



ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*Περιφερειακές ανισότητες και περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή
Κοινότητα και την Ελλάδα.*

ΓΕΝΤΕΚΑΚΗ ΕΙΡΗΝΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΦΡΑΓΚΟΜΙΧΕΛΑΚΗΣ ΜΙΧΑΛΗΣ

ΧΑΝΙΑ 2009

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	4
Κεφάλαιο 1 ^ο : Βασικά ζητήματα της περιφερειακής πολιτικής.	8
1.1 Ορισμοί και έννοιες της περιφερειακής πολιτικής.	8
1.2 Εναρμόνιση εθνικής και περιφερειακής πολιτικής. Στόχοι και διλήμματα.	10
1.3 Κρίση των κρατικών πολιτικών και ερωτήματα σε σχέση με την περιφερειακή πολιτική.	14
1.4 Περιφερειακή πολιτική «εκ των άνω» ή «εκ των κάτω»;	17
1.5 Το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων. Διεύρυνση της Ευρώπης, διεύρυνση των ανισοτήτων.	20
1.6 Οι περιφερειακές ανισότητες. Πρόβλημα πολυσύνθετο και πολυδιάστατο.	25
Κεφάλαιο 2 ^ο : Τα πρώτα στάδια της περιφερειακής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.	28
2.1 Η αφετηρία.	29
2.2 Αλλαγές στην περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.	31
2.3 Η συνοχή στα πλαίσια της ΟΝΕ.	33
2.4 Τομείς δράσης των κοινοτικών πολιτικών.	36
2.5 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ).	38
2.5 Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).	40
Κεφάλαιο 3 ^ο : Το ΕΤΠΑ ως βασικό όργανο της περιφερειακής πολιτικής.	43
3.1 Τα πρώτα βήματα του ΕΤΠΑ (1975-1984).	43
3.2 Χρηματοδοτούμενα προγράμματα ενίσχυσης και αρχές παρέμβασης του ΕΤΠΑ (1975-’88).	45
3.3 Τα κράτη που ευνοήθηκαν από τις χρηματοδοτήσεις του ΕΤΠΑ (1975-1988).	46
Κεφάλαιο 4 ^ο : Ενίσχυση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ενίσχυση της Περιφερειακής Πολιτικής.	49
4.1 Οι πέντε στόχοι και οι τομείς παρέμβασης των Διαρθρωτικών Ταμείων (1989-1995).	50
4.2 Η εφαρμογή των προγραμμάτων (1988-1993).	52

4.3 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και Καινοτόμες Ενέργειες.	54
4.4 Εκτιμήσεις για την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών πολιτικών.	56
Κεφάλαιο 5 ^ο : Το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής την περίοδο 1994-1999 και 2000-2006.	57
5.1 Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων. Στόχοι Προτεραιότητας και παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων.	57
5.2 Η χρηματοδότηση (1994-1999) και η Λευκή Βίβλος για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση.	60
5.3 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και καινοτόμες ενέργειες (1994-1999).	64
5.4 Ενδιάμεσα συμπεράσματα.	66
5.5 Οι στόχοι προτεραιότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων την περίοδο 2000-2006.	67
5.6 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Καινοτόμες Ενέργειες και χρηματοδότηση των διαρθρωτικών δράσεων (2000-2006).	68
5.7 Η Agenda 2000.	70
Κεφάλαιο 6 ^ο : Η τελευταία προγραμματική περίοδος (2007-2013) και τα στάδια της περιφερειακής πολιτικής.	72
6.1 Γενικοί στόχοι και κανόνες διαμόρφωσης- υλοποίησης των προγραμμάτων.	72
6.2 Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.	74
6.3 Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.	76
6.4 Το Ταμείο Συνοχής.	79
6.5 Εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς και επιχειρησιακά προγράμματα.	82
6.6 Η πολιτική συνοχής στο επίκεντρο της διαδικασίας της Λισαβόνας.	83
6.7 Ο προϋπολογισμός για την περίοδο 2007- 2013.	85
Κεφάλαιο 7 ^ο : Στοιχεία εκθέσεων προόδου για τη συνοχή.	88
7.1 Η πρώτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2002).	88
7.2 Η δεύτερη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2003).	92
7.3 Η τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με τη συνοχή (2005).	95
7.4 Η τέταρτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2006).	98
7.5 Η πέμπτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2008).	102
7.6 Ενδιάμεσα συμπεράσματα.	105

Κεφάλαιο 8 ^ο : Η πορεία της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και η τέταρτη προγραμματική περίοδος.	107
8.2 Οι περίοδοι του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα και ο ρόλος των περιφερειών της.	109
8.3 Το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα.	115
8.4 Παράγοντες που έχουν επηρεάσει τις περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα.	116
8.5 Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) στην Ελλάδα.	119
8.6 Οι θέσεις των πολιτικών κομμάτων για την περιφερειακή πολιτική και τα ΚΠΣ.	122
Συμπεράσματα.	129
 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Χρονολογίες «σταθμοί» στην πορεία της περιφερειακής πολιτικής.	 132
Βιβλιογραφία.	135

