

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΕ

«Προκλήσεις για την Πολιτική Συνοχής
εν όψει
του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027»

ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΕΔΡΑ JEAN MONNET

«ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ»

Πανεπιστήμιο Μακεδονίας 16.3.2018

My region, My Europe, Our Future...

Μπορούμε να μιλάμε για την Περιφέρειά μας, την Ευρώπη μας, το Μέλλον μας;



My region, My Europe, Our Future...

- η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΕ , η Πολιτική Συνοχής έχουν συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός μοντέλου Πολυεπίπεδης και Πολυσυμμετοχικής Διακυβέρνησης ;
- η Πολιτική Συνοχής θα διατηρήσει τους βασικούς στόχους και την αρχιτεκτονική της μετά το 2020;
- ποιο το μέλλον των ευρωπαϊκών περιφερειών όταν δεν νομιμοποιούνται να συμμετέχουν θεσμικά στον σχεδιασμό και στη λήψη των αποφάσεων για το επόμενο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027 ;

Πολιτική Συνοχής της ΕΕ

- η πολιτική πίσω από τα εκατοντάδες χιλιάδες έργα ανά την Ευρώπη που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και ΤΣ
- ορίζεται στην **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη** του 1986 - αφορά στη *«μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιφερειών και στην καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων»*.
- η Συνθήκη της Λισαβόνας, προσθέτει μία ακόμα πτυχή στη συνοχή, αναφερόμενη σε **«οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή»**.
- η πολιτική συνοχή πρέπει να προωθεί πιο ισορροπημένη, πιο βιώσιμη **«εδαφική ανάπτυξη»** - **μια ευρύτερη έννοια από την περιφερειακή πολιτική.**

Περιφερειακή πολιτική: Πολυεπίπεδη & Πολυσυμμετοχική Διακυβέρνηση;

- Συνθήκη του Μάαστριχτ 1992: η Πολιτική Συνοχής και η Περιφερειακή πολιτική αποκτούν ένα νέο θεσμικό όργανο, την **Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ)**, ένα νέο μέσο, το **Ταμείο Συνοχής** και μια νέα λειτουργική αρχή, την **αρχή της επικουρικότητας**.
- σε θεωρητικό επίπεδο η Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε οδήγησε στη ανάπτυξη του υποδείγματος της **Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης**
- αποτέλεσε πεδίο πρόβλεψης της πολυσυζητημένης αρχής της επικουρικότητας, με τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εγκαταλείπουν πλέον τον παραδοσιακό τους ρόλο ως αποκλειστικοί πάροχοι υπηρεσιών.

Αρχές που διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή της Περιφερειακής Πολιτικής της ΕΕ.

- από την θέσπιση της, η Πολιτική Συνοχής εστιάστηκε **ιδιαίτερα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και στην εδαφική συνεργασία.**
- Κατά τις δύο τελευταίες προγραμματικές περιόδους, η Πολιτική Συνοχής κάλυψε όλες τις περιφέρειες
- είναι μια **πολιτική στρατηγικών επενδύσεων** σε όλες τις περιφέρειες και τις πόλεις της ΕΕ, η οποία αποσκοπεί στην τόνωση της οικονομικής τους ανάπτυξης και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων
- συνιστά **έκφραση αλληλεγγύης**, καθώς η στήριξη προορίζεται κυρίως για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες

Αρχές που διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.

- **α. η αρχή της συγκέντρωσης των πόρων** (Οι πόροι κατευθύνονται μαζικά σε επιλεγμένους στόχους προτεραιότητας)
- **β. η αρχή της εταιρικής σχέσης** (ο προγραμματισμός και η υλοποίηση των προγραμμάτων στηρίζεται στη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμοδίων εθνικών αρχών)
- **γ. αρχή του προγραμματισμού** (οι χρηματοδοτήσεις εντάσσονται σε ένα προγραμματικό πλαίσιο μακροχρόνιων επενδύσεων για μια συγκεκριμένη περιοχή)
- **δ. αρχή της προσθετικότητας** (η εθνική συμμετοχή είτε δημόσια είτε ιδιωτική είτε και τα δύο αποτελεί προϋπόθεση εκ των ων ουκ άνευ για την ύπαρξη της χρηματοδότησης της Ε.Ε., η οποία συμπληρώνει και δεν υποκαθιστά την εθνική συμμετοχή)



Αρχές που διέπουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ.

