

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

Επιβλέπων Καθηγητής: Δημήτριος Β. ΣΚΙΑΔΑΣ

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας:

Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε.:

***η εξέλιξη από τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας στις
διατάξεις των Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία***

Βασιλική Απ. ΚΑΡΔΙΜΗ

(Α.Μ.: Μ01315)

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2018

Δηλώνω, υπεύθυνα, ότι όλα τα στοιχεία της παρούσας διπλωματικής εργασίας τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής Δεοντολογίας καθώς και τους νόμους, που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία.

Δηλώνω, επίσης, υπευθύνως ότι όπως απαιτείται από αυτούς του κανόνες αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων, που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου.



Βασιλική Απ. Καρδίμη

Περίληψη

Η Πολιτική Συνοχής (γνωστή και ως Περιφερειακή Πολιτική) αποτελεί, διαχρονικά, τη βασική πολιτική επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την ίδρυσή της μέχρι και σήμερα. Εισήχθη, έμμεσα, ως ιδέα στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης της Ρώμης και θεμελιώνει την ύπαρξή της στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, προκειμένου να καθίσταται διακριτή από τις υφιστάμενες εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Η εν λόγω πολιτική διέπεται από αμιγώς αναπτυξιακό χαρακτήρα, αφού στοχεύει στην ανάπτυξη των περιφερειών και των πόλεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών, της δημιουργίας θέσεων εργασίας. Αντικείμενο μελέτης της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτέλεσε η Πολιτική Συνοχής (-Περιφερειακή Πολιτική) της Ε.Ε. και ειδικότερα, η εξέλιξη από τις διατάξεις για τη Συνθήκη της Λισαβόνας στις διατάξεις των Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας οριοθέτησε, εκ νέου, την περιφερειακή προοπτική της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, στο πλαίσιο των διαφορετικών σταδίων της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, προσθέτοντας τη διάσταση της εδαφικής συνοχής, που περιλαμβάνει την εξασφάλιση της αρμονικής ανάπτυξης όλων των περιοχών, που συνιστούν την ευρωπαϊκή εδαφική ποικιλομορφία. Ωστόσο, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής κρίσης και προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι μακροοικονομικές ανισοροπίες των κρατών-μελών, η Πολιτική Συνοχής συνδέθηκε με την οικονομική διακυβέρνηση της Ένωσης αλλά και τον Κανονισμό για τον συντονισμό της δράσης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Συνεπακόλουθα, εισήχθησαν αιρεσιμότητες για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων, που συνέδεαν την προσφορά οικονομικής ενίσχυσης από τη συμμόρφωση σε συγκεκριμένους όρους. Η χρήση πολλαπλών αιρεσιμοτήτων στην Πολιτική Συνοχής, όπως προβλέπεται από τις διατάξεις του Κανονισμού, αφορά στην αναστολή των πληρωμών ή στην ανάληψη υποχρεώσεων, σε συνθήκες που συνδέονται είτε με τη μη αποτελεσματική χρήση των επενδύσεων είτε με τη μη συμμόρφωση

του εκάστοτε κράτους-μέλους στις επιταγές των μηχανισμών δημοσιονομικής εποπτείας.

Βάσει του άρθρου 175 της ΣΛΕΕ, όλες οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, ωστόσο, στη σύγχρονη πραγματικότητα, η Πολιτική Συνοχής λειτουργεί υπό όρους πλήρους εξάρτησης και υποταγής στην οικονομική διακυβέρνησή. Παράλληλα, ανήκει στο παρελθόν το ισότιμο επίπεδο της θετικής αλληλεξάρτησης των ενωσιακών πολιτικών. Η παρούσα εργασία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η υιοθέτηση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας δεν συνάδει με τους σκοπούς και την αποστολή της Πολιτικής Συνοχής, συνιστώντας τροχοπέδη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Λέξεις κλειδιά: Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε., Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), Συνθήκη της Λισαβόνας, Στρατηγική «Ευρώπη 2020», Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση, Μακροοικονομική αιρεσιμότητα, εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, Κοινοί Κανόνες για τα ΕΔΕΤ, Κανονισμός 1303/2013.

Summary

The EU Cohesion Policy is, over time, the European Union's main investment policy since its establishment. It has been implicitly introduced as an idea in the European context under the provisions of the Treaty of Rome and establishes its existence in the *acquis communautaire* in order to become distinct from existing national regional policies. It has a purely developmental nature, since it aims at the development of the regions and cities of the European Union, by enhancing the competitiveness of enterprises, improving the quality of life of citizens and creating jobs. This thesis' subject is the study of the European Union's Cohesion Policy and in particular its progress from the Treaty of Lisbon to the Structural Funds Regulations.

The Treaty of Lisbon has defined the regional perspective of European governance within the different stages of the decision-making process in the European Union, adding the dimension of territorial cohesion, which includes ensuring the harmonious development of all the regions that constitute the European territorial diversity. However, in the context of the fiscal crisis and in order to address the macroeconomic imbalances of the Member States, the EU Cohesion Policy has been linked to the economic governance of the Union and the Regulation on the coordination of the action of the European Structural Funds and the Investment Funds. Consequently, in order to ensure the efficient use of European resources, conditions were introduced, that depended the provision of financial support to compliance with specific conditions. The use of multiple conditionalities in Cohesion Policy, as provided by the provisions of the Regulation, concerns the suspension of payments or of undertaking commitments, under conditions linked either to the inefficient use of investments or to failure of the Member State to comply with the requirements of the fiscal surveillance mechanisms.

Under Article 175 of the TFEU, all European Union policies must take into account the achievement of economic, social and territorial cohesion objectives, however, in the current context, the Cohesion Policy operates under conditions of total dependence on and subordination to economic governance. At the same time, the level of positive interdependence of EU policies is in the past. This paper concludes that the adoption of

macroeconomic conditionality is inconsistent with the objectives and the mission of Cohesion Policy, hindering European integration.

Key words: EU Cohesion Policy, European Structural Funds and Investment Funds (ESI), Treaty of Lisbon, Europe 2020 Strategy, New Economic Governance, Macroeconomic conditionality, prerequisites, Common Rules for the European Structural and Investment Funds (ESI Funds), Regulation 1303/2013.

Résumé

La politique de cohésion constitue, au fil du temps, la politique de base des investissements de l'Union européenne depuis sa création jusqu'à aujourd'hui. Elle fut introduite indirectement en tant que concept dans le devenir européen dans le cadre des dispositions du Traité de Rome et fonde son existence sur l'acquis européen afin de le rendre distinct des politiques régionales nationales existantes. Cette dite politique est régie par un caractère purement de développement, puisqu'il a pour objectif le développement des régions et des villes de l'Union européenne, en renforçant la compétitivité des entreprises, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, la création d'emplois. La politique européenne de cohésion et en particulier, l'évolution des dispositions du traité de Lisbonne quant aux dispositions du Règlement sur les Fonds structurels ont constitué l'objet d'étude du présent mémoire.

Le traité de Lisbonne a délimité, à nouveau, la perspective régionale de la gouvernance européenne dans le cadre des différents stades de la procédure de prise des décisions dans l'Union européenne, en ajoutant la dimension de la cohésion territoriale, qui permet d'assurer le développement harmonieux de toutes les régions, constituant la diversité territoriale européenne. Cependant, dans le cadre de la crise financière et afin de faire face aux déséquilibres macro-économiques des États membres, la politique de cohésion a été liée à la gouvernance économique de l'Union mais aussi au Règlement sur la coordination de l'action des Fonds structurels européens et d'investissement. Par conséquent, furent introduits des termes- conditionnalités pour assurer l'utilisation efficace des ressources européennes, qui reliaient l'offre de soutien financier à la conformité à des conditions concrètes. L'utilisation de multiples conditionnalités dans la politique de cohésion, telles que prévues par les dispositions du Règlement, concerne la suspension des paiements ou les engagements, dans des conditions qui sont liées soit à la non utilisation efficace des investissements soit à la non conformité de chaque État membre aux impératifs des mécanismes de surveillance budgétaire.

Aux termes de l'article 175 du TFUE, toutes les politiques de l'UE doivent tenir compte des objectifs de cohésion économique, sociale et

territoriale, or dans la réalité contemporaine, la politique de cohésion fonctionne dans des conditions de dépendance totale et de subordination à la gouvernance économique. En même temps, le niveau équivalent d'interdépendance positive des politiques de l'UE appartient au passé. La présente étude aboutit à la conclusion que l'adoption de la conditionnalité macro-économique est incompatible avec les buts et la mission de la Politique de Cohésion, ce qui constitue un frein à l'intégration européenne.

Mots-clés: Politique de cohésion de l'UE, Fonds structurels et fonds d'investissement européens (FSIE), Traité de Lisbonne, Stratégie «Europe 2020», Nouvelle Gouvernance Economique, conditionnalité macroéconomique, conditionnalité ex ante, Règles Communes pour les FSIE, Règlement 1303 / 2013.

Πίνακας Περιεχομένων

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	1
A. Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης	1
B. Η πολιτική στόχευση της Συνοχής στην Ε.Ε.	2
Γ. Η κατοχύρωση της Πολιτικής Συνοχής, στο πλαίσιο των Συνθηκών	3
Δ. Οι θεμελιακοί πυλώνες της Πολιτικής Συνοχής μέχρι και σήμερα: κανονιστικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο	6
Δ.1. Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα	8
Δ.2. Το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1988-1992)	8
Δ.3. Το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1993-1999)	9
Δ.4. Το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)	10
Δ.5. Η προγραμματική περίοδος 2007-2013 (ΕΣΠΑ Ι)	12
Δ.6. Η προγραμματική περίοδος 2014-2020 (ΕΣΠΑ ΙΙ)	13
Ε. Οι βασικές αρχές υλοποίησης της Πολιτικής Συνοχής	14
II. Η προσαρμογή της Πολιτικής Συνοχής στις επικρατούσες συνθήκες	17
A. Η Πολιτική Συνοχής και η εξυπηρέτηση των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»	19
A.1. Έξυπνη ανάπτυξη (γνώση και καινοτομία)	22
A.2. Διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη (πράσινη και ανταγωνιστική οικονομία)	23
A.3. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς (απασχόληση)	25
B. Η αναγκαιότητα της Πολιτικής Συνοχής σε όλους τους τομείς	25
Γ. Οι διαστάσεις της Πολιτικής Συνοχής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης	27
Δ. Η συμβολή της Πολιτικής Συνοχής στην αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης στην Ε.Ε.	30
Ε. Κριτική προσέγγιση αναφορικά με τη συμβολή της Πολιτικής Συνοχής στην επίτευξη ολιστικής ευρωπαϊκής Συνοχής	32
III. Η επίδραση της Συνθήκης της Λισαβόνας στην Πολιτική Συνοχής	35

A. Συνήθης νομοθετική Διαδικασία και κατ' εξουσιοδότηση πράξεις	35
A.1.Μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας	35
A.2. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας	37
B. Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής	40
B.1. Η συνοχή ως αναπτυξιακός πυλώνας των περιφερειών της Ένωσης	40
B.2. Αποδέκτες της υποχρέωσης για την επίτευξη της συνοχής	43
B.3. Τα μέσα επίτευξης της συνοχής	44
Γ. Η επέκταση της αρχής της επικουρικότητας σε επίπεδο περιφερειακής και τοπικής αυτονομίας	47
Γ.1. Η αρχή της επικουρικότητας πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας	47
Γ.2. Η αρχή της επικουρικότητας στον τομέα της Συνοχής	50
Δ. Ο έλεγχος τήρησης της αρχής της επικουρικότητας από τα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια και η διασύνδεσή του με τον τομέα Συνοχής	52
E. Πολιτική Συνοχής και Διαρθρωτικά Ταμεία	54
IV. Η μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και ο αντίκτυπος στην Πολιτική Συνοχής	58
A. Η αναγκαιότητα θέσπισης κοινών διατάξεων για τα ΕΔΕΤ	58
B. Αιρεσιμότητες και Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε.	59
B.1. Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες	61
B.2. Μακροοικονομική αιρεσιμότητα	63
B.3.Αποθεματικό επίδοσης	69
Γ. Κριτική προσέγγιση της διασύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με όρους αιρεσιμοτήτων	70
Δ. Οι επιπτώσεις της εφαρμογής μακροοικονομικών όρων στην Πολιτική Συνοχής	73
V. Τελικές παρατηρήσεις και συμπεράσματα	74
Βιβλιογραφία	78

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

άρ.	άρθρο(α)
βλ.	βλέπε
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
εδ.	εδάφιο
επ.	επόμενα
ΕΓΤΑΑ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΔΕΤ	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕυρΚοινβ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Καν	Κανονισμός
ΚΙΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
παρ.	παράγραφος
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	σελίδα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης
Συλλ	Συλλογή (αποφάσεων ΔΕΚ)
ΣυνθΕΟΚ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΤΝΠ	Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

A. Η Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Πολιτική Συνοχής, γνωστή και ως περιφερειακή πολιτική, αποτελεί, διαχρονικά, τη βασική πολιτική επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την ίδρυσή της μέχρι και σήμερα. Εισήχθη, έμμεσα, ως ιδέα στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης της Ρώμης και θεμελιώνει την ύπαρξή της στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, προκειμένου να καθίσταται διακριτή από τις υφιστάμενες εθνικές περιφερειακές πολιτικές¹.

Η εν λόγω πολιτική διέπεται από αμιγώς αναπτυξιακό χαρακτήρα, αφού στοχεύει στην ανάπτυξη των περιφερειών και των πόλεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πολιτών, της δημιουργίας θέσεων εργασίας. Ενδεικτικά, επισημαίνεται ότι για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στοχεύσεων και την αντιμετώπιση των ποικίλων αναπτυξιακών αναγκών των περιφερειών της Ένωσης, για την περίοδο 2014-2020, έχουν τεθεί, κατά μέρος, 351,8 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που σχεδόν αντικατοπτρίζει το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης².

Η πολιτική Συνοχής χρηματοδοτείται μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων³, τα οποία συμβάλλουν στην υλοποίηση των εκάστοτε τιθέμενων προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής πραγματώνει, διαχρονικά, τη διάσταση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, καθόσον το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης συγκεντρώνεται στα λιγότερο ανεπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη και περιφέρειες, προκειμένου, μακροπρόθεσμα, να μειωθούν οι υφιστάμενες οικονομικές, κοινωνικές και

¹ Βλ. **Leonardi R.**, “Cohesion and Regional Policies in the European Union” Cohesion Policy in European Union. The Building of Europe. Palgrave, London, 2005. 6.

² Βλ. γενικά για την περιφερειακή πολιτική ως πολιτική επενδύσεων http://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/investment-policy/

³ Για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ) βλ. http://ec.europa.eu/regional_policy/el/funding/

εδαφικές ανισότητες⁴. Επιπρόσθετα, ένεκα του επενδυτικού χαρακτήρα της, έχει ισχυρό και αδιαμφισβήτητο αντίκτυπο⁵ και στις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες αφορούν στην εκπαίδευση, στην απασχόληση, στην ενέργεια, στο περιβάλλον στην έρευνα και στην καινοτομία, παρέχοντας τους απαραίτητους πόρους και το κατάλληλο επενδυτικό πλαίσιο για την υλοποίηση των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020⁶» της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αντικείμενο μελέτης της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτελεί η εξέλιξη της Πολιτικής Συνοχής από τις διατάξεις για τη Συνθήκη της Λισαβόνας στις διατάξεις των Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

B. Η πολιτική στόχευση της Συνοχής στην Ε.Ε.

Η Πολιτική Συνοχής και η περιφερειακή πολιτική συνιστούν, σε επίπεδο εγχώριας νομικής ορολογίας, ταυτόσημες έννοιες, οι οποίες, ωστόσο, χρησιμοποιήθηκαν σε διαφορετικές χρονικές περιόδους εξέλιξης του θεσμικού εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η περιφερειακή πολιτική δηλώνεται, κατά τρόπο έμμεσο⁷, από τις ιδρυτικές συνθήκες του 1957 και υλοποιείται από το έτος 1975, που σηματοδοτείται, σε επίπεδο ευρωπαϊκών εξελίξεων, από την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Ακολουθώς, και συγκεκριμένα κατά τα έτη 1987 (έναρξη ισχύος της ΕΕΠ) και 1988 (έναρξη

⁴ Βλ. **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, 2013, 215.

⁵ Υπολογίζεται ότι για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 αναμένεται να φτάσει τα 450 δισεκατομμύρια ευρώ. Βλ. http://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/investment-policy/

⁶ Για τους στόχους και τις προτεραιότητες της αναπτυξιακής Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» βλ. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm και για την εφαρμογή σε συνδυασμό με την πρόοδο της στην Ελλάδα βλ. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/ellada/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁷ Υπήρχε αναφορά στην «εξασφάλιση της αρμονικής ανάπτυξης» των κρατών μελών, «μειώνοντας τις διαφορές μεταξύ των διαφόρων περιοχών και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων». Βλ. σχετικά **Μαραβέγια Ν./Ανδρέου Γ.**, «Τα Διαρθρωτικά Ταμεία» σε Στεφάνου Κ. (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Εκδόσεις Σιδέρη, 2006. 343.

υλοποίησης του Α' ΚΠΣ), εντοπίζεται το χρονολογικό σημείο έναρξης της χρήσης του όρου «πολιτικές Συνοχής»⁸.

Από τη σκοπιά της εννοιολογικής απόδοσης οι προλεχθείσες έννοιες συμβαδίζουν χωρίς, ωστόσο, να χαρακτηρίζονται από απόλυτη σύμπτωση. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην πρώτη έκθεσή της, για την κοινωνική και οικονομική Συνοχή αποδίδει, διασταλτικά, την έννοια της «Συνοχής» και εντάσσει στο περιεχόμενο αυτής το σύνολο των προσπαθειών και των πολιτικών, που αποσκοπούν στη μείωση κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ διαφορετικών χωρικών μονάδων εντός της Ένωσης, μέσω της αναδιανομής πόρων από τις πλουσιότερες περιφέρειες προς τις φτωχότερες⁹. Βάσει του ανωτέρω πλαισίου, θα μπορούσε, βάσιμα, να υποστηριχθεί ότι η Συνοχή συνιστά τον τελικό σκοπό προς επίτευξη¹⁰ ενώ η περιφερειακή πολιτική συνιστά έναν όρο περισσότερο λειτουργικό (operational), που συνεπάγεται το σύνολο των εργαλείων, μέσων, διαδικασιών και οργάνων προς επίτευξη του σκοπού της Συνοχής¹¹.

Γ. Η κατοχύρωση της Πολιτικής Συνοχής, στο πλαίσιο των Συνθηκών

Στην αρχική Συνθήκη δεν υφίστατο ρητή πρόβλεψη για την άσκηση κοινοτικής πολιτικής με στόχο την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, αφού η εξισορρόπηση τυχόν διαφορών στο επίπεδο της ανάπτυξης αναμενόταν να συντελεσθεί, σταδιακά, στο πλαίσιο της οικονομικής ευρωστίας, που θα επέφερε η δημιουργία της κοινής αγοράς. Εξάλλου, οι έξι ιδρυτικές χώρες, με εξαίρεση την Ιταλία, δεν παρουσίαζαν τέτοιου τύπου προβλήματα. Η φροντίδα για την άμβλυση των οικονομικών και κοινωνικών διαφορών μεταξύ των περιφερειών αποτυπωνόταν, με τρόπο αποσπασματικό και έμμεσο, σε διάφορες διατάξεις της Συνθήκης¹².

⁸ **Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλο Κ.**, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε., Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014. 155.

⁹ Βλ. **European Commission**, First Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 15.

¹⁰ Βλ. **Leonardi R.**, ό.π.. 9

¹¹ Βλ. **Hix S.**, The Political System of the European Union, Macmillan, Basingstoke, 1999. 257.

¹² Βλ. επί παραδείγματι τις διατάξεις των άρ. 39, 49, 80 και 92 Συνθήκης.

Για την εξυπηρέτηση των στόχων της κοινωνικής και αγροτικής πολιτικής προβλεπόταν, περαιτέρω, μηχανισμοί χρηματοδότησης, όπως επί παραδείγματι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Ωστόσο, παρά τις αρχικές προσδοκίες, η σταδιακή διαμόρφωση μιας περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας καταστάθηκε αναγκαία, μετά την πρώτη διεύρυνση. Η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), αποτέλεσε κομβικής σημασίας βήμα, συμβάλλοντας, καταρχήν, στην ανασυγκρότηση των βιομηχανικών περιφερειών, που βρισκόταν σε παρακμή στο Ηνωμένο Βασίλειο¹³ και ακολούθως, στην εφαρμογή μιας πολιτικής ενίσχυσης των περιφερειακών πολιτικών των κρατών-μελών¹⁴.

Η ένταξη της Ελλάδας (1981), της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (1986), επέτεινε το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων και ενίσχυσε, έτι περαιτέρω, την απαίτηση κοινοτικής δράσης, σε επίπεδο περιφερειακής ανάπτυξης. Ως εκ του λόγου τούτου, θεσπίστηκαν και εφαρμόστηκαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα¹⁵ (ΜΟΠ), που αποτέλεσαν, ουσιαστικά, μία πρώτη συγκροτημένη προσπάθεια άσκησης ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Τα ΜΟΠ θεμελίωσαν την προσέγγιση του πολυετούς προγραμματισμού και ενίσχυσαν το ρόλο της Επιτροπής, κατά τον έλεγχο των διαδικασιών και την υλοποίηση της πολιτικής, θεμελιώνοντας μια λογική στοχοθεσίας και προτεραιοτήτων, στο πλαίσιο μίας εκ των προτέρων προβλεπομένης δαπάνης¹⁶.

¹³ Για τις αφόρητες βρετανικές πιέσεις, που συνετέλεσαν στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης βλ. **Wallace H.**, «Budgetary Politics», *The Finances of the European Communities*, London, UACES-Allen & Unwin, 1980. 27-29.

¹⁴ Βλ. **Μουρνιακάκη Ι.**, «Άρθρο 174 (πρώην άρθρο 158 της ΣΕΚ)» σε Χριστιανού Β. (επιμ.), *Συνθήκη ΕΕ & ΣΔΕΕ Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012. 849

¹⁵ Εκτενή ανάλυση αναφορικά με τα ΜΟΠ βλ. **Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ.**, ό.π. 159επ..

¹⁶ Η συμφωνία για τα ΜΟΠ επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά το έτος 1985, με κύριους παραλήπτες την Ελλάδα, τη Νότια Ιταλία και τη Νότια Γαλλία. Το Συμβούλιο της ΕΟΚ ενέκρινε, κατά το ως άνω έτος, τη συνολική δαπάνη των προγραμμάτων. Μέχρι το έτος 1993, που αποτέλεσε το τελικό έτος δράσης των ΜΟΠ, δεσμεύθηκαν 4,1 δις ECU, εκ των οποίων 2,5 δις θα προερχόταν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΤΠΑ και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και άλλα 1,6 δις ECU κατευθείαν από συγκεκριμένη δαπάνη του κοινοτικού προϋπολογισμού μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Βλ. εκτενώς επί του θέματος

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), εισήχθη στη Συνθήκη η έννοια της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και θεμελιώθηκε η νομική βάση μιας ιδιαίτερης κοινοτικής δράσης με σκοπό την άμβλυνση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών, στην οποία εντάχθηκαν οι ήδη υπάρχοντες μηχανισμοί και τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Ακολούθως, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) ενισχύθηκαν, σημαντικά, οι σχετικές αρμοδιότητες της Κοινότητας και η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης απέκτησε τη σημερινή της μορφή. Η ανωτέρω Συνθήκη εισήγαγε το Ταμείο Συνοχής ως φορέα χρηματοδότησης και την Επιτροπή των Περιφερειών ως συμβουλευτικό όργανο¹⁷.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁸ (2009) εγκαινίασε την έννοια της εδαφικής συνοχής ως την τρίτη διάσταση της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης. Η ενωσιακή αυτή δράση, γνωστή και ως περιφερειακή ή διαρθρωτική πολιτική, συνιστά τμήμα της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης με βαρύνουσα σημασία, καθόσον η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών περιλαμβάνεται, ρητά, στους στόχους της Ένωσης¹⁹ και καταφάσκεται και από το προσαρτημένο στις Συνθήκες Πρωτόκολλο, υπ' αριθ. 28, αναφορικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Ο τομέας της περιφερειακής πολιτικής μαζί με τη βιομηχανική και την αγροτική πολιτική και την πολιτική για την απασχόληση συνιστούν έκφραση μιας οικονομικής

Yannopoulou N., The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of European Community, Integrated Mediterranean Programmes, *Journal of Common Market Studies*, June 1989. 289-301.

¹⁷ Για πρώτη φορά, στο κείμενο του άρ. 158 εδ. β' ΕΚ γίνεται αναφορά για μέριμνα της Κοινότητας, σε σχέση με τις νήσους, στις οποίες, άλλωστε, αφορά και η υπ' αριθμ. 30.

¹⁸ Υπογράφηκε από τους Ευρωπαίους ηγέτες στις 13.12.2007, επικυρώθηκε τον Νοέμβριο του έτους 2009 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου του έτους 2009. Επισημαίνεται ότι είχε απορριφθεί, αρχικά, από το ιρλανδικό εκλογικό σώμα σε δημοψήφισμα, που πραγματοποιήθηκε στις 12.06.2008. Η απόφαση απόρριψης αντιστράφηκε από ένα δεύτερο δημοψήφισμα, που πραγματοποιήθηκε στις 02.10.2009. Βλ. επί του θέματος **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, ό.π. 26 όπου αναφέρει σχετικά «... Η ιρλανδική εμπειρία κατέδειξε άλλη μια φορά την ακαταλληλότητα των δημοψηφισμάτων για την επικύρωση των συνθηκών ...». Πρβλ. **Blanchet Th.**, The Treaty of Lisbon: a story in history or the making of a treaty, *Fordham International Law Journal*, 2011. 1218-1250.

¹⁹ Βλ. άρ. 3 παρ. 3 εδ. 3 ΣΕΕ όπου ορίζεται ότι η ΕΕ «προάγει την οικονομική, κοινωνικής και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών». Ο τίτλος XVII του Τέταρτου Μέρους είναι αφιερωμένος πλέον στην «Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή» και τα άρθρα 174-178 για τις περιφερειακές πολιτικές αντικαθιστούν τα πρώην άρθρα 158-162 ΣΕΚ.

πολιτικής αντίθετης προς τις αρχές της οικονομίας της αγοράς, ένεκα της ενισχυμένης παρεμβατικότητας και των χρηματοδοτικών μέσων, γεγονός που οφείλεται, ως επί το πλείστον, στις ειδικές συνθήκες των τομέων και στην παρεμβατική παράδοση των πολιτικών των κρατών-μελών στα προλεχθέντα ζητήματα²⁰.

Δ. Οι θεμελιακοί πυλώνες της Πολιτικής Συνοχής μέχρι και σήμερα: κανονιστικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο

Η πολιτική Συνοχής διαμορφώνεται βάσει του κανονιστικού και χρηματοδοτικού πλαισίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, εν τοις πράγμασι, υλοποιείται εντός του εκάστοτε κράτους-μέλους, που λαμβάνει τη χρηματοδότηση, υπό τον όρο ότι τηρούνται οι απαιτούμενες διαδικασίες, κατά την υλοποίηση των έργων, στο πλαίσιο του κοινοτικού προϋπολογισμού²¹. Τα θεμελιώδη στοιχεία, που χαρακτηρίζουν την εν λόγω πολιτική και την περαιτέρω υλοποίησή της, στο πλαίσιο χρηματοδότησης πολυετών προγραμματικών περιόδων είναι: α. η πολιτική διαπραγμάτευση, που ξεκινά μετά τις προτάσεις της Επιτροπής, β. η χρηματοδότηση, που προσδιορίζεται, στο πλαίσιο της προηγούμενης διαπραγμάτευσης και γ. η θέσπιση του κανονιστικού πλαισίου, από τα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, για την αποτελεσματική μεταβίβαση των υφισταμένων πόρων.

Το γεγονός ότι ο σχεδιασμός της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής συνδέεται άρρηκτα με την πολιτική διαπραγμάτευση καθιστά αδιαμφισβήτητη την πολιτική διάστασή της. Η εν λόγω διάσταση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής συνίσταται στη δημιουργία της πολιτικής («policy making») και στη συμβολή των θεσμών («institutions») σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (δηλ. σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό-τοπικό). Η μοναδικότητα των πολιτικών Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενισχύεται από το γεγονός ότι η κατάρτιση του δημοσιονομικού πλαισίου

²⁰ **Behrens P./Smyrl M.**, A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market, *Journal of European Public Policy*, 1999. 419-435.

²¹ Για τη διαδικασία κατάρτισης, τις αρχές και τη διασύνδεση του κοινοτικού προϋπολογισμού με τη δημοσιονομική ενοποίηση βλ. **Σκιαδά Δ.**, «Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης» σε Μαραβέγια Ν./Τσινιζέλη Μ. (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές – 50 χρόνια*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 2007. 164-213.

(«budget») προηγείται των αναγκών, που καλούνται να καλύψουν²². Επιπρόσθετα, η πολιτική διάσταση των πολιτικών Συνοχής συνδέεται, άρρηκτα, με τη σταδιακή επίτευξη ευρωπαϊκής πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης²³.

Η πολιτική Συνοχής της Ε.Ε. αποσκοπεί στην αναδιανομή των πόρων με κατεύθυνση περιοχές, όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη εκμετάλλευσης. Τα χρηματοδοτικά πλαίσια, που συμφωνούνται διέπονται από αυστηρό κανονιστικό χαρακτήρα, καθόσον κρίνεται αναγκαία η υιοθέτηση των πρόσφορων νομικών μέσων για την επίτευξη της ομαλής υλοποίησης. Το άρθρο 177²⁴ της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει τη διαδικασία υιοθέτησης του νομοθετικού πλαισίου οργάνωσης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Οι κανονισμοί που αναφέρονται στο περιεχόμενο της Συνθήκης συνιστούν τη «διαθεσμική συμφωνία» («interinstitutional agreement») μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η τελολογία της προλεχθείσας συμφωνίας συνίσταται στην αναγκαιότητα να τηρηθεί ο προϋπολογισμός, να ενισχυθεί η λειτουργική συνεργασία μεταξύ Επιτροπής-Κοινοβουλίου-Συμβουλίου σε θέματα προϋπολογισμού και να διασφαλισθεί η χρηματοδοτική διαχείριση²⁵.

Η οικονομική δυναμική της περιφερειακής πολιτικής αποτυπώνεται, πρακτικά, στο γεγονός ότι απορροφά τη μερίδα του λέοντος από τον προϋπολογισμό της Ένωσης²⁶. Μέχρι και σήμερα, η δαπάνη σε ποσοστιαία

²² Βλ. **Hooghe L.**, «Introduction: Reconciling European Union-Wide Policy and National Diversity» σε Hooghe L. (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford University Press, 1996. 7ελ..

