



ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΤΜΗΜΑ Β: ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
ΣΥΝΟΧΗΣ

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Στρατηγική συνεκτικότητα της Πολιτικής
Συνοχής Σύγκριση των περιόδων
προγραμματισμού 2007-13 και 2014-
2020

ΜΕΛΕΤΗ

Σύνοψη

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η αξιολόγηση της εξέλιξης και της εφαρμογής της στρατηγικής συνεκτικότητας της Πολιτικής Συνοχής για τα έτη 2014-20. Βασισμένη σε αναλύσεις εγγράφων και σε συνεντεύξεις των αρχών των κρατών μελών, η μελέτη εκτιμά πως υπάρχει μια συνολική βελτίωση σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, υπογραμμίζει ωστόσο μια σειρά προκλήσεων που πρέπει να αντιμετωπιστούν τόσο σε εγχώριο όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να εξασφαλιστεί μια στρατηγικά συνεκτική προσέγγιση ανάμεσα στα διάφορα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία και τις άλλες πολιτικές της ΕΕ.

Το παρόν έγγραφο εκπονήθηκε κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

ΣΥΝΤΑΚΤΕΣ

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ

Diána Haase
Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής
Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
B-1047 Βρυξέλλες
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ΒΟΗΘΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

Valérie Wiame

ΓΛΩΣΣΙΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ

Πρωτότυπο: EN

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΚΔΟΤΗ

Για να επικοινωνήσετε με το Θεματικό Τμήμα ή να εγγραφείτε συνδρομητής στο μηνιαίο ενημερωτικό δελτίο του, στείλτε μήνυμα στο: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Η σύνταξη του χειρογράφου ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2015.

Βρυξέλλες, © Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2015.

Το παρόν έγγραφο είναι διαθέσιμο στο διαδίκτυο στην ακόλουθη διεύθυνση:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ΑΠΟΠΟΙΗΣΗ ΕΥΘΥΝΗΣ

Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν έγγραφο αποτελούν αποκλειστική ευθύνη των συντακτών και δεν εκφράζουν κατ' ανάγκην την επίσημη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η αναπαραγωγή και η μετάφραση για μη εμπορικούς σκοπούς επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι γίνεται μνεία της πηγής και ο εκδότης έχει ενημερωθεί και του έχει αποσταλεί αντίγραφο.

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Η στρατηγική συνεκτικότητα αποτελεί κεντρικό στοιχείο της μεταρρύθμισης της Πολιτικής Συνοχής το 2013 για την περίοδο 2014-20. Η παρούσα μελέτη παρέχει μια κριτική αξιολόγηση της εξέλιξης και της εφαρμογής της στρατηγικής συνεκτικότητας της Πολιτικής Συνοχής, η οποία βασίζεται σε ανάλυση εγγράφων και σε συνεντεύξεις των αρχών των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για τον προγραμματισμό των Συμφωνιών Εταιρικής Σχέσης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για την περίοδο 2014-2020. Δίνεται έμφαση σε τέσσερις τομείς που θεωρούνται κρίσιμοι για τον στρατηγικό προσανατολισμό της Πολιτικής Συνοχής: Τα στρατηγικά πλαίσια της ΕΕ· τα εθνικά στρατηγικά πλαίσια· τη θεματική συγκέντρωση και την αρχιτεκτονική, τη διοίκηση και τη διαχείριση του προγράμματος.

Στρατηγικό πλαίσιο της ΕΕ

Μια ρυθμιστική καινοτομία για την περίοδο 2014-20 είναι η εφαρμογή του κανονισμού περί κοινών διατάξεων (CPR), ο οποίος λειτουργεί σαν ομπρέλα καλύπτοντας πέντε ταμεία σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής. Το κοινό στρατηγικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί παράρτημα του κανονισμού περί κοινών διατάξεων, είναι ευρύτερο, πιο τεκμηριωμένο και πιο συνεκτικό σε σχέση με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της περιόδου 2007-13. Οι αρμόδιοι για τον προγραμματισμό στις διαχειριστικές αρχές επιδοκίμασαν το κοινό στρατηγικό πλαίσιο και το θεωρούν πρακτικό και χρήσιμο εφόδιο, παρά το γεγονός ότι ασκεί λιγότερη επιρροή στη διαδικασία προγραμματισμού των εθνικών στρατηγικών πλαισίων.