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ξεκίνησε αρκετά αργά, σε σχέση με τις άλλες κοινοτικές πολιτικές (Ανδρικοπούλου 1995:127). Η αφετηρία της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής (Ε.Π.Π.) εντοπίζεται κατά κάποιο τρόπο με τη Συνθήκη της Ε.Ο.Κ. (γνωστή και ως «Συνθήκη της Ρώμης») το 1957, η οποία αναφέρεται στην *ανάγκη ενδυνάμωσης της ενότητας και της συνοχής των οικονομιών των κρατών μελών* τα οποία αποτελούσαν την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, καθώς και στην ομοιόμορφη ανάπτυξη των χωρών αυτών, μειώνοντας τις υπάρχουσες διαφορές τους. Πάντως, πραγματική αφετηρία της Ε.Π.Π. αποτέλεσε ο πρώτος Κανονισμός του ΕΤΠΑ που εκδόθηκε το 1972 (ο.π.: 149). Εξάλλου, μόνο μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), η περιφερειακή πολιτική συνάχθηκε στα βασικά κείμενα των ιδρυτικών Συνθηκών και απόκτησε θεσμική υπόσταση (ο.π. 142). Η Ε.Π.Π. επιδιώκει, μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, να επιτρέψει στις πτωχότερες περιοχές της Κοινότητας να αντιμετωπίσουν την αύξηση του εμπορίου και τον έντονο ανταγωνισμό που επιβάλλουν η ενιαία αγορά και η οικονομική και νομισματική ένωση. Η ύπαρξη αποτελεσματικής περιφερειακής πολιτικής, η οποία να εξασφαλίζει επαρκείς μεταβιβάσεις κεφαλαίων από τις πλουσιότερες προς τις πτωχότερες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι απαραίτητη για τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη, καθώς η προσχώρηση σε αυτήν σημαίνει την εγκατάλειψη της προσαρμογής της συναλλαγματικής ισοτιμίας ως μέσου ισορροπίας της εθνικής οικονομίας. Η Ε.Π.Π. επιδιώκει επομένως, την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ένωσης και την αποφυγή δημιουργίας νέων περιφερειακών ανισοτήτων, κυρίως μέσω της μεταφοράς πόρων από τις ευπορότερες προς τις φτωχότερες περιφέρειες.

Η αλληλεγγύη και η συνοχή προβάλλονται μεν ως συνοψίζουσες αξίες της Ε.Π.Π., αλλά κρίνοντας εκ του αποτελέσματος συμπεραίνεται ότι δεν μπορεί, τουλάχιστον όχι ακόμα, να τις υπηρετήσει. Παρά το γεγονός, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια από τις πλουσιότερες οικονομίες παγκοσμίως, μεταξύ των περιφερειών της συνεχίζουν να σημειώνονται έντονες ανισότητες όσον αφορά το επίπεδο ευημερίας τους. Οι εν λόγω ανισότητες οφείλονται σε πολυάριθμους παράγοντες, όπως είναι η γεωγραφική θέση ή οι οικονομικές και πολιτικές αλλαγές που συντελούνται σε ένα κράτος μέλος, ενώ την ίδια στιγμή εξίσου ποικίλες μπορεί να είναι και οι επιπτώσεις αυτών των μειονεκτημάτων, οι οποίες εκδηλώνονται με

διάφορους τρόπους όπως για παράδειγμα τα αυξημένα ποσοστά ανεργίας και η μετανάστευση του εργατικού δυναμικού σε περιοχές με περισσότερες ευκαιρίες. Επιπρόσθετα, η παγκοσμιοποίηση των αγορών κορυφώνει την ένταση του διεθνούς ανταγωνισμού και αυξάνει την ανάγκη για ουσιαστικές περιφερειακές πολιτικές. Η διεθνής ανταγωνιστικότητα εξαρτάται σε πολύ μικρό βαθμό πλέον από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της κάθε περιοχής, όπως η συγκέντρωση φυσικών πόρων, και ανθρώπινου δυναμικού, και πολύ περισσότερο από στοιχεία, όπως η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής και η πρόσβαση στην έρευνα και κατά συνέπεια στην τεχνολογική πρόοδο. Αυτοί οι παράγοντες προσφέρουν δυνατότητες αποκεντρωμένης οικονομικής ανάπτυξης, εάν συνοδεύονται από μια κατάλληλη πολιτική.

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970 η περιφερειακή πολιτική είναι αποκλειστικά μία εθνική πολιτική. Από το 1970 και έπειτα αυτή η μορφή πολιτικής μορφοποιείται στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ως πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Προσανατολιζόμενη σε αυτό τον σκοπό, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει υιοθετήσει κάποιες αρχές και στόχους, έχει αναπτύξει ορισμένες δράσεις με συμπληρωματικό, επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με αυτές των κρατών μελών της Ευρώπης και έχει συστήσει τα οικονομικά μέσα που απαιτούνται για την αποτελεσματική έκβαση των δραστηριοτήτων της. Αποτελεί αντικείμενο εξέτασης λοιπόν, η περιφερειακή πολιτική ως πολιτική αναδιανεμητικού χαρακτήρα. Πιο συγκεκριμένα όσον αφορά στην Ελλάδα, με την παρούσα μελέτη αυτό που επιχειρείται να αναδειχθεί είναι κατά πόσο επιδρά η κοινοτική περιφερειακή πολιτική στην αντίστοιχη εθνική πολιτική και ποιος είναι εντέλει ο βαθμός εξέλιξης και αναβάθμισης της χώρας.

Αναλυτικότερα στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται προσπάθεια μιας πρώτης προσέγγισης της περιφερειακής πολιτικής μέσα από βασικούς ορισμούς, μία αναφορά στη σχέση των εθνικών με τις περιφερειακές πολιτικές, στους βασικούς στόχους της περιφερειακής πολιτικής, στα διλήμματα που αρχικά τέθηκαν, καθώς και στις συζητήσεις που διαμορφώθηκαν με βάση την επιλογή μοντέλου ανάπτυξης. Παρουσιάζεται επίσης το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων και η πολυπλοκότητα των παραγόντων που μπορούν να τις προκαλέσουν.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, γίνεται μία αναδρομή στην αφετηρία της περιφερειακής πολιτικής και στις αλλαγές που επήλθαν με τη Συνθήκη του Maastricht. Παρουσιάζεται η Επιτροπή των Περιφερειών και οι κοινοτικές πολιτικές που ακολουθούνται, τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και η σημασία

τους καθώς και τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Κάποιες από τις έννοιες που αναδύονται στην πορεία του κειμένου, αναλύονται και επεξηγούνται, όποτε κρίνεται απαραίτητη και η περαιτέρω επεξήγησή τους.