²³ **Μπαμπαλιούτας Α./Μητσόπουλος Κ.**, ό.π. 157.

²⁴ «... 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.»

²⁵ **Μπαμπαλιούτας Α./Μητσόπουλος Κ.**, ό.π. 159.

²⁶ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι για την περίοδο 2007-2013 απορροφούσε ποσοστό 35,7% του προϋπολογισμού της Ένωσης και για την περίοδο 2014-2020 ποσοστό 33% (336 δισεκατομμύρια Ευρώ) συν 4% (40 δις Ευρώ), που θα διατεθούν στη δράση «Συνδέοντας την Ευρώπη». Εκτενή σχηματική απεικόνιση περί των δαπανών των Πολιτικών Συνοχής της ΕΕ

βάση στο σύνολο του προϋπολογισμού της Ένωσης για τις διαρθρωτικές δαπάνες ακολούθησε ανοδική πορεία²⁷.

Τα ανωτέρω θεμελιώδη στοιχεία της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής (πολιτική διαπραγμάτευση, χρηματοδότηση, κανονιστικό πλαίσιο) εφαρμόστηκαν πλήρως στις διαπραγματεύσεις των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και στις προγραμματικές περιόδους που ακολούθησαν.

Δ.1. Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.)

Η συμφωνία για τα ΜΟΠ επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά το έτος 1985, με κύριους αποδέκτες τη Νότια Ιταλία, τη Νότια Γαλλία και την Ελλάδα. Ο πολυετής προγραμματισμός, κατά την υλοποίηση της πολιτικής και ο έλεγχος των αποφάσεων, εγκαινιάσθηκε στο πλαίσιο των ΜΟΠ, που σηματοδότησαν τη στοχοθέτηση πολιτικών προτεραιοτήτων, βάσει μίας ορισθείσας, εκ των προτέρων, δαπάνης. Κατά το έτος 1985, το Συμβούλιο της ΕΟΚ ενέκρινε τη συνολική δαπάνη των προγραμμάτων. Μέχρι το έτος 1993, που αποτέλεσε το τελικό έτος δράσης των ΜΟΠ, δεσμεύθηκαν 4,1 δισεκατομμύρια ECU, εκ των οποίων 2,5 δισεκατομμύρια θα προερχόταν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΤΠΑ και Κοινωνικό Ταμείο) και άλλα 1,6 δισεκατομμύρια απευθείας από συγκεκριμένη δαπάνη του κοινοτικού προϋπολογισμού, μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων²⁸. Η χρηματοδότηση διευκολύνθηκε από τον Κανονισμό υλοποίησης, που υιοθετήθηκε, κατά το έτος 1985 και προώθησε τη χρηματοδότηση στη βάση της εταιρικής και της άμεσης εμπλοκής των περιφερειακών και των τοπικών αρχών στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση²⁹.

βλ. **Λιάργκοβα Π./Ανδρέου Γ.**, Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2007. 20-24.

²⁷ Βλ. **Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ.**, ό.π. 158 όπου αναφέρεται σχετικά επί του θέματος: «Μπορεί ο τίτλος της “Συνοχής” να σημειώνει μειώσεις των ποσοστών αλλά ουσιαστικά μέσα σ’ αυτόν περιλαμβάνονται δράσεις που έλαβαν αυτόνομες ονομασίες στους προϋπολογισμούς της Ε.Ε. (αναφέρονται κυρίως οι προενταξιακές δράσεις χρηματοδότησης για τα νέα Κράτη, που επρόκειτο να εισχωρήσουν στην Ένωση στη δεκαετία του 2000 και οι νέες προτεραιότητες που σχετίζονται με την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη).

²⁸ Βλ. σχετικά **De Witte B.**, «The Intergrated Mediterranean Programmes in the context of Community Regional Policy», EUI Law Working Paper, Florence, 1990· **Yannopoulos N.**, ό.π. 284.

²⁹ Βλ. Council Regulation (EEC) No. 2088/1985 of July 1985, 1985. 197.

Δ.2. Το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1988-1992)

Η υπογραφή της ΕΕΠ και η ένταξη των Ιβηρικών Χωρών, που αντιμετώπιζαν σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα, δημιούργησε νέα δεδομένα στην προοπτική ενίσχυσης της περιφερειακής πολιτικής. Η ανάγκη επίτευξης Συνοχής προτάθηκε ως αδιαμφισβήτητη πολιτική προτεραιότητα και επιβεβαιώθηκε από τη δημοσίευση της Έκθεσης της Επιτροπής, κατά το έτος 1987, στην οποία επισημάνθηκε η ανάγκη αύξησης των διαρθρωτικών παρεμβάσεων της Κοινότητας. Εν συνεχεία, η ΕΕΠ όρισε, για πρώτη φορά, αυτόνομο τίτλο για τις πολιτικές Συνοχής με σκοπό τη «μείωση των διαφορών μεταξύ περιφερειών προς όφελος των λιγότερο επωφελημένων» (άρ. 130^Α).

Τον Φεβρουάριο του έτους 1988, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών όρισε τον διπλασιασμό των πόρων στα ταμεία της περιφερειακής πολιτικής. Η Γερμανία και ο Delors κατόρθωσαν να καταστήσουν κυρίαρχη τη μεταρρυθμιστική τους πρόταση περί ενίσχυσης των αναδιανεμητικών δράσεων της Κοινότητας, με στόχο το διπλασιασμό των πόρων, που προοριζόταν για την περιφερειακή πολιτική, από το έτος 1988 μέχρι το έτος 1992³⁰. Η συμφωνηθείσα συνολική δαπάνη³¹, υλοποιήθηκε, στο πλαίσιο εγκριθέντων Κανονισμών, που ρυθμιζαν τη λειτουργία των Ταμείων, με βάση τον προηγηθέντα Κανονισμό Πλαίσιο, ο οποίος οριοθετούσε το γενικότερο περίγραμμα χρηματοδότησης.

Δ.3. Το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1993-1999)

³⁰ Ο Κανονισμός-Πλαίσιο ήταν ο 2052/1988, Επίσημη Εφημερίδα L. 185, 15.07.1988, αναφορικά με την αποστολή των διαρθρωτικών Ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους, τον συντονισμό των παρεμβάσεων μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων. Τον προλεχθέντα Κανονισμό ακολούθησαν ο Κανονισμός 4253/1988 σχετικά με το συντονισμό των διαρθρωτικών ταμείων και τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, ο Κανονισμός 4254/1988 αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), ο Κανονισμός 4255/1988 αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και ο Κανονισμός 4256/1988 αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.

³¹ Για τη σχηματική απεικόνιση των δεσμεύσεων σε εκατομμύρια ECU, αναφορικά με την υλοποίηση του Α' ΚΠΣ (1988-1992) βλ. **European Commission**, EU Public Finance, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2008. 49.

Κατά το έτος 1992, η Επιτροπή παρουσίασε τις προτάσεις της για τη συγκεκριμένη προγραμματική περίοδο³², προτείνοντας την αύξηση του ορίου των ιδίων πόρων, σταδιακά, από το ποσοστό 1,20% κατά το έτος 1992, στο ποσοστό 1,37% κατά το έτος 1997 ενώ λίγο νωρίτερα, η υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ δημιουργούσε νέες πολιτικές προκλήσεις στα όρια χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης³³. Η αποτυχία συμφωνίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, κατά τον Ιούνιο του 1992, ανάγκασε την Επιτροπή να επανέλθει με περιορισμένες προτάσεις για μεγαλύτερη περίοδο συμφωνίας. Συγκεκριμένα, η νέα πρόταση έκανε λόγο για τον καθορισμό των ιδίων πόρων στο ποσοστό 1,29% του συνολικά παραγομένου ΑΕΠ σε όλη την ΕΕ έως το 1999.

Στο Εδιμβούργο, τον Δεκέμβριο του 1992, ολοκληρώθηκε η συμφωνία για την περίοδο 1993-1999³⁴. Αναφορικά με τη Συνοχή, αποφασίστηκε η ποσοστιαία αύξηση της δαπάνης, κατά ποσοστό 75%. Η εν λόγω αύξηση, σε επίπεδο αριθμών, συνεπαγόταν ότι από τα 17 δις ECU, κατά το έτος 1992, η δαπάνη για τα Διαρθρωτικά Ταμεία θα άγγιζε το ποσό των 30 δις ECU. Ακολούθως, υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο, οι νέοι Κανονισμοί³⁵, που καθόριζαν το θεσμικό και νομικό πλαίσιο υλοποίησης της ευρωπαϊκής

³² Βλ. σχετικά **European Commission**, «From the Single Act to Maastricht and beyond: The means to match our ambitions», COM (92) 2000 final, 1992 και **European Commission**, «The Community's finances between now and 1997», COM (92) 2001 final, 1992.

³³ Σε αυτό το πλαίσιο γεγονότων, θα πρέπει να προστεθεί και η γερμανική επανένωση, που κόστισε για τα τρία πρώτα χρόνια περίπου 3 δις ECU. Βλ. σχετικά **Allen D.**, «Cohesion and the Structural Funds» σε «Policy making in the EU», Wallace H./Wallace W./Pollack A. (eds), Oxford, Oxford University Press, 2005, 219.

³⁴ Η ευρωπαϊκή ηγεσία αποφάσισε το ανώτατο όριο των «ιδίων πόρων» ν' ανέλθει το έτος 1999 στο ποσοστό 1,27% από 1,20% του έτους 1992. Βλ. **European Commission**, «Eu Public Finance», 4th edition, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 2008, 56.

³⁵ Οι Κανονισμοί αναφορικά με το Β' ΚΠΣ: Κανονισμός Πλαίσιο (Κ 2081/1993- L 193 31.07.1993) και Κανονισμός για το συντονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων (Κ 2082/1993- L 193 31.07.1993), καθώς και οι Κανονισμοί για το ΕΤΠΑ (Κ 2083/1993- L 193 31.07.1993), το ΕΚΤ (Κ 2084/1993- L 193 31.07.1993), το ΕΓΤΠΕΠ-Προσανατολισμός (Κ 2085/1993- L 193 31.07.1993) και το νεοοργανωθέν Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (Κ 2080/1993- L193 31.07.1993).

πολιτικής, για την επόμενη προγραμματική περίοδο, χωρίς ουσιώδεις αλλαγές σε επίπεδο αρχών αλλά με αρκετές βελτιωτικές παρεμβάσεις³⁶.

Δ.4. Το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)

Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της έκθεσής της με την ονομασία «Agenda 2000³⁷», κατέθεσε τις στρατηγικές προτάσεις της, για την πρώτη προγραμματική περίοδο του 21^{ου} αιώνα, προτείνοντας ως οροφή της συνολικής δαπάνης, το ποσοστό του 1,27% του ΑΕΠ. Κατά την περίοδο της συγκεκριμένης διαπραγμάτευσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση έπρεπε ν' αντιμετωπίσει τις υφιστάμενες πολιτικό-κοινωνικές προκλήσεις, που θεμελιωνόταν αφενός στα αυξημένα ποσοστά ανεργίας των κρατών-μελών και στους υφισταμένους δημοσιονομικούς περιορισμούς για την επίτευξη των κριτηρίων σύγκλισης της ΟΝΕ και αφετέρου στην ενίσχυση της προοπτικής ολοκλήρωσης, στο πλαίσιο της διεύρυνσης της ανατολικής Ευρώπης³⁸. Αναφορικά με τις διαρθρωτικές δράσεις, το ύψος της δαπάνης καθοριζόταν στο ποσό των 275 δις ευρώ για τη συγκεκριμένη προγραμματική περίοδο, συμπεριλαμβανομένων 45 δις ευρώ για την προενταξιακή χρηματοδότηση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

Η συνολική δαπάνη για την περίοδο 2000-2006 ορίστηκε στα 195 δις ευρώ για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και 18 δις ευρώ από το Ταμείο Συνοχής, με επιπλέον 45 δις ευρώ να διατίθενται για τις προενταξιακές δράσεις. Στο ανωτέρω γεγονός, άλλωστε, οφείλεται και η πτώση του συνολικού ποσοστού που η Συνοχή καταλαμβάνει στη δαπάνη. Η διαθεσμική συμφωνία ακολούθησε, κατά το έτος 1999 και η Ευρωπαϊκή Ένωση ανέμενε τη μετάβαση στον εικοστό πρώτο αιώνα, προκειμένου να υλοποιήσει το νέο προγραμματικό πακέτο ισόρροπης ανάπτυξης, παρά το γεγονός ότι η τελική συμφωνία θα πραγματοποιείτο, κατά το έτος 2000, με την υιοθέτηση από το

³⁶ Βλ. σχετικά **Bachtler J./Michie R.**, *Strengthening Economic and Social Cohesion: The Revision of the Structural Funds*, Regional Studies, 1994. 789-796.

³⁷ Βλ. **European Commission**, «Agenda 2000: for a stronger and wider Union», COM (97), Brussels, 1997· **European Commission**, «The establishment of a new financial perspective for the period 2000-2006, COM (98), Brussels, 1998.

³⁸ Εκτενή περιγραφή των πολιτικών συνθηκών της συγκεκριμένης διαπραγμάτευσης, βλ. **Λιάργκοβα Π./Ανδρέου Γ.**, ό.π. 38-45· **Μπαμπάλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ.**, ό.π. 163, όπου αναφέρει σχετικά: «Η διαπραγμάτευση εν μέσω οικονομικών δυσχερειών αποδείχθηκε επίπονη και γι' αυτό χρειάστηκε δύο χρόνια για να ολοκληρωθεί».

Συμβούλιο του συνόλου των Κανονισμών για τον προϋπολογισμό και τους ιδίους πόρους³⁹.

Δ.5. Η προγραμματική περίοδος 2007-2013 (ΕΣΠΑ Ι)

Κατά την περίοδο κατάρτισης του συγκεκριμένου πολυετούς προγραμματισμού, η ευρωπαϊκή πολιτική συγκυρία χαρακτηριζόταν από την αύξηση των μελών της Ε.Ε. και την είσοδο χωρικών μονάδων με χαμηλότερες οικονομικές επιδόσεις, συγκριτικά με την Ένωση, των δεκαπέντε κρατών-μελών, γεγονός που καθόρισε τη στοχοθέτηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Επιπρόσθετα, κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, βρισκόταν σε εξέλιξη η Στρατηγική της Λισαβόνας, που έθετε ως πολιτική προτεραιότητα την ενίσχυση της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας⁴⁰. Το πλαίσιο προτάσεων της Επιτροπής δημοσιεύθηκε κατά το έτος 2004, προκειμένου να υπάρξει δυνατότητα προπαρασκευαστικών διαβουλεύσεων και διαπραγματεύσεων⁴¹. Παρά ταύτα, το τελικό σχέδιο δεν υπέστη αλλαγές, συγκριτικά με την πρόταση της Επιτροπής⁴², αναφορικά με τη δομή του. Οι αλλαγές αφορούσαν, κατά κύριο λόγο, τις σημαντικές μειώσεις σε επίπεδο προτεινόμενης δαπάνης⁴³.

Ο τίτλος «Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» έλαβε αυτόνομη διάσταση, λαμβάνοντας μεγάλο μέρος της δαπάνης και παράλληλα οι

³⁹ Βλ. Κανονισμό-Πλαίσιο, με αρ. 1260/1999, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ. Επίσης, βλ. για τη χρηματοδότηση της ΚΑΠ, τον Κανονισμό με αρ. 1257/1999, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, για το ΕΤΠΑ τον υπ' αριθμ. Καν 1783/1999, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, για το ΕΚΤ τον υπ' αριθμ. 1784/1999 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

⁴⁰ Για τη στρατηγική της Λισαβόνας, με στόχο μία καλύτερη Ευρώπη με περισσότερες θέσεις εργασίας βλ. <http://www.europarl.europa.eu/highlights/el/1001.html> · **Υπουργείο Ανάπτυξης**, «Στρατηγική της Λισαβόνας-Στόχοι και πορεία επίτευξής τους», Ειδική Γραμματεία για την Ανταγωνιστικότητα, Αθήνα 2005· **Γιώτη-Παπαδάκη Ο.**, Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Η επιλογή υιοθέτησης στρατηγικών οικονομικού μετασχηματισμού και έξυπνης εξειδίκευσης, http://grsa.prd.uth.gr/conf2013/29_gioti_papadaki_ersagr13.pdf. Αναφορικά με την αποτίμησή της βλ. **European Commission**, «Lisbon Strategy evaluation document», COM (114), Brussels, 2010.

⁴¹ Βλ. σχετικά **European Commission**, «Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013», COM (2004) 101 final/2, Brussels, 2004.

⁴² Αναφορικά με τις χρηματοδοτικές συνέπειες των προτάσεων της Επιτροπής ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας βλ. **Λιάργκοβα Π./Ανδρέου Γ.**, *ό.π.* 107ελ..

⁴³ Η ποσοστιαία μείωση έφθασε σε ποσοστό 13%, αφού το ένα τρις ευρώ, που πρότεινε η Επιτροπή για όλο το διάστημα της προγραμματικής περιόδου μειώθηκε σε 862 δις ευρώ, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Εκτενώς για τη συγκεκριμένη διαπραγμάτευση, βλ. **Λιάργκοβα Π./Ανδρέου Γ.**, *ό.π.* 49ελ..

προτεραιότητες της «Στρατηγικής της Λισαβόνας» καθόρισαν το περιεχόμενο των τελικών επιλογών. Επιπρόσθετα, οι τελικές προτάσεις, από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης ονομάστηκαν «Κοινοτικοί Στρατηγικοί Προσανατολισμοί» και αποτέλεσαν τη θεμελιακή βάση εκπόνησης των Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς (ΕΣΠΑ) από την πλευρά του εκάστοτε κράτους-μέλους. Η Συνοχή εξακολουθούσε να αποτελεί αυτόνομο τίτλο και οριζόταν να λάβει μέχρι τα τέλη του έτους 2013, το ποσό των 347 δις ευρώ, που αντανακλούσε σε ποσοστό 35,7% της συνολικής δαπάνης. Η διαθεσμική συμφωνία υπογράφηκε το έτος 2006 και οι απαραίτητοι κανονισμοί⁴⁴ για την υλοποίηση του συγκεκριμένου προγράμματος διαρθρωτικών δράσεων υιοθετήθηκαν κατά το ανωτέρω έτος.

Δ.6. Η προγραμματική περίοδος 2014-2020 (ΕΣΠΑ II)

Η πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, βρίσκεται σε πλήρη αντιστοιχία με την κυρίαρχη στρατηγική επιλογή της για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, που οριοθετείται στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020⁴⁵», που διαδέχθηκε τη στρατηγική της Λισαβόνας. Η ανωτέρω προσαρμογή συνεπάγεται, τη μετατόπιση του κύριου στόχου, συνισταμένου στην ενίσχυση της ανάπτυξης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ένωσης, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του συνόλου της, δηλαδή του συνόλου των Περιφερειών της Ένωσης. Η συγκεκριμένη πολιτική επιλογή σε συνδυασμό με τον περιορισμό των διατιθέμενων πόρων και την οικονομική ύφεση, σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, δημιουργεί εύλογο προβληματισμό για την ουσιαστική επίτευξη της επικαλούμενης Συνοχής. Απαντώντας στον εύλογο αυτό προβληματισμό, η Επιτροπή θέτει ως θεμελιακό όρο για την ενίσχυση

⁴⁴ Βλ. τον Καν 1080/2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και την κατάργηση του Καν 1783/1999, τον Καν 1081/2006 για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1784/1999 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, τον Καν 1082/2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ) ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, τον Καν 1083/2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, τον Καν 1084/2006 για το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του Καν 1164/1994, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, τον Καν 1085/2006 του για τη θέσπιση μηχανισμού προενταξιακής βοήθειας (ΙΡΑ).

⁴⁵ Βλ. σχετικά την ανακοίνωση της Επιτροπής αναφορικά με τη στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EL:PDF>

μέσω της πολιτικής Συνοχής (αλλά και μέσω της πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης) την «έξυπνη εξειδίκευση».

Στην κατάρτιση του σχεδίου οι πολιτικές Συνοχής αντιμετωπίζονται ως βασικά εργαλεία χρηματοδότησης δράσεων δημιουργίας θέσεων εργασίας, αύξησης της ανταγωνιστικότητας, βελτίωσης της ποιότητας ζωής και επίτευξης οικονομικής ανάπτυξης με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση βιώσιμης ανάπτυξης⁴⁶. Το έτος 2013 υπογράφηκε η διαθεσμική συμφωνία υλοποίησης του κοινοτικού προϋπολογισμού από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής⁴⁷. Ωστόσο, λόγω της καθυστέρησης κατάρτισης και έγκρισης του συνολικού κοινοτικού προϋπολογισμού, η διαδικασία οριστικοποίησης των εθνικών σχεδίων προγραμματισμού και η τελική έγκρισή τους, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ολοκληρώθηκε κατά το έτος 2014.

Επιγραμματικά, η μεταρρύθμιση της Πολιτικής Συνοχής για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, θα διαθέσει 325 δις ευρώ για επενδύσεις στο σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών, συνιστώντας το βασικότερο επενδυτικό εργαλείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

E. Οι βασικές αρχές υλοποίησης της Πολιτικής Συνοχής

Η αλλαγή στη χάραξη της περιφερειακής πολιτικής, που πραγματοποιήθηκε στην Κοινότητα, κατά το έτος 1988, σχετικά με το σχεδιασμό της, συνοψίζεται σε τέσσερις βασικές αρχές, οι οποίες σηματοδότησαν τον ουσιαστικό ρόλο συμμετοχής των περιφερειακών μονάδων, στην υλοποίησή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής⁴⁸. Οι αρχές αυτές αποτελούν, μέχρι και σήμερα, τον ακρογωνιαίο λίθο εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής στα κράτη-μέλη και στοχεύουν στον

⁴⁶ Βλ. **European Commission**, A Budget for a Europe 2020, Brussels, 2011. 6επ.. Το νέο «Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο» όριζε συνολική δαπάνη πάνω από ένα τρις ευρώ, εκ των οποίων τα 376 δις ευρώ προορίζονται για τη Συνοχή. Το ύψος της προτεινόμενης δαπάνης δεν έγινε αποδεκτό από τα μεγάλα κράτη της ΕΕ ένεκα της δημοσιονομικής κρίσης.

⁴⁷ Η διαθεσμική συμφωνία ολοκληρώθηκε περί τα τέλη του έτους 2013 ενώ ο βασικός Καν 1303/2013 όριζε όλες τις κοινές και γενικές διατάξεις για τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων. Αναφορικά με το εκτενές χρονικό των διαπραγματεύσεων, μέχρι την επίτευξη της τελικής συμφωνίας βλ. **Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ.**, ό.π. 167-168.

⁴⁸ Βλ. **Bailey D. & De Propris L.**, The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?, Journal of Public Policy, June 2002. 408.

αποτελεσματικό σχεδιασμό και υλοποίηση των διαρθρωτικών δράσεων της Κοινότητας στο εσωτερικό των κρατών-μελών.

Η πρώτη αρχή σχετίζεται με την επιλογή της συγκέντρωσης της διοχέτευσης των οικονομικών πόρων σε συγκεκριμένες περιφέρειες, που πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια επιλεξιμότητας (αρχή της συγκεντρωτικότητας-«concentration»). Η συγκεντρωτικότητα της χρηματοδότησης εκτελείται και εξειδικεύεται μέσω κριτηρίων γεωγραφικού χαρακτήρα και προκαθορισμένων στόχων παρέμβασης. Στο πλαίσιο δικαιότερης κατανομής και αποτελεσματικής διαχείρισης, η Ε.Ε. θεσπίζει γεωγραφικά κριτήρια και κριτήρια οικονομικών επιδόσεων, προκειμένου να διοχετεύονται οι πόροι στις περιφέρειες, που χρήζουν, επιτακτικά, παρέμβασης. Η θεμελιακή χωρική μονάδα ορισμού από την Ε.Ε. είναι οι «εδαφικές στατιστικές μονάδες ή NUTS («Nomenclature Units Territorial Statistics»)). Οι περιφέρειες NUTS αποτελούν ένα εργαλείο γεωγραφικού διαχωρισμού⁴⁹, που υποδιαιρεί την οικονομική επικράτεια ενός κράτους σε επιμέρους γεωγραφικές μονάδες. Υπάρχουν τρία επίπεδα NUTS (I,II, III), ωστόσο, για τον προσδιορισμό των κριτηρίων χρηματοδότησης χρησιμοποιείται, κυρίως, το δεύτερο επίπεδο διαχωρισμού. Στο επίπεδο αυτό εντάσσονται τρεις υποκατηγορίες, που οριοθετούνται, αποκλειστικά, με γνώμονα τις οικονομικές επιδόσεις τους. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ, κατώτερο του 75% του μέσου ΑΕΠ της Ε.Ε., τις περιφέρειες μετάβασης με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ του 75%-90% του μέσου ΑΕΠ της Ε.Ε. και τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανώτερο του 90% του μέσου ΑΕΠ της Ε.Ε.⁵⁰.

Η δεύτερη αρχή συνδέεται με τη διάσταση του προγραμματισμού (αρχή του προγραμματισμού-«programming»). Βάσει της ανωτέρω αρχής, όλοι οι πόροι διοχετεύονται στο πλαίσιο πολυετών προγραμμάτων και όχι αυτοτελώς χρηματοδοτούμενων έργων. Η πολιτική Συνοχής διαμορφώνεται,

⁴⁹ Βλ. **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π. 230-231.

⁵⁰ Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι κατά την τρέχουσα περίοδο 2014-2020, ποσοστό 70% των πόρων του προϋπολογισμού, θα συγκεντρωθεί στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, οι περιφέρειες μετάβασης θα λάβουν 35 δις ευρώ και οι περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες θα λάβουν 54 δις ευρώ.

στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού, που περιλαμβάνει τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων, τη χρηματοδότηση και το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου⁵¹.

Έτερη, θεμελιακού χαρακτήρα, αρχή είναι αυτή της προσθετικότητας («additionality»), που συνίσταται στο ότι οι συνεισφορές των διαρθρωτικών ταμείων δεν αντικαθιστούν τις δημόσιες ή ισοδύναμες διαρθρωτικές δράσεις των κρατών-μελών⁵². Οι κοινοτικοί πόροι συμπληρώνουν τις εθνικές δράσεις, ενσωματώνοντας τις προτεραιότητες της Ένωσης. Από την έναρξη των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε., κατά το έτος 1988, η συμμετοχή της Ένωσης στα προγράμματα υλοποίησης ανερχόταν σε ποσοστό 75%. Η δημοσιονομική κρίση επέτεινε, περαιτέρω, την αναγκαιότητα της σχεδόν αποκλειστικής συμμετοχής των κοινοτικών πόρων, κατά τη διάρκεια της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου. Κατά το έτος 2011, εγκρίθηκε έκτακτο σχέδιο περί συγχρηματοδότησης έργων περιφερειακής πολιτικής, για την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία, την Ουγγαρία και τη Ρουμανία, με την κοινοτική συμμετοχή ν' ανέρχεται σε ποσοστό 95% επί της συνολικής δαπάνης κάποιων έργων με σκοπό την ενίσχυση της ευρωπαϊκής οικονομικής ανάκαμψης⁵³.

Εν κατακλείδι, η αρχή της εταιρικότητας («partnership») συνίσταται στη στενή συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρχών ή φορέων διακυβέρνησης των κρατών-μελών, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο⁵⁴. Η εταιρική σχέση αναφέρεται σε όλους τους Κανονισμούς-

⁵¹ Βλ. επί του θέματος **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π. 229· **Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ.**, ό.π. 174 όπου αναφέρει σχετικά επί της εν λόγω αρχής: «Ο προγραμματισμός, επίσης, σχετίζεται και με την προκαθορισμένη διαδικασία αλληλοδιάδρασης μεταξύ Επιτροπής και Κρατών-μελών με σκοπό η δαπάνη να εξασφαλισθεί και να καταβληθεί αλλά και να υλοποιηθεί το αντίστοιχο έργο. Αυτή η διαδικασία είναι μακρόσυρτη. Ξεκινά με την κατάρτιση των εθνικών προγραμμάτων, την έγκριση από την Επιτροπή και ολοκληρώνεται όχι μόνο με την παράδοση του έργου αλλά και με τις αξιολογικές εκθέσεις από το Αρχές ελέγχου.»

⁵² **Μούσης Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π. 230.

⁵³ Βλ. **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, «Αύξηση ποσοστών συγχρηματοδότησης για τα Ταμεία της Ε.Ε. – ενίσχυση της ευρωπαϊκής οικονομικής ανάκαμψης», Έγγραφο IP/11/942, Βρυξέλλες, 01.08.2011

⁵⁴ Βλ. ενδεικτικά άρ. 5 παρ. 1 Καν 1303/2013, «... εταιρική σχέση περιλαμβάνει εκτός από τις αστικές και δημόσιες αρχές, τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους αλλά και σχετικούς φορείς, που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών, περιλαμβανομένων των περιβαλλοντικών εταίρων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων που είναι υπεύθυνοι

Πλαίσιο, που ορίζουν τις γενικές αρχές των Διαρθρωτικών Ταμείων από το 1988 μέχρι και σήμερα και έχει πολιτικό χαρακτήρα⁵⁵, αφού αντανακλά τη συνεργασία και κατανομή των αρμοδιοτήτων, μεταξύ των διαφόρων επιπέδων άσκησης πολιτικής εξουσίας. Σε πρακτικό επίπεδο, η αρχή αυτή καλύπτει την εκπόνηση, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, προσδίδοντας τη δυνατότητα στις περιφερειακές εθνικές δομές να συμμετέχουν στη διαμόρφωση της πολιτικής⁵⁶. Στο τρίτο κεφάλαιο του Κανονισμού 1303/2013, που καθορίζει τις κοινές διατάξεις για τα ΕΔΕΤ και συγκεκριμένα στα άρθρα 14-17 περιέχονται εκτενείς διατάξεις, που αφορούν στην προετοιμασία του συμφώνου εταιρικής σχέσης⁵⁷, το περιεχόμενό του⁵⁸, την έγκριση⁵⁹ και την τροποποίηση⁶⁰ του.

II. Η προσαρμογή της Πολιτικής Συνοχής στις επικρατούσες συνθήκες

για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας των φύλων και της καταπολέμησης των διακρίσεων.»

⁵⁵ Βλ. **Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ.**, ό.π. 175.

⁵⁶ Βλ. **Bauer M.**, The European Partnership Principle: Still a sustainable Governance Device across multiple administrative arenas?, Public Administration, 2002. 771.

⁵⁷ Βλ. άρ. 14 Καν 1303/2013 όπου ορίζεται το καθορισμένο χρονικό πλαίσιο κατάρτισης (1^η Ιανουαρίου 2014-31^η Δεκεμβρίου 2020), ο απαιτούμενος διάλογος με την Επιτροπή και η διαδικασία κατάρτισης, βάσει διαδικασιών, που είναι διαφανείς και σύμφωνες με το θεσμικό και νομικό πλαίσιο των κρατών-μελών. Το σύμφωνο εταιρικής σχέσης καλύπτει τη συνολική υποστήριξη των ΕΔΕΤ στο οικείο κράτος-μέλος και διαβιβάζεται στην Επιτροπή εντός προκαθορισμένης προθεσμίας.