- Η Περιφερειακή Πολιτική αφορά εν τοις πράγμασι τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που βρίσκεται υπό τον αποκλειστικό έλεγχο των κεντρικών αρχών των κρατών-μελών, είτε σε εθνικό επίπεδο είτε σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης
- εκφράζει περισσότερο μια δημοσιονομική διευθέτηση μεταξύ των κρατών-μελών και λιγότερο έναν μηχανισμό αντιμετώπισης του ευρωπαϊκού περιφερειακού προβλήματος.

Μοντέλα χρηματοδότησης της Πολιτικής Συνοχής

- Υπάρχουν τρία βασικά στάδια εξέλιξης των μοντέλων χρηματοδότησης της:
- **α' στάδιο: Οι επιχορηγήσεις**, βασικό μοντέλο μέχρι και το 2006.
- **β' στάδιο: Κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020**, ο Συντονισμός και η Συνεκτικότητα μεταξύ της Πολιτικής Συνοχής και των άλλων πολιτικών της ΕΕ (πέντε Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ))
 - εγγυήσεις , τα δάνεια επιμερισμού ρίσκου και τα εργαλεία συν-επένδυσης.
 - προγράμματα όπως είναι τα **Jeremie** (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), **Jessica** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), **Jasper** (*Join Assistance in Supporting Projects in European Regions*).
 - ίδρυση του **Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων** αποτελεί το κύριο εργαλείο για την υλοποίηση του «Επενδυτικού Σχεδίου για την Ευρώπη»



Μοντέλα χρηματοδότησης της Πολιτικής Συνοχής

- **γ' στάδιο:** Πρόταση για μετεξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής με έμφαση στην αλλαγή του τρόπου χρηματοδότησης των περιφερειών και στην καθιέρωση πολιτικών αιρεσιμοτήτων, δηλ. τήρηση βασικών αρχών ΕΕ ως όρων χρηματοδότησης από προϋπολογισμό ΕΕ.
- την έννοια της αιρεσιμότητας το συναντάμε για πρώτη φορά το 1994 ως πρόβλεψη στον αρχικό Κανονισμό του Ταμείου Συνοχής αλλά ουδέποτε ενεργοποιήθηκε
- η καθιέρωση **τεχνικών αιρεσιμοτήτων** δηλ. διαχειριστική επάρκεια δικαιούχων, δημιουργία κατάλληλου πολιτικού υποβάθρου για χρηματοδότηση δράσεων σε θεματικές πολιτικές π.χ. φτώχεια, περιβάλλον, και οριζόντια μακροοικονομική αιρεσιμότητα (2014-2020)
- «εργαλείο» υποστηρικτικό της Πολιτικής Συνοχής

Πολιτικές αιρεσιμότητες

- τις **πολιτικές αιρεσιμότητες** που εισαγάγει ως πρόταση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το νέο ΠΔΠ που θέτει υπό αίρεση όλο το μηχανισμό χρηματοδότησης των κρατών μελών της ΕΕ από τον Προϋπολογισμό της ΕΕ
- διασυνδέει τη χρηματοδότηση με την τήρηση των θεμελιωδών αρχών που αναφέρονται **στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση** (σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ελευθερία, δημοκρατία, ισότητα, κράτος δικαίου, σεβασμός των ανθρώπινων δικαιωμάτων συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των μειονοτήτων).
- η πρόταση αυτή μπορεί να αποτελέσει ένα καίριο βήμα προς την ομοσπονδιοποίηση της ΕΕ καθώς δημιουργεί ένα ακόμη εργαλείο πίεσης για ενιαίες πολιτικές και δράσεις,
- Αλλά επενεργεί και ως «τιμωρία» των περιφερειών των κρατών μελών της ΕΕ λόγω επιλογών που κάνουν οι κεντρικές αρχές και οι περιφερειακές αρχές δεν έχουν λόγο, σε επίπεδο ΕΕ,