Εθνικά στρατηγικά πλαίσια

Οι νεοεισαχθείσες συμφωνίες εταιρικής σχέσης είναι στρατηγικά σχέδια που καλύπτουν τα πέντε Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (Ταμεία ESIF/ESI). Αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις εθνικές αρχές και βοηθούν στον συντονισμό τόσο μεταξύ των Ταμείων ESI, αλλά και ανάμεσα στα Ταμεία ESI και τις πολιτικές της ΕΕ και των κρατών μελών. Στην πράξη, ο εθνικός συντονισμός διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, κυρίως όσον αφορά τη διατύπωση, ωστόσο οι διαχειριστικές αρχές είναι συγκρατημένα αισιόδοξες ότι οι δομές και τα συστήματα που προγραμματίζονται ή έχουν ήδη εισαχθεί θα αξιοποιήσουν τις συνέργειες και θα οδηγήσουν σε μεγαλύτερο συντονισμό σε σχέση με την περίοδο 2007-13. Επίσης, τα κράτη μέλη έχουν αναπτύξει δραστηριότητα για την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας προγραμματισμού. Θέσπισαν σώματα συντονισμού και ομάδες εργασίας με βάση τις συμπράξεις με σκοπό την πλήρη ή μερική ανάπτυξη των συμφωνιών εταιρικής σχέσης και των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Οι εκδηλώσεις δημόσιας διαβούλευσης συμπληρώθηκαν από διαδικτυακές διαβουλεύσεις και διάδοση πληροφοριών. Οι ειδικές συστάσεις ανά χώρα φαίνεται να έπαιξαν περιορισμένο ρόλο στην προετοιμασία των εθνικών στρατηγικών πλαισίων, αλλά τα κράτη μέλη μπόρεσαν στην πλειονότητά τους να τα πραγματοποιήσουν.

Θεματική συγκέντρωση

Οι νέες απαιτήσεις για τη θεματική συγκέντρωση της περιόδου 2014-20 είχαν σημαντικό αντίκτυπο στον προγραμματισμό στα περισσότερα κράτη μέλη. Υπάρχει σημαντική αύξηση των πόρων του ΕΤΠΑ/Ταμείου Συνοχής στους θεματικούς στόχους 1-4 (RTDI, ICT, ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ και οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα), ενώ οι επενδύσεις σε υποδομές είναι λιγότερες σε σχέση με την περίοδο 2007-13. Οι διαπραγματεύσεις για την κατανομή των πόρων στους διάφορους θεματικούς στόχους δεν ήταν εύκολες· πολλά κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επικριτικά το διαθέσιμο πεδίο για την εξισορρόπηση της θεματικής συγκέντρωσης και της ενίσχυσης των εσωτερικών προτεραιοτήτων. Οι διαχειριστικές αρχές συμφωνούν καταρχήν με τις διατάξεις οριοθέτησης (βιώσιμη αστική ανάπτυξη, μερίδια EKT), αλλά θα επιθυμούσαν μεγαλύτερη ευελιξία. Η περιφερειακή διαφοροποίηση των κανόνων οριοθέτησης δεν θεωρείται χρήσιμη καθώς οι κατηγορίες των περιφερειών είναι υπερβολικά άκαμπτες και δεν αντανakλούν τις περιφερειακές ιδιαιτερότητες.

Αρχιτεκτονική, διοίκηση και διαχείριση προγράμματος

Ο κανονισμός κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) για το 2014-20 έγινε ευρέως αποδεκτός και αναμένεται να προσφέρει περισσότερη συνεκτικότητα και συντονισμό στον προγραμματισμό και την εφαρμογή των ταμείων ΕΔΕ. Ωστόσο, πολλές διαχειριστικές αρχές θεωρούν ότι δεν επαρκεί, δεδομένου ότι υπάρχουν ακόμα ξεχωριστοί κανονισμοί, ειδικοί για κάθε ταμείο (ειδικά για το ΕΓΤΑΑ).