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στο ΕΤΠΑ, του οποίου η διαδρομή αντικατοπτρίζει στην ουσία και την πορεία της περιφερειακής πολιτικής. Περιγράφεται λοιπόν η πρώτη δεκαετία (1975-1988) της περιφερειακής πολιτικής, οι χρηματοδοτήσεις και οι παρεμβάσεις του ΕΤΠΑ, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο, ακολουθεί η δεύτερη περίοδος της περιφερειακής πολιτικής (1989-1995) η κατανομή των πόρων και η δράση των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και Ενεργειών.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, ακολουθούν οι περίοδοι 1994-1999 και 2000-2006 και στο έκτο κεφάλαιο, αναλύεται η προγραμματική περίοδος που διανύουμε (2007-2013), οι διατάξεις που αφορούν τα διαρθρωτικά ταμεία και το ΕΣΠΑ, κυρίως μέσα κείμενα της επίσημης ιστοσελίδας της ΕΕ, καθώς τα στοιχεία είναι αρκετά πρόσφατα.

Στο έβδομο κεφάλαιο, γίνεται συνοπτική παρουσίαση υλικού που προέρχεται από εκθέσεις προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπου μέσα από στατιστικά παρατηρείται και η πορεία των χωρών της Ένωσης.

Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο, γίνεται μία ιστορική αναδρομή στα δεδομένα της Ελλάδας, στις περιόδους που διήνυσε ο περιφερειακός προγραμματισμός, στο ζήτημα των ανισοτήτων και των παραγόντων που τις έχουν επηρεάσει, καθώς και στο ΕΣΠΑ. Στο τέλος του κεφαλαίου παρουσιάζονται συνοπτικά οι θέσεις και η κριτική που έχουν ασκήσει τα πολιτικά κόμματα της χώρας, όσον αφορά στον τρόπο εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής στη χώρα μας.

1. Βασικά ζητήματα της περιφερειακής πολιτικής.

Οι ενότητες που ακολουθούν παρουσιάζουν μια ποικιλία ζητημάτων τα οποία είναι βασικά για μία πρώτη κατανόηση της περιφερειακής πολιτικής. Στην αρχή, δίνονται με συντομία ορισμένες βασικές έννοιες της περιφερειακής πολιτικής, οι οποίες θα χρησιμοποιούνται συνεχώς και χρήζουν αποσαφήνισης. Παρουσιάζεται επίσης, η προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υπάρξει εναρμόνιση της εθνικής με την περιφερειακή πολιτική καθώς με την προώθηση της δεύτερης, η πρώτη έπρεπε να αρχίσει να δραστηριοποιείται με πιο έντονο τρόπο, τουλάχιστον όσον αφορά τις περιφέρειες του κάθε κράτους-μέλους. Επιπλέον, σκιαγραφούνται οι στόχοι της περιφερειακής πολιτικής και κάποια αρχικά διλήμματα που υπήρξαν, μεταξύ των οποίων ήταν και αυτό που αφορούσε το εάν θα έπρεπε να προωθηθεί μία περιφερειακή πολιτική «εκ των κάτω» ή «εκ των άνω». Παρακάτω ακολουθεί το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων, κυρίως μέσα από το πρίσμα της διεύρυνσης της Ευρώπης, ενώ γίνεται και μία προσπάθεια αποσαφήνισης των πολυσύνθετων αιτιών των περιφερειακών ανισοτήτων.

1.1 Ορισμοί και έννοιες της περιφερειακής πολιτικής.

Όπως αναφέρει η Ανδρικοπούλου (1995:15), με τον όρο «Περιφερειακή Πολιτική», εννοούμε εκείνο το πεδίο της πολιτικής, το οποίο περιλαμβάνει τις παρεμβάσεις που γίνονται στις περιφέρειες με στόχο τη μείωση των ανισοτήτων και την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με το Βλιάμο (2008:12), περιφερειακή πολιτική είναι η λήψη μέτρων για τη βελτίωση της γεωγραφικής κατανομής των οικονομικών δραστηριοτήτων, η οποία θα οδηγήσει στην προσέγγιση (ή και ακόμα την εξομοίωση) του επιπέδου ζωής των κατοίκων διαφορετικών περιοχών σε μια χώρα ή σε μια ομάδα χωρών. Η άνιση αυτή κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο οφείλεται σε γεωγραφικούς ή γεωφυσικούς παράγοντες ή ακόμη στη λειτουργία της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς. Ιστορικοί επίσης παράγοντες επηρέασαν την πορεία και τον τρόπο με τον οποίο αναπτύχθηκαν οι οικονομικές δραστηριότητες περιοχών και περιφερειών, όπως θα αναφερθεί και στο όγδοο κεφάλαιο η περίπτωση της Ελλάδας. Ρόλος της

περιφερειακής πολιτικής είναι να ικανοποιήσει δύο αλληλοσυσχετιζόμενους και πολλές φορές αλληλοσυγκρουόμενους στόχους: την οικονομική ανάπτυξη και τη βελτίωση του κοινωνικού πλούτου.

Ο όρος «Περιφερειακή Ανάπτυξη» σημαίνει σύγκλιση των διαφόρων περιοχών μιας χώρας προς τον εθνικό μέσο όρο, ενός ή περισσότερων κριτηρίων, τα οποία είτε ορίζονται από τους φορείς άσκησης πολιτικής της χώρας (εκ των άνω ανάπτυξη -top down development) είτε είναι το αποτέλεσμα διεργασιών και λαϊκών απαιτήσεων που ξεκινούν από τη βάση (εκ των κάτω ανάπτυξη -bottom up development).