Πολιτική Συνοχής και το μέλλον της ΕΕ

- η **Λευκή Βίβλος**, που παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή την 1η Μαρτίου 2017, ξεκίνησε μια συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης σχετικά με την κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθήσει η ΕΕ κατά τα προσεχή έτη.
- σημεία προβληματισμού:
 1. πού πρέπει να επενδύσει;
 - 2 ποιές θα πρέπει να είναι οι επενδυτικές προτεραιότητες;
 - 3 πώς πρέπει να εφαρμοστεί η πολιτική;

Η 7η Έκθεση για την Συνοχή

- η πολιτική συνοχής παρείχε πολύ αναγκαία βοήθεια στα κράτη μέλη και στις περιφερειακές και τοπικές αρχές στη μέση της χειρότερης οικονομικής κρίσης χάρη στις μακροπρόθεσμες, σταθερές και προβλέψιμες επενδύσεις της.
- πολλές περιφέρειες, περιλαμβανομένων των εύπορων, εξακολουθούν **να αντιμετωπίζουν σε διαφορετικό βαθμό υψηλά επίπεδα ανεργίας ή φτώχειας**, ιδίως στις αγροτικές περιοχές ή τα προάστια των πόλεων.
- π.χ. η νησιωτική Περιφέρεια Ν.Αιγαίου

Η 7η Έκθεση για την Συνοχή

- Ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζονται οι εθνικοί κανονισμοί ποικίλλει μεταξύ των περιφερειών, αντανακλώντας τις διαφορές στην αποτελεσματικότητα των περιφερειακών και τοπικών αρχών, οι οποίες είναι σημαντικές για να ληφθούν υπόψη κατά την αξιολόγηση της ποιότητας της κυβέρνησης σε σχέση με την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.
- **Η ποιότητα των πολιτικών των κυβερνήσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη** καθώς και η ενίσχυση της υποδομής και του ανθρώπινου κεφαλαίου, η διοικητική ικανότητα και η αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης, είναι σημαντικό να βελτιωθούν καθώς και οι μειώσεις της συχνότητας της διαφθοράς, γεγονός που υποβαθμίζει την εμπιστοσύνη στις κυβερνήσεις και τις πολιτικές τους.
- Η βελτίωση της τοπικής και περιφερειακής διοικητικής ικανότητας και οι κατάλληλες αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται και διαχειρίζονται οι δημόσιες αρχές μπορούν να οδηγήσουν σημαντικά οφέλη στην αποδοτικότητα της Πολιτικής Συνοχής καθώς ο **ρόλος των υπο-εθνικών οντοτήτων (περιφέρειες, δήμοι, κα), έχουν ένα σημαντικό ρόλο σε αυτή τη διαδικασία.**