⁵⁸ Βλ. άρ. 15 Καν 1303/2013 που ορίζει, ρητά, ότι στο περιεχόμενο του συμφώνου εταιρικής σχέσης περιέχονται: α. ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις προτεραιότητες της Ένωσης για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, καθώς και με τις ειδικές αποστολές των Ταμείων, σύμφωνα με τους στόχους τους, που απορρέουν από τη Συνθήκη, συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, β. ρυθμίσεις που διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των ΕΔΕΤ, γ. ρυθμίσεις για την αρχή της εταιρικής σχέσης και δ. έναν ενδεικτικό κατάλογο εταιρών, όπως αναφέρονται στο άρθρο 5 του Κανονισμού και τον ρόλο τους στην κατάρτιση του συμφώνου εταιρικής σχέσης και της έκθεσης προόδου στο άρ. 52.

⁵⁹ Βλ. άρ. 16 παρ. 2 Καν 1303/2013, όπου ορίζεται ότι η έγκριση από την Επιτροπή προβλέπει την έκδοση εκτελεστική πράξης από την πλευρά της. Ακολούθως, η Επιτροπή εκπονεί έκθεση σχετικά με τα σύμφωνα εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα, στην οποία περιλαμβάνεται ανασκόπηση των βασικών ζητημάτων, που αφορούν σε κάθε κράτος-μέλος. Η έκθεση αυτή διαβιβάζεται, παράλληλα, στο ΕυρΚοινβ, στο Συμβούλιο, στην ΕΟΚΕ και στην Επιτροπή των Περιφερειών.

⁶⁰ Η διαδικασία τροποποίησης πραγματοποιείται, κατόπιν αξιολόγησης της Επιτροπής. Βλ. παρ. 4 & 5 άρ. 16 Καν 1303/2013.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, από το έτος 2000, λαμβάνοντας υπόψη την ένταση του παγκόσμιου ανταγωνισμού και τη διαρκή γήρανση του πληθυσμού της, που θα συνεπαγόταν, μακροπρόθεσμα, τον περιορισμό του επιπέδου ευημερίας των πολιτών της, υιοθέτησε τη «Στρατηγική της Λισαβόνας⁶¹», με στόχο την αύξηση των επενδύσεων στο ανθρώπινο δυναμικό και σε μεταρρυθμίσεις στον τομέα της απασχόλησης. Παρότι η προλεχθείσα στρατηγική βοήθησε στη δημιουργία συναίνεσης ως προς το αναγκαίο περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων, ωστόσο, δεν κρίθηκε απολύτως επιτυχής, καθόσον απέτυχε να περιορίσει την απόσταση μεταξύ των στόχων και των επιτευγμάτων⁶². Επιπρόσθετα, η οικονομική κρίση αύξησε τα ποσοστά της ανεργίας και δημιούργησε νέες πιέσεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής Συνοχής.

Τη στρατηγική της Λισαβόνας διαδέχθηκε η στρατηγική «Ευρώπη 2020». Στους τιθέμενους στόχους της νεότερης και αναμορφωμένης στρατηγικής εντάσσονται η αύξηση της απασχόλησης, σε ποσοστό 75% του ενεργού πληθυσμού, η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, με μείωση του αριθμού των υπαγομένων, στη συγκεκριμένη κατηγορία, ατόμων, κατά τουλάχιστον είκοσι (20) εκατομμύρια, η αύξηση των επενδύσεων στην έρευνα και στην καινοτομία, η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και η επένδυση στην εκπαίδευση. Το σκεπτικό που καθορίζει την υιοθετούμενη στρατηγική, βασίζεται στην άποψη ότι το εξειδικευμένο ανθρώπινο κεφάλαιο αποτελεί ουσιώδη όρο, για την επίτευξη των προαναφερομένων στόχων. Η συμβολή των ευρωπαϊκών πολιτικών στη δημιουργία εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, ικανού να προσαρμόζεται στις διαρκείς τεχνολογικές μεταβολές και στα νέα πρότυπα οργάνωσης της εργασίας, συνιστά μία στόχευση, που είναι δύσκολο να επιτευχθεί, καθόσον έχει διαπιστωθεί ότι οι δεξιότητες, που απαιτούνται μεταβάλλονται, διαρκώς, και παράλληλα παρατηρείται αναντιστοιχία μεταξύ της ζήτησης και της προσφοράς ειδικοτήτων. Παρά ταύτα, η κύρια αναντιστοιχία δεν αναφέρεται τόσο στην αγορά εργασίας όσο αφενός στην επίτευξη ανάπτυξης και αφετέρου στην εφαρμοζόμενη πολιτική λιτότητας, η οποία συνεπάγεται την

⁶¹ Βλ. σχετικά τον διαδικτυακό τόπο <https://www.euractiv.com/section/future-eu/linksdossier/lisbon-agenda/>

⁶² Βλ. **European Commission**, Commission staff working document, Lisbon Strategy evaluation document, Brussels, 02.02.2010, SEC(2010) 114 final. 4-5.

απώλεια θέσεων εργασίας και τη συνακόλουθη διεύρυνση του αναπτυξιακού χάσματος μεταξύ βορρά και νότου.

Βάσει του υφισταμένου πλαισίου, η πολιτική Συνοχής καλείται, καταρχήν, ν' ανατρέψει την δυσοίωνη εικόνα της ευρωπαϊκής οικονομίας σε επίπεδο ενίσχυσης συγκεκριμένων και καταγεγραμμένων στόχων (έρευνα, εκπαίδευση, τεχνολογία, κλιματική αλλαγή), κατά δεύτερον, να συνδράμει στην αντιστροφή του συνολικού υφεσιακού περιβάλλοντος και κατά τρίτον, να περιορίσει την υπονόμευση της ευρωπαϊκής ιδέας⁶³. Καθίσταται σαφές ότι οι τελευταίοι δύο στόχοι δεν επαφίενται, κατ' αποκλειστικότητα, στην πολιτική Συνοχής, παρότι το όνομά της θα δικαιολογούσε τη σχετική προσέγγιση.

A. Η Πολιτική Συνοχής και η εξυπηρέτηση των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»

Η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε να ευθυγραμμίσει τις κύριες πολιτικές της με τους τιθέμενους στόχους της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», λαμβάνοντας υπόψη το εύρος των υφισταμένων αναγκών ανάπτυξης, την ένταση του παγκόσμιου ανταγωνισμού και τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους. Συνακόλουθα, βάσει των προτάσεων της Επιτροπής για τις χρηματοδοτήσεις της περιόδου 2014-2020, η Πολιτική Συνοχής αναφέρεται πλέον σε όλες τις ευρωπαϊκές περιφέρειες και όχι στις περιφέρειες χαμηλής ανάπτυξης, όπως ίσχυε στο παρελθόν, διακρίνοντας μόνο αναφορικά με το εύρος των επιλέξιμων στόχων και το ύψος των επιδοτήσεων, που θα τελεί σε συνάρτηση του αναπτυξιακού τους επιπέδου⁶⁴.

Οι τρεις προτεραιότητες, που έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και κατέχουν κεντρική θέση στη στρατηγική για την Ευρώπη 2020 είναι⁶⁵: 1.

⁶³ Βλ. **Γιώτη-Παπαδάκη Ο.**, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης, Εκδόσεις Κριτική (αναθεωρημένη έκδοση), 2010. 208-227.

⁶⁴ Υποχρεωτικώς, το 80% των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης πρέπει να ελεγχούνται σε συγκεκριμένους στόχους (ενεργειακή απόδοση, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, καινοτομία και μικρομεσαίες επιχειρήσεις), για τις χρηματοδοτήσεις, που κατευθύνονται σε ανεπτυγμένες περιφέρειες (ΑΕΠ>90% του μέσου όρου ΕΕ-27) και τις περιφέρειες σε μετάβαση (ΑΕΠ:75-90% του μέσου όρου ΕΕ-27).

⁶⁵ Για την υλοποίηση των γενικών αυτών στόχων, η οποία διέρχεται από τα επιμέρους προγράμματα της Επιτροπής βλ. **European Commission**, European Research: Socio-

Έξυπνη ανάπτυξη, με την ανάπτυξη μιας οικονομίας, που στηρίζεται στη γνώση και στην καινοτομία 2. Βιώσιμη ανάπτυξη, με την προώθηση μιας πιο αποτελεσματικής στη χρησιμοποίηση των πόρων, πιο πράσινης και πιο ανταγωνιστικής οικονομίας και 3. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, με την ενίσχυση μιας οικονομίας με υψηλό ποσοστό απασχόλησης, που εξασφαλίζει οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Οι τρεις αυτές προτεραιότητες αλληλοενισχύονται και συνδιαμορφώνουν την εικόνα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς για την Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα. Οι στόχοι αυτοί πρέπει να είναι αντιπροσωπευτικοί του θέματος της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης. Πρέπει να είναι μετρήσιμοι, ικανοί να αντικατοπτρίζουν την πολυμορφία των υφισταμένων συνθηκών στα κράτη-μέλη και να στηρίζονται σε επαρκώς αξιόπιστα στοιχεία, για τους σκοπούς της σύγκρισης⁶⁶. Οι στόχοι, που έπονται, επιλέχθηκαν στη βάση αυτή και η επίτευξη τους θα είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχία της ΕΕ μέχρι το 2020⁶⁷.

- στόχος συνιστάμενος στην αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών, προκειμένου να ανέλθει στο 75% (από 69% σήμερα), μεταξύ άλλων, μέσω της μεγαλύτερης συμμετοχής των γυναικών, των ατόμων μεγαλύτερης ηλικίας και της καλύτερης ενσωμάτωσης των μεταναστών στο εργατικό δυναμικό.
- στόχος συνιστάμενος στην επένδυση του 3% του ΑΕΠ σε έρευνα και ανάπτυξη. Η Επιτροπή προτείνει να διατηρηθεί ο στόχος του 3% και να καθορισθεί παράλληλα δείκτης που θα αντικατοπτρίζει την ένταση έρευνας, ανάπτυξης και καινοτομίας.
- στόχος συνιστάμενος στη μείωση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου, κατά τουλάχιστον 20% σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, αύξηση του ποσοστού των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική

economic Sciences and Humanities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

⁶⁶ **Expert Group**, A Knowledge-intensive Future for Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2009. 23-26.

⁶⁷ **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για Έξυπνη, Διατηρήσιμη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη», Ανακοίνωση της Επιτροπής, Βρυξέλλες 2010. 12-13.

κατανάλωση ενέργειας σε 20% και αύξηση κατά 20% της ενεργειακής απόδοσης.

- στόχος συνιστάμενος στη συμμετοχή στην εκπαίδευση, ο οποίος αντιμετωπίζει το πρόβλημα των ατόμων, που εγκαταλείπουν πρόωρα τη σχολική εκπαίδευση, μειώνοντας το ποσοστό τους σε 10% (-από το σημερινό 15%-) και αυξάνοντας, παράλληλα, το ποσοστό του πληθυσμού ηλικίας 30-34 ετών, που έχει ολοκληρώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση από 31% τουλάχιστον σε 40% κατά το έτος 2020.
- στόχος συνιστάμενος στη μείωση του αριθμού των Ευρωπαίων, που ζουν κάτω από τα εθνικά όρια της φτώχειας, κατά ποσοστό 25%.

Απόψεις για τους στόχους της «Ευρώπης 2020» εξέφρασαν πολλοί φορείς εντός της Ε.Ε.. Βάσει σχετικού εγγράφου υπάρχει πλήρης στήριξη των στόχων από όλα τα κράτη μέλη⁶⁸, ενώ τα κόμματα της Ευρωβουλής στήριξαν τους στόχους με ορισμένες διαφοροποιήσεις, που προκύπτουν από τη διαφορετική πολιτική ιδεολογία τους⁶⁹. Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές διατύπωσαν, σε γενικό πλαίσιο, τη στήριξή τους στους στόχους, ζητώντας την επέκταση του βαθμού συμμετοχής τους στην υλοποίηση των στόχων⁷⁰. Απόψεις διατυπώθηκαν ακόμη και από πολίτες της Ε.Ε. με κύρια εστίαση στην εκπαίδευση, στην έρευνα και στην κοινωνία της γνώσης⁷¹.

Οι στόχοι αυτοί είναι αντιπροσωπευτικοί και όχι διεξοδικοί. Αντιπροσωπεύουν μια συνολική θεώρηση για το που θα ήθελε η Επιτροπή να φθάσουν οι βασικές παράμετροι της Ένωσης μέχρι το 2020. Ωστόσο, δεν αντιπροσωπεύουν την προσέγγιση της «ενιαίας αντιμετώπισης», αφού κάθε κράτος μέλος είναι διαφορετικό. Επίσης, είναι αλληλένδετοι, καθώς, για παράδειγμα, τα καλύτερα επίπεδα εκπαίδευσης συμβάλλουν στην ενίσχυση των ποσοστών απασχόλησης και στη μείωση της φτώχειας.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι, παρά τις υφιστάμενες διαφορές στα επίπεδα ανάπτυξης και στο βιοτικό επίπεδο, οι προτεινόμενοι στόχοι είναι συναφείς

⁶⁸ **European Commission**, Europe 2020: Public Consultation-Overview of Responses, Commission Staff Working Document, Brussels 2010. 3-11.

⁶⁹ **European Commission**, Europe 2020: Public Consultation ό.π.. 11-13.

⁷⁰ **European Commission**, Europe 2020: Public Consultation ό.π.. 13-15.

⁷¹ **European Commission**, Europe 2020: Public Consultation ό.π.. 28-29.

στον ίδιο βαθμό και για τα νεότερα και τα παλιά κράτη-μέλη. Οι επενδύσεις στην εκπαίδευση, στην καινοτομία, στις τεχνολογίες, που προάγουν την αποδοτική χρησιμοποίηση των πόρων θα είναι επωφελείς για τους παραδοσιακούς τομείς, τις αγροτικές περιοχές και για τις οικονομίες υψηλής ειδίκευσης και υπηρεσιών⁷². Συνεπακόλουθα, θα ενισχυθεί η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Η Επιτροπή πρότεινε οι συγκεκριμένοι στόχοι της Ε.Ε. να μετατραπούν σε εθνικούς στόχους, που θ' αντανakλούν την τρέχουσα κατάσταση σε κάθε κράτος-μέλος και το επίπεδο υλοποίησης, που είναι δυνατό να επιτύχει, ως μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας της Ε.Ε. για την επίτευξη τους. Εκτός από τις προσπάθειες των κρατών-μελών, η Επιτροπή πρότεινε ένα φιλόδοξο πλαίσιο δράσεων σε επίπεδο Ένωσης, με στόχο να εισέλθει η τελευταία σε μια νέα και πιο βιώσιμη πορεία ανάπτυξης. Από το συνδυασμό της προσπάθειας σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο θα επέλθει η αμοιβαία ενίσχυση⁷³.

A.1. Έξυπνη ανάπτυξη (γνώση και καινοτομία)

Έξυπνη ανάπτυξη σημαίνει ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας ως καθοριστικών παραγόντων ανάπτυξης. Προς επίτευξη της καθίσταται επιτακτική η αναγκαιότητα βελτίωσης της ποιότητας εκπαίδευσης, ενίσχυσης των επιδόσεων στην έρευνα, προώθησης της καινοτομίας⁷⁴, μεταβίβασης γνώσης σε όλη την Ένωση⁷⁵, πλήρους αξιοποίησης των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών και διασφάλισης ότι οι καινοτόμες ιδέες θα κατασταθεί δυνατό να λάβουν τη μορφή νέων προϊόντων και υπηρεσιών, που

⁷² **European Commission**, Knowledge for Growth: Prospects for Science, Technology and Innovation, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009. 37-39.

⁷³ **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, «Ευρώπη 2020 ό.π.. 13-14.

⁷⁴ Αναφορικά με την καινοτομία, στην Ευρώπη η δαπάνη για έρευνα και ανάπτυξη είναι χαμηλότερη του 2% συγκριτικά με τις ΗΠΑ (2,6%) και την Ιαπωνία (3,4%), κυρίως λόγω των χαμηλότερων επιπέδων ιδιωτικών επενδύσεων. Δεν λαμβάνονται υπόψη μόνο τα απόλυτα ποσά που δαπανώνται για Έρευνα και Ανάπτυξη (E&A). Η Ευρώπη πρέπει να εστιάσει στις επιπτώσεις και στη σύνθεση των δαπανών για έρευνα και να βελτιώσει τους όρους E&A του ιδιωτικού τομέα. Βλ. σχετικά και **Expert Group**, The role of Community Research Policy in the Knowledge-Based Economy, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.174-178.

⁷⁵ Στο συγκεκριμένο στόχο είχε εστιάσει η ΕΟΚΕ βλ. σχετικά **Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή**, Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα: Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Κοινωνία της Γνώσης– Η συμβολή της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών στη Στρατηγική της Λισαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 2006.

δημιουργούν ανάπτυξη, ποιοτικές θέσεις εργασίας και συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των ευρωπαϊκών και παγκόσμιων προκλήσεων. Τα ανωτέρω πρέπει να συνδυασθούν με την επιχειρηματικότητα, τη χρηματοδότηση και την εστίαση στις ανάγκες των χρηστών και στις ευκαιρίες, που παρέχουν οι αγορές. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επεσήμανε ότι οι δαπάνες για την Έρευνα, την Ανάπτυξη και την καινοτομία κατανέμονται, σύμφωνα με το πρόγραμμα-πλαίσιο, βάσει του κριτηρίου της αριστείας, γεγονός που συνεπάγεται έναν περισσότερο ανταγωνιστικό τρόπο πρόσβασης των συμμετεχόντων, που απαιτεί υψηλές τεχνικές δεξιότητες και καλή γνώση των διαχειριστικών και οικονομικών διαδικασιών, με αποτέλεσμα η κατάσταση αυτή να δημιουργεί υψηλή συγκέντρωση σε οικονομικά συγκροτήματα και κορυφαίες περιφέρειες της Ε.Ε., περιορίζοντας, με αυτό τον τρόπο, τη δημιουργία θετικών συνεργειών στην ομάδα των περιφερειών και των κρατών-μελών, που προχωρούν προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά δεν έχουν επιτύχει το στόχο τους⁷⁶.

Αναφορικά με την εκπαίδευση, την κατάρτιση και τη δια βίου μάθηση, το ένα τέταρτο το συνόλου των μαθητών αντιμετωπίζει δυσκολίες σε επίπεδο ανάγνωσης και ένας στους επτά νέους εγκαταλείπει την εκπαίδευση και την κατάρτιση πολύ πρόωρα ενώ μόνο δύο ευρωπαϊκά πανεπιστήμια περιλαμβάνονται στον κατάλογο των είκοσι καλύτερων πανεπιστημίων του κόσμου. Ήδη από το έτος 2005 είχε επισημανθεί από το Συμβούλιο⁷⁷ και την Επιτροπή των Περιφερειών⁷⁸ η αναγκαιότητα ενίσχυσης των πανεπιστημίων, προκειμένου να εξασφαλισθεί η πλήρης συμβολή τους στη Στρατηγική της Λισαβόνας. Επικουρικά, η Ευρώπη υστερεί αναφορικά με το διαδίκτυο

⁷⁶ **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, Έκθεση σχετικά με την υλοποίηση των Συνεργειών των Διαθέσιμων Πόρων για την Έρευνα και την Καινοτομία στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το έβδομο πρόγραμμα πλαίσιο για την Έρευνα και Ανάπτυξη στις πόλεις και στις περιφέρειες, καθώς και στα κράτη-μέλη και την Ένωση, Λουξεμβούργο 2010. 7-8.

⁷⁷ **Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, Ψήφισμα του Συμβουλίου και των Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνερχομένων στα πλαίσια του Συμβουλίου για την κινητοποίηση του πνευματικού δυναμικού της Ευρώπης: ενδυνάμωση των πανεπιστημίων ώστε να εξασφαλισθεί η πλήρης συμβολή τους στη Στρατηγική της Λισαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 2005.

⁷⁸ **Επιτροπή των Περιφερειών**, Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα την Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κινητοποίηση του πνευματικού δυναμικού της Ευρώπης: Ενδυνάμωση των Πανεπιστημίων ώστε να εξασφαλισθεί η πλήρης συμβολή τους στη Στρατηγική της Λισαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης, Βρυξέλλες, 2006.

υψηλής ταχύτητας, γεγονός που επηρεάζει την ικανότητα της να καινοτομεί, ακόμη και στις αγροτικές περιοχές. Το ίδιο ισχύει και για την διάδοση των γνώσεων και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών⁷⁹.

A.2. Διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη (πράσινη και ανταγωνιστική οικονομία)

Η διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη συνίσταται στην οικοδόμηση μιας οικονομίας βιώσιμης και ανταγωνιστικής, στην οποία οι πόροι χρησιμοποιούνται αποδοτικά, αξιοποιείται ο ρόλος της Ευρώπης για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, συμπεριλαμβανομένων των πράσινων τεχνολογιών, και ενισχύονται τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των επιχειρήσεών της. Μια τέτοια προσέγγιση θα βοηθήσει την Ευρώπη να ευημερήσει σ' ένα περιβάλλον χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και περιορισμένων πόρων εμποδίζοντας, παράλληλα, την περιβαλλοντική υποβάθμιση και την μη αειφόρο χρήση των πόρων. Βάσει του ανωτέρω πλαισίου, θα ενισχυθεί η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Σε επίπεδο ανταγωνιστικότητας, η ευημερία της Ένωσης επιτεύχθηκε μέσω του εμπορίου, των εξαγωγών σε όλον τον κόσμο, των εισαγωγών συντελεστών παραγωγής και τελικών προϊόντων. Η αύξηση της παραγωγικότητας θα συνδράμει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας⁸⁰ της Ευρώπης έναντι των κυριότερων εμπορικών της εταίρων. Αναφορικά με την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, η επίτευξη των στόχων της Ε.Ε. σε επίπεδο κλίματος συνεπάγεται ταχύτερη μείωση των εκπομπών, κατά την επόμενη δεκαετία και πλήρη αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, όπως η δέσμευση του διοξειδίου του άνθρακα και οι δυνατότητες απομόνωσής του. Η βελτίωση της αποδοτικής χρησιμοποίησης των πόρων θα συμβάλλει,

⁷⁹ **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, «Ευρώπη 2020 ό.π.. 14-15.

⁸⁰ Η Ε.Ε. διέθετε προβάδισμα στις πράσινες λύσεις αλλά στον τομέα αυτό δέχεται ισχυρή πίεση από την Κίνα και τη Βόρεια Κορέα. Μέσω της διασφάλισης της αποδοτικής χρησιμοποίησης των πόρων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, θα εξαλειφθούν τα προβλήματα στις υποδομές των βασικών δικτύων και θα ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας της Ένωσης. Βλ. **European Commission**, Knowledge for Growth: Prospects for Science, Technology and Innovation, ό.π. 62-65.

καταρχήν, στον περιορισμό των εκπομπών, στην εξοικονόμηση χρημάτων και στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης⁸¹.

Εν κατακλείδι, αν επιτευχθούν οι στόχοι για καθαρή και αποδοτική ενέργεια, θα εξοικονομηθούν, μέχρι το 2020, 60 δις ευρώ από εισαγωγές πετρελαίου και φυσικού αερίου. Η επίτευξη του στόχου για 20% ανανεώσιμες πηγές ενέργειας μπορεί να συμβάλλει στη δημιουργία περισσότερων από 600.000 θέσεων εργασίας στην Ε.Ε.. Εάν προστεθεί και ο στόχος, που προβλέπει ενεργειακή αποδοτικότητα 20%, πρόκειται για περισσότερες από 1.000.000 νέες θέσεις απασχόλησης⁸².

A.3. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς (απασχόληση)

Η πρωτοβουλία αυτή επιδιώκει να συμβάλλει στην καταπολέμηση της φτώχειας, στον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας προς επίτευξη μιας συνεκτικής κοινωνίας. Τα οφέλη από την οικονομική ανάπτυξη θα πρέπει να διαδοθούν σε όλες τις περιφέρειες της Ένωσης, ακόμη και στις πιο απομακρυσμένες, ενισχύοντας την εδαφική συνοχή. Πρόκειται για εξασφάλιση πρόσβασης και ευκαιριών για όλους καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής. Η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού εμπίπτει στις αρμοδιότητες των κρατών-μελών, ωστόσο, η Ένωση μπορεί να διαδραματίσει καίριο ρόλο, χορηγώντας χρηματοδοτήσεις, προωθώντας καινοτομίες στην κοινωνική πολιτική, βελτιώνοντας τη χρήση των κονδυλίων της και την πρόσβαση στην απασχόληση και στην κοινωνική ασφάλιση.

Η Ευρώπη πρέπει να αξιοποιήσει πλήρως το εργατικό της δυναμικό, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της γήρανσης του πληθυσμού και της αύξησης του παγκόσμιου ανταγωνισμού. Οι πολιτικές προώθησης της ισότητας των φύλων θ' αυξήσουν τη συμμετοχή του εργατικού δυναμικού και θα ενισχύσουν, παράλληλα, την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Η σημασία της ανάπτυξης δεξιοτήτων και ικανοτήτων είχε τονιστεί από το έτος 2005, στα συμπεράσματα του Συμβουλίου⁸³. Σε επίπεδο καταπολέμησης

⁸¹ *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, «Ευρώπη 2020 ό.π.. 17.

⁸² *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, «Ευρώπη 2020 ό.π.. 18.

⁸³ *Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, συνεληθόντων στο πλαίσιο του

φτώχιας, πριν ξεσπάσει η κρίση ογδόντα εκατομμύρια πολίτες αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο της φτώχιας, εκ των οποίων δεκαεννέα εκατομμύρια είναι παιδιά ενώ το 8% των εργαζομένων δεν έχει τα απαιτούμενα έσοδα, ώστε να υπερβεί το όριο της φτώχιας⁸⁴.

B. Η αναγκαιότητα της Πολιτικής Συνοχής σε όλους τους τομείς

Η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή βρίσκονται στο επίκεντρο της Στρατηγικής για την Ευρώπη 2020, προκειμένου να διασφαλισθεί η κινητοποίηση όλων των παραγόντων και ενεργειών, για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της στρατηγικής. Η πολιτική Συνοχής, επί τη βάση διασφάλισης της συνέπειας με τα εθνικά προγράμματα, εστίασης στις τιθέμενες προτεραιότητες, στήριξης των δράσεων προτεραιότητας των Συμβουλίων και προώθησης των εταιρικών σχέσεων⁸⁵ σε συνδυασμό με τα διαρθρωτικά ταμεία αποτελούν τους κύριους παράγοντες υλοποίησης, για την επίτευξη των στόχων της έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης στα κράτη-μέλη και στις περιφέρειες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁸⁶ παρατηρεί ότι, σε σχέση με την κατανομή των κονδυλίων για τα προγράμματα των ετών 2007-2013, έχουν δεσμευθεί περίπου 228 δις ευρώ, για τις προτεραιότητες της Λισαβόνας, υπογραμμίζοντας ότι η συνολική χρηματοδότηση ξεπέρασε τα προτεινόμενα ποσοστά και ότι τα κονδύλια ποικίλλουν μεταξύ των κρατών-μελών και μεταξύ των επιμέρους στόχων. Επίσης, τονίζει ότι δεν υπάρχει ενιαία πολιτική που να είναι σε θέση να καλύψει τις ανάγκες όλων των περιοχών και ότι κάθε τέτοια προσπάθεια θα

Συμβουλίου, σχετικά με το ρόλο της ανάπτυξης δεξιοτήτων και ικανοτήτων για την προώθηση των στόχων της Λισαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες 2005.

⁸⁴ **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, «Ευρώπη 2020 ό.π.. 22.

⁸⁵ Πρβλ. **Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**, Τα κράτη-μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την Απασχόληση μέσω της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ, 2007-2013, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες 2007.

⁸⁶ **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, Έκθεση σχετικά με τη συμβολή της Πολιτικής Συνοχής στην επίτευξη των στόχων της Λισαβόνας και της ΕΕ 2020, Λουξεμβούργο 2010. 5-6, όπου αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι η αρχική στρατηγική της Λισαβόνας, που βασιζόταν, αποκλειστικά, στην ΑΜΣ, δεν ήταν διαρθρωτικά επαρκής για την επίτευξη των στόχων της και ότι τα ουσιαστικά αποτελέσματα επιτεύχθηκαν μόνο όταν συνδέθηκε με την πολιτική συνοχής. Αυτό το σφάλμα αυτό θα πρέπει να αποφευχθεί στη στρατηγική ΕΕ 2020.

είχε ως αποτέλεσμα την έλλειψη αφομοίωσης οποιασδήποτε στρατηγικής μεγέθυνσης και θα κατέληγε στην κακή εφαρμογή της.

Εν κατακλείδι, από την πλευρά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επισημαίνεται ότι ήδη από την περίοδο 2000-2006, παρά την απουσία μηχανισμού εξειδίκευσης, η σύνδεση μεταξύ των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής και της στρατηγικής της Λισαβόνας ήταν σημαντική, καθόσον επενδύθηκαν 10,2 δις ευρώ στην έρευνα και στην καινοτομία.

Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της Ε.Ε. αντανακλά τις μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές προτεραιότητες και επικαιροποιεί το πλαίσιο για τα διάφορα μέσα χρηματοδότησης, όπως τα διαρθρωτικά ταμεία, τα ταμεία γεωργικής και αγροτικής ανάπτυξης, το πρόγραμμα-πλαίσιο για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία, ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της Ευρώπης 2020 και να διασφαλισθεί η μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα και προστιθέμενη αξία για την Ε.Ε.. Προς επίτευξη των ανωτέρω είναι σημαντικός ο σχεδιασμός και νέων χρηματοδοτικών μέσων, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) και τον ιδιωτικό τομέα, που θα καλύψουν, στοχευμένα, τις ανάγκες των επιχειρήσεων⁸⁷.

Γ. Οι διαστάσεις της πολιτικής Συνοχής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης

Η προσαρμογή της πολιτικής Συνοχής, στις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες δεν διαφοροποιεί το περιεχόμενό της, βάσει του οικείου τίτλου της Συνθήκης. Οι διαστάσεις της πολιτικής Συνοχής ενισχύουν το βαθμό αποτελεσματικότητας της, προάγοντας, παράλληλα, τη διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η κοινωνική της διάσταση χρηματοδοτείται, κατά κύριο λόγο, από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Οι χρηματοδοτήσεις αποσκοπούν, πρωτίστως, στην προώθηση της απασχόλησης και της κινητικότητας των εργαζομένων, στις επενδύσεις, στην εκπαίδευση, στη δια βίου μάθηση, στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης, στην καταπολέμηση της φτώχειας και

⁸⁷ ***Ευρωπαϊκή Επιτροπή***, «Ευρώπη 2020 ό.π.. 28.

στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Το ΕΚΤ στηρίζει τις πολιτικές των κρατών-μελών, που στοχεύουν στην επίτευξη πλήρους απασχόλησης, στη βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στο χώρο εργασίας καθώς και στη μείωση των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών ανισοτήτων σε επίπεδο απασχόλησης⁸⁸. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι, κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020, το ΕΚΤ επικεντρώνεται στην προώθηση της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης, στη στήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων, στις επενδύσεις στην εκπαίδευση, στις δεξιότητες, στη διά βίου μάθηση και στην ενίσχυση της θεσμικής επάρκειας. Οι παρεμβάσεις του ΕΚΤ αφορούν σε όλες τις περιφέρειες της Ε.Ε. και για το διάστημα 2014-2020 έχουν δεσμευθεί πάνω από 80 δις ευρώ, για επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο στα κράτη-μέλη και ένα πρόσθετο ποσό ύψους τουλάχιστον 3,2 δις. ευρώ, για την πρωτοβουλία «Απασχόληση των Νέων»⁸⁹.

Η διάσταση της εδαφικής Συνοχής συνίσταται στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των γειτονικών χωρικών μονάδων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται, συλλογικά, οι κοινές προκλήσεις. Οι επιλέξιμες δράσεις εξυπηρετούν την στρατηγική «Ευρώπη 2020». Το Ταμείο Συνοχής αποτελεί απότοκο της πολιτικής διαπραγματεύσεως εν όψει ΟΝΕ στο Μάαστριχτ, κατά το έτος 1991, με σκοπό την ενίσχυση των τότε φτωχότερων ευρωπαϊκών κρατών (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία), σε αναπτυξιακά σχέδια μεταφορών, δικτύων και περιβάλλοντος. Χρηματοδοτεί τα κράτη-μέλη, των οποίων το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα (ΑΕΕ) ανά κάτοικο είναι μικρότερο από το 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Οι θεματικές προτεραιότητες του εν λόγω Ταμείου αφορούν σε διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, ιδίως έργα προτεραιότητας ευρωπαϊκών ενδιαφερόντων⁹⁰ και σε έργα περιβαλλοντικού χαρακτήρα, που συνδέονται με την ενέργεια ή τις μεταφορές, όπως, ενδεικτικά, δράσεις χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, ανάπτυξης σιδηροδρομικών μεταφορών, στήριξης των συνδυασμένων μεταφορών και

⁸⁸ Βλ. **Σκιαδά Δ.**, Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο: Ένα Διαρθρωτικό Εργαλείο, Κοινωνικές Εξελίξεις στη Σύγχρονη Ελλάδα, εκδ. Σάκκουλα, 2006. 70.

⁸⁹ Τα στοιχεία που παρατέθηκαν για το Ε.Κ.Τ. αντλήθηκαν από την επίσημη ιστοσελίδα του <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=el>

⁹⁰ Βλ. σχετικά για τη δράση *Συνδέοντας την Ευρώπη στον διαδικτυακό τόπο* https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/project-funding/cef_en

ενίσχυσης των δημοσίων μεταφορικών μέσων. Κατά την περίοδο 2014-2020, το Ταμείο Συνοχής⁹¹, δυνάμει του βασικού κανονισμού λειτουργίας του⁹², αποσκοπεί στην υιοθέτηση περιβαλλοντικής ευαισθησίας, στα έργα που συγχρηματοδοτεί. Ειδικότερα, στηρίζει επενδυτικές προτεραιότητες, που συνδέονται με τη στήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς, την προαγωγή της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων, την προαγωγή των βιώσιμων μεταφορών και την εξάλειψη των σημείων συμφόρησης στις υποδομές των βασικών δικτύων, τη διατήρηση και την προστασία του περιβάλλοντος και την προαγωγή της αποδοτικής χρήσης των πόρων ⁹³.

Η διάσταση της οικονομικής Συνοχής στις ευρωπαϊκές περιφέρειες χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης⁹⁴ (ΕΤΠΑ), στο πλαίσιο των προαναφερθεισών προτεραιοτήτων ανάλογα με την κατηγορία⁹⁵, στην οποία εντάσσεται η εκάστοτε περιφέρεια. Το ΕΤΠΑ ιδρύθηκε, κατά το έτος 1975 και αποτέλεσε από το έτος 1988 τον κύριο μηχανισμό χρηματοδότησης όλων των προγραμματικών περιόδων μέχρι και σήμερα. Στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο, το ΕΤΠΑ υπολογίζεται ότι θα διαθέσει περίπου 185,3 δις ευρώ μέσω του στόχου της σύγκλισης, χρηματοδοτώντας δράσεις, που σχετίζονται με τις παραγωγικές επενδύσεις, επενδύσεις σε υποδομές κοινωνικές, υγείας, εκπαίδευσης, επενδύσεις σε υποδομές ενέργειας, περιβάλλοντος, αλλαγής του κλίματος, μεταφορών και τεχνολογίας.

⁹¹ Τα στοιχεία που παρατέθηκαν για το Ταμείο Συνοχής αντλήθηκαν από την επίσημη ιστοσελίδα του http://ec.europa.eu/regional_policy/el/funding/cohesion-fund/

⁹² Για τον Κανονισμό 1300/2013, που κατήγγησε τον Καν. 1084/2006 και συνιστά τον βασικό Κανονισμό λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300>

⁹³ Για την περίοδο 2014-2020, το Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτεί έργα σε Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρο, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σλοβενία και προβλέπεται να διαθέσει το ποσό των 66 δις ευρώ για τις δραστηριότητές του.

⁹⁴ Τα στοιχεία που παρατέθηκαν για το Ε.Τ.Π.Α. αντλήθηκαν από την επίσημη ιστοσελίδα του http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/el/funding/erdf/

⁹⁵ Βλ. αναλυτικά για τη διάκριση των περιφερειών (ανεπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες μετάβασης, λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες) και την κατανομή των πόρων του ΕΤΠΑ, στον διαδικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/el/funding/erdf/

Εκτός από τις τρεις προαναφερόμενες διαστάσεις, η έννοια της Συνοχής εμπεριέχει και μια άρρητη ηθική διάσταση, η οποία αποτυπώθηκε, κατά τις προηγούμενες περιόδους και συνίσταται στην αναδιανομή πόρων υπέρ των ασθενέστερων ομάδων πληθυσμών και των περιφερειών της⁹⁶.

Δ. Η συμβολή της πολιτικής Συνοχής στην αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης στην Ε.Ε

Η οικονομική ύφεση, που εκδηλώθηκε κατά το έτος 2008, ανέδειξε την ανάγκη ενός καλύτερου συντονισμού στην Ε.Ε., με στόχο την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης, στο πλαίσιο αντιμετώπισης της υπάρχουσας κατάστασης. Επιπρόσθετα, η δημοσιονομική και οικονομική κρίση κατέδειξε την αλληλεπίδραση των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών ανισορροπιών, που δεν περιορίζεται σε επίπεδο εθνικών οικονομιών αλλά εκτείνεται και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Ε.Ε. ενεργώντας, έγκαιρα και με οργανωμένο τρόπο, προσπάθησε ν' αναδιαρθρώσει τη δημοσιονομική αρχιτεκτονική της, προκειμένου να χρησιμοποιήσει την Πολιτική Συνοχής ως ένα δημοσιονομικό μέσο για την αντιμετώπιση των ακραίων συνθηκών, που προκλήθηκαν, στο πλαίσιο της κρίσης⁹⁷. Για την αντιμετώπιση της κρίσης, τα θεσμικά όργανα υιοθέτησαν μία προσέγγιση περισσότερο βασισμένη στα αποτελέσματα παρά στη διαδικασία. Αξίζει να επισημανθεί ότι η Επιτροπή αντέδρασε αμέσως, χωρίς μεγάλες καθυστερήσεις, που προκαλούνται από τα διαφορετικά επίπεδα διαβούλευσης και από τα πολλαπλά όργανα, που εμπλέκονται σε τέτοιες διαδικασίες⁹⁸.

Η πολιτική Συνοχής δεν είναι σε θέση να επηρεάσει την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης αλλά επηρεάζεται ευθυγραμμιζόμενη με την εξέλιξή της. Η επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας κατέστησε επιτακτική την

⁹⁶ Βλ. **Γιώτη-Παπαδάκη Ο.**, Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Η επιλογή υιοθέτησης στρατηγικών οικονομικού μετασχηματισμού ό.π. 10 όπου αναφέρεται επί του θέματος: «... Σήμερα η ύπαρξή της (ηθικής διάστασης) τείνει εάν όχι να αμφισβητείται, πάντως να υποτιμάται, και το γεγονός αυτό οφείλεται λιγότερο στις μεταβολές στο περιεχόμενο της ίδιας της πολιτικής, όσο στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης.»

⁹⁷ **Skiadas D.**, The new Budgetary Architecture of the EU in view of the Financial and Economic Crisis, Reflections on the Greek Sovereign Debt Crisis: The EU Institutional Framework, Economic Adjustment in an Extensive Shadow Economy, ed. Bitzenis A., Papadopoulos I., Vlachos V., Cambridge Scholars Publishing, 2013. 110.

⁹⁸ **Skiadas D.**, The new Budgetary Architecture of the EU in view of the Financial and Economic Crisis ό.π. 115.

αναγκαιότητα δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικών μεταβολών. Η στήριξη των επιλογών αυτών είναι αναγκαία μέσω των επιμέρους ευρωπαϊκών πολιτικών. Βάσει του ανωτέρω πλαισίου, υιοθετήθηκε η επιλογή του στενότερου συντονισμού των οικονομικών μεγεθών, που υπηρετείται μέσω της διαδικασίας του «ευρωπαϊκού εξαμήνου». Το «ευρωπαϊκό εξάμηνο⁹⁹» αποτυπώνει την ευθυγράμμιση της ευρωπαϊκής και των εθνικών οικονομικών πολιτικών, συνδυαστικά και σωρευτικά, με την στρατηγική «Ευρώπη 2020». Συνακόλουθα, και η πολιτική Συνοχής καλείται να συμβάλει στην επιτυχή εφαρμογή του ευρωπαϊκού εξαμήνου¹⁰⁰.

Το ευρωπαϊκό εξάμηνο συνιστά το πλαίσιο ευθυγράμμισης των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, του προϋπολογισμού τους και των προγραμμάτων διαρθρωτικών μεταβολών, βάσει του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η διαδικασία συντονισμού που προβλέπει το ευρωπαϊκό εξάμηνο αφορά, επίσης, στις περιφέρειες και στα αστικά κέντρα, καθόσον τόσο οι περιφέρειες όσο και πόλεις της Ένωσης επηρεάζονται από την παρούσα οικονομική ύφεση, κατά τρόπο διαφορετικό. Επιπρόσθετα, είναι σημαντικό, σε περιφερειακό και αστικό επίπεδο, να καθορίζονται οι προτεραιότητες, που θεωρούνται σημαντικές για την ενίσχυση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων τους και τον περιορισμό των υφισταμένων εμποδίων. Βάσει του ανωτέρω σκεπτικού, η Επιτροπή επιδιώκει τη μεγαλύτερη ενεργοποίηση των

⁹⁹ Για τη λειτουργία του ευρωπαϊκού εξαμήνου βλ. αναλυτικά <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/how-european-semester-works/>

¹⁰⁰ Το εξάμηνο ξεκινά με τη δημοσίευση της ετήσιας επισκόπησης της ανάπτυξης, που καθορίζει τις συστάσεις πολιτικής και τις στρατηγικές συμβουλές για τα κράτη-μέλη. Η συμβουλή αυτή χρησιμοποιείται, ακολούθως, από τα κράτη-μέλη, προκειμένου να καταρτίσουν τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης και τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων. Εν συνέχεια, τα έγγραφα αυτά καθίστανται αντικείμενο επεξεργασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία εκδίδει συγκεκριμένες συστάσεις για τα επιμέρους κράτη-μέλη. Τον Οκτώβριο του έτους 2015, η Επιτροπή αποφάσισε να εξορθολογήσει, έτι περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, προκειμένου να ενισχυθεί η απασχόληση και η σύγκλιση μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης των επιδόσεων και της επιδίωξης βέλτιστων πρακτικών αλλά και να προωθηθούν οι μεταρρυθμίσεις, μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων και της τεχνικής βοήθειας. Βλ. **European Commission**, On steps towards Completing Economic and Monetary Union, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the European Central Bank, Brussels, 21.10.2015, COM (2015) 600 final.

περιφερειακών και δημοτικών αρχών και την ενίσχυση της εταιρικής σχέσης, στο επίκεντρο υλοποίησης των δράσεων των διαρθρωτικών Ταμείων¹⁰¹.

Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα λειτουργικά προγράμματα υπηρετούν τη λογική των στοχευμένων εδαφικών παρεμβάσεων στηριζόμενα στις υφιστάμενες δυνατότητες και προκλήσεις. Βάσει της ανωτέρω αυστηρής ιεράρχησης προτεραιοτήτων, ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών αναδεικνύεται καίριος, λόγω της αμεσότητας γνώσης των αναγκών τους αλλά και των απαιτούμενων μέσων, για την προώθηση των προγραμμάτων. Επομένως, καθίσταται καίριας σημασίας η αναβάθμιση της συμμετοχής των περιφερειακών και δημοτικών αρχών προς επίτευξη της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας. Άλλωστε, η ουσιώδης συμβολή της πολιτικής Συνοχής στην επιζητούμενη ανάπτυξη αντανακλάται στην Στρατηγική Έκθεση της Επιτροπής, αναφορικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων 2007-2013¹⁰².

Ε. Κριτική προσέγγιση αναφορικά με τη συμβολή της Πολιτικής Συνοχής στην επίτευξη ολιστικής ευρωπαϊκής Συνοχής

Η πολιτική Συνοχής αποτελεί σημαντικό παράγοντα αντιμετώπισης της υφιστάμενης οικονομικής κρίσης και επιστροφής στην ανάπτυξη, υπηρετώντας με συνέπεια την κυρίαρχη στρατηγική «Ευρώπη 2020», η οποία αποσκοπεί στην πολυεπίπεδη ενίσχυση της συνολικής ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας. Η αρχιτεκτονική της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» συμπληρώνεται με τον περαιτέρω έλεγχο και την επιτήρηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, συνδέοντας την εν λόγω στρατηγική της Ένωσης με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης¹⁰³. Η νέα αυτή

¹⁰¹ ***Panorama inforegio***, Η εταιρική σχέση στην πολιτική συνοχής, Ενίσχυση της υλοποίησης αυτής της βασικής αρχής, 2012. 4-7 διαθέσιμο και στον διαδικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag42/mag42_el.pdf

¹⁰² ***Ευρωπαϊκή Επιτροπή***, Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Πολιτική για τη Συνοχή: Στρατηγική Έκθεση του 2013 για την υλοποίηση των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013, COM 210 final, 2013. 13

¹⁰³ Σύμφωνα με το ΣΣΑ, όταν υπάρχει ισχυρή αναπτυξιακή δυναμική για τα κράτη-μέλη, αυτά θα πρέπει να προσέχουν τις δαπάνες τους και να δημιουργούν αποθεματικά για περιόδους ύφεσης, ενώ όταν βρίσκονται σε περιόδους ύφεσης, να χαλαρώνουν την αυστηρότητα στις δαπάνες τους και να ανέχονται την ύπαρξη μικρού ελλείμματος. Βλ. αναλυτικά ***Σκιαδά Α.***, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης: Η Ευρωπαϊκή Επιλογή για την αντιμετώπιση της Δημοσιονομικής Κρίσης, Διοικητική Ενημέρωση, 2010. 31.

διακυβέρνηση θεμελιώνεται σε τρεις πυλώνες, που συνδέονται μεταξύ τους. Καταρχήν, με την μακροοικονομική επιτήρηση, η οποία στοχεύει στη διασφάλιση ενός σταθερού μακροοικονομικού περιβάλλοντος, ευνοϊκού για τη δημιουργία και την ανάπτυξη της απασχόλησης. Κατά δεύτερον, με το θεματικό συντονισμό, που συνδυάζει τους πρωταρχικούς στόχους με τις εμβληματικές πρωτοβουλίες της Ε.Ε. και διεξάγεται από τις τομεακές συνθέσεις του Συμβουλίου Υπουργών της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου και του Συμβουλίου Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων (EPSCO). Σωρευτικά, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η δημοσιονομική επιτήρηση, στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η οποία συμβάλει στην ενίσχυση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών¹⁰⁴.

Κατά την τελευταία δεκαετία, λόγω των αποκλίσεων στην οικονομική πορεία των κρατών-μελών, έγιναν ακόμη μεγαλύτερα τα υφιστάμενα χάσματα ανταγωνιστικότητας και οι μακροοικονομικές ανισορροπίες στο εσωτερικό της Ένωσης. Η αναγκαιότητα περιορισμού του συγκεκριμένου φαινομένου είχε ως απότοκο την πρόταση της Επιτροπής για το νέο μηχανισμό επιτήρησης, μέσω του οποίου θα παρακολουθούνται οι οικονομίες των κρατών-μελών, προκειμένου να εντοπίζονται οι μακροοικονομικές ανισορροπίες¹⁰⁵. Εφόσον, τα κράτη-μέλη υπερβαίνουν τα «όρια προειδοποίησης», η Επιτροπή θα προβαίνει στη διενέργεια διεξοδικών μελετών, προκειμένου να διαπιστώσει, κατά πόσο οι υφιστάμενες ανισορροπίες είναι επιβλαβείς και, αν κρίνεται αναγκαίο, θα διατυπώνει συστάσεις.

Οι στρατηγικές της έξυπνης εξειδίκευσης αποτελούν ορθολογιστικές επιλογές, οι οποίες, ωστόσο, δέχθηκαν σφοδρότατη κριτική¹⁰⁶, ένεκα του

¹⁰⁴ Βλ. **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, Η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ σε απλά λόγια, Ενημερωτικό Σημείωμα, Βρυξέλλες, 2014. **Φερόνα Α.**, Η κοινωνική διάσταση της «Ευρώπης 2020»-Ρητορική και Πραγματικότητα, Κοινωνική Πολιτική, τευχ. 1. 2013.

¹⁰⁵ Για τον ορισμό της ανισορροπίας βλ. άρ. 2 Καν. 1176/2011 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, όπου ορίζεται σχετικά: «...νοείται οποιαδήποτε τάση προκαλεί μακροοικονομικές εξελίξεις, που επηρεάζουν δυσμενώς, την εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας ενός κράτους-μέλους ή της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, ή της Ένωσης συνολικά».

¹⁰⁶ Ενδεικτικά, το Κοινοβούλιο επεσήμανε ότι η οικονομική διακυβέρνηση της Ένωσης θα οδηγήσει σε κοινωνική οπισθοδρόμηση, επιπλέον εξασθένηση της οικονομίας και αποσταθεροποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ακολουθώντας μια τόσο βαριά

φόβου αύξησης αντί περιορισμού των υφισταμένων ανισοτήτων. Η κριτική βασίσθηκε στο γεγονός ότι οι ανεπτυγμένες περιφέρειες έχουν μεγαλύτερη επιχειρηματικότητα, εξωστρέφεια και δικτύωση σε επίπεδο διεθνούς εμπορίου. Από την άλλη πλευρά, σημαντικό ποσοστό των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών εντοπίζεται στα κράτη μέλη που πλήττονται περισσότερο από την οικονομική κρίση, γεγονός που συνεπάγεται τον περιορισμό της επιχειρηματικότητας και την αύξηση των ποσοστών ανεργίας και μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού τους. Το ανωτέρω επιχείρημα ενισχύεται, περαιτέρω, από το γεγονός ότι δικαιούχοι χρηματοδοτήσεων στόχων συμβατών με την στρατηγική «Ευρώπη 2020» συνιστούν πλέον όλες οι ευρωπαϊκές περιφέρειες. Συνακόλουθα, καθίσταται δύσκολο εγχείρημα τόσο ο περιορισμός των υφισταμένων ανισοτήτων όσο και η αποτροπή επιδείνωσης τους¹⁰⁷.

Επομένως, εφόσον η πολιτική Συνοχής υπηρετεί την επίτευξη συνολικής ανταγωνιστικότητας, τότε η επίτευξη εσωτερικής συνεκτικότητας δεν αποτελεί κύριο ζητούμενο και συνακόλουθα, μόνον, παρεμπιπτόντως, μπορεί να προκύψει για μεμονωμένες περιφέρειες θετικό αποτέλεσμα σύγκλισης με τις ήδη ανεπτυγμένες περιφέρειες. Η δεδηλωμένη μεταστροφή της πολιτικής Συνοχής στην εξυπηρέτηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και στη στήριξη της αρχής της αποτελεσματικότητας ενδέχεται να πλήξει, ουσιαστικά, τα κράτη μέλη του ευρωπαϊκού νότου, περιορίζοντας την ενίσχυση των αναπτυξιακών προοπτικών τους.

δημοσιονομική λιτότητα είναι αδύνατον να δημιουργηθούν επαρκείς επενδύσεις, για το «πρασίνισμα» της οικονομίας, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, τη βελτίωση της εκπαίδευσης, την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, προκειμένου να επιτευχθούν οι προβλεπόμενοι στόχοι. Συνακόλουθα, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» θεμελιώνεται σε απατηλές προσδοκίες και κατά τη διαδικασία των ετήσιων αναθεωρήσεων των εθνικών προγραμμάτων μεταρρύθμισης δεν θα αξίζει η προσπάθεια αυτή. Βλ. εκτενή και εμπειριστατωμένη κριτική, **European Parliament**, Europe 2020 Strategy: How to make it work?, Press Release, Luxembourg 2010.

¹⁰⁷ Βλ. **Γιώτη-Παπαδάκη Ο.**, Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Η επιλογή υιοθέτησης στρατηγικών οικονομικού μετασχηματισμού ό.π. 17 όπου αναφέρει σχετικά: «Πρόκειται για μετατόπιση από το κριτήριο της ισότητας μεταξύ περιφερειών και πληθυσμιακών ομάδων προς το κριτήριο της αποτελεσματικότητας. ...και αν δεχτούμε τη μετατόπιση της βασικής στρατηγικής επιλογής, κατά τη χάραξη της Πολιτικής Συνοχής προς όφελος της ανταγωνιστικότητας, η επιλογή αυτή θα ήταν αποδεκτή, αν υπήρχε η βεβαιότητα ότι η Ένωση θα προχωρούσε σε μεταγενέστερο χρόνο, σε αναδιανομή του παραγόμενου πλούτου υπέρ των λιγότερο ευνοημένων περιφερειών και ομάδων πληθυσμού της, όπως ίσχυε κατά τον αρχικό σχεδιασμό της.»

III. Η επίδραση της Συνθήκης της Λισαβόνας στην Πολιτική Συνοχής

Η έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, τον Δεκέμβριο του έτους 2009, έθεσε τέλος σε μια δεκαετία συζητήσεων αναφορικά με τη μεταρρύθμιση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰⁸ και συνέβαλλε, ουσιαστικά, στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της λειτουργίας της Ένωσης. Ειδικότερα, όρισε, για πρώτη φορά, τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης, τα οποία στηρίζονται σε τρεις αρχές: την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας και κάλεσε τους πολίτες να συμμετέχουν στις πολιτικές της Ένωσης, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας των πολιτών¹⁰⁹.

Διατηρώντας τη βάση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε., η Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως ενός από τα δύο σκέλη της νομοθετικής και δημοσιονομικής αρχής. Ορισμένες εκ των διατάξεων της Συνθήκης επηρέασαν, σημαντικά, τις δραστηριότητες της Επιτροπής Περιφερειακής Πολιτικής, τις νομοθετικές διαδικασίες, το πεδίο εφαρμογής και το σύστημα διακυβέρνησης της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής στον τομέα της Συνοχής. Η Συνθήκη της Λισαβόνας οριοθέτησε, εκ νέου, την περιφερειακή προοπτική της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, στο πλαίσιο των διαφορετικών σταδίων της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

A. Συνήθης νομοθετική Διαδικασία και κατ' εξουσιοδότηση πράξεις

A.1. Μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η σημαντική παρουσία του Κοινοβουλίου, κατά τη δικαιοπαραγωγική διαδικασία στην Ένωση, αποτέλεσε απότοκο συνεχών αναθεωρήσεων των Συνθηκών. Στην αρχική μορφή των ιδρυτικών κειμένων η μόνη δυνατότητα συμμετοχής του υφίστατο στη «διαδικασία διαβούλευσης», η οποία προέβλεπε την υποβολή της γνώμης του οργάνου, πριν από την έκδοση της

¹⁰⁸ Βλ. **Μούση Ν.**, Η Συνθήκη της Λισαβόνας: το Ευρωσύνταγμα χωρίς τον τίτλο, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, 2008. 120.

¹⁰⁹ **Μούσης Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., 25.

κοινοτικής πράξης. Η γνώμη δεν είχε δεσμευτικό χαρακτήρα, μέχρι και το έτος 1981, κατά το οποίο το ΔΕΚ της προσέδωσε υποχρεωτικό χαρακτήρα¹¹⁰.

Η προσπάθεια ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των Κοινοτήτων οδήγησε το έτος 1986, στο πλαίσιο της ΕΕΠ, στην προσθήκη μιας νέας διαδικασίας στο κείμενο της τότε ΣυνθΕΟΚ, η οποία ονομάστηκε «διαδικασία συνεργασίας» (άρ. 252 ΣΕΚ). Βάσει της προλεχθείσας διαδικασίας, οι θέσεις του Κοινοβουλίου απέκτησαν μεγαλύτερη βαρύτητα, δεδομένου του γεγονότος ότι πλέον υφίστατο η δυνατότητα απόρριψης, σε περίπτωση διαφωνίας με την υπό εκπόνηση πράξη. Ωστόσο, εάν το Συμβούλιο, από την πλευρά του, αποφάσιζε να εμμείνει στις θέσεις του, η πράξη εκδιδόταν μόνο κατόπιν ομοφωνίας¹¹¹.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προστέθηκε μία διαδικασία δυναμικότερης εμπλοκής του Κοινοβουλίου στη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων, η διαδικασία της συναπόφασης (άρ. 251 ΣΕΚ). Η ανωτέρω διαδικασία προέβλεπε την ευρύτερη δυνατή ανάμειξη του Κοινοβουλίου και χαρακτηριζόταν από ιδιαίτερη πολυπλοκότητα. Βασικό της γνώρισμα ήταν οι διαδοχικές «αναγνώσεις», δηλαδή οι ενασχολήσεις του Κοινοβουλίου με τα προτεινόμενα σχέδια¹¹². Η διαδικασία της συναπόφασης ήταν η μόνη που

¹¹⁰ **ΔΕΚ, 29.10.1980, Roquettes Frères**, 138/79, Συλλ 1980.313. Η διαδικασία της διαβούλευσης με το ΕυρΚοινβ εφαρμόστηκε από τα κοινοτικά όργανα, συστηματικά, ακόμη και χωρίς να προβλέπεται από τη Συνθήκη (προαιρετική διαβούλευση), μόνο που στις περιπτώσεις αυτές η έκδοση της πράξης, χωρίς να υποβληθεί η γνώμη του ΕυρΚοινβ, δεν οδηγούσε σε ελάττωμα της.

¹¹¹ Με τη συνεχή αύξηση του αριθμού των κρατών μελών, το ενδεχόμενο επίτευξης ομοφωνίας περιοριζόταν ουσιαστικά. Συνακόλουθα, Συμβούλιο είχε κάθε λόγο να αποδέχεται τις τροποποιήσεις, που προερχόταν από το Κοινοβούλιο, προκειμένου να διασωθεί η σχεδιαζόμενη πράξη. Η διαδικασία συνεργασίας αποτέλεσε σημαντικό βήμα ενδυνάμωσης του ΕυρΚοινβ, που παραμερίστηκε, ουσιαστικά, από τη νεότερη διαδικασία της συναπόφασης. Βλ. επί του θέματος **Χρυσομάλλη Μ.**, Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σε Στεφάνου Κ./Τσινιτσιζέλη Α./Φατούρου/Χριστοδουλίδη Θ., Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τ. Α', έκδ. 3^η, 2009. 563επ..

¹¹² Η διαδικασία συναπόφασης διακρινόταν σε πέντε στάδια, εκ των οποίων το πρώτο ξεκινούσε με πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το ΕυρΚοινβ. Κατά το δεύτερο στάδιο, το Κοινοβούλιο διατύπωνε τη γνώμη του («πρώτη ανάγνωση»). Το Συμβούλιο μπορούσε να εκδώσει την πράξη, μόνο εφόσον συμφωνούσε με όσα πρότεινε το ΕυρΚοινβ. Αν διαφωνούσε, διατύπωνε μια «κοινή θέση». Κατά το τρίτο στάδιο, το ΕυρΚοινβ εξέταζε («δεύτερη ανάγνωση») την κοινή θέση του Συμβουλίου. Εφόσον συμφωνούσε, τότε η πράξη θεωρείτο ότι εκδίδεται. Αν απέρριπτε την κοινή θέση, η πράξη απορριπτόταν. Αν υπέβαλλε προτάσεις για αλλαγές, το σχέδιο επέλτρεφε στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, η οποία υπέβαλλε τη δική της γνώμη. Στο τέταρτο στάδιο, αν το Συμβούλιο συμφωνούσε με τις

κατέληγε σε έκδοση κοινοτικής πράξης από τα δύο όργανα, συγχρόνως, άρα η μόνη που επέτρεπε στο Κοινοβούλιο να συμπράττει, αποφασιστικά, κατά την έκδοση κανονιστικών δεσμευτικών πράξεων. Παρά ταύτα, το Κοινοβούλιο αυτοτελώς εξακολουθούσε να μη διαθέτει σχετική εξουσία.

Οι τρεις διαδικασίες που οδηγούσαν στην έκδοση των δεσμευτικών πράξεων του κοινοτικού δικαίου, κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων, συνυπήρχαν μέχρι τον Δεκέμβριο του 2009, μη έχοντας υποκατασταθεί η μία από την άλλη. Ωστόσο, με κάθε αναθεώρηση των Συνθηκών λάμβανε χώρα διεύρυνση των περιπτώσεων εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης, έναντι των άλλων δύο, για λόγους που θεμελιωνόταν στην καλύτερη δυνατή δημοκρατική νομιμοποίηση των κοινοτικών διαδικασιών.

Εν κατακλείδι, θα πρέπει να επισημανθεί η δυνατότητα του Κοινοβουλίου να αναχαιτίζει πλήρως τη λήψη αποφάσεων στην Ένωση, χωρίς να μπορεί να μεταβάλλει το περιεχόμενό τους, στο πλαίσιο του δικαιώματος αρνησικυρίας (veto). Εδώ γινόταν λόγος για «τη διαδικασία της σύμφωνης γνώμης» η οποία αφορούσε εξαιρετικές περιπτώσεις και θέματα ξεχωριστής σημασίας¹¹³.