Ο όρος «Περιφερειακό Πρόβλημα» χρησιμοποιείται για να εκφράσει το μέγεθος των περιφερειακών ανισοτήτων σε μια χώρα. Τα περιφερειακά προβλήματα ποικίλουν από χώρα σε χώρα και μπορεί να ανακύπτουν από ανισότητες περισσότερο εμφανείς, όπως είναι το εισόδημα, η απασχόληση, η μετανάστευση ή από λιγότερο εμφανείς ανισότητες, όπως είναι ο υπερπληθυσμός σε μια περιφέρεια που δημιουργεί αρνητικές εξωτερικές οικονομίες εξαιτίας της υπερσυγκέντρωσης. Το περιφερειακό πρόβλημα είναι ένα πολυδιάστατο φαινόμενο, που ορίζεται από οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές, θεσμικές διαστάσεις οι οποίες καθορίζουν και το μέγεθος των περιφερειακών ανισοτήτων (Βλιάμος 2008:12).

Με τον όρο «Περιφερειακός Προγραμματισμός» εννοείται ο «τύπος της δημόσιας δράσης, που σχετίζεται άμεσα με τον έλεγχο της αναπτυξιακής πραγματικότητας, μέσω μιας συστηματικής προσπάθειας προσδιορισμού και προσανατολισμού των δράσεων σε μία δεδομένη κλίμακα χώρου, η οποία είναι κατά κανόνα μεγαλύτερη από την τοπική και μικρότερη από την εθνική και ονομάζεται περιφέρεια προγραμματισμού, με σκοπό τον εκ των προτέρων έλεγχο μιας μελλοντικής, σαφώς προσδιορισμένης χρονικά, αναπτυξιακής κατάστασης» (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002:22). Η διοικητική διάρθρωση και η κατανομή των αρμοδιοτήτων λήψης αποφάσεων, διαμόρφωσης και υλοποίησης ενός προγράμματος, μεταξύ των κεντρικών, των περιφερειακών, των τοπικών διοικητικών οργάνων, καθώς επίσης και των άλλων κοινωνικών φορέων, προσδιορίζουν το ισχύον σύστημα περιφερειακού προγραμματισμού μιας χώρας.

Εν συντομία, τα βασικά συστήματα προγραμματισμού είναι δύο: το συγκεντρωτικό και το αποκεντρωτικό. Η κατάρτιση, οριστικοποίηση και εφαρμογή ενός προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης από τα κεντρικά κρατικά όργανα είναι το βασικό χαρακτηριστικό του συγκεντρωτικού συστήματος. Αντίθετα, η ουσιώδης

συμμετοχή φορέων στην προγραμματική διαδικασία, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, χαρακτηρίζει το αποκεντρωτικό σύστημα (ο.π.: 26).

Η προώθηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, οδήγησε σε μία προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου των περιφερειών και των αρμοδιοτήτων τους. Η προσπάθεια αυτή, που εκφράστηκε κυρίως μέσα από την «αρχή της επικουρικότητας», ενίσχυσε τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων για διάφορα ζητήματα σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η προσπάθεια ήταν και είναι σημαντική καθώς οι εθνικές και οι περιφερειακές πολιτικές πρέπει να είναι εναρμονισμένες διότι αλληλοεπηρεάζονται.

1.2 Εναρμόνιση εθνικής και περιφερειακής πολιτικής. Στόχοι και διλήμματα.

Η ψήφιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) το 1987, άνοιξε τον δρόμο για αναβάθμιση του ρόλου των περιφερειών, καθώς κατά τις δύο πρώτες δεκαετίες, μετά την ψήφιση της Συνθήκης της Ρώμης ουσιαστικά τα κράτη-μέλη επιτελούσαν κυρίαρχο ρόλο, ενώ οι περιφέρειες δε συμμετείχαν ενεργά στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο ρόλος των περιφερειών τους ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο με την περαιτέρω προώθηση της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας, καθώς και με την προσπάθεια των ομοσπονδιακών κρατών-μελών να ενισχύσουν τη δράση τους. Σημαντικό παράγοντα της προώθησης αυτής αποτέλεσε η υιοθέτηση της προαναφερθείσας αρχής της επικουρικότητας, η οποία υπογράμμισε την ανάγκη για αναβάθμιση των περιφερειών σε εταίρο ο οποίος αντιμετωπίζει τα προβλήματα που αναφύονται σε περιφερειακό επίπεδο, ούτως ώστε η εμπλοκή του αμέσως ανώτερου διοικητικού επιπέδου να είναι αποδεκτή μόνον αν υπάρχει αδυναμία επίλυσής τους στο επίπεδο της περιφέρειας.

Με την πιο έντονη προώθηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, ορισμένα από τα κράτη-μέλη, επανασχέδιασαν το διοικητικό τους σύστημα, προς όφελος των περιφερειών. Τα κράτη-μέλη λοιπόν, διαφοροποιούνται ως προς τον τύπο της περιφερειακής τους οργάνωσης. Ορισμένα χαρακτηρίζονται από την ομοσπονδιακή δομή, όπου οι διάφοροι τοπικοί ή περιφερειακοί φορείς μοιράζονται τις κυβερνητικές αρμοδιότητες με την κεντρική εξουσία, και άλλα χαρακτηρίζονται

ως συγκεντρωτικά κράτη, στα οποία η κεντρική κυβέρνηση διατηρεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες και οι τοπικοί φορείς έχουν μόνον εκτελεστικές αρμοδιότητες. Στο δεύτερο μοντέλο ανήκει η Ελλάδα, στην οποία η περιφέρεια δεν αποτελεί έκφραση της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά της αποκεντρωμένης διοίκησης, οι δε περιφερειακοί φορείς διορίζονται και δεν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, εφαρμόζοντας απλά τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί σε κεντρικό επίπεδο (Παπαδάκη- Γιώτη και Κωστόπουλος, 2005:157-158). Όσον αφορά στο ρόλο της περιφέρειας στην Ελλάδα, το ζήτημα αναλύεται στο όγδοο κεφάλαιο.

