

# ΔΕΟ24

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΑΠΑΝΤΗΣΗ  
«ΤΡΙΤΗΣ ΓΡΑΠΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ»  
[καταληκτική ημερομηνία 19-3-24]

*ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΑΝΑΡΤΗΣΗΣ 4/3/24*

---

2023-2024

### Περιεχόμενα

---

1. Η Σημασία της ΕΕΠ για την Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης & ο Ρόλος της στη Διαμόρφωση Περιφερειακής Πολιτικής/ Πολιτικής Συνοχής .....	4
1.1.1. Η «Εμπλουτισμένη Περιφερειακή Πολιτική» της ΕΕΠ .....	5
1.2. Η Συμβολή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση [ΣΕΕ] {Μάαστριχτ} στην Πολιτική Συνοχής.....	8
1.3. Θεωρητική Προσέγγιση της Διαδικασίας Ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης στο Πλαίσιο της ΕΕΠ & της ΣΕΕ και η σχέση τους με τον Π/Υ.....	11
2. Η Επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στην Ελληνική Περίπτωση.....	13
Συμπεράσματα .....	15
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ & ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ .....	16

**Θέμα**

Η δημιουργία 1) της Ενιαίας Αγοράς μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ, 1986-87) και 2) του κοινού νομίσματος (ευρώ) με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Μάαστριχτ, 1992-93) αποτελούν δύο από τα σημαντικότερα, ως τώρα, βήματα στην πορεία της Ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης. Πώς σχετίζονται αυτά τα βήματα με την δημόσια πολιτική συνοχής/περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε.;

Απαντήστε με αναφορά:

α) στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. και

β) στις αρχές της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. καθώς και στην εμπειρία της Ελλάδας στην υλοποίηση της πολιτικής αυτής.

**Εισαγωγή**

Από το 1980 κι έπειτα, οι ανισότητες οφείλονται περισσότερο στην κατάσταση που επικρατεί στο εσωτερικό των κ-μ παρά ανάμεσα σε διαφορετικές χώρες. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι την εν λόγω περίοδο, το Βέλγιο, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελούν τις χώρες με τις μεγαλύτερες ανισότητες, ενώ η Ολλανδία, η Ελλάδα και η Ιρλανδία, αυτές με τις μικρότερες, σε επίπεδο περιφερειών. Από το 1990 ξεκινά μια ακόμη δεκαετία με κύριο χαρακτηριστικό την αυξημένη ανισότητα στο εσωτερικό των χωρών, παρά μεταξύ τους. Αυτό, διότι οι περιφερειακές ανισότητες είναι πιο έντονες συνολικά στην Ε.Ε., δηλαδή σε κοινοτικό επίπεδο, ενώ σε εθνικό διαμορφώνονται από ποικιλία συνθηκών που επικρατούν σε κάθε διαφορετική χώρα (Πετράκος και Ψυχάρης, 2016).

Η δημιουργία της ενιαίας αγοράς με τη Συνθήκη για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη – [ΕΕΠ]{1986-1987}, αλλά και η υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ανάπτυξη της Οικονομικής Νομισματικής Ένωσης [ΟΝΕ-1992-1993], με την κυκλοφορία κοινού νομίσματος, του ευρώ, αποτελούν κομβικά σημεία στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι επιπτώσεις που επέφεραν ήταν οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές, ενώ επέδρασαν σημαντικά στην πολιτική συνοχής δηλαδή στην περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Η πολιτική αυτή χρειάζεται πόρους για να καταναίμει στα «ασθενή» οικονομικά κ-μ, έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν οι περιφερειακές αναπτυξιακές ανισότητες. Η ενιαία αγορά και το κοινό νόμισμα ενισχύουν την ανάγκη για συνοχή και εναρμόνιση των κρατών-μελών, τα οποία έχουν πλέον διαμορφώσει μία σημαντικά διευρυμένη ένωση με νέα μέλη που έχουν διαφορετικά εθνικά χαρακτηριστικά. Ο προϋπολογισμός στην κατεύθυνση αυτή συμβάλλει με χρηματοδότηση μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων όπως είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Στις περιφέρειες της Ε.Ε. διαχρονικά διαμορφώνεται ένα πρότυπο ανισοτήτων, που συντηρείται, υποδηλώνοντας ότι οι πλέον αναπτυγμένες οικονομίες τοποθετούνται γεωγραφικά στον άξονα από το Λονδίνο στον Βορά και καταλήγει στη Βόρεια Ιταλία στον Νότο μαζί με τα μητροπολιτικά κέντρα της Ολλανδίας, του Βελγίου και της Γερμανίας. Συγκεκριμένα, στην Ε.Ε. των 25, οι δέκα νότιες χώρες είχαν κατά κεφαλή εισόδημα <50% του Μ.Ο., ενώ ξεπέρασαν το 125% , τα κ-μ του Βορά (Γαλλία, Βέλγιο, Σουηδία, κ.ά) (Πετράκος και Ψυχάρης, 2016).