Η 7η Έκθεση για την Συνοχή

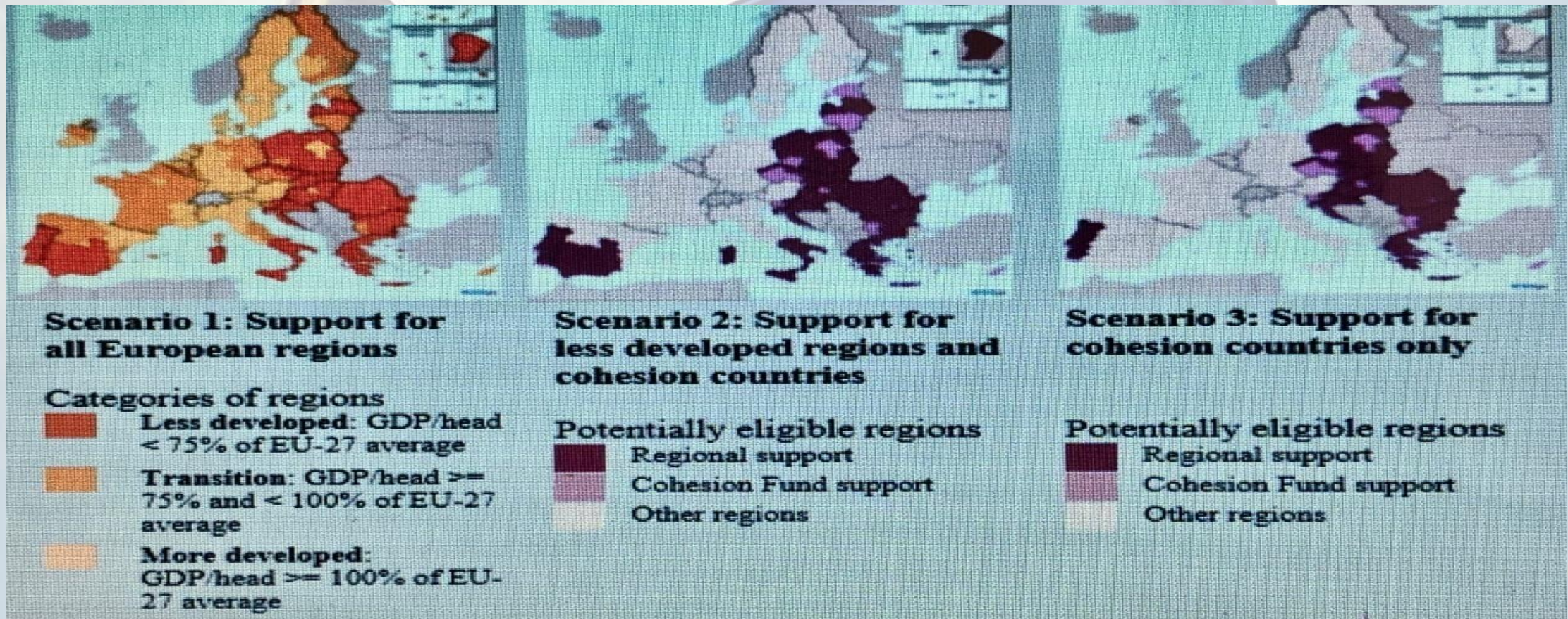
- Οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν κατά μέσο όρο σε υπο-εθνικά επίπεδα κυβερνητικών λογαριασμών για περίπου το ένα τρίτο των συνολικών δημόσιων δαπανών στην ΕΕ και το μερίδιο, δεν έχει αλλάξει πολύ τις τελευταίες δύο δεκαετίες, παρά τις διακυμάνσεις στο σύνολο. **Ο μέσος όρος, ωστόσο, αποκρύπτει σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών.**
- το χάσμα μεταξύ των **πιο συγκεντρωτικών και περισσότερο αποκεντρωμένων κρατών μελών** στο μερίδιο των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν σε υπο-εθνικό επίπεδο διευρύνθηκε σημαντικά κατά τα 15 έτη 2001-2016.

Η 7η Έκθεση για την Συνοχή

- **Οι σκανδιναβικές χώρες**, στις οποίες οι εξουσίες διοχετεύονται σε μεγάλο βαθμό στους δήμους, και τα κράτη μέλη με ομοσπονδιακές ή περιφερειακές δομές διακυβέρνησης, τα οποία έχουν τα μεγαλύτερα μερίδια των δημοσίων δαπανών σε υπο-εθνικό επίπεδο, **γνώρισαν όλες την περαιτέρω αποκέντρωση των δαπανών κατά την περίοδο αυτή**
- Ταυτόχρονα, υπάρχει μια τάση για ακόμη μεγαλύτερη συγκέντρωση των δαπανών στα κράτη μέλη, όπου η ευθύνη για την αποστολή του κοινού έχει παραδοσιακά συγκεντρωθεί. **Παρόμοια τάση, αν και λιγότερο έντονη, είναι επίσης εμφανής στην Πορτογαλία, την Ελλάδα και την Ιταλία**

Ποιες είναι οι επιλογές ;