Από γενικότερη άποψη (και όχι μόνο σε ευρωπαϊκό επίπεδο) η εναρμόνιση λοιπόν, των στόχων μεταξύ της εθνικής και της περιφερειακής πολιτικής είναι απαραίτητη, καθώς οι περιφέρειες κάθε χώρας αποτελούν αλληλεξαρτώμενα τμήματα της εθνικής οικονομίας και όχι αυτοτελείς χωρικές μονάδες. Οι πολιτικές που ακολουθούνται, για την προώθηση της ανάπτυξης των περιφερειών, ασκούνται μέσα στα χωρικά όρια της εθνικής οικονομίας, μέρος της οποίας αποτελεί η περιφέρεια. Από αυτήν την άποψη, είναι απαραίτητη η συνέπεια των περιφερειακών προγραμμάτων με τα εθνικά, τα οποία εφαρμόζονται στο σύνολο της χώρας (Βλιάμος 2008:33).

Η κρατικά σχεδιαζόμενη περιφερειακή πολιτική που στοχεύει στην αναδιάρθρωση της περιφερειακής οικονομίας επηρεάζει σίγουρα και την εθνική οικονομία, επομένως πρέπει να επιδιώκεται η εναρμόνιση των στόχων της εθνικής και της περιφερειακής οικονομικής πολιτικής. Ορισμένοι υποστηρίζουν, ότι βασικός στόχος της περιφερειακής πολιτικής θα έπρεπε να είναι η οικονομική ανάπτυξη μίας χώρας, ενώ άλλοι υποστηρίζουν ότι θα έπρεπε να είναι η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στις ευκαιρίες απασχόλησης (Κόνσολας 1997:187 όπως επισημαίνεται στο Πετράκος και Ψυχάρης 2004:188). Οι στόχοι της περιφερειακής πολιτικής εξαρτώνται κατά κύριο λόγο από τα χαρακτηριστικά της κάθε χώρας και των περιφερειών της. Ακόμα όμως και εάν υπήρχαν μόνο οι δύο παραπάνω στόχοι, ο πρώτος θα εφαρμοζόταν σε χώρες με όχι και τόσο έντονες περιφερειακές ανισότητες, ενώ ο δεύτερος σε χώρες με πιο έντονες περιφερειακές ανισότητες.

Η ένταση των δράσεων της περιφερειακής πολιτικής εξαρτάται από το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας στην οποία ασκείται. Μια διάκριση των επιπέδων ανάπτυξης που μπορεί να γίνει είναι σύμφωνα με τον Stillwell: το προβιομηχανικό επίπεδο, το επίπεδο του οικονομικού μετασχηματισμού, το βιομηχανικό και το

μεταβιομηχανικό (Stillwell 1972:9-10 όπως επισημαίνεται στο Πετράκος και Ψυχάρης 2004:189). Όταν μία χώρα βρίσκεται στο προβιομηχανικό επίπεδο ανάπτυξης θα πρέπει να δίνεται έμφαση στις πολιτικές εθνικής κλίμακας, οι οποίες βοηθούν την ανάπτυξη της χώρας και όχι τόσο στην περιφερειακή διάσταση της υπανάπτυξης. Όταν το επίπεδο κάποιας χώρας μετακινείται προς το βιομηχανικό επίπεδο ανάπτυξης, τότε αυτή έρχεται αντιμέτωπη τόσο με προβλήματα υπανάπτυξης σε κάποιες περιοχές, τα οποία σχετίζονται με το πρώτο επίπεδο, όσο και με προβλήματα βιομηχανικής παρακμής που σχετίζονται με τα τελευταία στάδια αυτού του επιπέδου και οφείλονται στην υπερβολική εξειδίκευση σε φθίνοντες κλάδους της βιομηχανίας. Στο μεταβιομηχανικό επίπεδο, η περιφερειακή πολιτική έρχεται αντιμέτωπη με ζητήματα υπερσυγκέντρωσης δραστηριοτήτων και κορεσμού των μεγάλων μητροπόλεων και γενικότερα με προβλήματα που ανακύπτουν από την αντίθεση μεταξύ οικονομικής αποτελεσματικότητας και περιβαλλοντικής ποιότητας. Είναι απαραίτητο λοιπόν, οι χώρες που δε βρίσκονται στο τελευταίο επίπεδο ανάπτυξης να εφαρμόζουν περιφερειακές πολιτικές παρακολουθώντας την πορεία των πιο ανεπτυγμένων χωρών οι οποίες ελαχιστοποιούν τα προβλήματα που προκύπτουν στα επόμενα επίπεδα ανάπτυξης.

Με βάση αυτή την ανάλυση, διακρίνονται τρία είδη προβληματικών περιοχών α) οι περιοχές με χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης, οι οποίες υπάρχουν σε όλες τις χώρες, β) οι περιοχές σε βιομηχανική παρακμή, οι οποίες ήταν παραδοσιακά βιομηχανικά κέντρα (στην Ελλάδα αυτές οι περιοχές εμφανίστηκαν στα μέσα της δεκαετίας του 1980) και γ) οι πληθυσμιακά και παραγωγικά κορεσμένες περιοχές, οι οποίες εντοπίζονται στις μεγάλες μητροπόλεις (Πετράκος και Ψυχάρης (2004: 190).

