluation: Guidelines for selection of appropriate methods. *Regional Science Policy & Practice*, 14(5), 1062–1084.

Mairate, A. & Hall, R. (2001). Structural policies. In: Hall, R. Smith, A. and Tsoukalis, L. (επιμ.). *Competitiveness and cohesion in EU policies*. Oxford: Oxford University Press, 315–348.

OECD (2020). *Regional Policy for Greece Post-2020*. OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1787/cedf09a5-en> (τελευταία πρόσβαση 20/6/2024).

Radaelli, C. (2000). Whither Europeanisation? Concept stretching and substantive change', *European Integration Online Papers*, 4 (8). Διαθέσιμο στο: <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (τελευταία πρόσβαση 11/5/2024).

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2104). *Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020)*. Αθήνα, Μάιος. Διαθέσιμο στο: https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf (τελευταία πρόσβαση 01/07/2024).