Έγιναν σημαντικές αλλαγές στην αρχιτεκτονική του προγράμματος σε πολλά κράτη μέλη σε σχέση με το 2007-13, οι οποίες θα διευκολύνουν τον καλύτερο θεσμικό συντονισμό μεταξύ των ταμείων· το πεδίο εφαρμογής των πολυταμειακών ΕΠ αποτελεί αποδεκτή επιλογή για τα περισσότερα κράτη μέλη, συνεχίζουν όμως να υφίστανται επιφυλάξεις σχετικά με τις διοικητικές επιπλοκές (π.χ. λόγω ξεχωριστών κανονισμών). Οι ολοκληρωμένες εδαφικές προσεγγίσεις αποτελούν δυνητικά χρήσιμα εργαλεία για τη διασφάλιση στρατηγικής συνεκτικότητας σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο. Τέλος, ο ρόλος της Επιτροπής στην υποστήριξη των στόχων στρατηγικής συνεκτικότητας θεωρείται κυρίως θετικός. Ωστόσο, έχει ασκηθεί κριτική ως προς τη συνεκτικότητα και τη συνοχή των θέσεων και των συμβουλών μεταξύ διαφόρων ΓΔ. Πράγματι, παρά τις προσπάθειες για βελτίωση της διυπηρεσιακής διαβούλευσης και συνεργασίας εντός της Επιτροπής, οι διαχειριστικές αρχές θεωρούν ότι η συνεχιζόμενη «τμηματική προσέγγιση» των ταμείων ΕΔΕ σε επίπεδο ΕΕ (με διαφορετικές υπηρεσίες αρμόδιες για διαφορετικά ταμεία) περιορίζει τη συντονισμένη προσέγγιση.

Συμπεράσματα και συστάσεις

1. Μέσω του κοινού στρατηγικού πλαισίου δηλώνονται σαφώς οι στόχοι και οι προτεραιότητες της ΕΕ.
2. Τα έγγραφα θέσης της Επιτροπής παρέχουν σαφή επεξήγηση της ενδεχόμενης διαπραγματευτικής θέσης της Επιτροπής προς τις εθνικές αρχές.
3. Θα επιτευχθεί θεματική συγκέντρωση, τουλάχιστον στη φάση προγραμματισμού.
4. Υπάρχουν επιφυλάξεις σχετικά με τον σταδιακό «μετασχηματισμό» της πολιτικής συνοχής σε θεματική πολιτική, η οποία κινδυνεύει να παραβλέψει το στόχο της συνοχής.
5. Πρέπει να επιτευχθεί μεγαλύτερη στρατηγική ενσωμάτωση και συντονισμός για τη διαχείριση των ταμείων.
6. Η αρχή της εταιρικής σχέσης φαίνεται πως έγινε ευρέως σεβαστή κατά τη φάση προγραμματισμού.
7. Υπάρχουν ακόμα λιγοστές ενδείξεις απλοποίησης.
8. Η αποτελεσματικότητα και η χρησιμότητα των επιλογών για ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη δεν είναι ακόμα σαφής.
9. Υπάρχει σχετικά θετική αντιμετώπιση του ρόλου της Επιτροπής κατά τις διαπραγματεύσεις.
10. Η προετοιμασία της διαδικασίας μεταρρύθμισης της πολιτικής για το 2014-20 ήταν σχετικά ανοιχτή και χωρίς αποκλεισμούς, τουλάχιστον σε σχέση με το 2007-13.

Βάσει των ανωτέρω συμπερασμάτων, γίνονται οι ακόλουθες συστάσεις:

- Μια **πιο συνεργατική προσέγγιση** ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα ήταν επωφελής για την ανάπτυξη τόσο του κοινού στρατηγικού πλαισίου όσο και των εγγράφων θέσης.
- **Πρέπει να προχωρήσει πολύ περισσότερο η ενσωμάτωση των ταμείων ΕΔΕ** και ο συντονισμός μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής.
- Το ΕΚ πρέπει να παρακολουθήσει την **εφαρμογή της αρχής εταιρικής σχέσης κατά τη φάση υλοποίησης** των προγραμμάτων.
- Συνιστάται **επισταμένη εποπτεία και έλεγχος** της στρατηγικής συνεκτικότητας και των επιδόσεων της πολιτικής συνοχής.
- Απαιτείται **πιο στενός συντονισμός εντός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**, ιδίως περισσότερος διάλογος μεταξύ των τεσσάρων επιτροπών που είναι αρμόδιες για τα ταμεία ΕΔΕ.