Σύμφωνα με τον προηγούμενο διαχωρισμό των προβληματικών περιοχών και ανάλογα με την ένταση των προβλημάτων και το επίπεδο ανάπτυξης μιας χώρας, οι στόχοι της περιφερειακής πολιτικής που ασκείται είτε από την Ευρωπαϊκή Ένωση είτε από την κεντρική κυβέρνηση και τους υπόλοιπους εμπλεκόμενους φορείς κάθε κράτους-μέλους, θα μπορούσαν να ταξινομηθούν στις τέσσερις παρακάτω κατηγορίες (χωρίς βέβαια η στοχοθεσία να έχει εξαντλητικό χαρακτήρα) (ο.π.: 192):

Οικονομικοί στόχοι

- Μείωση των περιφερειακών ανισορροπιών στα ποσοστά ανεργίας.
- Διασφάλιση της βέλτιστης κατανομής των παραγωγικών πόρων μεταξύ τομέων και κλάδων της οικονομίας.

- Μείωση των πληθυσμιακών πιέσεων σε ήδη κορεσμένες περιοχές.
- Μείωση του βαθμού υποαπασχόλησης των εθνικών παραγωγικών πόρων.
- Εξασφάλιση ικανοποιητικού βαθμού ανάπτυξης των παραγωγικών πόρων.
- Μείωση των πληθωριστικών πιέσεων στην οικονομία.
- Εξασφάλιση μιας λογικής κατανομής του εισοδήματος.¹

Περιβαλλοντικοί στόχοι

- Καλύτερη ισορροπία μεταξύ πληθυσμού και περιβάλλοντος.
- Δια-γενεακή ισορροπία στις ευκαιρίες αξιοποίησης των περιβαλλοντικών πόρων.
- Αξιοποίηση μεθόδων ανάπτυξης φιλικών προς το περιβάλλον.

Κοινωνικοί στόχοι

- Προστασία χωρικά προσδιορισμένων πολιτισμικών χαρακτηριστικών.
- Βελτίωση της κοινωνικής συνοχής.

Πολιτικοί στόχοι

- Εθνική ενότητα και ασφάλεια.
- Πολιτική σταθερότητα.

Ένα σημαντικό δίλημμα που έχει να αντιμετωπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά το σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής είναι κατά πόσο η πρώτη θα πρέπει να επιδιώκει τη βελτίωση της *ενημερίας των ανθρώπων* που ζουν στις περιοχές που αντιμετωπίζουν προβλήματα (people prosperity policies ή people to work policies), ή τη βελτίωση της *ενημερίας των ίδιων των περιοχών* (places prosperity policies ή work to people policies). Αυτοί οι δύο στόχοι διαφέρουν, ενώ διαθέτουν διαφορετικά μέσα πολιτικής και οδηγούν σε διαφορετικά αποτελέσματα (Ψυχάρης 2005:38).

Ο στόχος που έχουν θέσει οι *πολιτικές ενημερίας των ανθρώπων* κατευθύνεται στην προσπάθεια «απεγκλωβισμού» του εργατικού δυναμικού από τις υπανάπτυκτες

¹ Ο συγγραφέας αναφέρει το στόχο «λογική κατανομή εισοδήματος» και ως «πλέον ισόρροπη κατανομή του εισοδήματος», χωρίς να γίνεται κάποια περαιτέρω εννοιολογική ανάλυσή του. Κατά την άποψη μας, «λογική κατανομή» θα πρέπει να είναι η εξασφάλιση μιας δίκαιης κατανομής του εισοδήματος που θα ενισχύει τις ασθενέστερες οικονομικά τάξεις. Η βελτίωση των όρων διαβίωσης όλων των πολιτών ενισχύει κατ' επέκταση και την κοινωνική συνοχή η οποία προωθεί την ισόρροπη ανάπτυξη της επικράτειας και τον περιορισμό των διαρθρωτικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών.

περιοχές, υιοθετούν δε τη νεοκλασική θεώρηση του περιφερειακού προβλήματος, υποστηρίζοντας ότι η έξοδος εργατικού δυναμικού από τις προβληματικές περιοχές θα οδηγήσει στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού που μεταναστεύει σε πιο αναπτυγμένες περιοχές και θα αυξήσει το κατά κεφαλήν εισόδημα του εναπομείναντος πληθυσμού, καθώς μειώνεται η προσφορά εργασίας και αυξάνεται ο μέσος μισθός. Η κινητικότητα της εργασίας και τη μετανάστευση προς πιο αναπτυγμένες περιοχές, όπου οι συνθήκες διαβίωσης και οι ευκαιρίες απασχόλησης είναι καλύτερες, ενθαρρύνεται με διάφορα μέτρα. Από την άλλη πλευρά, ο στόχος που έχουν θέσει οι πολιτικές *ευημερίας των περιοχών* κατευθύνεται στην ενίσχυση των προβληματικών περιοχών, ώστε σε καθεμία από αυτές να αυξηθεί το εισόδημα και το κατά κεφαλήν εισόδημα των κατοίκων της, και να μπορέσουν να αναπτυχθούν όλες διατηρώντας ταυτόχρονα τον πληθυσμό τους. Η ενίσχυση αυτή έχει τη μορφή της παροχής οικονομικών κινήτρων σε επιχειρήσεις για να επενδύσουν σε αυτές τις περιοχές, έτσι ώστε να αυξηθεί η απασχόληση και το περιφερειακό προϊόν συνολικά (Πετράκος και Ψυχάρης 2004:194).

Συνοψίζοντας μπορούμε να πούμε ότι, οι μεν πολιτικές ευημερίας των ανθρώπων επιδιώκουν την έξοδο του εργατικού δυναμικού από τις προβληματικές περιοχές (μέσω της κινητικότητας της εργασίας) προς τις αναπτυγμένες περιοχές, οι δε πολιτικές ευημερίας των περιοχών επιδιώκουν την εισροή κεφαλαίων σε αυτές (μέσω της κινητικότητας του κεφαλαίου) προς τις προβληματικές περιοχές.