## **1. Η Σημασία της ΕΕΠ για την Πορεία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης & ο Ρόλος της στη Διαμόρφωση Περιφερειακής Πολιτικής/ Πολιτικής Συνοχής**

*Τσινισιζέλης, 2010, σελ.46-51 & σελ.178-181 & Nugent, 2012, σελ.448-449 και Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.488*

Η ιδέα της δημιουργίας της Ενιαίας Αγοράς αποτελεί κεντρικό στόχο της πολιτικής της Κοινότητας και η λογική που τη στηρίζει έχει διατηρηθεί σταθερή μέσα στο χρόνο. Από τη δεκαετία του '80 και μετά, κύριοι κινητήριοι παράγοντες ήταν [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.50]: *Η συνεχιζόμενη αργή οικονομική ανάπτυξη από τη δεκαετία του '70, η εμφανής υστέρηση της Κοινότητας σε σύγκριση με τους διεθνείς ανταγωνιστές, όπως η Ιαπωνία και οι ΗΠΑ, ιδιαίτερα στον τομέα των νέων τεχνολογιών, η αυξανόμενη πεποίθηση ότι η διατήρηση ουσιαστικά κατακερματισμένων εθνικών αγορών είχε αρνητικές συνέπειες στις οικονομικές επιδόσεις των χωρών μελών της ΕΚ* [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.47-48].

Η [ΕΕΠ] υπογράφηκε το 1986 στο Μιλάνο και τέθηκε σε ισχύ του 1987. Με την ΕΕΠ τροποποιήθηκε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα [ΕΟΚ], ενώ άνοιξε τον δρόμο για την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς. Με την ενιαία αγορά δρομολογήθηκε η εξάλειψη των μη δασμολογικών εμποδίων, φυσικών, τεχνικών και φορολογικών, ενώ παράλληλα ενισχύθηκε η εθνική βιομηχανία των κρατών-μελών αυξήθηκε ο βαθμός ιδιωτικοποίησης συγκεκριμένων οικονομικών κλάδων όπως πχ. οι αερομεταφορές, οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, και οι τράπεζες [Nugent, 2010, σελ.448-449]. Η ΕΕΠ δημιούργησε μια αγορά που έχει ως επίκεντρο την ανάπτυξη ενός χώρου, εντός του οποίου οι εργαζόμενοι, τα εμπορεύματα, οι υπηρεσίες και τα κεφάλαια από όλα τα κράτη-μέλη θα μπορούν να

κυκλοφορούν ελεύθερα και χωρίς εμπόδια ή ποσοτικούς και ποιοτικούς περιορισμούς, [Ψυχάρης και Πετράκος, 2016, σελ.495-496].

### **1.1.1.Η «Εμπλουτισμένη Περιφερειακή Πολιτική» της ΕΕΠ**

Ο πρωταρχικός στόχος μιας ανοικτής ευρωπαϊκής αγοράς- ενιαίας αγοράς- είναι πάντα να συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση και τη γενικότερη ευημερία. Ένας τέτοιος στόχος ωστόσο, είναι ικανός να εντείνει τις ανισότητες σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο μεταξύ πλουσιότερων και φτωχότερων κρατών-μελών. Οι πλούσιες χώρες επωφελούνται περισσότερο από τις ευκαιρίες ανάπτυξης που προσφέρει η ενιαία αγορά. Τα φτωχότερα κράτη-μέλη υστερούσαν σε ρυθμού ανάπτυξης με αποτέλεσμα την ανακοπή και *επιβράδυνση του ρυθμού ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*. Μάλιστα, για την ενίσχυση των ωφελειών από τη συμμετοχή των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων σε αυτή την αγορά προωθήθηκε η καινοτομία, η τεχνολογία και η εκπαίδευση αφού αναπτύχθηκαν προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης με ευρωπαϊκούς πόρους. Για την υποστήριξη της πολιτικής συνοχής, η ΕΕΠ *τυποποίησε τα διαρθρωτικά της ταμεία ιδρύοντας για πρώτη φορά το Ταμείο Συνοχής*.

Δύο ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν στη διαμόρφωση της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης της ΕΕ [Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.493:

1] διαδικασίες διεύρυνσης και 2]. διαδικασίες ολοκλήρωσης. Οι ανισοροπίες που δημιουργούσαν αντιμετωπίστηκαν με την ΠΠ της ΕΕ, αντισταθμίζοντας κόστη & συμβάλλοντας σε διαρθρωτικές προσαρμογές των κ-μ, .2] Οι επιπτώσεις των προαναφερόμενων διαδικασιών στις χώρες δεν συμπίπτουν με αυτές στις περιφέρειες. Μεγαλύτερες οι ανισότητες μεταξύ περιφερειών, καλούσαν για ΠΠ επικεντρωμένη σε αυτές.

Στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της Περιφερειακής Πολιτικής [ΠΠ] της Κοινότητας, η ΕΕΠ [1986-1987], επέδρασε καταλυτικά για τους ακόλουθους λόγους [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.179-181]:

- **Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ):** Η ένταξη του ΕΤΠΑ στις Συνθήκες της ΕΕ του έδωσε τυπική υπόσταση, καθιστώντας το ένα κύριο μέσο για την υλοποίηση περιφερειακών πολιτικών. Το ΕΤΠΑ έγινε κεντρικός πυλώνας της Περιφερειακής Πολιτικής, παρέχοντας χρηματοδοτική στήριξη για έργα και προγράμματα που ενισχύουν την ανάπτυξη σε περιφερειακό επίπεδο.
- **Ένταξη της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής στις Συνθήκες:** Η ενσωμάτωση της αρχής της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής στις Συνθήκες της ΕΕ ήταν σημαντική, καθώς έθεσε επίσημα ως στόχο τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών και των κρατών μελών.
- Καθορίστηκαν **ενοποιημένα κριτήρια** για την ταξινόμηση των περιφερειών στην Ευρώπη μέσω του συστήματος **NUTS**, και ταυτόχρονα προσδιορίστηκαν συγκεκριμένοι στόχοι για την χρησιμοποίηση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ότι έναν χρόνο μετά την υπογραφή της ΕΕΠ καθώς και την απόφαση για την ανάπτυξη μιας εσωτερικής αγοράς έως το 1992, ρυθμίστηκε ο **διπλασιασμός των Δαπανών των Διαρθρωτικών Ταμείων** [άρθρο 130 ΕΕΠ] [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.179].

Απώτερο σκοπό όλων των προσπαθειών της ΕΕΠ μέσω της πολιτικής συνοχής αποτέλεσε η **ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών** για να μην παραμείνουν σε υστέρηση σε σχέση με τις πιο αναπτυγμένες. Συνεπώς, η **σχέση της ΕΕΠ με την πολιτική συνοχής** διαφαίνεται στους ίδιους τους στόχους που πλαισίωσαν τις 4 θεμελιώδεις ελευθερίες, προάγοντας έτσι την οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία. Με την περιφερειακή πολιτική αναπτύσσονται και ολοκληρωμένες λύσεις για επενδύσεις σε υποδομές και δημόσια έργα, κρίσιμα για την καλύτερη πρόσβαση στην ενιαία αγορά [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.46-48].

Συμπερασματικά, ο όρος **«συνοχή»** εισήχθη για να περιγράψει αυτή τη νέα προσέγγιση στην πολιτική της ΕΕ, επιδιώκοντας την αρμονική ανάπτυξη της Κοινότητας και την μείωση των αναπτυξιακών διαφορών. Η πολιτική αυτή ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της ΕΕ, εισάγοντας τον πολυετή προγραμματισμό με συνδυασμένη χρηματοδότηση.

Ο *κοινοτικός προϋπολογισμός αυξήθηκε* και θεσπίστηκε μια νέα πηγή χρηματοδότησης βασισμένη στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν των κρατών μελών. Τέλος, *θεσπίστηκαν αρχές για τη διαχείριση των ταμείων*, περιλαμβανομένων της *συγκέντρωσης των πόρων, του προγραμματισμού, της προσθετικότητας και της εταιρικής σχέσης* [Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.496-497 ; Τσινισιζέλης, 2010, σελ. 183-184]. α) *Η αρχή της συγκέντρωσης*, η οποία διασφαλίζει ότι οι πόροι εστιάζονται σε συγκεκριμένους στόχους για την επίτευξη μεγιστοποίησης της επιρροής τους. β) *Η αρχή της εταιρικής σχέσης*, που καθορίζει ότι η διαχείριση και η εφαρμογή των προγραμμάτων βασίζονται στη συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών αρχών. γ) *Η αρχή του προγραμματισμού*, που σημαίνει ότι οι χρηματοδοτήσεις δεν είναι για απομονωμένα έργα αλλά για ενταγμένα σχέδια σε μακροπρόθεσμα επενδυτικά προγράμματα. δ) *Η αρχή της προσθετικότητας*, η οποία απαιτεί είτε δημόσια είτε ιδιωτική εθνική συνεισφορά ως προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της χρηματοδότησης από την ΕΕ. Αυτές οι αρχές εγγυώνται την αποτελεσματική και στρατηγική χρήση των πόρων που παρέχονται για τη διαρθρωτική ανάπτυξη εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τσινισιζέλης, 2010: 183-184).

Με λίγα λόγια, η ΕΕΠ με τις ανωτέρω αρχές επέτρεψε την ελεύθερη κυκλοφορία εκείνων των παραγωγικών συντελεστών, που θεωρούνται κρίσιμοι πόροι για την ανάπτυξη ενός κράτους μέλους, βοήθησε τα κ-μ να προσαρμόζονται πιο εύκολα στο κοινό οικονομικό περιβάλλον, ενώ κατέστησε τις εθνικές και ευρωπαϊκές οικονομίες πιο ανταγωνιστικές σε διεθνές επίπεδο.