- Η Επιτροπή παρουσίασε στα κράτη μέλη τρία διαφορετικά σενάρια για τον προϋπολογισμό μετά το 2020



Τρία σενάρια για το μέλλον της Πολιτικής Συνοχής (COM 14.2.2018)

- **1^ο Σενάριο:** Υποστήριξη όλων των Ευρωπαϊκών Περιφερειών (και τις τρεις κατηγορίες LD, TR and MD)
- **2^ο Σενάριο:** Υποστήριξη μόνο των Λιγότερο Ανπτυγμένων Περιφερειών
- **3^ο Σενάριο:** Υποστήριξη μόνο των κρατών μελών της συνοχής
- κάθε σενάριο έχει τους υποστηρικτές αλλά και τους επικριτές του και σίγουρα έχει αποτελέσει αφορμή για ένα δημόσιο διάλογο. Όμως με βάση τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για την Πολιτική Συνοχής 2021-2027, οι περιφέρειες δεν έχουν αποφασιστικό λόγο και ρόλο σε αυτήν.



Η Πολιτική Συνοχής και προτεινόμενα σενάρια

- **1° Σενάριο:** εάν διατηρηθούν τα τρέχοντα επίπεδα δαπανών ύψους περίπου 370 δισεκατομμυρίων ευρώ που αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 35% του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου, θα επιτρεπόταν να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις επενδύσεις όλων των περιφερειών σε τομείς όπως η καινοτομία, ο βιομηχανικός μετασχηματισμός, η μετάβαση στην καθαρή ενέργεια, δράση για το κλίμα και καλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης;
- **2° σενάριο:** εάν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο πρόκειται να σταματήσουν την υποστήριξη για πιο αναπτυγμένες και μεταβατικές περιφέρειες, αυτό θα ισοδυναμούσε με μείωση περίπου 95 δισεκατομμυρίων ευρώ κατά την περίοδο αυτή, αντιπροσωπεύοντας πάνω από το ένα τέταρτο των τρεχουσών πιστώσεων από αυτά τα ταμεία, περίπου στο 8,7% του τρέχοντος Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου.

Αυτό σημαίνει πολλές περιφέρειες της Ελλάδος να στερηθούν πόρους Συνοχής λόγω στατιστικού φαινομένου

- **3° σενάριο:** να δοθεί στα κράτη-μέλη- ποιοι είναι οι κίνδυνοι-

Αποδυνάμωση του ρόλου των περιφερειών

ΥΠΑΡΧΕΙ ΚΙΝΔΥΝΟΣ ΠΕΡΙΚΟΠΩΝ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΠΟΜΕΝΗ ΠΔΠ 2021-2027

Παράγοντες που συμβάλλουν στην περικοπή της Π.Σ.:

- μειωμένος Π/Υ λόγω της αποχώρησης της Μεγάλης Βρετανίας
- ορισμένα κράτη-μέλη δεν λάτρεψαν ποτέ την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, καθώς λαμβάνουν ένα πολύ μικρό κομμάτι από την πίτα.
- οι μεγαλύτεροι δικαιούχοι της πολιτικής συνοχής, δηλαδή οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, απογοητεύουν τα παλαιότερα κράτη μέλη με την ασταθή ή εχθρική στάση τους απέναντι στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.
- ο αυξανόμενος σκεπτικισμός σχετικά με την κακοδιαχείριση των ταμείων συνοχής σε πολλές περιφέρειες, κυρίως στη νότια Ευρώπη.
- η πολιτική συνοχής θεωρείται σε διάφορους κύκλους των Βρυξελλών ως παλιομοδίτικη πολιτική που δεν ανταποκρίνεται στις αναδυόμενες προτεραιότητες.

Η Πολιτική Συνοχής θα διατηρήσει τους βασικούς στόχους και την αρχιτεκτονική της μετά το 2020;

Η αρχιτεκτονική θα αμφισβητηθεί:

οι προαναφερθείσες πρωτοβουλίες, η έμφαση στην απλούστευση και η εκτεταμένη χρήση των χρηματοδοτικών εργαλείων θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μη αποκεντρωμένη προσέγγιση,

αποδυναμώνοντας τον ρόλο των περιφερειών και των τοπικών φορέων στη διαχείριση και τη λήψη αποφάσεων των κονδυλίων, ιδίως σε μη ομοσπονδιακά κράτη.