A.2. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Από τον Δεκέμβριο του έτους 2009 δημιουργήθηκε μία νέα πραγματικότητα, αναφορικά με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία. Βασικό χαρακτηριστικό της εν λόγω πραγματικότητας αποτέλεσε το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο αναδείχθηκε, από κοινού, με το Συμβούλιο, σε νομοθέτη της Ένωσης (άρ. 14 Ι ΣΛΕΕ).

προτεινόμενες αλλαγές του Κοινοβουλίου εξέδιδε την πράξη. Αν η Επιτροπή διατύπωνε με τη σειρά της αρνητική γνώμη, επί των αλλαγών του Κοινοβουλίου, η πράξη έπρεπε να συγκεντρώσει ομοφωνία στο Συμβούλιο, προκειμένου να εκδοθεί. Τέλος, αν το Συμβούλιο διαφωνούσε με τις προτεινόμενες αλλαγές του Κοινοβουλίου, συγκαλείτο η «Επιτροπή Συνδιαλλαγής», η οποία αποτελούσε χαρακτηριστικό, αποκλειστικώς, στη συγκεκριμένη διαδικασία και απαρτιζόταν από τα μέλη του Συμβουλίου και ισάριθμους αντιπροσώπους του Κοινοβουλίου, έχοντας ως στόχευση την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου. Το σχέδιο αυτό, αν προέκυπτε εγκρινόταν μέσα σε χρονικό διάστημα έξι εβδομάδων, τόσο από το Συμβούλιο όσο και από το Κοινοβούλιο και υπογραφόταν από τους προέδρους και των δύο οργάνων. Εάν δεν προέκυπτε κοινό σχέδιο ή εάν η έγκρισή του δεν γινόταν, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας από ένα εκ των δύο οργάνων, η όλη διαδικασία οδηγούνταν σε ναυάγιο (άρ. 25 IV, V και VI ΣΕΚ).

¹¹³ Επί παραδείγματι στην περίπτωση ένταξης νέου κράτους μέλους στην Ένωση (άρ. 49ΣΕΕ).

Ειδικότερα, οι διαδικασίες διαβούλευσης, συνεργασίας και συναπόφασης, που αναφέρθηκαν ανωτέρω, τυπικά, καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από ένα σύστημα, που διακρίνει τις ενωσιακές πράξεις σε νομοθετικές και μη νομοθετικές. Οι νομοθετικές πράξεις προέρχονται είτε από τη «συνήθη νομοθετική διαδικασία» (άρ. 294ΣΛΕΕ) είτε από μία από τις «ειδικές νομοθετικές διαδικασίες». Δυνάμει αμφοτέρων των διαδικασιών, εκδίδονται πράξεις είτε από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, είτε αυτοτελώς από ένα από τα δύο όργανα. Η διαμόρφωση και η εξέλιξη της συνήθους και των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών επηρεάστηκε τόσο από τη διαδικασία της συναπόφασης όσο και από τη διαδικασία διαβούλευσης ή σύμφωνης γνώμης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας μετέτρεψε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ισότιμο νομοθέτη με το Συμβούλιο, αναφορικά με τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Το άρθρο 177 ΣΛΕΕ¹¹⁴ προέβλεψε τη γενική εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (συναπόφαση), αντικαθιστώντας τη διαδικασία της σύμφωνης γνώμης που ίσχυε προηγουμένως. Το ανωτέρω είχε ως απότοκο τη σημαντική αύξηση της αρμοδιότητας της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης, καθόσον δόθηκε η δυνατότητα στα μέλη της να καταθέτουν τροπολογίες σε όλες τις προτάσεις της Επιτροπής ή/και τις κοινές θέσεις του Συμβουλίου¹¹⁵. Το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή κατέχουν ισότιμη θέση με το Συμβούλιο σε όλα τα στάδια του νομοθετικού έργου, από την προετοιμασία και τις διαπραγματεύσεις έως τον αναγκαίο συμβιβασμό επί της νομοθεσίας. Η αλλαγή της νομοθετικής διαδικασίας διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στη θέσπιση των οικείων Κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας. Βάσει του ανωτέρω πλαισίου,

¹¹⁴ «... 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 διασφαλισθεί 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.»

¹¹⁵ Η συνήθης νομοθετική διαδικασία θεσπίζεται στο άρθρο 294 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 251 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (9ΣΕΚ).

ο νομοθετικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και το σύνολο των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής, στον τομέα της Συνοχής, καταστάθηκαν πιο διάφανοι και δημοκρατικοί.

Μέχρι τη θέσπιση της Συνθήκης, οι κανονισμοί εφαρμογής, που αφορούσαν στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και στους άλλους μηχανισμούς της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής στον τομέα της συνοχής έπρεπε να εγκριθούν, κατόπιν συναπόφασης του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (άρ. 178 ΣΛΕΕ). Με τη θέσπιση της Συνθήκης της Λισαβόνας, η συναπόφαση μετονομάζεται αλλά, κατά τα λοιπά, η διαδικασία δεν μεταβάλλεται σημαντικά. Παράλληλα, ενισχύεται η θεσμική θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στο πλαίσιο της νέας συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, το Κοινοβούλιο, όπως και το Συμβούλιο, εγκρίνει σε πρώτη και δεύτερη ανάγνωση μια «θέση» και όχι απλώς μια «γνώμη» όπως προηγουμένως. Επιπρόσθετα, βάση για τις διαπραγματεύσεις στη συνδιαλλαγή αποτελούν, στο πλαίσιο της Συνθήκης, οι αντίστοιχες θέσεις του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σε δεύτερη ανάγνωση και όχι πλέον η κοινή θέση του Συμβουλίου και οι τροπολογίες της δεύτερης ανάγνωσης του Κοινοβουλίου.

Εν κατακλείδι, η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε ένα νέο σύστημα συγκριτικά με τις πρώην διαδικασίες επιτροπολογίας, οι οποίες αντικαταστάθηκαν από «κατ' εξουσιοδότηση πράξεις» και «εκτελεστικές πράξεις», που ορίζονται στα άρθρα 290-291 ΣΛΛΕ. Στην πρώτη περίπτωση, ο νομοθέτης μπορεί να αναθέσει στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος, που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης ενώ στη δεύτερη περίπτωση, ο ρόλος της Επιτροπής λαμβάνει εκτελεστικό χαρακτήρα, καθόσον δικαιούται να εγκρίνει εκτελεστικές πράξεις, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση. Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις παρέχουν στον νομοθέτη το δικαίωμα να ανακαλέσει την εξουσιοδότηση ή να

εκφράσει αντιρρήσεις για την κατ' εξουσιοδότηση πράξη, δύο πολύ σημαντικά εργαλεία νομοθετικού ελέγχου για το Κοινοβούλιο¹¹⁶.

B. Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας στις πολιτικές στον τομέα της Συνοχής, παράλληλα με την αλλαγή στις νομοθετικές διαδικασίες, συνέβαλλε στην ενίσχυση της αρμοδιότητας της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης, αφού η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνώρισε, ρητά, την «εδαφική συνοχή» ως γενικό πολιτικό στόχο, πέραν της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Η προαγωγή της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης συνιστά έκφανση αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών και συγκαταλέγεται στους στόχους της Ένωσης. Το Δικαστήριο δέχθηκε, σχετικά, ότι η πρόβλεψη του στόχου της ενίσχυσης της Συνοχής στις Συνθήκες (πρώην άρ. 2 και 3 ΣΕΕ) δεν δύναται, αυτοτελώς, ν' αποτελέσει κριτήριο για τη νομιμότητα ή μη συγκεκριμένων μέτρων εν είδει γενικής αρχής, αλλά λειτουργεί προγραμματικά, έτσι ώστε η υλοποίηση της συνοχής να είναι το απότοκο των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης και των κρατών-μελών¹¹⁷.

B.1. Η συνοχή ως αναπτυξιακός πυλώνας των περιφερειών της Ένωσης

Το άρθρο 174 εδ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει, με γενικό τρόπο, το σκοπό της πολιτικής της Ένωσης για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή των περιφερειών της. Ο σκοπός της εν λόγω πολιτικής συνίσταται στην αρμονική ανάπτυξη του συνόλου των εδαφικών περιφερειών της Ένωσης¹¹⁸. Μέσω της μείωσης των οικονομικών, κοινωνικών και εδαφικών ανισοτήτων, που εξακολουθούν να υφίστανται μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών, η πολιτική συνοχής αποσκοπεί στην προστασία της ενιαίας αγοράς, της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας

¹¹⁶ Οι λεπτομέρειες του τρόπου πρακτικής εφαρμογής των νέων διατάξεων αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Το άρθρο 290 ΣΛΕΕ για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις προέβλεπε την έγκριση κανονισμού, βάσει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

¹¹⁷ ΔΕΚ, 23.11.1999, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, C-149/96, Συλλ. 1999. 8395 (σκ. 86).

¹¹⁸ ΔΕΚ, 03.09.2009, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-166/07, Συλλ. 2009. 7135 (σκ. 44).

και της ευρωπαϊκής οικονομίας, στην ταχύτερη ενσωμάτωση των νέων κρατών μελών και στην επίτευξη των στρατηγικών στόχων της Ένωσης.

Η σημασία της ενωσιακής πολιτικής για τη συνοχή των περιφερειών αποτυπώνεται, άλλωστε, ρητά, από το γεγονός ότι, από το έτος 1994 μέχρι και σήμερα, ο συνολικός προϋπολογισμός της περιφερειακής πολιτικής (Διαρθρωτικά Ταμεία και Ταμείο Συνοχής) ανέρχεται περίπου στο ένα τρίτο του προϋπολογισμού της Ένωσης¹¹⁹. Η δράση της Ένωσης για τη συνοχή των περιφερειών αναπτύσσεται σε τρεις εκφάνσεις: την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική. Η οικονομική και κοινωνική συνοχή αναφέρονται στην άμβλυνση των ανισοτήτων αναφορικά με τα επίπεδα ανάπτυξης των ευρωπαϊκών περιφερειών. Οι δράσεις για την επίτευξή τους περιλαμβάνουν την προώθηση επενδύσεων, την ενίσχυση βασικών οικονομικών δεικτών, όπως η απασχόληση, η ανταγωνιστικότητα και η καινοτομία, τη μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ των περιφερειών, την προαγωγή της εκπαίδευσης και την αντιμετώπιση προβλημάτων, που συνδέονται με δημογραφικές ή κλιματολογικές αλλαγές¹²⁰.

Η διάσταση της εδαφικής συνοχής, που προστέθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, περιλαμβάνει την εξασφάλιση της αρμονικής ανάπτυξης όλων των περιοχών, που συνιστούν την ευρωπαϊκή εδαφική ποικιλομορφία, τη βελτίωση της σύνδεσης των περιφερειών και τη μέριμνα, ώστε να είναι σε θέση οι ευρωπαίοι πολίτες να αξιοποιήσουν, στο έπακρο, τα εγγενή χαρακτηριστικά των εν λόγω εδαφών με απώτερο στόχο τη μετατροπή της ποικιλομορφίας σε προτέρημα, που συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη ολόκληρης της Ένωσης¹²¹.

Ο στόχος της ενίσχυσης της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής για την αρμονική ανάπτυξη του συνόλου των ευρωπαϊκών περιφερειών δεσμεύει τόσο την Ένωση, κατά τη διαμόρφωση και την

¹¹⁹ Βλ. **Μούση Ν.**, ό.π. 221. Η γραμμή του Προϋπολογισμού που αφορά τη χρηματοδότηση της Οικονομικής, Κοινωνικής και Εδαφικής Συνοχής ανέρχεται σήμερα στο 34% του Προϋπολογισμού της Ένωσης (περίπου 367 δις €).

¹²⁰ Βλ. **Μαραβέγια Ν.**, «Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» σε Δημόπουλου Γ./Μπαλάτ Ν./ Χασσιδ Ι. (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, εκδ. Σιδέρη Ι., 2^η έκδ., 2007.

¹²¹ Βλ. Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή, 06.10.2008, COM (2008). 616 τελικό.

υλοποίηση των πολιτικών και δράσεων της όσο και τα κράτη-μέλη, κατά την άσκηση και τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής τους¹²². Η υποχρέωση της Ένωσης συνίσταται, σωρευτικά, στο να συνεχίζει τις ήδη υφιστάμενες αλλά και να αναπτύσσει νέες μορφές δράσης, ενώ τα μέτρα και οι πολιτικές, που υιοθετούνται θα πρέπει να συμβάλλουν στην αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της¹²³. Η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης «αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών»¹²⁴, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι αποκλείονται και άλλου είδους στόχοι, εφόσον μπορούν να υπαχθούν στη γενική ρήτρα του άρθ. 174 εδ. 1 ΣΛΕΕ. Το εδάφιο 3 του ίδιου άρθρου για να προσδιορίσει πιο συγκεκριμένα τις περιοχές αυτές αναφέρει τις «αγροτικές περιοχές, τις περιοχές, που συντελείται η βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές, που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές, που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές περιοχές». Το ανωτέρω εδάφιο συνιστά προσθήκη της Συνθήκης της Λισαβόνας στο πρώην άρθρο 158 εδ. 2 ΣΕΚ, το οποίο ανέφερε μόνο τις αγροτικές και τις νησιωτικές περιοχές. Το ανωτέρω συνεπάγεται ότι κάθε περιφέρεια, που εμπίπτει σε μία εκ των προαναφερθεισών περιπτώσεων θεωρείται εξ' ορισμού ότι δικαιούται να λάβει ευρωπαϊκές επενδύσεις, στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής¹²⁵.

Η τροποποίηση της διατύπωσης της εν λόγω διάταξης αφήνει περιορισμένα περιθώρια οριοθέτησης, καθόσον διέπεται από ευρύτητα και στο εννοιολογικό της πλαίσιο δύναται να υπαχθεί σχεδόν το σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών¹²⁶. Βάσει του περιεχομένου της 33^{ης} Δήλωσης, που

¹²² Βλ. ΔΕΚ, 23.11.1999, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, C-149/96, Συλλ. 1999. 8395 (σκ. 86).

¹²³ Άρ. 174 εδ. 1 ΣΛΕΕ. Βλ. περαιτέρω επί του θέματος Μούση Ν., ό.π. 217.

¹²⁴ Άρ. 174 εδ. 2 ΣΛΕΕ

¹²⁵ Οι τάσεις περιορισμού της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής στον τομέα της συνοχής, αποκλειστικώς, στις φτωχότερες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν συνάδει με το περιεχόμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας, παρότι αποτέλεσε μία σημαντική ένδειξη για το συνεχιζόμενο διάλογο αντιπαράθεσης, σχετικά με την πολιτική στον τομέα της συνοχής μετά το 2013. Πρβλ. Γιώτη-Παπαδάκη Ο., Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης, εκδ. Κριτική (αναθεωρημένη έκδοση), 2010. 100ελ..

¹²⁶ Βλ. Crescenzi R./Rodriguez-Pose A., Innovation and Regional Growth in the European Union, Springer, 2011.

προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας, αναφορικά με το άρθρο 174 ΣΛΛΕ, η αναφορά του άρθρου 174 σε «νησιωτικές περιοχές» μπορεί να περιλαμβάνει και νησιωτικά κράτη στο σύνολό τους, εφόσον ικανοποιούνται τα αναγκαία κριτήρια. Επιπρόσθετα, ρύθμιση για τις ιδιαίτερες συνθήκες, που επικρατούν στις υπερπόντιες νησιωτικές περιοχές περιέχεται στο άρθρο 349 ΣΛΕΕ¹²⁷.

B.2. Αποδέκτες της υποχρέωσης για την επίτευξη της συνοχής

Ο στόχος για την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής δεσμεύει όχι μόνο την Ένωση αλλά και τα κράτη-μέλη αυτοτελώς. Το άρθρο 175 έδ. 1 υποεδ. 1 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι τα κράτη μέλη ασκούν και συντονίζουν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό, μεταξύ άλλων, την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, του άρθρου 174 ΣΛΕΕ. Η υποχρέωση αυτή συνιστά έκφραση της αρχής της αλληλεγγύης¹²⁸ μεταξύ των κρατών-μελών και συμπληρώνει τις οικείες διατάξεις, που ρυθμίζουν την άσκηση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών (άρ. 120επ. ΣΛΕΕ). Το ανωτέρω, ωστόσο, δεν συνεπάγεται ότι

¹²⁷ Αναφορικά με την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου βλ. την σχετική έκθεση <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0226&format=XML&language=EL>, όπου τονίζεται μεταξύ άλλων, ότι η πολιτική συνοχής πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί ένα από τα κύρια μέσα της ευρωπαϊκής δράσης για την περίοδο μετά το 2020, ιδίως όσον αφορά τις εξόχως απόκεντρες περιοχές, όπου οι περιφερειακές ανισότητες εξακολουθούν να είναι ορατές.

¹²⁸ Για την αλληλεγγύη στο πλαίσιο της Ένωσης βλ. ενδ. **Barbier J.-Cl.**, Languages, Political Cultures and Solidarity in Europe, *RECODE Working Paper Series*, No.1, 2012· **Bertoncini Yu.**, Solidarity within the European Union: political foundations, *Notre Europe, Tribune* 5.01.2012· **Bogdandy A.**, Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, *European Law Journal* 2010.95-111. **Keller – Noellet J.**, The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty's, *Common Security and Defense Policy* 2011. 1· **Ottmann J.**, Solidarity in National and European Law, 2008· **Gerrits A.**, Solidarity and the European Union: From the Welfare State to the Euro Crisis, *Leiden University - International Studies / European Union Studies*, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf> · **Konstadinides Th.**, Civil Protection in Europe and the Lisbon 'solidarity clause': A genuine legal concept ora paper exercise, *Uppsala Faculty of Law Working Paper* 2011/3, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:413624/FULLTEXT01.pdf> · **Fabry El.**, European solidarity: where do we stand? Should we foster it and how?, *Synthesis of the 2010 edition of the European Forum of think Tanks*, *Notre Europe*, June 2011, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.institutdelors.eu/media/cr_forum_think_tanks_barcelone_2010en.pdf?pdf=ok· **Χρυσομάλλη Μ.**, Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της ΕΕ: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση. *Δημοσιεύματα Digesta*, 2016. 11επ., διαθέσιμο και στο διαδικτυακό τόπο: http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta_Publications/Chris2.pdf· **Σαχτεκίδου Ε.**, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, 2013. 190-191.

θεσμοθετείται και αρμοδιότητα της Ένωσης να επεμβαίνει και να καθορίζει την ασκούμενη πολιτική¹²⁹.

Εκτός από τα κράτη-μέλη και η Ένωση είναι επιφορτισμένη με την επίτευξη του στόχου ενίσχυσης της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής αφενός στο πλαίσιο της διαμόρφωσης και υλοποίησης των υπολοίπων ενωσιακών πολιτικών¹³⁰ και αφετέρου μέσω μιας αυτόνομης ενωσιακής πολιτικής για τη συνοχή, που υλοποιείται, στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων¹³¹.

B.3. Τα μέσα επίτευξης της συνοχής

Το άρθρο 175 έδ. 1. υποεδ. 2 ορίζει ότι η υποχρέωση της Ένωσης για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής υλοποιείται μέσω της διαμόρφωσης των λοιπών πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, μεταξύ των οποίων και η εσωτερική αγορά, οι οποίες οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους στόχους του άρθρου 174 ΣΛΕΕ και να συμβάλλουν στην πραγματοποίησή τους. Η ανωτέρω διάταξη υπέχει θέση οριζόντιας ρήτηρας και υποχρεώνει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να συνεκτιμούν τους στόχους του άρθρου 174 ΣΛΕΕ, κατά την υλοποίηση των λοιπών ενωσιακών πολιτικών¹³².

Η οριζόντια ρήτρα του άρθρου 175 έδ. 1 υποεδ. 2 ΣΛΕΕ δεν ανάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή σε γενική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου ούτε και συνεπάγεται την ιεράρχηση των στόχων και πολιτικών της Ένωσης υπέρ αυτής¹³³. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη, να εξισορροπούν και να σταθμίζουν τις επιμέρους ενωσιακές πολιτικές, κατά το στάδιο του σχεδιασμού και της υλοποίησης

¹²⁹ Βλ. **Μουρνιακάκη Ι.**, Ερμηνεία άρθρου 175 ΣΛΕΕ σε **Χριστιανού Β.**, Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012. 852 με περαιτέρω παραπομπές σε ξενόγλωσση βιβλιογραφία.

¹³⁰ Βλ. **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., 213επ..

¹³¹ Βλ. **ΔΕΚ 03.09.2009**, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-166/2007, Συλλογή I 2009. 7135 (σκ. 44-46).

¹³² Ρητές αναφορές στην επιδίωξη σύγκλισης οικονομικών, κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων εντοπίζεται σε μια σειρά επιμέρους άρθρων και πολιτικών: άρ. 39 παρ. 2 στοιχ. α' ΣΛΕΕ (αγροτική πολιτική), άρ. 46 στοιχ. δ' ΣΛΕΕ (ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων), άρ. 96 παρ. 2 ΣΛΕΕ (μεταφορές), άρ. 191 παρ. 3 ΣΛΕΕ (περιβάλλον), άρ. 349 ΣΛΕΕ (υπερπόντιες νησιωτικές περιοχές).

¹³³ **Μουρνιακάκης Ι.**, ό.π. 853.

μέτρων, που εμπίπτουν στο πεδίο περισσότερων από μίας εξ' αυτών¹³⁴. Βάσει του περιεχομένου του άρθρου 175 εδ. 1 υποεδ. 3, η δράση της Ένωσης για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής υλοποιείται, επίσης, μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών μέσων.

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν, πρακτικά, τις διόδους από τις οποίες διέρχεται η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση για να καταλήξει στους τελικούς δικαιούχους, συγκεντρώνοντας και αναλαμβάνοντας το μεγαλύτερο μέρος των δράσεων της Ένωσης, για την υλοποίηση, των στόχων του άρθρου 174 ΣΛΕΕ. Ο πρόσθετος προσδιορισμός που αποδίδεται στα Διαρθρωτικά Ταμεία ως «επενδυτικά» αντανακλά τη μακροπρόθεσμη συνδρομή στις εσωτερικές οικονομίες των κρατών-μελών που χρηματοδοτούν¹³⁵. Τα Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία μέσω των οποίων υλοποιείται η περιφερειακή πολιτική είναι τα ακόλουθα: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας. Η διάταξη του άρ. 175 ΣΛΕΕ καθορίζει το ρόλο και τη συστηματική ένταξη των Διαρθρωτικών Ταμείων στην ενωσιακή πολιτική συνοχής, χωρίς να αποτελεί, σωρευτικώς, το νομοθετικό θεμέλιο σύστασή τους. Οι επιμέρους ειδικότερες διατάξεις αναφορικά με τη λειτουργία του εκάστοτε Διαρθρωτικού Ταμείου περιέχονται στους σχετικούς Κανονισμούς και στα καταστατικά τους και θα αναλυθούν εκτενώς σε αυτοτελές κεφάλαιο¹³⁶.

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) είναι το αρχαιότερο μέσο περιφερειακής ανάπτυξης, καθόσον η αποστολή που της ανέθετε η Συνθήκη της Ρώμης συνίστατο στην ισόρροπη και χωρίς προσκόμματα ανάπτυξη της

¹³⁴ Για την αλληλεπίδραση των επιμέρους ενωσιακών πολιτικών με ειδική αναφορά στην εδαφική συνοχή βλ. **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., 226· **European Commission**, Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength, COM (2008) 616 final. 9επ.διαθέσιμο και στον διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_en.pdf

¹³⁵ **Μπαμπαλιούτας Α./Μητσόπουλος Κ.**, ό.π., 170.

¹³⁶ Βλ. εκτενώς κεφάλαιο ΙΙΙ.

κοινής αγοράς προς όφελος της Κοινότητας¹³⁷. Προς εξυπηρέτηση του ανωτέρω σκοπού, άλλωστε, προσφεύγει στην κεφαλαιαγορά και στους δικούς της πόρους, οι οποίοι δεν προέρχονται από χρηματοδότηση, μέσω του προϋπολογισμού της Ένωσης. Η ΕΤΕπ δεν αποτελεί θεσμικό όργανο της Κοινότητας αλλά οργανισμό, που ιδρύθηκε και απέκτησε νομική προσωπικότητα βάσει της ΣΕΚ. Για το λόγο αυτό υπόκειται, άλλωστε, στο δικαστικό έλεγχο του ΔΕΚ¹³⁸. Συνακόλουθα, εμφανίζει διττή φύση διότι αφενός είναι ανεξάρτητη τράπεζα και αφετέρου οργανισμός της Ένωσης. Ο διττός αυτός χαρακτήρας δεν της επιτρέπει να κινηθεί ως τράπεζα, παραβλέποντας τους στόχους της Συνθήκης και την προδιαγεγραμμένη αποστολής της, βάσει του πρωτογενούς δικαίου¹³⁹. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ποσοστό ανερχόμενο, περίπου, σε 75% των δανείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας συμβάλλουν στην περιφερειακή ανάπτυξη, παρά το γεγονός ότι επιδιώκουν και άλλους στόχους, ιδίως προς όφελος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και των διευρωπαϊκών δικτύων¹⁴⁰.

¹³⁷ Ενδεικτικά, για την ΕΤΕπ βλ. **Σαχτεκίδου Ε.**, ό.π. 429· **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., 117-118 και 139επ. με περαιτέρω παραπομπές σε ξενόγλωσση βιβλιογραφία· **Καρατζά Χ.**, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Ένας όχι γνωστός στην Ελλάδα χρηματοδοτικός Οργανισμός της ΕΟΚ, ΑρχΝ 1989. 107επ. και https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_el Επιπρόσθετα, βλ. άρ. 309 ΣΛΕΕ πρώην άρ. 267ΣΕΚ, όπου αναφέρεται ότι τα δάνεια και οι εγγυήσεις της ΕΤΕπ χρηματοδοτούν σχέδια, που αποβλέπουν στην αξιοποίηση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών, στον εκσυγχρονισμό ή στην μετατροπή επιχειρήσεων ή στη δημιουργία νέων δραστηριοτήτων, καθώς και σε σχέδια κοινού ενδιαφέροντος για τα περισσότερα κράτη μέλη. Το εν λόγω άρθρο προσδιορίζει τις σχέσεις μεταξύ της Τράπεζας και των Διαρθρωτικών Ταμείων αναφέροντας ότι κατά την εκτέλεση της αποστολής της, η Τράπεζα διευκολύνει τη χρηματοδότηση επενδυτικών προγραμμάτων σε συνδυασμό με τις παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων και των άλλων χρηματοδοτικών μέσων της Ένωσης, τα οποία αφορούν τις περιοχές με καθυστερημένη ανάπτυξη ή παρακμή της βιομηχανίας. Η Τράπεζα διαδραματίζει, επίσης, ενεργό ρόλο στη χρηματοδότηση διευρωπαϊκών δικτύων και επομένως στη λειτουργία χρηματοοικονομικών μέσων χρηματοδοτούμενων από τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

¹³⁸ **ΔΕΚ 10.07.2003**, Επιτροπή κατά ΕΤΕπ, C-15/00, Συλλ I 2003. 7281 (σκ.75).

¹³⁹ **Σαχτεκίδου Ε.**, ό.π.. 428.

¹⁴⁰ Βλ. **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., 227 όπου αναφέρεται, μεταξύ άλλων, σχετικά: «Πράγματι, η ΕΤΕπ διαθέτει μακροπρόθεσμες πιστώσεις για τη χρηματοδότηση ιδίως σχεδίων υποδομών στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών».

Γ. Η επέκταση της αρχής της επικουρικότητας σε επίπεδο περιφερειακής και τοπικής αυτονομίας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν απαιτεί απλώς από τις εκάστοτε κυβερνήσεις των κρατών-μελών να ενισχύσουν τις εδαφικές πτυχές των εφαρμοζόμενων πολιτικών τους. Η εδαφική συνοχή συνδυάζεται από μία βασική παράμετρο, που επηρεάζει την περιφερειακή πολιτική, την αυξημένη συνεκτίμηση των περιφερειακών και τοπικών παραγόντων στον καθορισμό και στην εφαρμογή της πολιτικής στον τομέα της συνοχής. Η εν λόγω Συνθήκη, για πρώτη φορά, αναγνωρίζει, ρητά, τη γενική αρχή της τοπικής και περιφερειακής αυτονομίας¹⁴¹. Στο άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕΛ ορίζεται ότι η ΕΕ «σέβεται την ισότητα των κρατών-μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα, που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση».

Γ.1. Η αρχή της επικουρικότητας πριν και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η αρχή της επικουρικότητας («subsidiarity») αποτελεί δάνειο από το γερμανικό συνταγματικό δίκαιο, όπου χρησιμοποιείτο ως κανόνας κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των ομόσπονδων κρατιδίων¹⁴². Δεν υφίστατο, υποχρεωτικά, σε όλα τα ομοσπονδιακά κράτη, δεν ήταν διαδεδομένη στα εθνικά δίκαια πολλών άλλων κρατών μελών, ούτε αποτελούσε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ¹⁴³.

Η αρχή της επικουρικότητας επιτάσσει ότι, όταν υφίσταται η δυνατότητα λήψης αποφάσεων σε περισσότερα από ένα επίπεδα, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται κατά το δυνατόν στο χαμηλότερο επίπεδο, σε εκείνο δηλαδή, που βρίσκεται πλησιέστερα στον ενδιαφερόμενο. Η λήψη

¹⁴¹ Βλ. **Μούση Ν.**, Η Συνθήκη της Λισαβόνας: το Ευρωσύνταγμα χωρίς τον τίτλο, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, 2008. 120-135.

¹⁴² Βλ. **Γιαταγιάνα Ε.**, Η αρχή της επικουρικότητας, ΕΕυρΚ 1992. 48· **Στεφάνου Κ.**, Προς την ομοσπονδιακή οργάνωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ΙΙ, ΕΕυρΚ 1990. 58· **Γιαννί Ν.**, Αρχή της Επικουρικότητας, Αρχή Ελευθερίας Συμμετοχής και Ευθύνης, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών-Μάρκος Δραγούμης/ Ευρωπαϊκή Έκφραση/Ίδρυμα Φρίντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία, 2014. 14, διαθέσιμο και στον διαδικτυακό τόπο https://www.kefim.org/images/pdf/20140829_subsidarity1.pdf

¹⁴³ **Γιαννίς Ν.**, ό.π. 21. Έτσι ρητά ΠΕΚ, 21.02.1995, SPO κατά Επιτροπής, T-29/92, Συλλ 1995 ΙΙ. 289 (σκ. 331).

απόφασης στο ανώτερο επίπεδο, ενώ το ζήτημα θα μπορούσε να επιλυθεί εξίσου, αποτελεσματικά, σε κατώτερο επίπεδο, πρέπει να αποφεύγεται¹⁴⁴. Η πρώτη εκδοχή της αρχής της επικουρικότητας είχε εισαχθεί στα κείμενα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου με την ΕΕΠ, ειδικά στο κεφάλαιο σχετικά με το περιβάλλον¹⁴⁵. Ως αυτοτελής αρχή γενικής ισχύος και συνταγματικής βαρύτητας η επικουρικότητα θεσπίσθηκε με τη Συνθήκη του Μαστριχτ, προκειμένου να διευκολύνει τις προσπάθειες διάκρισης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης από εκείνες των κρατών-μελών¹⁴⁶.