## 1.2. Η Συμβολή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση [ΣΕΕ] {Μάαστριχτ} στην Πολιτική Συνοχής

*Τσινισιζέλης, 2010, σελ.173-176, 209 Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.493-502 & Πατσουράτης και Τάτσος, 2016, ενοτ. 3.3., σελ.11-12*

Κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου 1994-1999, η περιφερειακή πολιτική *διαμορφώθηκε ξανά στο πλαίσιο των διεργασιών διεύρυνσης και περαιτέρω ενοποίησης*. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία καθιέρωσε τη βάση για τη δημιουργία ενός ενιαίου νομισματικού χώρου, έγινε ένα κρίσιμο βήμα στην αναδιαμόρφωση των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων, προάγοντας τη σύνδεση μεταξύ οικονομικής ενοποίησης και συνοχής. Αυτό είναι σημαντικό επειδή η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) δεν μπορεί να λειτουργήσει ομαλά σε περίπτωση που υπάρχουν σημαντικές περιφερειακές ανισότητες, οι οποίες εμποδίζουν τη δημιουργία ιδανικών νομισματικών ζωνών ή αντιδρούν διαφορετικά σε οικονομικά σοκ. Η περιφερειακή πολιτική, ωστόσο, ενέχει κρίσιμο ρόλο στην πρόληψη ή στην επίλυση τέτοιων ασύμμετρων κρίσεων [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.172-173 ; Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.496-497].

Εγκαινιάστηκε το **Ταμείο Συνοχής** για τη χρηματοδότηση διευρωπαϊκών δικτύων και περιβαλλοντικών προγραμμάτων, ενώ οι χορηγήσεις συνδέθηκαν με την τήρηση των κριτηρίων σύγκλισης, προκειμένου οι χώρες να ενταχθούν στο κοινό νόμισμα το 2000. Τα *κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ* έθεσαν περιορισμούς στο μέγεθος του δημόσιου χρέους και του ελλείμματος του προϋπολογισμού, καθώς και στόχους – όρια για τη μείωση του πληθωρισμού και του ύψους των επιτοκίων. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ), ενισχύθηκαν οι θεμελιώδεις πυλώνες και οι αρχές που διέπουν την πολιτική συνοχής και τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων. Αναλυτικά, α) η περίοδος προγραμματισμού επεκτάθηκε από πέντε σε έξι έτη, β) αναθεωρήθηκαν το περιεχόμενο και οι διαδικασίες για τον καθορισμό της επιλεξιμότητας στόχων, γ) ενισχύθηκε η προσθετικότητα και η εταιρική σχέση, δ) βελτιώθηκαν οι διαδικασίες για την προκαταρκτική εκτίμηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων Επιπλέον, ιδρύθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών και το Διαρθρωτικό Ταμείο για την Αλιεία, ενισχύοντας τη διαρθρωτική πολιτική και την περιφερειακή συνεργασία [Πετράκος & Ψυχάρης, 2016, σελ.499-502].



Παράλληλα, η *Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων* συνεχίζει να *επικεντρώνει τους πόρους της στην ενίσχυση της συνοχής*, ενώ τα κράτη μέλη συμφωνούν να προσαρμόζουν τα επίπεδα συμμετοχής της Κοινότητας στα προγράμματα, προκειμένου να αποφεύγονται υπερβολικές αυξήσεις των δημοσιονομικών δαπανών των λιγότερο ευημερούντων κρατών μελών [Πετράκος&Ψυχάρης,2016, σελ.500].

Από θεσμικής πλευράς, η Επιτροπή εποπτεύει τη δημοσιονομική κατάσταση των κρατών-μελών για την εντοπισμό αποκλίσεων, βασισμένη σε δύο κύρια κριτήρια [Πατσουράτης και Τάτσος, 2016, ενοτ. 3.3., σελ.11] *1)την υπέρβαση του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος σε σχέση με το ΑΕΠ, εκτός εάν υπάρχει σημαντική και συνεχής μείωση προς την τιμή αναφοράς ή είναι έκτακτη και προσωρινή, και 2) την υπέρβαση του λόγου δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, εκτός εάν αυτός μειώνεται με ικανοποιητικό ρυθμό προς την τιμή αναφοράς.* Επίσης, η Επιτροπή καταρτίζει τριετή έκθεση για την πρόοδο στην οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών εργαλείων, απευθυνόμενη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Επιτροπή Περιφερειών και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

Ωστόσο, ενώ η ΕΕΠ ενίσχυσε την οικονομική και κοινωνική συνοχή μέσω της ενιαίας αγοράς, δεν προβλέπονταν αντίστοιχα μέτρα για την Συνθήκη του Μάαστριχτ/ΟΝΕ. Στο πλαίσιο της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ), η διαφορά που παρατηρείται σε σχέση με τις προβλέψεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 130B, είναι κομβικής σημασίας και πεδίο έντονης συζήτησης, διαχρονικά. Παρά την έμφαση που δίνεται στην ενίσχυση της συνοχής και στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσω της εφαρμογής της εσωτερικής αγοράς, όπως αναφέρεται στο άρθρο 130Α, *η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν περιλαμβάνει αντίστοιχες διατάξεις* για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Βέβαια, η ΣΕΕ επιβεβαιώνει την αρχή της επικουρικότητας, η οποία έχει επιρροές και στην περιφερειακή πολιτική, τροποποιώντας την ως συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον όταν οι στόχοι μιας πρωτοβουλίας μπορούν να επιτευχθούν πιο αποτελεσματικά σε κοινοτικό παρά σε εθνικό επίπεδο [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.209].