Οι βασικοί στόχοι της Πολιτικής διακυβεύονται.

εάν η τρέχουσα απαίτηση για κάθε χώρα/περιφέρεια να ευθυγραμμίσει τον προγραμματισμό των κονδυλίων με το οικονομικό εξάμηνο (συστάσεις ανά χώρα) εξελιχθεί σε μια πιο περιοριστική ρύθμιση αυτό σημαίνει ότι μέρος των Διαρθρωτικών Ταμείων μπορεί να καταλήξει σε σκοπούς που δεν συνδέονται άμεσα με τους βασικούς τους στόχους.

Οι συνέπειες της ύπαρξης μιας μειωμένης Πολιτικής Συνοχής

- η Συνοχή έχει αναδειχθεί ως βασική πολιτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κατέχει βασικό ρόλο στην προώθηση της ευρωπαϊκής ιδιότητας του πολίτη αντιπροσωπεύοντας την πιο ορατή έκφραση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, των οφελών της συμμετοχής στην ΕΕ.
- η Πολιτική Συνοχής είναι ζωτικής σημασίας για την καταπολέμηση των διαπεριφερειακών και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων που αυξάνονται παντού λόγω της παγκοσμιοποίησης.
- με τα λαϊκιστικά και αντιευρωπαϊκά κινήματα να βρίσκονται σε άνοδο, η αποδυνάμωση μιας πολιτικής που δεν είναι απλό εργαλείο για την υποστήριξη των υποδομών και των επενδύσεων, αλλά αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τη σύγκλιση της ΕΕ, θα στείλει λάθος μήνυμα

Περιφερειακή Διακυβέρνηση και Πολιτική Συνοχής - προς ένα διαφορετικό είδος πολιτικής

- **οι περιφερειακές/τοπικές κυβερνήσεις έχουν καλύτερες ικανότητες;**
- η ΕΕ χρειάζεται μια φιλόδοξη μελλοντική Στρατηγική μετά τη Στρατηγική Ευρώπη 2020
- **θα λαμβάνει τις περιφέρειες στο επίκεντρο με λόγο και συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων**
- επαναπροσδιορισμός της έννοια της «**ισότητας**» με την απόρριψη της παλαιότερης έννοιας της «**επαναδιανομής**» από τις πιο επιτυχημένες περιφέρειες σε όλες τις υπόλοιπες περιφέρειες με στόχο την τόνωση της ανάπτυξης σε όλες τις περιφέρειες

Επίλογος

- η Πολιτική Συνοχής αφορά μια διαδικασία εξόχως πολιτική και δεν πρέπει οι πολιτικοί δρώντες σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο να αποκλείονται από τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το σχεδιασμό της νέας ΠΔΠ και κατ' επέκταση τη χρηματοδότηση των περιφερειών καθώς αποδεικνύεται έτσι ότι τελικά η ίδια η ΕΕ δεν τηρεί τις αρχές που θέτει για τα κράτη-μέλη.
- **«Η Πολιτική Συνοχής δεν αποτελεί άσκηση λογιστικής ...υπάρχουν προτεραιότητες και φιλοδοξίες... Οπότε ας συζητήσουμε πρώτα για την Ευρώπη που θέλουμε..»** JCI

My region, My Europe, Our Future...

- σίγουρα δεν θέλουμε μια Ευρώπη με αποκλεισμούς, μια Ευρώπη πολλαπλών ταχυτήτων και ανισοτήτων, μια Ευρώπη με δημοκρατικό έλλειμμα...
- αλλά μια Ευρώπη που κάνει πράξη όλα όσα οι πατέρες της οραματίστηκαν για αυτήν...
- σε αυτή τη διαδικασία οι **περιφερειακές και τοπικές οντότητες** έχουν και ρόλο και λόγο.