Βάσει των παλαιότερων Συνθηκών, η αρχή της επικουρικότητας ανέπτυξε τις συνέπειες της, αποκλειστικώς, στους τομείς της συντρέχουσας κοινοτικής αρμοδιότητας, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και δεν επηρέαζε τις αποκλειστικές αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών διεθνών οργανισμών (άρθρα 2 ΣΕΕ και 5 Π ΣΕΚ). Στους τομείς των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων, η επικουρικότητα καθιέρωνε τεκμήριο υπέρ της ανάληψης δράσης από τα κράτη-μέλη. Η Ένωση ενεργοποιείτο μόνο εάν συνέτρεχαν, σωρευτικά, δύο προϋποθέσεις: 1. όταν οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης ήταν αδύνατον να επιτευχθούν, επαρκώς, από τα κράτη-μέλη (αρνητικό κριτήριο) και 2. όταν λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, οι ίδιοι αυτοί στόχοι μπορούσαν να επιτευχθούν καλύτερα, σε ενωσιακό επίπεδο (θετικό κριτήριο). Αμφότερες οι ανωτέρω προϋποθέσεις χαρακτηρίστηκαν από πολυπλοκότητα και χρειάστηκαν περαιτέρω διευκρινίσεις¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Κατά σειρά, δηλαδή, προηγείται το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ακολουθεί η κεντρική εξουσία ενός κράτους (εθνική κυβέρνηση) και έπονται τα εκάστοτε υπερεθνικά όργανα (Ε.Ε.).

¹⁴⁵ Άρ. 130 Π ΙV ΣΕΟΚ.

¹⁴⁶ Ταυτόχρονα, εισήχθη και η αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί τη δεύτερη σημαντική παράμετρο του τρόπου άσκησης των ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Επικουρικότητα και αναλογικότητα θεωρήθηκε ότι προσφέρουν στα κράτη-μέλη ένα αποτελεσματικότερο μέσο ελέγχου και αναχαίτισης ανεξέλεγκτων πρωτοβουλιών και δράσεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

¹⁴⁷ Η διακυβερνητική διάσκεψη, που κατέληξε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, υιοθέτησε κατά το έτος 1997 το Πρωτόκολλο με αριθ. 30, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας με κύρια επιδίωξη τον ακριβέστερο προσδιορισμό των κριτηρίων εφαρμογής των δύο αρχών και την εξασφάλιση της αυστηρής τήρησής τους από τα κοινοτικά όργανα. Το Πρωτόκολλο με αριθ. 30 αντικαταστάθηκε με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη από νέο Πρωτόκολλο (αριθ. 2) «σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας».

Οι βασικοί αυτοί κανόνες για την επικουρικότητα και τον τρόπο εφαρμογής της, διατηρούν την ισχύ τους και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στην επικουρικότητα αναφέρεται καταρχήν η σκέψη 13 του προοιμίου της ΣΕΕΛ κυρίως όμως το άρθρο 5 Ι και ΙΙΙ ΣΕΕΛ, η διατύπωση του οποίου διαφέρει σε ορισμένα σημεία, ελαφρώς, από το παλιό άρθρο 5 ΙΙ ΣΕΚ. Όπως ίσχυε μέχρι τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η αρχή της επικουρικότητας καθίστατο αντιληπτή αφενός ως η αρχή που διέπει τις μη αποκλειστικές ενωσιακές αρμοδιότητες και αφετέρου ως κανόνας σχετικός με τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων σε ενωσιακό επίπεδο και όχι ως ζήτημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών. Η αρχή της επικουρικότητας θα καθορίσει αν θα ασκηθούν οι υπάρχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και όχι αν θα υπαχθούν στην αρμοδιότητα της Ένωσης και άλλες εξουσίες. Στο ίδιο πλαίσιο, η έννοια της επικουρικότητας δεν αφαιρεί αρμοδιότητες από την Ένωση για να τις αναθέσει και πάλι στα κράτη-μέλη. Η επικουρικότητα απαντά στο ερώτημα ποιος θα πρέπει να παρέμβει κάθε φορά, επιτρέποντας, άλλοτε, τις πρωτοβουλίες της Ένωσης και επιβάλλοντας, άλλοτε, τον περιορισμό τους ή και τη διακοπή τους, ανάλογα με τις ισχύουσες περιστάσεις¹⁴⁸.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε κάποιες τροποποιήσεις στο αρνητικό κριτήριο της αρχής της επικουρικότητας, οι οποίες λειτουργούν τόσο υπέρ της εθνικής όσο και υπέρ της ενωσιακής αρμοδιότητας. Η αυστηρή διατύπωση της προηγούμενης εκδοχής του άρθρου 5 ΣΛΕΕ («... είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη...») αντικαθίσταται από ηπιότερη φράση («... δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη ...»). Το στοιχείο αυτό συνηγορεί υπέρ της ευκολότερης παρέμβασης της Ένωσης, η οποία, ωστόσο, δυσχεραίνεται, συγχρόνως, επειδή η αδυναμία επίτευξης των στόχων δεν αφορά στα κράτη-μέλη μόνο σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας αλλά και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Εφόσον οι αρχές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο υποστηρίζουν ότι

¹⁴⁸Βλ. **Ράντο Α.**, «Η έννοια της αρχής της επικουρικότητας κατά τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕΕυρΔ 1995. 36.

μπορούν να φέρουν σε πέρας το σχεδιαζόμενο έργο, η Ένωση θα πρέπει να υποχωρήσει¹⁴⁹.

Γ.2. Η αρχή της επικουρικότητας στον τομέα της Συνοχής

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνώρισε, ρητά, τη γενική αρχή της τοπικής και περιφερειακής αυτονομίας. Στο άρθρο 4 παρ. 2 ορίζεται ότι η Ε.Ε. «σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα, που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση».

Η γενική αρχή της επικουρικότητας, που ορίζεται στη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 ΣΕΕ επεκτάθηκε σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο¹⁵⁰. Ο δικαιολογητικός λόγος της επέκτασης αυτής αναλύεται στο πρωτόκολλο -με αριθ. 2- της Συνθήκης της Λισαβόνας «σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», όπου τονίζεται, μεταξύ άλλων, ότι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το «... οικονομικό ή διοικητικό βάρος, που βαρύνει την Ένωση, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές ...». Εκ του ανωτέρω, αναβαθμίζεται η περιφερειακή και τοπική διακυβέρνηση, δεδομένου του γεγονότος ότι η αξιολόγηση αντικτύπου των νομοθετικών προτάσεων πρέπει να συνεξετάζει όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

¹⁴⁹ Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή, η οποία προετοιμάζει και προτείνει τη σχεδιαζόμενη κάθε φορά πράξη, θα πρέπει να επιχειρεί μία σύγκριση αποτελεσματικότητας μεταξύ του ενωσιακού και του εθνικού επιπέδου ρύθμισης και να επεξεργάζεται προηγουμένως μια αξιολόγηση των επιπτώσεων (impact assessment). Ειδικά στο πεδίο της ενωσιακής δραστηριοποίησης, εξακολουθούν να λαμβάνονται υπόψη οι διαστάσεις, η κλίμακα και τα αποτελέσματα της προβλεπόμενης δράσης. Το στοιχείο της κλίμακας, που θα διεξαχθεί η δράση, αποτελεί τμήμα του ορισμού της επικουρικότητας και παραλαμβάνεται από το Πρωτόκολλο με αριθ. 30., στο οποίο αναφερόταν ως ένδειξη υπέρ της ανάληψης κοινοτικής δράσης. Και άλλες διευκρινίσεις του Πρωτοκόλλου με αριθ. 30 εξακολουθούν να ισχύουν, μεταξύ των οποίων η διαπίστωση ότι ως απόρροια της αρχής της επικουρικότητας, η κοινοτική δράση θα πρέπει να είναι η απλούστερη δυνατή, π.χ. οι οδηγίες θα πρέπει να προτιμώνται από τους κανονισμούς, και οι οδηγίες-πλαίσια από τα λεπτομερή μέτρα, που αφαιρούν από τα κράτη-μέλη μεγάλο μέρος της διακριτικής τους ευχέρειας.

¹⁵⁰ «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν, όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.»

Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης ενισχύθηκε, σημαντικά, ο θεσμικός ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) παρέχοντάς της το δικαίωμα να προσφεύγει, ενώπιον του Δικαστηρίου της Ε.Ε. στις δύο ακόλουθες περιπτώσεις: α. για να προστατεύσει τα θεσμικά της προνόμια και β. για να ζητήσει την ακύρωση νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, οι οποίες θεωρεί ότι παραβιάζουν την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 263 ΣΛΕΕ). Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 8 του προαναφερθέντος «πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας»¹⁵¹. Αναφορικά με τη θητεία της ΕτΠ ελεγκτάθηκε από τα τέσσερα στα πέντε έτη και η διάρκεια της θητείας του προέδρου της από τα δύο στα δύομισα έτη, εναρμονίζοντας την με τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Πέρα από τη θητεία, ενισχύθηκε και η ικανότητά της ΕτΠ να συνδιαμορφώνει τις πολιτικές αποφάσεις, αφού η διαβούλευση με την ΕτΠ καταστάθηκε υποχρεωτική αναφορικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και τα Διαρθρωτικά Ταμεία¹⁵², με τη διακριτική ευχέρεια του Κοινοβουλίου να καθορίσει την προθεσμία διενέργειας της εν λόγω διαβούλευσης. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι οι συνταγματικές διατάξεις των κρατών-μελών και η εδαφική κατανομή των αρμοδιοτήτων σε αυτά δεν επηρεάζονται άμεσα από τη Συνθήκη. Σχετικά με αυτό, οι συγκεκριμένες συνέπειες των προαναφερθεισών αναφορών σε αρχές περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης παραμένουν πολιτικές δηλώσεις.

Οι διατάξεις που αναφέρονται στις τοπικές και περιφερειακές οντότητες σε επίπεδο λήψης αποφάσεων πολιτικής στην Ε.Ε. απαιτούν στενή συνεργασία ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης και στην ΕτΠ, προκειμένου να διασφαλίζεται η διαρκής, στοχευμένη και αποτελεσματική διαβούλευση με την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Η μέγιστη δυνατή αξιοποίηση της πλήρους

¹⁵¹ «Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί των προσφυγών λόγω παραβίασης, από νομοθετική πράξη, της αρχής της επικουρικότητας ... Σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο, οι προσφυγές αυτές μπορούν να ασκούνται επίσης, από την Επιτροπή των Περιφερειών, όσον αφορά τις νομοθετικές πράξεις για την έκδοση των οποίων η Συνθήκη ... προβλέπει τη διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών».

¹⁵² Βλ. άρ. 175, 177 και 178 ΣΛΕΕ.

περιφερειακής συμμετοχής καθιστά ουσιώδες προαπαιτούμενο την εντατικοποίηση του πολυεπίπεδου διαλόγου.

Δ. Ο έλεγχος τήρησης της αρχής της επικουρικότητας από τα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια και η διασύνδεσή του με τον τομέα Συνοχής

Η σημαντικότερη καινοτομία αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας προστίθεται από τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη όχι αναφορικά με την ουσιαστική εφαρμογή της εν λόγω αρχής αλλά με τον έλεγχο τήρησής της. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω έλεγχος δεν διενεργείται πλέον μόνο από τα όργανα της Ένωσης αλλά και από τα εθνικά κοινοβούλια, που καθίστανται συνυπεύθυνα για την ποιότητα της ενωσιακής δικαιοπαραγωγικής προσπάθειας στο πεδίο της συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης. Η όλη διαδικασία αποτυπώνεται στο άρθρο 5 ΙΙΙ έδ. 2 ΣΕΕ/Λ και εξειδικεύεται, λεπτομερώς, στο νέο Πρωτόκολλο (με αριθμ. 2) σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Δύο είναι οι κύριοι τρόποι ανάμιξης των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία σε συνάρτηση με την αρχή της επικουρικότητας. Ο πρώτος εισάγει έναν προληπτικό έλεγχο των ενωσιακών πράξεων εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων, θεσπίζοντας, για πρώτη φορά, τη δυνατότητα απευθείας επικοινωνίας των εθνικών κοινοβουλίων με τα θεσμικά όργανα, που νομοθετούν σε ενωσιακό επίπεδο. Η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υποχρεώνονται να διαβιβάζουν τα σχέδια νομοθετικών πράξεων¹⁵³ στα εθνικά κοινοβούλια. Ακολουθώντας, θεσπίζεται ένα νέο σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης», σύμφωνα με το οποίο, αν τα εθνικά κοινοβούλια εκτιμούν ότι το συζητούμενο νομοσχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, δύνανται εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων να ενημερώσουν, άμεσα, με αιτιολογημένη γνώμη τους προέδρους του ΕυρΚοινβ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τους ενδιασμούς τους (άρθρο 6 του Πρωτοκόλλου). Αν οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων συγκεντρώσουν το ένα

¹⁵³ Ως σχέδια νομοθετικών πράξεων νοούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες των ομάδων των κρατών-μελών ή του ΕυρΚοινβ, οι συστάσεις της ΕΚΤ και τα αιτήματα της ΕΤΕπ, που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης· βλ. άρ. 3 του Πρωτοκόλλου. Η πρακτική αυτή τηρείτο από την Επιτροπή ήδη από το έτος 2006, παρότι δεν προβλεπόταν νομοθετικά, όπως συνάγεται από την Έκθεση της Επιτροπής για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα για το έτος 2009, COM (2010) 547 τελικό.

τρίτο του συνόλου των ψήφων, που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, το σχέδιο επανεξετάζεται¹⁵⁴. Ακολούθως, η Επιτροπή ή το όργανο που πρότείνει την πράξη, μπορεί να τη διατηρήσει ή να την τροποποιήσει ή ν' αποσύρει το σχέδιο πάντα με αιτιολογημένη πράξη (άρθρο 7II του Πρωτοκόλλου). Ειδικά, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, οι παρατηρήσεις των εθνικών κοινοβουλίων, σχετικά με την επικουρικότητα, μπορούν να οδηγήσουν, υπό όρους, τον ενωσιακό νομοθέτη σε διακοπή της διαδικασίας έκδοσης της προτεινόμενης πράξης (άρθρο 7 III του Πρωτοκόλλου).

Η δεύτερη καινοτομία συνδέεται με έναν εκ των υστέρων έλεγχο νομιμότητας των ενωσιακών πράξεων, τον οποίο προκαλεί, επίσης, κάποιο εθνικό κοινοβούλιο. Πρόκειται για την ειδική προσφυγή ή προσφυγή επικουρικότητας, δυνάμει της οποίας ένα κράτος-μέλος δύναται να ζητήσει τον έλεγχο μιας νομοθετικής πράξης, με κριτήριο τον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας (άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου). Η προσφυγή αυτή αποτελεί, στην πραγματικότητα, μια συνήθη προσφυγή ακύρωσης του άρθρου 263 ΣΛΕΕ¹⁵⁵, η οποία ασκείται από τα κράτη-μέλη είτε αυτόνομα είτε ενεργώντας εξ' ονόματος του εθνικού κοινοβουλίου ή ενός σώματος του εθνικού κοινοβουλίου και έχει ως αντικείμενο, αποκλειστικά, την ενδεχόμενη αθέτηση των επιταγών της επικουρικότητας. Στην περίπτωση αυτή η κυβέρνηση της χώρας ενδέχεται και να μη συμφωνεί με τη στάση του εθνικού κοινοβουλίου ή των εθνικών κοινοβουλίων αλλά υποχρεούται να κινηθεί δικαστικά, εφόσον αυτό ζητηθεί από το εθνικό νομοθετικό σώμα. Συνακόλουθα, προκαλείται έλεγχος νομιμότητας μιας ενωσιακής πράξης, χωρίς να χρειασθεί το εθνικό κοινοβούλιο να υποβληθεί στις αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

Η ανάπτυξη της διαδικασίας διαβούλευσης μεταξύ των περιφερειακών και εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σηματοδότησε μία σημαντική πρόκληση, δεδομένου του γεγονότος ότι τα εθνικά κοινοβούλια είχαν επισημάνει την αναγκαιότητα διαβίβασης των απόψεών τους όχι μόνο επί της αρχής της επικουρικότητας αλλά και επί της ουσίας των νομοθετικών

¹⁵⁴ Αν πρόκειται για σχέδιο στο πλαίσιο του άρ. 76 ΣΛΕΕ (δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και αστυνομική συνεργασία), αρκεί και το ένα τέταρτο των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων.

¹⁵⁵ Βλ. επί του θέματος **Σαχπεκίδου Ε.**, Ευρωπαϊκό Δίκαιο ό.π.. 563-568.

προτάσεων. Συνακόλουθα, μία ακόμη δυσκολία αφορούσε στη διάκριση μεταξύ των γνώμων που συνδέονται με την επικουρικότητα και των σχολίων επί της ουσίας και της απόφασης για τον τρόπο αξιολόγησης των εν λόγω σχολίων. Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν κάλυψε τη συγκεκριμένη πτυχή, παρά το γεγονός ότι η έγκαιρη κατανόηση των προβληματισμών των εθνικών κοινοβουλίων καθίσταται αναγκαία, στο πλαίσιο επίτευξης μιας αποτελεσματικότερης πολιτικής στον τομέα της Συνοχής¹⁵⁶.

Η Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης, που είναι επιφορτισμένη, εξ' ονόματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τις σχέσεις με τις επιμέρους ευρωπαϊκές περιφέρειες μπορεί να συμβάλλει, ουσιαστικά, στην εντατικοποίηση της συνεργασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, γνωστοποιώντας, κατά περίπτωση, τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων στις άλλες επιτροπές και αρχές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η πείρα και το δίκτυο της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης μπορούν να της επιτρέψουν να συνδράμει άλλες επιτροπές, προκειμένου να επικεντρωθούν περισσότερο στον περιφερειακό αντίκτυπο των πολιτικών τους, γεγονός που συνεπάγεται την ανάγκη αναπροσαρμογής και ανακατανομής των πόρων (ανθρώπινων, διοικητικών και οικονομικών) των υπηρεσιών του Κοινοβουλίου.

Εν κατακλείδι, στην προσπάθεια βελτίωσης της εφαρμογής και της αποδοτικότητας της περιφερειακής πολιτικής, καθίσταται αναγκαία η στενότερη συνεργασία μεταξύ των επιμέρους εθνικών και των ευρωπαϊκών πολιτικών, η οποία θα πρέπει, μακροπρόθεσμα, να συνδράμει στον συντονισμό των πολιτικών και δημοσιονομικών προτεραιοτήτων μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ΕυρΚοινβ.

Ε. Πολιτική Συνοχής και Διαρθρωτικά Ταμεία

Η διάταξη του άρθρου 177 εδ. 1 ΣΛΕΕ εξουσιοδοτεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο¹⁵⁷ να θεσπίζουν Κανονισμούς καθορίζοντας τα

¹⁵⁷ Η αρμοδιότητα αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου τελεί υπό την επιφύλαξη του άρ. 178 ΣΛΕΕ, το οποίο ρυθμίζει τη θέσπιση των εκτελεστικών Κανονισμών, αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και αναφέρεται και στις νομοθετικές βάσεις για την έκδοση Κανονισμών για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (τμήμα Προσανατολισμού) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό

καθήκοντα, τους πρωταρχικούς στόχους και την οργάνωση των Διαρθρωτικών Ταμείων του άρθρου 175 ΣΛΕΕ. Η πρώτη μορφή της παρούσας διάταξης εισήχθη στις Συνθήκες με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη¹⁵⁸ και αποτέλεσε τη βάση έκδοσης των σχετικών Κανονισμών για τη ρύθμιση των αρμοδιοτήτων και το συντονισμό των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων αντίστοιχα. Βάσει του υφισταμένου περιεχομένου της εν λόγω διάταξης, αντικείμενο των Κανονισμών αυτών αποτελεί το πλαίσιο οργάνωσης της λειτουργίας των Ταμείων, ο προγραμματισμός, η δημοσιονομική διαχείριση και ο συντονισμός των Ταμείων μεταξύ τους αλλά και τα άλλα υφιστάμενα χρηματοδοτικά μέσα. Οι Κανονισμοί αυτοί θεσπίζονται σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και κατόπιν διαβούλευσης με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Η σύμπραξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο και η λήψη αποφάσεων, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁵⁹.

Το παράγωγο δικαίο που ισχύει δυνάμει της νομοθετικής εξουσιοδότησης του άρθρου 177 ΣΛΕΕ είναι ο Κανονισμός 1083/2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής. Οι διατάξεις του εν λόγω Κανονισμού απαντούν στις ανάγκες της διευρυμένης πλέον Ευρώπης, όπου οι υφιστάμενες οικονομικές, κοινωνικές και εδαφικές διαφορές, τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, έχουν αυξηθεί και αποσκοπούν σε μία συντονισμένη και συντεταγμένη δράση για την επίτευξη των τριών ακόλουθων στόχων:

→ του στόχου της «**Σύγκλισης**», που αποσκοπεί στην επιτάχυνση σύγκλισης των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών-μελών και περιφερειών μέσω της βελτίωσης των συνθηκών απασχόλησης με την αύξηση και ενίσχυση των επενδύσεων σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, την ανάπτυξη της καινοτομίας και της κοινωνίας της γνώσης, την προστασία του περιβάλλοντος και την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Ο συγκεκριμένος

Ταμείο. Για την έννοια και τη σκοπιμότητα της επιφύλαξης βλ. σχετικά **Μουρνιακάκη Ι.**, «Άρθρο 178 ό.π.. 859επ..

¹⁵⁸ Βλ. άρ. 130Δ ΣΕΟΚ

¹⁵⁹ Βλ. σχετικά ανωτέρω εκτενώς κεφ. ΙΙΙ Α.2.

στόχος αποτελεί την προτεραιότητα των Ταμείων. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής συνεισφέρουν, στο πλαίσιο των επιμέρους διατάξεων, που διέπει το καθένα εξ' αυτών, στην επίτευξη του στόχου της «σύγκλισης»¹⁶⁰.

→ του στόχου της «**Περιφερειακής ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης**», που αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών καθώς και στην ενίσχυση της απασχόλησης, προβλέποντας τις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, συμπεριλαμβανομένων αυτών που συνδέονται με την απελευθέρωση του εμπορίου. Τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των ανωτέρω στόχων είναι: η αύξηση και η βελτίωση της ποιότητας των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο, η προαγωγή της κοινωνίας της γνώσης, της επιχειρηματικότητας, της προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος, της βελτίωσης της προσβασιμότητας, της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και της ανάπτυξης των αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς. Οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες είναι επιλέξιμες, υπό το στόχο αυτό. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο συνεισφέρουν στην επίτευξη του στόχου αυτού, βάσει των ειδικότερων διατάξεων που διέπει έκαστο εξ' αυτών. Επιπρόσθετα, υπό ορισμένους όρους, και το Ταμείο Συνοχής μπορεί να συνεισφέρει στα κράτη-μέλη, που είναι επιλέξιμα για τις ενισχύσεις του¹⁶¹.

→ του στόχου της «**Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας**», που αποβλέπει στην ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας, στο πλαίσιο κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών, στην ενίσχυση της διακρατικής

¹⁶⁰ Σε επίπεδο αριθμών, οι συνολικοί πόροι, που διατέθηκαν για το στόχο αυτό, συμπεριλαμβανομένων των μεταβατικών και ειδικών ενισχύσεων, ανήλθαν σε 251,2 δισεκατομμύρια ευρώ, δηλαδή σε ποσοστό 81,54% των πόρων που διατέθηκαν για ανάληψη υποχρεώσεων από τα Ταμεία, για την περίοδο 2007-2013, και ανήλθαν συνολικά σε 308 δις ευρώ. Βλ. επί του θέματος **Μούση Ν.**, Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., 228-229. Περί των ποσοστών κατανομής των επιμέρους πόρων βλ. τον διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/fonds/index_el.htm

¹⁶¹ Ενδεικτικά, οι συνολικοί πόροι που διατέθηκαν, για την επίτευξη του στόχου «περιφερειακή ανταγωνιστικότητα», συμπεριλαμβανομένων των μεταβατικών και ειδικών ενισχύσεων ανήλθαν σε 49,1 δις ευρώ, ήτοι σε ποσοστό 15,95% των πόρων, που διατέθηκαν για την ανάληψη υποχρεώσεων από τα Ταμεία, κατά την περίοδο 2007-2013. Βλ σχετικά επί του θέματος και τον διαδικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/object/index_el.htm

συνεργασίας μέσω δράσεων, που ευνοούν την ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη, η οποία συνδέεται με τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μέσω της ενίσχυσης της διαπεριφερειακής συνεργασίας και της ανταλλαγής εμπειρίας, στο εκάστοτε ενδεικνυόμενο εδαφικό επίπεδο. Μόνον το ΕΤΠΑ συνεισφέρει στην επίτευξη αυτού του στόχου, ωστόσο, το Ταμείο Συνοχής δύναται, επίσης, να συνεισφέρει, υπό ορισμένους όρους, στα κράτη-μέλη, που είναι επιλέξιμα για τις ενισχύσεις του¹⁶².

Για την επίτευξη των ανωτέρω τριών στόχων, η συνδρομή των Ταμείων λαμβάνει υπόψη, αφενός τα ειδικά οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά και αφετέρου τα ειδικά εδαφικά χαρακτηριστικά των διαφόρων περιφερειών¹⁶³.

Στο άρθρο 178 εδάφιο 1 της Συνθήκης ορίζεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν τους εκτελεστικούς Κανονισμούς, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης αποφασίζοντας ομόφωνα, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και κατόπιν διαβούλευσης με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Αντίστοιχα, το εδάφιο 2 του εν λόγω άρθρου σε συνδυασμό με το άρθρο 164 της Συνθήκης προβλέπουν ακριβώς το ίδιο για τους εκτελεστικούς Κανονισμούς, που αφορούν στο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Οι αλλαγές που σηματοδότησε η Συνθήκη της Λισαβόνας σε αμφότερες των περιπτώσεων συνίστανται στο γεγονός ότι η νομική μορφή της πράξης περιγράφεται ως «εκτελεστικός Κανονισμός» και όχι ως απόφαση, όπως προέβλεπε το κείμενο των άρθρων 148 και 162 εδ. 1 ΣΕΚ αντιστοίχως, ενώ

¹⁶² Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι συνολικοί πόροι, που διατέθηκαν την περίοδο 2007-2013, για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου ανήλθαν σε 7,8 δις ευρώ, ήτοι σε ποσοστό 2,52% των πόρων, που διατέθηκαν, συνολικά, για την ανάληψη υποχρεώσεων από τα Ταμεία. Βλ. επί του θέματος και τον διαδικτυακό τόπο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.5.html

¹⁶³ Η χορηγούμενη συνδρομή στηρίζει, κατά τον ενδεικνυόμενο τρόπο, τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη, ιδίως ως τμήμα της περιφερειακής ανάπτυξης και την ανανέωση των αγροτικών περιοχών και των περιοχών, που εξαρτώνται από την αλιεία μέσω της οικονομικής διαφοροποίησης. Η συνδρομή στηρίζει επίσης περιοχές, που επηρεάζονται από γεωγραφικά ή φυσικά μειονεκτήματα, τα οποία επιδεινώνουν προβλήματα ανάπτυξης, ιδίως στις εξόχως απόκεντρες περιοχές, βάσει του άρ. 299 παρ. 2 της Συνθήκης καθώς και στις βόρειες αραιοκατοικημένες περιοχές, σε ορισμένα νησιά και νησιωτικά κράτη μέλη και ορεινές περιοχές. Για τα διμερή και πολυμερή προγράμματα εδαφικής συνεργασίας της Ελλάδας βλ. στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.espa.gr/el/pages/staticTerritorialCoopOP.aspx>

αρμόδια πλέον καθίστανται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που αποφασίζουν βάσει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

Η ανωτέρω εξέλιξη συνεπάγεται ότι πλέον η επιφύλαξη του άρθρου 177 εδάφιο 1 της Συνθήκης χάνει ένα μεγάλο μέρος από τη σημασία της και ίσως θα έπρεπε ν' απαλειφθεί¹⁶⁴, καθόσον τα αντικείμενα τόσο του άρθρου 177 όσο και του άρθρου 178 ΣΛΕΕ, τουλάχιστον αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ρυθμίζονται πλέον βάσει του ίδιου νομικού μέσου, εν προκειμένω του Κανονισμού, που θεσπίζεται στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας. Άλλωστε, και σε επίπεδο πρακτικής εφαρμογής, ήδη πριν τις μεταβολές, που σηματοδότησε η Συνθήκη της Λισαβόνας, το Συμβούλιο είχε προχωρήσει δυνάμει της διάταξης του άρθρου 178 εδ. 1 ΣΛΕΕ στη θέσπιση Κανονισμού και όχι απόφασης. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τον Κανονισμό 1080/2006, που καθορίζει την αποστολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, το πεδίο εφαρμογής της χορηγούμενης συνδρομής, αναφορικά με τους στόχους Σύγκλιση, Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα & απασχόληση και ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, όπως ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 2 του Κανονισμού και τους κανόνες σχετικά με την επιλεξιμότητα για την παροχή χρηματοδότησης στο Ταμείο.

IV. Η μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και ο αντίκτυπος στην Πολιτική Συνοχής

A. Η αναγκαιότητα θέσπισης κοινών διατάξεων για τα ΕΔΕΤ

Βάσει των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17^{ης} Ιουνίου 2010, που ενέκρινε τη στρατηγική της Ένωσης για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, η Ένωση και τα κράτη-μέλη οφείλουν να υποστηρίξουν τη στρατηγική αυτή, προωθώντας την αρμονική ανάπτυξη της Ένωσης και μειώνοντας τις περιφερειακές ανισότητες. Στην κατεύθυνση αυτή, ουσιώδη συνδρομή παρέχει η χρηματοδότηση των ΕΔΕΤ. Η βελτίωση του συντονισμού και η εναρμόνιση της εφαρμογής των ταμείων, που παρέχουν στήριξη, στην εφαρμογή της πολιτικής για τη συνοχή, δηλαδή του

¹⁶⁴ Μουρνιακάκης Ι., «Άρθρο 178 ό.π.. 859.

Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του Ταμείου Συνοχής με τα ταμεία για την αγροτική ανάπτυξη, δηλαδή του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και για τον τομέα των θαλάσσιων υποθέσεων και της αλιείας, δηλαδή των μέτρων, που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), καθιστά επιτακτική την αναγκαιότητα θέσπισης κοινών διατάξεων για τα ανωτέρω Ταμεία.