Τελικά, οι περιορισμοί στη δημοσιονομική πολιτική αντιμετωπίστηκαν ως ζωτικής σημασίας για την επιτυχία της Ευρωπαϊκής Νομισματικής Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι η δημοσιονομική διακυβέρνηση πραγματοποιείται κυρίως σε εθνικό επίπεδο εντός της ΟΝΕ. Η απουσία δημοσιονομικής αυστηρότητας από ένα μέλος μπορούσε να οδηγήσει σε πίεση τις υπόλοιπες χώρες για χρηματοδοτική υποστήριξη ή να προκαλέσει πιέσεις στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα για τη χαλάρωση της νομισματικής πολιτικής, με πιθανές αρνητικές συνέπειες στον έλεγχο του πληθωρισμού. Επιπλέον, η συζήτηση γύρω από τους χάρτες περιφερειακής βοήθειας που παρέχονται από τα κράτη μέλη, υπό το πρίσμα του *άρθρου 67 σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις*, αναδεικνύει τη σύνθετη φύση της πολιτικής ανταγωνισμού. Η χωρίς προκαθορισμένες προϋποθέσεις και δίχως αυστηρά κριτήρια χορήγηση κρατικών ενισχύσεων από τον ΠΥ υπονόμωσε την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής, οδηγώντας σε αυξημένες περιφερειακές ανισότητες και πόλωση [Πατσουράτης και Τάτσος, 2016, ενοτ. 3.3., σελ.12].

Στο πλαίσιο των οικονομικών αυτών ενισχύσεων προς τα κ-μ, *ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Π/Υ)* είναι ένα απαραίτητο εργαλείο για τη χρηματοδότηση των πολιτικών της ΕΕ, αν και το μέγεθος του είναι σχετικά μικρό σε σύγκριση με τα εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών και ο αντίκτυπός του στην υλοποίηση πολιτικών μπορεί να φανεί περιορισμένος. Αυτή η περιορισμένη εμβέλεια αντανακλά την επιθυμία των κρατών μελών, ιδίως εκείνων που συνεισφέρουν καθαρά στον προϋπολογισμό, να διατηρήσουν τα έσοδα και τις δαπάνες της ΕΕ σε σχετικά χαμηλά επίπεδα. Ως αποτέλεσμα, οι διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού προσφέρουν περιορισμένες ευκαιρίες για σημαντική ανάπτυξη ή ριζικές αλλαγές στις πολιτικές [Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.501-503].

Πιο αναλυτικά, η διαδικασία κατάρτισης των Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων (ΠΔΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ένα σύνθετο και πολυεπίπεδο σύστημα, το οποίο χαρακτηρίζεται από μακροχρόνιο ορίζοντα<sup>1</sup>, έχει πολιτικό χαρακτήρα και γεννά

---

<sup>1</sup> Η κατάρτιση των ΠΔΠ απαιτεί σημαντικό χρονικό διάστημα, που μπορεί να φτάσει από δύο έως τέσσερα χρόνια. Αυτό οφείλεται στην ανάγκη για διεξοδικές διαπραγματεύσεις και συζητήσεις μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

αντιπαραθέσεις<sup>2</sup>, ενώ απαιτεί ομοφωνία για τις οριστικές Αποφάσεις<sup>3</sup> [Hix, 2009, σελ.368-371]

Σε αντίθεση με τον όρο της ομοφωνίας του Συμβουλίου για τις πολυετείς συμφωνίες -πακέτα ο ετήσιος προϋπολογισμός εγκρίνεται με **ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο** και **με απόλυτη πλειοψηφία** από όλα τα μέλη του **Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου [ΕΚ]**. Τελικά, στο οριστικό στάδιο γίνεται πιο εύκολο για το ΕΚ να δεχτεί τον τελικό Προϋπολογισμό παρά να τον απορρίψει καθώς η έγκριση απαιτεί μία απόλυτη πλειοψηφία των μελών του + 3/5 τον ψηφισάντων ενώ η απόρριψη προβλέπει την απόλυτη πλειοψηφία και τα 2/3 των ψηφισάντων [Hix, 2009, σελ.370].

Με την **επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης** σε διάφορους τομείς πολιτικής και ως αντίδραση σε τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές προκλήσεις, οι δαπάνες της ΕΕ σημείωσαν αύξηση.. [Hix, 2009, σελ.366-368].

### **1.3. Θεωρητική Προσέγγιση της Διαδικασίας Ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης στο Πλαίσιο της ΕΕΠ & της ΣΕΕ και η σχέση τους με τον Π/Υ**

*Hix, 2009,σελ.368-370 ;Τσινιλιζέλης, 2010, σελ.26-27, Nugent,2010,σελ.587-588*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει διαφορετικούς στόχους και προτεραιότητες σε διαφορετικά στάδια της εξέλιξής της. Κατά την περίοδο της ΕΕΠ, η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ήταν σημαντικοί στόχοι, ειδικά με τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, με την έναρξη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), η οποία κορυφώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι προτεραιότητες μετατοπίστηκαν προς την οικονομική σταθερότητα και την ενίσχυση του

<sup>2</sup> Οι διαδικασίες κατάρτισης των ΠΔΠ έχουν έντονο πολιτικό χαρακτήρα και συχνά προκαλούν σημαντικές αντιπαραθέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Κάθε κράτος μέλος επιδιώκει να ελαχιστοποιήσει τις δημοσιονομικές του συνεισφορές και ταυτόχρονα να μεγιστοποιήσει τα οφέλη που αποκομίζει από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

<sup>3</sup> Λόγω της μεγάλης σημασίας των ΠΔΠ, όλες οι οριστικές αποφάσεις από την πλευρά του Συμβουλίου της ΕΕ λαμβάνονται μέσω ομοφωνίας. Αυτό εξασφαλίζει ότι όλα τα κράτη μέλη συμφωνούν με τους τελικούς όρους του πλαισίου.

νομισματικού συστήματος. Η ΟΝΕ εστίασε κυρίως στη δημιουργία μιας κοινής νομισματικής πολιτικής και σε μέτρα που θα εξασφάλιζαν τη σταθερότητα του ευρώ και την αποφυγή της υπερβολικής δημοσιονομικής εκτροπής στα κράτη μέλη.

Η σχέση μεταξύ της δημιουργίας της ενιαίας αγοράς και της εισαγωγής της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) αλλά και η διασύνδεσή τους με τον Προϋπολογισμό, αποτελεί μια ξεκάθαρη επιβεβαίωση των θεωριών του νεολειτουργισμού [Τσινισιζέλης, 2010, σελ.26-27]. Η αρχική απαίτηση για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής ενιαίας αγοράς, η οποία στόχευε στην πλήρη απελευθέρωση του ενδοευρωπαϊκού εμπορίου [άρα ανάγκη για τις 4 θεμελιώδεις Ελευθερίες], σύντομα επεκτάθηκε για να συμπεριλάβει και άλλες διαστάσεις όπως η κοινωνική συνοχή, η δημιουργία ενός ενιαίου νομίσματος και έναν αρχικό απαιτούμενο βαθμό δημοσιονομικής εναρμόνισης {κριτήρια σύγκλισης} [Nugent,2010,σελ.587-588].

Η αλληλεπίδραση μεταξύ κυβερνήσεων, ιδιωτικών συμφερόντων, και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πλαίσιο της διαμόρφωσης των Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων (ΠΔΠ) της ΕΕ καθοδηγείται από τους θεσμικούς κανόνες που διέπουν την πολιτική δημοσιονομικής διαχείρισης. Η διαδικασία κατάρτισης των ΠΔΠ χαρακτηρίζεται από την ανάγκη ομοφωνίας στο Συμβούλιο για την έγκριση του συνολικού μεγέθους του προϋπολογισμού και των αυξήσεων ή μειώσεων στις διάφορες πολιτικές δαπάνες. Αυτή η απαίτηση για ομοφωνία εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις πρέπει να έχουν κατανεμητικό χαρακτήρα, με στόχο την επίτευξη συμφωνίας όπου όλα τα κράτη μέλη βλέπουν κάποιο όφελος, αποφεύγοντας έτσι την αναγκαιότητα για κάποιο κράτος να ασκήσει το δικαίωμα βέτο. Ωστόσο, όταν ορίζονται το πλαφόν του προϋπολογισμού και η σχετική βαρύτητα των διάφορων πολιτικών δαπανών μέσω πολυετών δημοσιονομικών συμφωνιών, η ειδική πλειοψηφία μπορεί να χρησιμοποιηθεί, επιτρέποντας έτσι αναδιανεμητικές προεκτάσεις στις αποφάσεις. Η μετάβαση από την απαίτηση ομοφωνίας σε αυτή της ειδικής πλειοψηφίας επιτρέπει την αναδιανομή πόρων από την πλειοψηφία προς τη μειοψηφία, ενισχύοντας ταυτόχρονα τον ρόλο της Επιτροπής ως θεσμικού φορέα που έχει τη δυνατότητα να προωθεί προτάσεις για πολιτικές δαπάνες [Hix, 2009, σελ.366-368].

Περαιτέρω, *στο Συμβούλιο, μια πρόταση της Επιτροπής μπορεί να υποστηριχθεί με ειδική πλειοψηφία*, αλλά για την **απόρριψή της απαιτείται ομοφωνία**, καθώς και για την έγκριση μείζονος σημασίας συμφωνιών. Αυτός ο κανόνας ενισχύει την ικανότητα της πλειοψηφίας να επηρεάζει την αναδιανομή πόρων, ενώ παράλληλα διατηρεί έναν σημαντικό ρόλο για τη μειοψηφία στην απόφαση για τις πιο σημαντικές δημοσιονομικές διευθετήσεις. Τέλος, ο *κανόνας του "ισοσκελισμένου προϋπολογισμού"* προσθέτει έναν σημαντικό **θεσμικό περιορισμό**, εξασφαλίζοντας ότι οι δαπάνες δεν υπερβαίνουν τα έσοδα, περιορίζοντας έτσι τη δυνατότητα σημαντικής επέκτασης των ενωσιακών πολιτικών χωρίς αντίστοιχη αύξηση των πόρων [Hix, 2009,σελ.368-370 ;Τσινισιζέλης, 2010, σελ.26-27].