Ο Κανονισμός 1303/2013 θέσπισε το κοινό πλαίσιο των κανόνων λειτουργίας, που εφαρμόζονται στο ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το Ταμείο Συνοχής, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ. Καθόρισε, επίσης, τις αναγκαίες διατάξεις, προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των ΕΔΕΤ, ο συντονισμός μεταξύ τους και με τα άλλα μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής της Ένωσης. Συγκεκριμένα, στο δεύτερο μέρος του Κανονισμού καθορίζονται οι κοινοί κανόνες, που έχουν εφαρμογή στα ΕΔΕΤ¹⁶⁵. Στο τρίτο μέρος του Κανονισμού θεσπίζονται οι γενικοί κανόνες, που διέπουν το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής, αναφορικά με τα καθήκοντα, τους στόχους προτεραιότητας, την οργάνωση των διαρθρωτικών Ταμείων, τα κριτήρια επιλεξιμότητας των κρατών-μελών και των περιφερειών προς υποστήριξη από τα ΕΔΕΤ, τους διαθέσιμους χρηματοδοτικούς πόρους και τα κριτήρια κατανομής τους. Στο τέταρτο μέρος του Κανονισμού θεσπίζονται οι γενικοί κανόνες, που εφαρμόζονται στα Ταμεία και το ΕΤΘΑ, αναφορικά με τη διαχείριση, τον έλεγχο, τη δημοσιονομική διαχείριση, τους λογαριασμούς και τις δημοσιονομικές διορθώσεις.

Β. Αιρεσιμότητες και Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε.

¹⁶⁵ Οι κανόνες, που ορίζονται στον εν λόγω Κανονισμό εφαρμόζονται, με την επιφύλαξη, των διατάξεων, που θεσπίζει ο Κανονισμός 1306/2013, σχετικά με τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής και των ειδικών διατάξεων, που θεσπίζονται με τους επιμέρους ειδικούς, για έκαστο εκ των Ταμείων, Κανονισμούς, ήτοι: 1. του Κανονισμού 1301/2013 («κανονισμός ΕΤΠΑ»), 2. του Κανονισμού 1304/2013 («κανονισμός ΕΚΤ»), 3. του Κανονισμού 1300/2013 («κανονισμός του Ταμείου Συνοχής»), 4. του Κανονισμού 1299/2013 («κανονισμός ΕΕΣ»), 5. του Κανονισμού 1305/2013 («κανονισμός ΕΓΤΑΑ») και 5. Μελλοντικής νομικής πράξης της Ένωσης, που θα καθορίζει τις προϋποθέσεις για τη χρηματοδοτική συνδρομή της θαλάσσιας και της αλιευτικής πολιτικής για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 («κανονισμός ΕΤΘΑ»).

Η αιρεσιμότητα, ως έννοια γένους, συνιστά τον κανόνα, που απαιτεί την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, προκειμένου τα κράτη-μέλη να δικαιούνται συμμετοχής σ' ένα συγκεκριμένο κοινοτικό εγχείρημα. Κατά το παρελθόν, το προνομιακό πεδίο εφαρμογής της εντοπιζόταν στον τομέα του επιχειρούμενου συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εκτεταμένη οικονομική κρίση, ωστόσο, παρείχε το έναυσμα επέκτασης της πρακτικής εφαρμογής αιρεσιμοτήτων τόσο στα προγράμματα προσαρμογής, που εφαρμόστηκαν στα οικονομικά αδύναμα κράτη-μέλη αλλά και στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής, συνιστώντας, εν τοις πράγμασι, τους όρους ή τις προϋποθέσεις πρόσβασης στην ευρωπαϊκή χρηματοδότηση και εγκαινιάζοντας την εποπτεία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στην παρακολούθηση των επιδόσεων των κρατών μελών.

Η λογική των προϋποθέσεων είναι γνωστή στους κόλπους της Ένωσης και είχε εκτεταμένη εφαρμογή, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Ενδεικτικά, κατά το έτος 1993, τα κριτήρια της Κοπεγχάγης θεμελίωσαν τη βάση των όρων¹⁶⁶, που πρέπει να πληρούνται από τα κράτη, στο πλαίσιο της ένταξης τους στην Ένωση. Στην ίδια κατεύθυνση και τα κριτήρια του Μαστριχτ, που τέθηκαν σε ισχύ, το έτος 1993, καθορίζουν, λεπτομερώς, τους όρους που πρέπει να πληροί ένα κράτος, προκειμένου να ενταχθεί στη ζώνη του ευρώ¹⁶⁷. Στο πλαίσιο διασύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με τη νέα οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε., κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, η Επιτροπή θεωρεί ότι η αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από το σταθερό και ισορροπημένο οικονομικό περιβάλλον. Συνακόλουθα, οι υγιείς μακροοικονομικές πολιτικές, ένα ευνοϊκό μακροοικονομικό περιβάλλον συνεπικουρούμενο από σταθερό και ασφαλές θεσμικό πλαίσιο αποτελούν τους θεμελιώδεις όρους για την ενίσχυση της ανάπτυξης, τη δημιουργία απασχόλησης και την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών.

¹⁶⁶ Βλ. **Abusara A.**, *Fighting the beast: Theory and History of Conditionality Policy of the EU*, Original Scientific Paper, Carl Schmitt and Copenhagen School of Security Studies, 2009. 53-62.

¹⁶⁷ Βλ. **Johnson J.**, *The remains of conditionality: The faltering enlargement of the euro zone*, *Journal of European Public Policy*, 2008. 826-841.

Βάσει των ανωτέρω, οι πρακτικές των εκ προτέρων αιρεσιμοτήτων, της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας και του αποθεματικού επίδοσης ενσωματώθηκαν στην εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής αποσκοπώντας στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των επενδύσεων των ΕΔΕΤ αλλά και στη διευκόλυνση της απρόσκοπτης λειτουργίας των μηχανισμών της νέας οικονομικής διακυβέρνησης.

B.1. Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες

Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες προβλέπονται στο άρθρο 19 του Κανονισμού 1303/2013 και αποτελούν, εν τοις πράγμασι, τους προϋποθέσεις αποτελεσματικής κατάρτισης των κονδυλίων από τα ΕΔΕΤ. Συνιστούν προκαθορισμένους όρους, που εξασφαλίζουν το αναγκαίο πλαίσιο ρυθμίσεων και συνθηκών για την ουσιαστική υποστήριξη από τα ΕΔΕΤ, βάσει του συμφώνου εταιρικής σχέσης για το Πλαίσιο Ανάπτυξης. Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες διακρίνονται σε γενικές (ή τομεακές) και θεματικές και εφαρμόζονται κατά την τρέχουσα περίοδο (2014-2020) σε όλα τα Προγράμματα¹⁶⁸. Οι θεματικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες συνδέονται με τους θεματικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες, που προτείνονται για την Πολιτική Συνοχής ενώ οι γενικές εκ των προτέρων αιρεσιμότητες συνδέονται με τις οριζόντιες πτυχές υλοποίησης του προγράμματος.

Οι εκ των προτέρων όροι υπηρετούν την αρχή της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των επενδύσεων, είναι περιορισμένοι αριθμητικά, θεμελιώνονται στις υφιστάμενες υποχρεώσεις των κρατών-μελών, λαμβάνοντας υπόψη την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών αλλά και την κατανομή αρμοδιοτήτων πολιτικής στα κράτη-μέλη και επικεντρώνονται σε παράγοντες καίριας σημασίας¹⁶⁹. Αρχικά, προσδιορίζονται οι εφαρμοστέες αιρεσιμότητες στο Πρόγραμμα, βάσει των ειδικών στόχων και των επενδυτικών

¹⁶⁸ Βλ. σχετικά άρ. 19 σε συνδυασμό με το παράρτημα XI τμήμα II του Καν 1303/2013, άρ. 9 Παράρτημα V Καν1305/2013 αναφορικά με τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και άρ. 11 σε συνδυασμό με το παράρτημα IV του Καν 508/2014 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

¹⁶⁹ **European Commission**, Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds (ESI), Part I, 2015.

προτεραιοτήτων, που έχουν ενσωματωθεί σ' αυτό. Ακολουθώντας, αποτυπώνεται η αυτοαξιολόγηση των αιρεσιμοτήτων από το κράτος-μέλος σε συμφωνία με την Ε.Ε.. Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να αξιολογήσουν όλους τους γενικούς εκ των προτέρων όρους, που η εκπλήρωσή τους καθίσταται σημαντική για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των επενδύσεων στα προγράμματά τους¹⁷⁰.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη, ως μέρος της συνολικής στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Το ψηφιακό θεματολόγιο προτείνει 101 συγκεκριμένες δράσεις πολιτικής σε επτά (7) διαφορετικούς τομείς. Οι εκ των προτέρων όροι στοχεύουν, καταρχήν, στην προώθηση της εφαρμογής των εθνικών και περιφερειακών μέτρων, κατά δεύτερον στην αξιολόγηση της συνοχής των ανωτέρω μέτρων με το ψηφιακό θεματολόγιο για τους στόχους της Ευρώπης και κατά τρίτον στην αξιοποίηση των εθνικών και περιφερειακών στόχων¹⁷¹. Το κράτος-μέλος πρέπει να ελέγξει ποιοι εκ των προτέρων όροι ισχύουν για τους ειδικούς στόχους, που επιδιώκονται στο πλαίσιο των επενδυτικών προτεραιοτήτων, που έχει επιλέξει και αν πληρούνται οι εφαρμοστέοι εκ των προτέρων όροι.

Η Επιτροπή αξιολογεί τη συνέπεια και την καταλληλότητα των πληροφοριών, που παρέχει το κράτος-μέλος, σχετικά με την εφαρμοσιμότητα των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων και την εκπλήρωση των εφαρμοστέων εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων και δύναται να ζητήσει και πρόσθετες πληροφορίες¹⁷². Εφόσον τα σχετικά κριτήρια δεν πληρούνται, κατά την υποβολή του προγράμματος, το κράτος-μέλος πρέπει να παρέχει ένα συντεταγμένο σχέδιο δράσεων, προκειμένου να διασφαλίσει την εκπλήρωση.

¹⁷⁰ Αναλυτικά επί του θέματος βλ. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_15/SR_PARTNERSHIP_EN.pdf

¹⁷¹ **European Commission**, Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, Part II, 2014. 12 επ.

¹⁷² Βάσει της παρ. 3 άρ. 19 Καν 1303/2013, η αξιολόγηση της εφαρμοσιμότητας από την Επιτροπή τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη το ύψος της χορηγούμενης ενίσχυσης, κατά περίπτωση. Η αξιολόγηση από την Επιτροπή της εκπλήρωσης των αιρεσιμοτήτων περιορίζεται στα κριτήρια, που καθορίζονται στους κανόνες για κάθε ταμείο και σέβεται τις εθνικές και περιφερειακές αρμοδιότητες για τη θέσπιση ειδικών και κατάλληλων μέτρων πολιτικής καθώς και τη διαμόρφωση του περιεχομένου των στρατηγικών. Βλ. περαιτέρω **European Commission**, Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds (ESI), Part II.

Εάν η Επιτροπή πιστεύει ότι η μη εκπλήρωση οδηγεί σε σημαντική ζημιά για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα επίτευξης του συγκεκριμένου στόχου της επενδυτικής προτεραιότητας δύναται να αναστείλει τις ενδιάμεσες πληρωμές, κατά το στάδιο έγκρισης του προγράμματος. Το εύρος της αναστολής διέπεται από αναλογία, αναφορικά με τις δράσεις που πρέπει να αναληφθούν και τα κονδύλια που κινδυνεύουν. Η Επιτροπή αίρει αμελλητί την αναστολή των ενδιάμεσων πληρωμών για μία προτεραιότητα, εφόσον το κράτος-μέλος έχει ολοκληρώσει τις δράσεις για την εκπλήρωση των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων, που εφαρμόζονται στο σχετικό πρόγραμμα και οι οποίες δεν πληρούνται, κατά τη λήψη της απόφασης αναστολής από την Επιτροπή. Αίρει, επίσης, αμελλητί την αναστολή, εφόσον, λόγω τροποποίησης του προγράμματος που αφορά στη σχετική προτεραιότητα, οι συγκεκριμένες εκ των προτέρων αιρεσιμότητες δεν είναι πλέον εφαρμοστέες¹⁷³.

B.2. Μακροοικονομική αιρεσιμότητα

Η μακροοικονομική αιρεσιμότητα ή το σύνολο των μέτρων, που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διαχείριση, όπως αναφέρεται στο περιεχόμενο των οικείων διατάξεων του Κανονισμού¹⁷⁴ αποτελούν την έκφραση της διασύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με τη νέα οικονομική διακυβέρνηση της Ένωσης. Οι κατηγορίες περιπτώσεων εφαρμογής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας είναι δύο, βάσει του περιεχομένου των διατάξεων του Κανονισμού και παρατίθενται κατωτέρω.

A. Η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από ένα κράτος-μέλος να επανεξετάσει και να προτείνει τροποποιήσεις του οικείου συμφώνου εταιρικής σχέσης και των σχετικών προγραμμάτων: α. για τη στήριξη της εφαρμογής συστάσεων του Συμβουλίου ή β. για τη μεγιστοποίηση του αντίκτυπου στην ανάπτυξη και στην ανταγωνιστικότητα των ΕΔΕΤ στα

¹⁷³ Βλ. **European Commission**, The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Final report, 2016. 117-122. Το ανωτέρω διατίθεται και ηλεκτρονικά και στον κατωτέρω σύνδεσμο: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_exante_esif_report_en.pdf

¹⁷⁴ Βλ. άρ. 23-25 Καν1303/2013.

κράτη-μέλη, που λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση. Οι σχετικές συστάσεις του Συμβουλίου δύνανται ν' αφορούν στον προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής¹⁷⁵, στην εφαρμογή της πολιτικής απασχόλησης¹⁷⁶ ή στη διαδικασία πρόληψης και διόρθωσης υπερβολικών μακροοικονομικών ισορροπιών¹⁷⁷. Επισημαίνεται, ότι η αίτηση της Επιτροπής δεν υποβάλλεται, πριν από το έτος 2015 ή μετά από το έτος 2019, ούτε σε σχέση με τα ίδια προγράμματα σε δύο αλληπάλλληλα έτη.

Εφόσον υποβληθεί αίτηση της Επιτροπής, στο πλαίσιο του προαιρετικού χαρακτήρα της, το κράτος-μέλος διαβιβάζει την απάντησή του, εντός δύο (2) μηνών από την παραλαβή του, παραθέτοντας τις τροποποιήσεις, που θεωρεί αναγκαίες στο σύμφωνο εταιρικής σχέσης και τα αναμενόμενα αποτελέσματά στην υλοποίηση των συστάσεων και στην εφαρμογή των ΕΔΕΤ. Η Επιτροπή μπορεί να διατυπώσει παρατηρήσεις, εντός χρονικής προθεσμίας δύο (2) μηνών, από την παραλαβή της απάντησης αυτής. Ακολούθως, το κράτος-μέλος υποβάλλει, εντός δίμηνης προθεσμίας νέα πρόταση τροποποίησης του συμφώνου εταιρικής σχέσης και των σχετικών προγραμμάτων. Η Επιτροπή καλείται να εγκρίνει τις τροποποιήσεις αυτές εντός χρονικού διαστήματος τριών (3) μηνών.

Σε περίπτωση που ένα κράτος-μέλος δεν αναλάβει αποτελεσματική δράση, κατόπιν της αίτησης της Επιτροπής και εντός των προβλεπομένων προθεσμιών, η τελευταία δύναται, εντός προθεσμίας τριών (3) μηνών από την υποβολή των παρατηρήσεών της ή μετά την υποβολή της πρότασης τροποποίησης του κράτους-μέλους να εκδώσει, μέσω εκτελεστικής πράξης, απόφαση για την αναστολή μέρους ή του συνόλου των πληρωμών στα οικεία προγράμματα ή προτεραιότητες παραθέτοντας τους λόγους που την οδήγησαν στη συναγωγή του συμπεράσματος περί μη ανάληψης αποτελεσματικής δράσης από το κράτος-μέλος.

Το Συμβούλιο αποφασίζει επί της πρότασης αυτής, μέσω εκτελεστικής πράξης, η οποία εφαρμόζεται μόνο αναφορικά με τις αιτήσεις πληρωμής, που υποβάλλονται μετά την ημερομηνία έγκρισης της εν λόγω εκτελεστικής

¹⁷⁵ Βάσει του άρ. 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

¹⁷⁶ Βάσει του άρ. 148 παρ. 4 ΣΛΕΕ.

¹⁷⁷ Βάσει των άρ. 7 παρ. 2 ή 8 παρ. 2 Καν1176/2011.

πράξης. Το πεδίο και το επίπεδο της αναστολής πληρωμών, είναι αναλογικό και αποτελεσματικό και τηρεί τους κανόνες της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών-μελών, ιδίως όσον αφορά στον αντίκτυπο που έχει η αναστολή στην οικονομία του οικείου κράτους-μέλους. Επιπρόσθετα, η αναστολή πληρωμών δεν υπερβαίνει το ποσοστό 50% των πληρωμών για καθένα από τα εμπλεκόμενα προγράμματα. Η απόφαση μπορεί, ωστόσο, να προβλέπει αύξηση του επιπέδου της αναστολής, μέχρι και σε ποσοστό 100% των πληρωμών, σε περίπτωση που το κράτος-μέλος δεν λάβει αποτελεσματικά μέτρα, εντός τριών μηνών, από την απόφαση περί αναστολής των πληρωμών. Σε περίπτωση που το κράτος-μέλος υποβάλλει τροποποιήσεις στο σύμφωνο εταιρικής σχέσης και στα αντίστοιχα προγράμματα, όπως απαιτεί η Επιτροπή, το Συμβούλιο ενεργώντας βάσει προτάσεως της Επιτροπής, αποφασίζει σχετικά με την άρση της αναστολής των πληρωμών.

Β. Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για αναστολή μέρους ή του συνόλου των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών για τα προγράμματα ενός κράτους-μέλους:

- όταν το Συμβούλιο αποφασίζει¹⁷⁸ ότι ένα κράτος-μέλος δεν έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση, ώστε να διορθώσει το υπερβολικό του έλλειμμα.
- όταν το Συμβούλιο εγκρίνει δύο (2) διαδοχικές συστάσεις στην ίδια διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών, με το σκεπτικό ότι ένα κράτος-μέλος υπέβαλε ανεπαρκές σχέδιο διορθωτικής δράσης¹⁷⁹ ή στη βάση της μη διόρθωσης ενός κράτους-μέλους με το σκεπτικό ότι δεν έλαβε τη συνιστώμενη διορθωτική δράση¹⁸⁰.
- όταν η Επιτροπή συμπεραίνει ότι το κράτος μέλος δεν έλαβε μέτρα για την υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής¹⁸¹ και κατά συνέπεια, αποφασίζει να μην εγκρίνει την εκταμίευση της οικονομικής βοήθειας, που έχει χορηγηθεί στο εν λόγω κράτος-μέλος.
- όταν το Συμβούλιο αποφασίζει ότι ένα κράτος-μέλος δεν συμμορφώνεται με το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής¹⁸² ή με τα μέτρα που ζητά απόφαση του Συμβουλίου προς τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και αφορούν

¹⁷⁸ Βάσει του άρ. 126 παρ. 8 ή του άρ. 126 παρ. 11 της Συνθήκης.

¹⁷⁹ Βάσει του άρ. 8 παρ. 3 Καν 1176/2011.

¹⁸⁰ Βάσει του άρ. 10 παρ. 4 Καν 1176/2011.

¹⁸¹ που αναφέρεται στον Καν407/2010 ή στον Καν 332/2002

¹⁸² που αναφέρεται στο άρ. 7 Καν 472/2013.

στη δημοσιονομική πειθαρχία και στο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής¹⁸³.

Κατά την εφαρμογή της διαδικασίας, η οποία είναι υποχρεωτική σε αυτές τις περιπτώσεις, δίνεται προτεραιότητα στην αναστολή των αναλήψεων υποχρεώσεων: οι πληρωμές αναστέλλονται μόνον εφόσον απαιτείται άμεση δράση, καθώς και σε περιπτώσεις σημαντικής μη συμμόρφωσης. Η αναστολή πληρωμών εφαρμόζεται σε αιτήσεις πληρωμής που υποβλήθηκαν για τα οικεία προγράμματα μετά την ημερομηνία της απόφασης αναστολής.

Το πεδίο και το επίπεδο της αναστολής αναλήψεων υποχρεώσεων ή πληρωμών που επιβάλλεται είναι αναλογικό και αποτελεσματικό, με γνώμονα την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών και τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στο κράτος-μέλος, ιδίως όσον αφορά στο επίπεδο ανεργίας στο οικείο κράτος-μέλος, σε σχέση με τον ενωσιακό μέσο όρο, και στον αντίκτυπο της αναστολής πληρωμών στην οικονομία του. Ειδικός παράγοντας που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη είναι ο αντίκτυπος των αναστολών σε προγράμματα κρίσιμης σημασίας για την αντιμετώπιση των αντίξοων οικονομικών ή κοινωνικών συνθηκών. Σε παράρτημα του Κανονισμού υπάρχουν λεπτομερείς διατάξεις για τον καθορισμό του πεδίου και του επιπέδου των αναστολών.

Στον καθορισμό του επιπέδου αναστολής και του κατά πόσο θ' ανασταλούν οι αναλήψεις υποχρεώσεων ή οι πληρωμές, λαμβάνεται υπόψη η φάση του κύκλου του επιχειρησιακού προγράμματος και ιδιαίτερα η περίοδος που υπολείπεται για την αξιοποίηση των κονδυλίων, μετά την επανεγγραφή των αναλήψεων υποχρεώσεων που ανεστάλησαν. Επισημαίνεται, πως μια πρόταση της Επιτροπής σχετικά με αναστολή αναλήψεων υποχρεώσεων θεωρείται εγκριθείσα από το Συμβούλιο, εκτός εάν το Συμβούλιο αποφασίσει, μέσω εκτελεστικής πράξης, ν' απορρίψει την εν λόγω πρόταση με ειδική πλειοψηφία, εντός ενός μηνός από την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής. Αντίθετα, μια πρόταση της Επιτροπής σχετικά με αναστολή πληρωμών πρέπει να εγκριθεί από το Συμβούλιο μέσω εκτελεστικής πράξης.

¹⁸³ Απόφαση που εγκρίθηκε σύμφωνα με το άρ. 136 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Με την επιφύλαξη των κανόνων περί αποδέσμευσης¹⁸⁴, η Επιτροπή αίρει την αναστολή των αναλήψεων υποχρεώσεων άμεσα, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- εάν η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος ανασταλεί¹⁸⁵ ή το Συμβούλιο αποφασίσει¹⁸⁶ να καταργήσει την απόφαση για ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος.
- εάν το Συμβούλιο έχει επικυρώσει το διορθωτικό σχέδιο δράσης που υπέβαλλε το κράτος-μέλος¹⁸⁷, σύμφωνα με τη διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών ή η διαδικασία αυτή έχει τεθεί σε αναστολή¹⁸⁸ ή έχει περατωθεί¹⁸⁹ και
- εάν η Επιτροπή συμπεράνει ότι το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος έχει λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής¹⁹⁰ ή τα μέτρα που απαιτούνται, βάσει απόφασης του Συμβουλίου¹⁹¹.

Κατά την άρση της αναστολής, το Συμβούλιο εγγράφει εκ νέου στον προϋπολογισμό τις αναλήψεις υποχρεώσεων, που ανεστάλησαν¹⁹².

Στην περίπτωση της αναστολής πληρωμών, το Συμβούλιο λαμβάνει απόφαση, βάσει πρότασης της Επιτροπής, όσον αφορά στην άρση της αναστολής, εφόσον πληρούνται οι ίδιοι όροι. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή τηρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενήμερο σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων, που αφορούν στην μακροοικονομική αιρεσιμότητα, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να καλέσει την

¹⁸⁴ Αυτόματη αποδέσμευση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάθε τμήματος των αναλήψεων υποχρεώσεων του προϋπολογισμού σε ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, το οποίο δεν χρησιμοποιήθηκε για την καταβολή των πληρωμών προχρηματοδότησης ή των ενδιάμεσων πληρωμών ή για το οποίο δεν υποβλήθηκε αίτηση πληρωμής ως τις 31.12. του δεύτερου ή του τρίτου έτους μετά το έτος της ανάληψης υποχρεώσεων του προϋπολογισμού του προγράμματος («κανόνας n+2» και «n+3»).

¹⁸⁵ βάσει του άρ. 9 Καν1467/1997

¹⁸⁶ βάσει του άρ. 126 παρ. 12 ΣΛΕΕ

¹⁸⁷ βάσει του άρ. 8 παρ. 2 Καν 1176/2011

¹⁸⁸ βάσει του άρ. 10 παρ. 5 Καν 1176/2011

¹⁸⁹ βάσει του άρ. 11 Καν 1176/2011

¹⁹⁰ που αναφέρεται στο άρ. 7 Καν 407/2010

¹⁹¹ σύμφωνα με το άρ. 136 παρ. 1 ΣΛΕΕ

¹⁹² σύμφωνα με το άρ. 8 Καν 1311/2013

Επιτροπή σε διαρθρωμένο διάλογο. Επίσης, κατά την υποβολή πρότασης αναστολής, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη όλες τις σχετικές πληροφορίες και όλα τα στοιχεία που απορρέουν από τις γνώμες, που διατυπώθηκαν μέσω του διαρθρωμένου διαλόγου με το Κοινοβούλιο. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο την πρόταση αναστολής των αναλήψεων υποχρεώσεων ή των πληρωμών ή την πρόταση άρσης της αναστολής, αμέσως, μετά την έγκρισή τους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να καλέσει την Επιτροπή να αιτιολογήσει την πρότασή της.

Επισημαίνεται ότι οι διαδικασίες μακροοικονομικής αιρεσιμότητας δεν εφαρμόζονται σε προγράμματα, που εμπíπτουν στο στόχο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας.

Σωρευτικά, ο Κανονισμός περιλαμβάνει στο ίδιο κεφάλαιο περί μέτρων, που συνδέονται με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση, διατάξεις σχετικά με την υποστήριξη των κρατών-μελών με προσωρινές δημοσιονομικές δυσκολίες, που λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση, στοχεύοντας στην εξισορρόπηση από την εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας. Ειδικότερα, προβλέπεται: α. η δυνατότητα αύξησης των ποσών των ενδιάμεσων και τελικών πληρωμών κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες άνω του ποσοστού συγχρηματοδότησης που εφαρμόζεται. Οι εν λόγω διατάξεις δεν προβλέπουν αύξηση του ανώτατου ποσού της υποστήριξης από τα ΕΔΕΤ, που ορίζεται στην έγκριση των προγραμμάτων. Συνακόλουθα, αποτελεί ανακατανομή της υποστήριξης αυτής εντός των αξόνων προτεραιότητας ή των μέτρων¹⁹³. β. η δυνατότητα μεταφοράς τμήματος των πόρων, που προβλέπονται στο πλαίσιο τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία των κρατών-μελών, στο πλαίσιο τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία της Επιτροπής, για την εφαρμογή μέτρων διάδοσης ορθών πρακτικών, προκειμένου να ενισχυθεί η ικανότητα των εταιρών και των κεντρικών οργανώσεων ενός κράτους-μέλους, μέσω άμεσης ή έμμεσης διαχείρισης¹⁹⁴. Οι πόροι αυτοί είναι συμπληρωματικοί των ανωτάτων ορίων

¹⁹³ Βλ. άρ. 24 Καν1303/2013

¹⁹⁴ Περί της τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία της Ε.Ε. και της τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία των κρατών-μελών βλ. άρ. 58 και 59 Καν 1303/2013 αντιστοίχως.

της τεχνικής συνδρομής με πρωτοβουλία την Επιτροπής, υπό την αίρεση των ειδικότερων κανόνων των Ταμείων¹⁹⁵.

B.3. Αποθεματικό επίδοσης

Η εισαγωγή του πλαισίου επίδοσης, βάσει των οικείων διατάξεων του Κανονισμού¹⁹⁶, αποτελεί ένα είδος κινήτρου, προκειμένου τα κράτη-μέλη να εστιάσουν στα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα από την υποστήριξη των ΕΔΕΤ και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως θετική αιρεσιμότητα. Το αποθεματικό επίδοσης καθορίζεται στο σύμφωνο εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα και κατανέμεται σε συγκεκριμένες προτεραιότητες¹⁹⁷. Εφόσον τα ορόσημα που έχουν ορισθεί στο πλαίσιο των εν λόγω προτεραιοτήτων επιτευχθούν, το ποσό του αποθεματικού επίδοσης θεωρείται ότι έχει χορηγηθεί οριστικά.

Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, επανεξετάζει τις επιδόσεις των προγραμμάτων, κατά το έτος 2019, με αναφορά στο πλαίσιο επιδόσεων, όπως ορίζεται στα αντίστοιχα προγράμματα, αξιολογώντας την επίτευξη των ορόσημων των προγραμμάτων σε επίπεδο προτεραιοτήτων. Ακολούθως, η Επιτροπή αποφασίζει και διαθέτει το αποθεματικό επίδοσης στα προγράμματα και στις προτεραιότητες που έχουν επιτύχει τα ορόσημά τους. Σε περίπτωση που κάποιες προτεραιότητες δεν έχουν επιτύχει τα ορόσημά τους, το κράτος-μέλος προτείνει την ανακατανομή του αντίστοιχου ποσού του αποθεματικού της επίδοσης σε προτεραιότητες που έχουν επιτύχει. Ωστόσο, εφόσον από την επανεξέταση των επιδόσεων, κατά το έτος 2019, προκύψουν στοιχεία, βάσει των οποίων μία προτεραιότητα υπολείπεται σε μεγάλο βαθμό από την επίτευξη των οροσήμων, που αφορούν μόνο τους δημοσιονομικούς δείκτες, τους δείκτες εκροών και τα βασικά στάδια εφαρμογής, που καθορίστηκαν στο πλαίσιο επιδόσεων και ότι η υστέρηση αυτή οφείλεται σε σαφώς προσδιορισμένες αδυναμίες εφαρμογής, που έχουν

¹⁹⁵ Βλ. άρ. 25 Καν1303/2013

¹⁹⁶ Βλ. άρ. 20-22 Καν1303/2013

¹⁹⁷ Βλ. άρ. 22 Καν 1303/2013. Το αποθεματικό επίδοσης κινείται μεταξύ του 5 & 7% της πίστωσης κάθε προτεραιότητας στο πλαίσιο ενός προγράμματος, με εξαίρεση τις προτεραιότητες που αφορούν αποκλειστικά σε τεχνική συνδρομή, σύμφωνα με το άρ. 39 του εν λόγω Κανονισμού. Το συνολικό ποσό του αποθεματικού επίδοσης που χορηγείται ανά ΕΔΕΤ και ανά κατηγορία περιφέρειας ανέρχεται σε ποσοστό 6%.