## **2. Η Επίδραση της Πολιτικής Συνοχής στην Ελληνική Περίπτωση**

*Τσινισιζέλης,2010, σελ.199-200; Ταγκαλάκης&Σαραϊδάρης, 2021, σελ.56-71, σελ.68, Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.505, 508*

Από την έναρξη της διαρθρωτικής πολιτικής της ΕΕ, η Ελλάδα έχει επωφεληθεί σημαντικά από τους πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων, δημιουργώντας νέες υποδομές και οδηγώντας σε ένα διαφορετικό οικονομικό περιβάλλον. Παρά τη σημαντική συμβολή τους στην περιφερειακή ανάπτυξη, οι περιφερειακές ανισότητες παραμένουν, επηρεαζόμενες από πολλαπλούς εξωτερικούς και εσωτερικούς παράγοντες. Η ανεπαρκής στόχευση των παρεμβάσεων, η διοικητική αναποτελεσματικότητα, η αδυναμία του παραγωγικού συστήματος να συμβάλλει ενεργά στην αξιοποίηση των πόρων και η μη αντιστοιχία των προγραμμάτων με τις πραγματικές ανάγκες των Περιφερειών αποτελούν σημαντικά εμπόδια [Ταγκαλάκης και Σαραϊδάρης, σελ.2021, 68).

Πράγματι, η επίδραση της πολιτικής συνοχής στην οικονομία της Ελλάδας περιορίζεται λόγω της σταδιακής απορρόφησης των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών κονδυλίων, πέρα από την επταετή διάρκεια του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) της ΕΕ. Παρά το γεγονός ότι τα ποσοστά απορρόφησης φτάνουν σχεδόν το 95% των διαθέσιμων πόρων, οι καθυστερήσεις στην χρήση των κεφαλαίων αποτελούν συνηθισμένο φαινόμενο. Συχνά, η

πλήρης εκμετάλλευση των πόρων επιτυγχάνεται μόλις τρία χρόνια μετά την λήξη του προγραμματισμένου χρονικού διαστήματος.

Ειδικότερα, κατά την προγραμματική περίοδο **2007-2013**, στην Ελλάδα σχεδιάστηκαν πέντε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) για τις πέντε χωρικές ενότητες, με στόχο την κάλυψη κρίσιμων πεδίων της εθνικής οικονομίας. [Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, σελ.63-64-75]. Τα κριτήρια της επιλεξιμότητας των περιφερειών τοποθετήθηκαν σε συγκεκριμένες κατηγορίες ευρωπαϊκών στόχων, όπως «σύγκλιση», «μεταβατικό καθεστώς σύγκλισης» και «περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση», αναδεικνύοντας μια πιο διαφοροποιημένη προσέγγιση στην ανάπτυξη [Τσινισιζέλης,2010, σελ199-200 και Πετράκος&Ψυχάρης,2016, σελ.509-510].

Η χώρα συμμετείχε επίσης στην Κοινοτική Πρωτοβουλία «Περιφέρειες για την Οικονομική Αλλαγή» και είχε τη δυνατότητα να επωφεληθεί από το Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων. Στην αμέσως επόμενη [5<sup>η</sup>] περίοδο, **2014-2020**, κατά την εφαρμογή της στρατηγικής για την «Ευρώπη 2020», η κατηγοριοποίηση των περιφερειών βασιζόταν στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σχέση με τον ευρωπαϊκό Μ.Ο, διακρίνοντας τις Περιφέρειες σε λιγότερο αναπτυγμένες, περιφέρειες μετάβασης και περισσότερο αναπτυγμένες. Αυτή η ταξινόμηση επέτρεψε μια πιο στοχευμένη κατανομή των πόρων, με βάση τις συγκεκριμένες αναπτυξιακές ανάγκες και τις οικονομικές συνθήκες κάθε περιφέρειας [Πετράκος&Ψυχάρης,2016, σελ.505-508 ].

Στην τρέχουσα δημοσιονομική περίοδο **2021-2026**, με στόχο την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πλήρης υλοποίηση του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προβλέπεται να ενισχύσει το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) κατά 6,9% έως το 2026. Αυτό το σχέδιο, το οποίο συνδυάζει την παροχή δανείων και επιχορηγήσεων με έμφαση στην πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, αναμένεται να συνεισφέρει σημαντικά στην εξομάλυνση των οικονομικών ανισοτήτων και στην περιορισμό των διαφορών μεταξύ των περιφερειών[Ταγκαλάκης και Σαραιδάρης, 2021, σελ.63-64-74].