ήδη γνωστοποιηθεί από την Επιτροπή, μέσω της διαδικασίας υποβολής παρατηρήσεων στις διαχειριστικές αρχές και το κράτος-μέλος δεν έχει λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα, για την αντιμετώπιση των αδυναμιών αυτών, η Επιτροπή μπορεί να αναστείλει το σύνολο ή μέρος των ενδιάμεσων πληρωμών για μια προτεραιότητα ενός προγράμματος. Η αναστολή αίρεται όταν το κράτος-μέλος προβεί στα αναγκαία διορθωτικά μέτρα.

Κατά τον ίδιο τρόπο και εφόσον βάσει της εξέτασης της τελικής έκθεσης υλοποίησης του προγράμματος διαπιστωθεί σοβαρή αποτυχία, κατά τα παραπάνω, η Επιτροπή μπορεί να εφαρμόσει δημοσιονομικές διορθώσεις για τις οικείες προτεραιότητες, βάσει των ειδικών κανόνων για κάθε ταμείο. Η εν λόγω διαδικασία δεν πραγματοποιείται όταν η αποτυχία επίτευξης στόχων οφείλεται στον αντίκτυπο κοινωνικοοικονομικών ή περιβαλλοντικών παραγόντων, σε σημαντικές αλλαγές των οικονομικών και περιβαλλοντικών συνθηκών ενός κράτους-μέλους ή σε λόγους ανωτέρας βίας, που επηρεάζουν σοβαρά την υλοποίηση των αντίστοιχων προτεραιοτήτων.

Γ. Κριτική προσέγγιση της διασύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με όρους αιρεσιμοτήτων

Η εισαγωγή αιρεσιμοτήτων στην Πολιτική Συνοχής είχε ως αποτέλεσμα μία αντιπαράθεση έντονη και μακροχρόνια, με επιχειρηματολογία, που εκφράσθηκε θεμελιωμένα τόσο από σθεναρούς υποστηρικτές όσο και από σφοδρούς επικριτές.

Οι υποστηρικτές θεωρούν ότι η εφαρμογή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας θα συνδράμει στην επίτευξη των στόχων της οικονομικής διακυβέρνησης και της δημοσιονομικής σταθερότητας, υπηρετώντας την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των επενδύσεων των ΕΔΕΤ, ένεκα της εξάρτησης της απόδοσης αυτών από την υγιή και σταθερή οικονομία των κρατών-μελών. Στα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν υπέρ της εφαρμογής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής υποστηρίχθηκε, μεταξύ άλλων, πως παρέχει τη δυνατότητα μεγαλύτερου εύρους επιβολής κυρώσεων σε περισσότερα κράτη-μέλη εντός και εκτός της ευρωζώνης και εφαρμογής σε πιο πρώιμο στάδιο των διαδικασιών

οικονομικής εποπτείας¹⁹⁸, παροτρύνοντας την υιοθέτηση μέτρων και την προώθηση μεταρρυθμίσεων πριν την ενδεχόμενη κλιμάκωση των δημοσιονομικών προβλημάτων. Επιπρόσθετα, διατυπώθηκε η θέση ότι οι κυρώσεις που απορρέουν από τη μελλοντική εφαρμογή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, έχουν μικρότερο άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στο δημοσιονομικό έλλειμμα του κράτους-μέλους, καθόσον αφορούν στην αναστολή πληρωμών ή υποχρεώσεων και όχι στην επιβολή προστίμων¹⁹⁹.

Επίσης, υποστηρίχθηκε ότι η χρήση της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας καθίσταται λιγότερο «ευάλωτη» σε πολιτικούς συμβιβασμούς συγκριτικά με τις υπάρχουσες κυρώσεις των μηχανισμών οικονομικής εποπτείας, λόγω της αυξημένης διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, στο σκέλος της διαδικασίας εφαρμογής της αναστολής υποχρεώσεων²⁰⁰. Περαιτέρω, κρίθηκε θετικά η δυνατότητα αύξησης κατά ποσοστό 10% των πληρωμών για τα κράτη-μέλη, που αντιμετωπίζουν προσωρινές δημοσιονομικές δυσκολίες και λαμβάνουν οικονομική ενίσχυση, παρά το περιορισμένο εύρος εφαρμογής της²⁰¹. Η εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, ωστόσο, αντιμετωπίστηκε με επιφύλαξη από τη Deutsche Bank, που υποστήριξε ότι όσα προβλέπονται δεν κρίνονται επαρκή για να διασφαλισθούν οι στόχοι της οικονομικής διακυβέρνησης και ως εκ τούτου, θα έπρεπε να υιοθετηθούν αυστηρότεροι όροι και συνεκτικότερες διαδικασίες αναφορικά με τη μακροοικονομική αιρεσιμότητα²⁰².

¹⁹⁸ Βλ. εκτενή ανάλυση επί του θέματος **Tokarski P. & Verhelst S.**, Macroeconomic conditionality in cohesion policy: added value or unnecessary burden?, European Policy Brief, 2012. 2-6. **Verhelst S.**, Macroeconomic conditionalities in cohesion policy, Note requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, 2012. 41-49.

¹⁹⁹ **Tokarski P. & Verhelst S.**, Macroeconomic conditionality ό.π. 2012. 4.

²⁰⁰ **Tokarski P. & Verhelst S.**, Macroeconomic conditionality ό.π. 2012. 5.

²⁰¹ **Tokarski P. & Verhelst S.**, Macroeconomic conditionality ό.π. 2012. 6.

²⁰² **Heinen N.**, Not quite fit for purpose Conditionality under the EU's financial framework for 2014-2020, Research briefing European Integration, 2013, Deutsche Bank. Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκε και η παρέμβαση της πολιτικής ομάδας των ευρωσκεπτικιστών (Europe of Freedom and Democracy), που κατέθεσε τροπολογία, κατά τη διάρκεια των εργασιών της Ολομέλειας του Ευρωκοινοβουλίου της 23^{ης} Οκτωβρίου 2012 για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, προκειμένου να αφαιρεθεί το τμήμα του ψηφίσματος που καταδίκασε τη μακροοικονομική αιρεσιμότητα.

Τα επιχειρήματα, που διατυπώθηκαν από την πλευρά των επικριτών εφαρμογής της πρακτικής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής, επικεντρώνονται στην αδυναμία κατανόησης της διασύνδεσης της Πολιτικής Συνοχής με την οικονομική διακυβέρνηση, στην εναντίωση επί του σχεδιασμού και της λογικής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας και στα μακροπρόθεσμα αρνητικά αποτελέσματα, που θα σηματοδοτήσει η εφαρμογή της.

Ειδικότερα, υποστηρίχθηκε ότι η εφαρμογή μακροοικονομικής αιρεσιμότητας συνιστά πλήγμα στον πυρήνα της Πολιτικής Συνοχής²⁰³. Το ανωτέρω επιχειρήμα θεμελιώνεται στην αποστολή της Πολιτικής Συνοχής και συγκεκριμένα στην υποστήριξη των ευρωπαϊκών περιφερειών, που είναι λιγότερο ανεπτυγμένες, στο πλαίσιο του πνεύματος αναδιανομής και αλληλεγγύης και όχι απαραίτητα εκείνων στις οποίες η επένδυση θα έχει την καλύτερη απόδοση. Η ανωτέρω οπτική αιτιολογήθηκε επί τη βάση της διαφορετικότητας αφενός των στόχων του πλαισίου της οικονομικής διακυβέρνησης και της μακροοικονομικής σταθερότητας και αφετέρου των στόχων της Πολιτικής Συνοχής²⁰⁴. Συνακόλουθα, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα δύναται να λειτουργήσει υπέρ των οικονομικών πολιτικών αλλά η εφαρμογή της θα έχει αρνητικό αντίκτυπο στην επίτευξη συνοχής της Ένωσης. Επομένως, τα μέτρα οικονομικής σταθερότητας δεν θα πρέπει να επισκιάζουν την Πολιτική Συνοχής και να δημιουργείται ανισορροπία υπέρ των στόχων οικονομικής εξυγίανσης, σε βάρος του αναπτυξιακού σκοπού της Πολιτικής Συνοχής²⁰⁵.

Κινούμενοι στο ίδιο πλαίσιο, οι επικριτές της εισαγωγής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας υποστηρίζουν ότι δεν τεκμηριώνεται η

²⁰³ Βλ. **Tokarski P. & Verhelst S.**, *Macroeconomic conditionality* ό.π. 2012. 10.

²⁰⁴ **Επιτροπή των Περιφερειών**, Γνωμοδότηση επί πρότασης Γενικού Κανονισμού για τα ταμεία του Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου, 95 Σύνοδος Ολομέλειας της 3^{ης} και 4^{ης} Μαΐου 2012. 58επ..

²⁰⁵ Βλ. επί του θέματος **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή**, Γνωμοδότηση με θέμα Πρόταση Κανονισμού 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, τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και για την κατάργηση του Κανονισμού 1083/2006.2012.

διασύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με την οικονομική διακυβέρνηση και την εισαγωγή συνθηκών αιρεσιμότητας. Παράλληλα, επισημαίνουν ότι η εισαγωγή της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής αποτελεί μία σημαντική προσθήκη στην «εργαλειοθήκη» των μέτρων και των κυρώσεων, στο πλαίσιο επίτευξης της οικονομικής σταθερότητας²⁰⁶. Τα ανωτέρω επιχειρήματα θεμελιώνονται στο γεγονός ότι η αξιολόγηση ενός κράτους-μέλους, για τη συμμόρφωσή του, βάσει των κριτηρίων της αιρεσιμότητας, έχει υποκειμενικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα η χρήση της ν' αποκτά πολιτική διάσταση και να συνδέεται με εξελίξεις, που ξεπερνούν τα κριτήρια αυτά²⁰⁷.

Δ. Οι επιπτώσεις της εφαρμογής μακροοικονομικών όρων στην Πολιτική Συνοχής

Ένα από τα βασικά επιχειρήματα, που διατυπώθηκε από τους πολέμιους της εφαρμογής της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής αφορά στην προσβολή του πυρήνα της κοινοτικής παρακαταθήκης. Υποστηρίχθηκε ότι η χρήση της αιρεσιμότητας θα επηρεάσει, αρνητικά, τις θεμελιώδεις αρχές της εταιρικότητας και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, διότι οι παρεμβάσεις στις οποίες θα υποχρεωθεί το κράτος-μέλος θα συνιστούν προϊόν μονομερούς επιβολής και όχι ισότιμου διαλόγου. Οι κυρώσεις θα επιβάλλονται στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, χωρίς, ωστόσο, αυτές να φέρουν την ευθύνη λήψης αποφάσεων για τα δημοσιονομικά θέματα προσαρμογής, που θα λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο. Καθίσταται προφανές ότι η διαχείριση που ασκείται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές επηρεάζει τα δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας αλλά όχι σε τέτοιο βαθμό, που να θεωρηθεί δίκαιο ότι θα πλήττονται για την πορεία αυτών ή για τη μη τήρηση των δεσμεύσεων των κρατών-μελών, ιδίως σε σχέση με το δημοσιονομικό έλλειμμα²⁰⁸. Στην κατεύθυνση

²⁰⁶ Βλ. **ΕΛΙΑΜΕΠ**, Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε., Μελέτη για την Τράπεζα της Ελλάδος, Μέρος Β: Οι προτάσεις για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, 2012. 114-122.

²⁰⁷ **Blavoukos S./ Pagoulatos G.**, Fiscal Adjustment in Southern Europe: the limits of EMU Conditionality, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, 2008. 31-35.

²⁰⁸ **Επιτροπή των Περιφερειών**, Γνωμοδότηση επί πρότασης Γενικού Κανονισμού ό.π. 2012. Επισημαίνεται ότι η στάση της Επιτροπής των Περιφερειών επί του θέματος ήταν

αυτή υποστηρίχθηκε ότι είναι ανεπίτρεπτη η χρήση όρων εξαναγκασμού και τιμωρίας²⁰⁹, που πλήττουν τους δικαιούχους των ΕΔΕΤ και αλλοιώνουν την αποστολή της Πολιτικής Συνοχής, παρόλο που η Επιτροπή²¹⁰ υποστήριξε ότι η αιρεσιμότητα θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως κίνητρο επίτευξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και μεγιστοποίησης της αποτελεσματικότητας και της ικανότητας απορρόφησης και όχι ως μέσο εξαναγκασμού και τιμωρίας.

Επιπρόσθετα, διατυπώθηκε η θέση ότι η διασύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με την πρακτική εφαρμογή μακροοικονομικής αιρεσιμότητας θέτει σε αμφισβήτηση την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα της. Δεδομένου του γεγονότος ότι τα απαιτούμενα μέτρα δεν θα εξετάζουν ad hoc την περίπτωση κάθε κράτους-μέλους, υπό το πρίσμα της αναγκαιότητας προσαρμογής στις επικρατούσες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές συνθήκες αλλά για λόγους ταχύτητας και μεθοδολογίας, θ' αντληθούν από μια δεξαμενή δεδομένης οικονομικής προσέγγισης, θα επηρεασθεί αρνητικά η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής.

Εν κατακλείδι, βάσιμα, διατυπώθηκε η θέση ότι η επέκταση της χρήσης μακροοικονομικής αιρεσιμότητας στην Πολιτική Συνοχής συνιστά ένα συμβιβασμό, πολιτικού χαρακτήρα, που κατατείνει στην ικανοποίηση των ισχυρών, από οικονομικής άποψης, κρατών-μελών, που είναι εισφέροντες και υπηρετεί τη λογική του «juste retour²¹¹».

V. Τελικές παρατηρήσεις και συμπεράσματα

Η ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής αποτέλεσε έναν από τους κύριους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. αποτελεί την ουσιαστική έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες,

αρνητική, καθόσον αντιτάχθηκε, μέχρι τελευταίας στιγμής, στην εισαγωγή μακροοικονομικής αιρεσιμότητας, απειλώντας ακόμη και με προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

²⁰⁹ **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή**, Γνωμοδότηση με θέμα Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων ό.π. 2012

²¹⁰ **European Commission**, Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds. 2014

²¹¹ Βλ. **Tokarski P. & Verhelst S.**, Macroeconomic conditionality ό.π. 10. 2012.

επικεντρώνοντας την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση σε περιοχές και τομείς, που θα έχει μεγαλύτερο αντίκτυπο.

Ενδεικτικά, στο άρθρο 174 της Συνθήκης ορίζεται ρητά ότι «η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της, με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής», αποσκοπώντας, ιδιαίτερα, στη «... μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών», στόχο στον οποίο αφιερώνει σημαντικό μέρος των δραστηριοτήτων και του προϋπολογισμού της. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εγκαινίασε την έννοια της εδαφικής συνοχής ως την τρίτη διάσταση της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης. Η ενωσιακή αυτή δράση, γνωστή και ως περιφερειακή ή διαρθρωτική πολιτική, συνιστά τμήμα της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης με βαρύνουσα σημασία, καθόσον η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών περιλαμβάνεται, ρητά, στους στόχους της Ένωσης και καταφάσκεται και από το προσαρτημένο στις Συνθήκες Πρωτόκολλο, υπ' αριθ. 28, αναφορικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή.

Η πολιτική Συνοχής της Ε.Ε. αποσκοπεί στην αναδιανομή των πόρων με κατεύθυνση περιοχές, όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη εκμετάλλευσης. Αποτελεί μία ουσιαστική ένδειξη αλληλεγγύης, διότι εστιάζει στην παρεχόμενη στήριξη στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Περαιτέρω, έχει συμβάλει, διαχρονικά, σε σημαντικό βαθμό, στην εξάπλωση της ανάπτυξης και της ευημερίας σε ολόκληρη την Ένωση, μειώνοντας παράλληλα τις οικονομικές, κοινωνικές και εδαφικές ανισότητες. Συνιστά κοινό τόπο ότι η Στρατηγική της Λισαβόνας δεν κατάφερε να επιτύχει τους στόχους που είχε θέσει, σε μεγάλο βαθμό. Στο πλαίσιο αυτό, η διασύνδεση της Πολιτικής Συνοχής με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα, προκειμένου να επιτευχθεί η έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και προκειμένου να συνεχιστεί η βοήθεια προς τις φτωχότερες ευρωπαϊκές περιφέρειες, ώστε να ανακτήσουν το χαμένο έδαφος.

Επιπρόσθετα, η οικονομική πολιτική της Ένωσης συνιστά ένα πολύ αναπτυξιακό εργαλείο, που στοχεύει στην αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων προκλήσεων, σε τομείς όπως τα δημόσια οικονομικά, οι μακροοικονομικές ανισορροπίες και η ανταγωνιστικότητα. Το νέο σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης διαφέρει ουσιωδώς από το προηγούμενο σύστημα, αφού καθίσταται πιο δεσμευτικό και συνδυάζεται με αυστηρότερες κυρώσεις και ευκολότερες διαδικασίες επιβολής τους. Σημαντική αλλαγή συνιστά το αντικείμενο της εποπτείας, αφού πέρα από τις δημοσιονομικές στοχεύσεις περιλαμβάνει και τις μακροοικονομικές ανισορροπίες. Η εισαγωγή μακροοικονομικών όρων στο σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. αποτέλεσε ένα ζήτημα με έντονη αντιπαράθεση. Πρόκειται για μία επιλογή που προωθήθηκε υπακούοντας στην αναγκαιότητα αυστηροποίησης του θεσμικού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης.

Η εκτεταμένη οικονομική ύφεση αποτέλεσε ένα γεγονός, που κυριάρχησε, κατά την προηγούμενη δεκαετία μέχρι και σήμερα, ταλανίζοντας το οικονομικό περιβάλλον πολλών κρατών-μελών της Ένωσης. Αφενός, λοιπόν, κάποια κράτη-μέλη ξεπέρασαν τις οικονομικές δυσκολίες και επιθυμούν τη θεσμοθέτηση αυστηρών όρων και αφετέρου τα λιγότερο ανεπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη χρήζουν οικονομικής ανάπτυξης και ενίσχυσης, προκειμένου να ξεπεράσουν τα έντονα κοινωνικά προβλήματα, αξιοποιώντας τα κονδύλια των ΕΔΕΤ. Η θεσμοθέτηση αυστηρών πολιτικών συντονισμού συνεπάγεται ότι τα λιγότερο ανεπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη θα στερηθούν τη δυνατότητα σύγκλισης και θα κατασταθούν ουραγοί στην αναπτυξιακή πορεία της Ένωσης, εγκλωβισμένα σε ένα φαύλο κύκλο αποστέρησης των αναπτυξιακών τους δυνατοτήτων και επιβολής αυστηρών κυρώσεων. Η αποστέρηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και η επιβολή ποινών δεν οδηγούν στην επίτευξη των σκοπών της Πολιτικής Συνοχής και της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Στην παρούσα διπλωματική εργασία αναλύθηκε η δύσκολη σχέση μεταξύ της Πολιτικής Συνοχής και της μακροοικονομικής αιρεσιμότητας.

Εν κατακλείδι, επισημαίνεται η σύγχρονη στρέβλωση των επιταγών του άρθρου 175 της ΣΔΕΕ, που όριζε ότι όλες οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής

Ένωσης πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Στη σύγχρονη πραγματικότητα, η Πολιτική Συνοχής λειτουργεί υπό όρους πλήρους εξάρτησης και υποταγής στην οικονομική διακυβέρνησή ενώ παράλληλα, ανήκει στο παρελθόν το ισότιμο επίπεδο της θετικής αλληλεξάρτησης των ενωσιακών πολιτικών.

Βιβλιογραφία

Ι. Ελληνική

Γιαννή Ν., Αρχή της Επικουρικότητας, Αρχή Ελευθερίας Συμμετοχής και Ευθύνης, Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών-Μάρκος Δραγούμης/Ευρωπαϊκή Έκφραση/Ίδρυμα Φρίντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία, 2014.

Γιαταγιάνα Ξ., Η αρχή της επικουρικότητας, Συνταγματική ρήτρα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών, ΕΕυρΚ 1992. 48.

Γιώτη-Παπαδάκη Ο., Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης, Εκδόσεις Κριτική (αναθεωρημένη έκδοση), 2010.

Γιώτη-Παπαδάκη Ο., Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Η επιλογή υιοθέτησης στρατηγικών οικονομικού μετασχηματισμού και έξυπνης εξειδίκευσης, http://grsa.prd.uth.gr/conf2013/29_gioti_papadaki_ersagr13.pdf.

Γρηγορίου Π./ Μεταξά Α., Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή Περιφέρεια, εκδ. Σάκκουλα, 2006.

ΕΛΙΑΜΕΠ, Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε., Μελέτη για την Τράπεζα της Ελλάδος, Μέρος Β: Οι προτάσεις για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, 2012.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Τα κράτη-μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την Απασχόληση μέσω της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ, 2007-2013, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες 2007.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Τα κράτη-μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την Απασχόληση μέσω της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ, 2007-2013, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες 2007.

Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα την Ανακοίνωση της Επιτροπής: Κινητοποίηση του πνευματικού δυναμικού της Ευρώπης: Ενδυνάμωση των Πανεπιστημίων ώστε να εξασφαλισθεί η πλήρης συμβολή τους στη Στρατηγική της Λισαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης, Βρυξέλλες, 2006

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για Έξυπνη, Διατηρήσιμη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη», Ανακοίνωση της Επιτροπής, Βρυξέλλες 2010

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Αύξηση ποσοστών συγχρηματοδότησης για τα Ταμεία της Ε.Ε. – ενίσχυση της ευρωπαϊκής οικονομικής ανάκαμψης», Έγγραφο IP/11/942, Βρυξέλλες, 01.08.2011 .

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με τη συμβολή της Πολιτικής Συνοχής στην επίτευξη των στόχων της Λισαβόνας και της ΕΕ 2020, Λουξεμβούργο 2010.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με τη Μακροπρόθεσμη Διατηρησιμότητα των Δημοσίων Οικονομικών για μια οικονομία σε φάση ανάκαμψης, Λουξεμβούργο 2010.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με τη συμβολή της Πολιτικής Συνοχής στην επίτευξη των στόχων της Λισαβόνας και της ΕΕ 2020, Λουξεμβούργο 2010.

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Κοινωνία της Γνώσης—Η συμβολή της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών στη Στρατηγική της Λισαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 2006.

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Ανανεωμένη Στρατηγική της Λισαβόνας 2008-2010: Ο ρόλος της οργανωμένης Κοινωνίας των Πολιτών, Συνοπτική Έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Βρυξέλλες 2008

Ιωακεμίδα Π.Κ., Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, εκδ. Θεμέλιο, 2008.

Καρατζά Χ., Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Ένας όχι γνωστός στην Ελλάδα χρηματοδοτικός Οργανισμός της ΕΟΚ, ΑρχΝ 1989. 107.

Μαραβέγια Ν., «Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» σε Δημόπουλου Γ./Μπαλτά Ν./Χασσιδ Ι. (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, εκδ. Σιδέρη Ι., 2^η έκδ., 2007.

Μαραβέγια Ν./Ανδρέου Γ., «Τα Διαρθρωτικά Ταμεία» σε Στεφάνου Κ. (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Εκδόσεις Σιδέρη, 2006.

Μαρη Γ., Το νέο πλαίσιο και τα όρια της Οικονομικής Διακυβέρνησης, Ερευνητικό Κείμενο, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Νοέμβριος 2014.

Μουρνιακάκη Ι., «Άρθρο 174 (πρώην άρθρο 158 της ΣΕΚ)» σε Χριστιανού Β. (επιμ.), Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

Μούση Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, εκδ. Παπαζήση, 2013.

Μούση Ν., Η Συνθήκη της Λισαβόνας: το Ευρωσύνταγμα χωρίς τον τίτλο, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, 2008. 120.

Μπαμπαλιούτα Α./Μητσόπουλου Κ., Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε., εκδ. Σάκουλα, 2014.

Ράντο Α., «Η έννοια της αρχής της επικουρικότητας κατά τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕΕυρΔ 1995.

Raportama inforegio, Η εταιρική σχέση στην πολιτική συνοχής, Ενίσχυση της υλοποίησης αυτής της βασικής αρχής, 2012.

Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, 2013.

Σκιαδά Δ., Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο: Ένα Διαρθρωτικό Εργαλείο, Κοινωνικές Εξελίξεις στη Σύγχρονη Ελλάδα, εκδ. Σάκκουλα, 2006.

Σκιαδά Δ., «Ο Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης» σε Μαραβέγια Ν./Τσινισιζέλη Μ. (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές – 50 χρόνια*, εκδ. Θεμέλιο, 2007.

Σκιαδά Δ., Σύνταγμα και Δημοσιονομικοί κανόνες: μια δύσκολη σχέση, ΕφημΔΔ1/2011. 11-20.

Στεφάνου Κ., Προς την ομοσπονδιακή οργάνωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ΙΙ, ΕΕυΚ 1990. 58.

Στεφάνου Κ./ Καταπόδης Γ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισαβόνας, εκδ. Σάκκουλα, 2008.

Φερώνα Α., Η κοινωνική διάσταση της «Ευρώπης 2020»-Ρητορική και Πραγματικότητα, Κοινωνική Πολιτική, τευχ. 1. 2013.

Χρυσομάλλη Μ., Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σε Στεφάνου Κ./Φατούρου Α./Χριστοδουλίδη Θ., Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τ. Α', εκδ. Σιδέρη, 2009.

Χρυσομάλλη Μ., Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της Δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Κατσαρού, 2010.

Χρυσομάλλη Μ., Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας, εκδ. Κατσαρού, 2010.

Χρυσομάλλη Μ., Η αρχή της συναινετικής τροποποίησης των Συνθηκών της ΕΕ/ΕΚ. Τα προβλήματα από την εφαρμογή της αρχής και η αντιμετώπισή τους. Τιμητικός Τόμος Καθηγητή Βούλγαρη Ι., εκδ. Σάκκουλα, 2010. 441-478.

Χρυσομάλλη Μ., Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της ΕΕ: έννοια, πεδίο εφαρμογής και νομική φύση, εκδ. Σάκκουλα, 2017.

Χρυσομάλλη Μ., Η «κοινοτική μέθοδος» σε αμφισβήτηση, ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός σε κίνδυνο: Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

II. Ξενόγλωσση

Abusara A., Fighting the beast: Theory and History of Conditionality Policy of the EU, Original Scientific Paper, Carl Schmitt and Copenhagen School of Security Studies, 2009.

Allen D., «Cohesion and the Structural Funds» σε «Policy making in the EU», Wallace H./Wallace W./Pollack A. (eds), Oxford, Oxford University Press. 2005.

Bachtler J./Michie R., Strengthening Economic and Social Cohesion: The Revision of the Structural Funds, Regional Studies, 1994.

Bailey D. & De Propriis L., The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?, Journal of Public Policy, June 2002.

Bauer M., The European Partnership Principle: Still a sustainable Governance Device across multiple administrative arenas?, Public Administration, 2002. 771.

Behrens P./Smyrl M., A conflict of rationalities: EU regional policy and the Single Market, Journal of European Public Policy, 1999.

Bertoncini Yv., Solidarity within the European Union: political foundations, Notre Europe, Tribune 5.01.2012.

Blanchet Th., The Treaty of Lisbon: a story in history or the making of a treaty, Fordham International Law Journal, 2011.

Blavoukos S./ Pagoulatos G., Fiscal Adjustment in Southern Europe: the limits of EMU Conditionality, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, 2008.

Bogdandy A., Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, European Law Journal 2010.

Crescenzi R./Rodriguez-Pose A., Innovation and Regional Growth in the European Union, Springer, 2011.

De Witte B., «The Intergrated Mediterranean Programmes in the context of Community Regional Policy», EUI Law Working Paper, Florence, 1990.

European Commission, «From the Single Act to Maastricht and beyond: The means to match our ambitions», COM (92) 2000 final, 1992

European Commission, «The Community's finances between now and 1997», COM (92) 2001 final. 1992.

European Commission, First Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

European Commission, «Agenda 2000: for a stronger and wider Union», COM (97), Brussels, 1997

European Commission, «The establishment of a new financial perspective for the period 2000-2006, COM (98), Brussels, 1998.

European Commission, «Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013», COM (2004) 101 final/2, Brussels, 2004.

European Commission, «Eu Public Finance», 4th edition, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 2008.

European Commission, Knowledge for Growth: Prospects for Science, Technology and Innovation, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

European Commission, European Research: Socio-economic Sciences and Humanities, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

European Commission, Europe 2020: Public Consultation-Overview of Responses, Commission Staff Working Document, Brussels 2010.

European Commission, Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds (ESI), Part I, 2015.

European Commission, The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Final report, 2016.

Expert Group, A Knowledge-intensive Future for Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2009.

Expert Group, The role of Community Research Policy in the Knowledge-Based Economy, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

Fabry EL., European solidarity: where do we stand? Should we foster it and how?, Synthesis of the 2010 edition of the European Forum of think Tanks, Notre Europe, June 2011, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.institutdelors.eu/media/cr_forum_think_tanks_barcelone_2010en.pdf?pdf=ok.

Heinen N., Not quite fit for purpose Conditionality under the EU's financial framework for 2014-2020, Research briefing European Integration, 2013, Deutsche Bank.

Hix S., The Political System of the European Union, Macmillan, Basingstoke, 1999.

Hooghe L., «Introduction: Reconciling European Union-Wide Policy and National Diversity» σε Hooghe L. (ed.), Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance, Oxford University Press, 1996.

Johnson J., The remains of conditionality: The faltering enlargement of the euro zone, Journal of European Public Policy, 2008.

Keller – Noellet J., The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty's, Common Security and Defense Policy 2011.

Konstadinides Th., Civil Protection in Europe and the Lisbon 'solidarity clause': A genuine legal concept ora paper exercise, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2011/3, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:413624/FULLTEXT01.pdf>

Leonardi R., "Cohesion and Regional Policies in the European Union" Cohesion Policy in European Union. The Building of Europe. Palgrave, London, 2005.

Ottmann J., Solidarity in National and European Law, 2008· **Gerrits A.**, Solidarity and the European Union: From the Welfare State to the Euro Crisis, Leiden University - International Studies / European Union Studies, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/solidarity-and-the-european-union.pdf>

Skidas D., The new Budgetary Architecture of the EU in view of the Financial and Economic Crisis, Reflections on the Greek Sovereign Debt Crisis: The EU Institutional Framework, Economic Adjustment in an Extensive Shadow Economy, ed. Bitzenis A., Papadopoulos I., Vlachos V., Cambridge Scholars Publishing, 2013.

Tokarski P. & Verhelst S., Macroeconomic conditionality in cohesion policy: added value or unnecessary burden?, European Policy Brief, 2012· 2-6·

Verhelst S., Macroeconomic conditionalities in cohesion policy, Note requested by the European Parliament's Committee on Regional Development, 2012.

Wallace H., «Budgetary Politics», The Finances of the European Communities, London, UACES-Allen & Unwin, 1980.

Yannopoulou N., The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of European Community, Integrated Mediterranean Programmes, Journal of Common Market Studies, June 1989.