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η **αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής** δεν εξαρτάται μόνο από τη διαθεσιμότητα πόρων αλλά και από την **ικανότητα των εθνικών Κυβερνήσεων και του παραγωγικού ιστού να αξιοποιήσουν αυτούς τους πόρους** με αποτελεσματικό τρόπο. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, η βελτίωση της συνεργασίας

μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και η προσαρμογή των προγραμμάτων στις ειδικές περιφερειακές ανάγκες αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την επίτευξη των στόχων της πολιτικής συνοχής.

## Συμπεράσματα

Η στρατηγική με την ΕΕΠ αφορούσε την ανάπτυξη και την ευημερία σε όλη την Κοινότητα καθώς και τη μείωση του αναπτυξιακού χάσματος μεταξύ των πλέον και των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Αυτό εγκρίθηκε θεσμικά με την ενσωμάτωση της πολιτικής συνοχής στη Συνθήκη της ΕΕ ως επίσημη πολιτική και ως ουσιαστική προϋπόθεση για την επίτευξη της ενιαίας αγοράς [Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, 488 ; Τσινισιζέλης, 2010, σελ.50].

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές δαπανών καθορίζονται μέσω διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων, όπου οι κυβερνήσεις αξιολογούν τις εισφορές και τα οφέλη από τις ενωσιακές μη δημοσιονομικές πολιτικές, όπως η ενιαία αγορά και η νομισματική ένωση. Χώρες με ισχυρή εξαγωγική δραστηριότητα προς την ΕΕ τείνουν να εισφέρουν περισσότερα, λαμβάνοντας ωφέλεια από την απελευθέρωση του εμπορίου, ενώ χώρες με κυρίως εισαγωγική δραστηριότητα λαμβάνουν περισσότερα, προστατεύοντας έτσι τους εγχώριους κλάδους τους, ενώ υπάρχει μια κοινωνική διάσταση, όπου πλουσιότερα κράτη μέλη συνεισφέρουν περισσότερο, ενώ τα φτωχότερα λαμβάνουν χρηματοδοτήσεις, αντικατοπτρίζοντας μια αρχή κοινωνικής δικαιοσύνης.

Στην ελληνική περίπτωση, οι επενδύσεις από τον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των κονδυλίων από την πολιτική Συνοχής, έχουν ουσιαστικά συμβάλει στην ανάπτυξη των περιφερειών εντός της Ελλάδας. Παρ' όλα αυτά, η υφιστάμενη διαφορά στην ανάπτυξη μεταξύ των περιφερειών της Ελλάδας και οι ανισότητες σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραμένουν σταθερά υψηλές λόγω τόσο εσωτερικών όσο και εξωτερικών παραγόντων. Κύριες αιτίες για αυτό είναι η ανεπαρκής διαθεσιμότητα των κονδυλίων συνοχής για την επίτευξη περιφερειακής σύγκλισης, η ανεπαρκής στόχευση και κατ' επέκταση η μειωμένη αποτελεσματικότητα των επεμβάσεων, η καθυστερημένη χρήση των πόρων λόγω διοικητικών ελλείψεων ή γραφειοκρατίας, η μη ανταπόκριση των προγραμμάτων στις αναπτυξιακές ανάγκες και το δυναμικό κάθε περιφέρειας, και η ανεπάρκεια του ελληνικού παραγωγικού συστήματος να υποστηρίξει την υλοποίηση των προγραμμάτων, οδηγώντας στην επιστροφή της πλειονότητας των πόρων πίσω στις χρηματοδοτούσες χώρες του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού [Πετράκος και Ψυχάρης, 2016, σελ.509-510].

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ & ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ**

---

1. Πατσουράτης, Β. και Ν. Τάτσος, Νέα οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ, Πάτρα: ΕΑΠ, 2016, κεφ. 1, 2, 3.
2. Πετράκος, Γ. και Γ. Ψυχάρης, Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα, 2η έκδοση, Αθήνα: Κριτική, κεφ. 12, ιδίως σελ. 488, 493-502, 505, 507, 508-510.
3. Ταγκαλάκης, Α. και Α. Σαραϊδάρης, Η Εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης - Εξελίξεις και Δράσεις μετά την έκθεση των Πέντε Προέδρων, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, 2021 (διαθέσιμο στον σύνδεσμο <https://www.bankofgreece.gr/Publications/emvanthisi.pdf>), σελ. 56-71 και 73-76.
4. Τσινισιζέλης, Μ., Εξέλιξη και οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γ' έκδοση, Πάτρα: ΕΑΠ, σελ. 20-26, τμ. 7.1 ως και 7.6 (ιδιαίτερα σελ. 176-180), καθώς και τμ. 7.8.
5. Hix, S., Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μτφρ. Αθήνα: Μεταίχμιο, 2009, σελ. 7-13, 19-23, 358-360, 366-368.
6. Nugent, N., Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Ιστορία, θεσμοί, πολιτικές, μτφρ., Ι. Τσολακίδου, Γ' έκδοση, Αθήνα: Σαββάλας, 2012, σελ. 448-464, 468-475, 549-560, 566-567, 571-598 (ιδίως σελ. 575, 585-586, 587-591).