1.3 Κρίση των κρατικών πολιτικών και ερωτήματα σε σχέση με την περιφερειακή πολιτική.

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970 η περιφερειακή πολιτική λειτουργούσε μόνο σε εθνικό επίπεδο, ως μια κεντρικά οργανωμένη κρατική παρέμβαση. Από τη δεκαετία του 1970, η κρίση των κρατικών πολιτικών και η ανασύνταξη του εθνικού κράτους μαζί με την αλλαγή των ευρύτερων κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών και του αναπτυξιακού χαρακτήρα της περιφερειακής πολιτικής, οδήγησαν στη δημιουργία δύο τάσεων. Η μεν πρώτη, είναι η *τάση αποκέντρωσης* σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, η οποία σε μία ακραία της μορφή απειλεί την εσωτερική συνοχή των

εθνικών κρατών, ενώ η δεύτερη είναι η *τάση ολοκλήρωσης* σε υπερ-εθνικό επίπεδο στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία στην ακραία της μορφή περιορίζει τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, εφόσον παραχωρούνται στη Ευρωπαϊκή Κοινότητα κρατικές αρμοδιότητες τις οποίες είχαν τα εθνικά όργανα (Ανδρικοπούλου 1995:21). Γενικά, η έννοια της «κρίσης», συνδέεται με την αμφισβήτηση της δομής του υπάρχοντος συστήματος και τη μεταβολή στις σχέσεις όσο και στην πορεία σημαντικών παραγόντων, με την παρεμπόδιση των μηχανισμών που λειτουργούν για να το στηρίξουν και να το προωθήσουν. Συνδέεται επίσης, με την ανάγκη για εξεύρεση λύσεων ώστε να αντιμετωπιστεί η υπάρχουσα κατάσταση (Γιαννίτης 1988: 356-7 όπως αναφέρεται στο Χριστοφάκης 2001:91).

Τη χρονική αυτή περίοδο διατυπώθηκε ο προβληματισμός, εάν η ισότητα μεταξύ των περιφερειών μπορεί να είναι ταυτόχρονα και αποδοτική για την εθνική οικονομία. Τα επιχειρήματα που εκφράστηκαν, τόνιζαν ότι για να υπάρξει ισότητα² θα πρέπει να καταβληθεί μεγάλη προσπάθεια τόσο από χρηματικής (διάθεση επαρκών πόρων) όσο και από χρονικής πλευράς (διάθεση επαρκούς χρόνου) στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, χωρίς απαραίτητα να υπάρξει η αναμενόμενη αποδοτικότητα στην εθνική οικονομία. Επιπρόσθετα, η παρεμπόδιση του τύπου εγκατάστασης μπορεί να οδηγήσει σε αδυναμία επιβίωσης των παραγωγικών επενδύσεων που θα χωροθετηθούν σε μία καθυστερημένη περιοχή, επηρεάζοντας έτσι την εθνική οικονομία. Τέλος, τόνιζαν ότι η προσπάθεια δημιουργίας παρόμοιων συνθηκών ανάπτυξης σε κάθε περιοχή είναι ένα έργο δύσκολο για το δημόσιο τομέα (Ανδρικοπούλου 1995:40). Η προσπάθεια σύνδεσης της αποδοτικότητας με την ισότητα, οδήγησε και στη μετατροπή των περιφερειακών στόχων σε εθνικούς και κατέστησε το ζήτημα της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης δευτερεύον. Βασική οργανωτική αρχή αποτέλεσε η δημιουργία ισχυρών περιφερειακών πόλων έλξης της οικονομικής δραστηριότητας, που θα επέτρεπε την εναρμόνιση εθνικών και περιφερειακών στόχων. Κατά αυτόν τον τρόπο, η περιφερειακή πολιτική χρησιμοποιείται σαν ένα μέσο προώθησης της εθνικής ανάπτυξης (τυπικό παράδειγμα αποτέλεσε και η Ελλάδα τη δεκαετία του 1960) (ο.π.: 42).

Το παρακάτω ζήτημα των σχέσεων μεταξύ εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης έχει συζητηθεί με διάφορους τρόπους στα πλαίσια της περιφερειακής θεωρίας. Δύο τάσεις δημιουργήθηκαν σε αυτά τα πλαίσια και αποτέλεσαν την

² Εννοείται η ισότητα μεταξύ των περιφερειών με κριτήριο τους ρυθμούς ανάπτυξης και του επιπέδου του εισοδήματος.

αφετηρία μιας ευρύτερης συζήτησης για τη διαφορά μεταξύ της ανάπτυξης που κατευθύνεται «εκ των άνω» και εκείνης που προκύπτει «εκ των κάτω»³. Η πρώτη τάση θεωρείται συνολική εθνική ανάπτυξη ως κατανεμόμενη στις περιφέρειες ή αλλιώς ανταγωνιστική (competitive growth) και η δεύτερη ως προκύπτουσα από την ανάπτυξη της κάθε περιφέρειας ή γενικευμένη ανάπτυξη (generative growth). Η μεν πρώτη, ξεκινάει από τη συνολική εθνική ανάπτυξη και παρακολουθεί το πώς αυτή κατανέμεται στις περιφέρειες, οι οποίες αναπτύσσονται ανταγωνιστικά μεταξύ τους, με αποτέλεσμα η ανάπτυξη μιας περιφέρειας να γίνεται σε βάρος μιας άλλης. Η δε προκύπτουσα, υποστηρίζει ότι η συνολική εθνική ανάπτυξη προκύπτει από το άθροισμα της ανάπτυξης των περιφερειών και η ανάπτυξη καθεμιάς από αυτές δεν επηρεάζει τους ρυθμούς ανάπτυξης των άλλων. Καθεμιά από τις δύο αυτές τάσεις προϋποθέτει και ένα διαφορετικό τύπο πολιτικής. Στην πρώτη περίπτωση, η ασκούμενη πολιτική επιλέγει με βάση το κριτήριο της ανάπτυξης. Στη δεύτερη, η πολιτική δεν ορίζει προτεραιότητες, αλλά επιτρέπει σε κάθε περιφέρεια να αναπτυχθεί ανάλογα με τις δυνατότητές της. Εφόσον ληφθεί υπόψη ότι η περιφερειακή πολιτική λειτουργεί ως κρατική παρέμβαση και επομένως έχει συγκεκριμένα χρηματοοικονομικά όρια, τότε ούτε η μία ούτε η άλλη από τις προαναφερθείσες πολιτικές δε βοηθά στην ίση ανάπτυξη των περιφερειών, καθώς η πρώτη προσδιορίζεται από όρια και περιορισμούς για ανταγωνιστική εθνική ανάπτυξη, ενώ η δεύτερη δεν προβλέπει καμία ανακατανομή και έτσι αναπτύσσονται τελικά μόνο οι περιφέρειες που έχουν δυνατότητες (ο.π.: 43- 44).

Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα, ήταν η πιθανή αντικατάσταση της περιφερειακής πολιτικής από μία ευρύτερη κοινωνική πολιτική, ώστε να μειωθούν οι ανισότητες και να εξισορροπηθούν οι εισοδηματικές διαφορές. Όμως, το παραπάνω επιχείρημα αυτό αγνοεί το γεγονός ότι η καθυστέρηση της ανάπτυξης σε κάποιες περιοχές οφείλεται σε διαρθρωτικά προβλήματα ανάπτυξης σε αυτές (ο.π.: 45). Επιπλέον, θεωρείται πολύ πιο σημαντική η περιφερειακή ανακατανομή της ανάπτυξης από ότι μία πολιτική ανακατανομής εισοδήματος, καθώς έτσι αντιμετωπίζεται το πρόβλημα στη ρίζα του και όχι στις συνέπειές του, δηλαδή τα εισοδήματα και επιπρόσθετα αυτό θα ήταν ασύμφορο καθώς θα έπρεπε να υπάρχει μία συνεχής ροή πόρων του κράτους προς τους ασθενέστερους.

³ Στην αμέσως επόμενη ενότητα γίνεται πιο εκτενής αναφορά για αυτά τα δύο είδη ανάπτυξης.

Ένα ακόμα σημαντικό ζήτημα, ήταν εάν η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική θα φέρει ισορροπία στις περιφέρειες με τη μετανάστευσή της εργασίας ή με την αποκέντρωση του κεφαλαίου. Η περιφερειακή πολιτική έχει επιλέξει να δημιουργεί με κάθε τρόπο κίνητρα ώστε να εγκαθίστανται νέες παραγωγικές επενδύσεις και νέες θέσεις εργασίας στην περιφέρεια. Τέλος, θεωρήθηκε σημαντικός ο ρόλος της χωροταξικής πολιτικής, καθώς επιδιώκει τη δημιουργία ισόρροπων χωρικών οργανώσεων γύρω από περιφερειακά κέντρα, τα οποία θα ανταγωνιστούν την ανάπτυξη της κεντρικής μητρόπολης ή έστω θα επιτρέψουν να λειτουργήσει κάθε περιφέρεια αυτόνομα από τις άλλες (ο.π.: 47-49).

1.4 Περιφερειακή πολιτική «εκ των άνω» ή «εκ των κάτω»;

Όπως προαναφέρθηκε, αναζήτηση ενός κατάλληλου μοντέλου το οποίο θα αντικαθιστούσε το αναποτελεσματικό κεντρικό μοντέλο περιφερειακής πολιτικής που λειτουργούσε τις δεκαετίες του 1950 και 1960, οδήγησε στη διαμόρφωση δύο εναλλακτικών λύσεων. Από τη μία πλευρά, η πρώτη υποστήριξε την αναγκαιότητα ύπαρξης ελέγχου «εκ των άνω» ή αλλιώς από την κορυφή», υπό τη μορφή κεντρικών πολιτικών αναδιανομής, οι οποίες θα εξασφαλίζουν τη ρύθμιση των περιφερειακών ανισοτήτων και θα μπορούν να συνδυάζονται με τις τοπικές αποκεντρωμένες πολιτικές. Από την άλλη πλευρά, η δεύτερη θεώρησε αναγκαία την ύπαρξη συνεργασίας «εκ των κάτω» ή αλλιώς «από τη βάση» και δικτύων συνεργασίας μεταξύ των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και της σωστής οργάνωσης των περιφερειών ώστε να είναι ανεξάρτητες από τις κρατικές πολιτικές (ο.π.:22-3).

Τις δεκαετίες 1950 και 1960, εφαρμόστηκε το μοντέλο της ανάπτυξης «εκ των άνω», όπου μια κεντρική περιφερειακή πολιτική μπορούσε να χειριστεί κεντρικά το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων. Η κεντρική περιφερειακή πολιτική λειτούργησε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970, ευνοούμενη από τη γενικότερη κοινωνική και οικονομική συγκύρια της μεταπολεμικής περιόδου (υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης και κινητικότητα των επενδύσεων σε διεθνές επίπεδο, μαζική παραγωγή, συνθήκες πλήρους απασχόλησης) και έχοντας τη δυνατότητα να εφαρμόσει μια πολιτική ανακατανομής των επενδύσεων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές (ο.π.: 62). Βασικό της μειονέκτημα είναι η αδυναμία ύπαρξης εξειδικευμένης γνώσης για τα ιδιαίτερα προβλήματα που απασχολούν την κάθε περιοχή. Στις αρχές της δεκαετίας

του 1980, εφαρμόστηκε το μοντέλο των τοπικών πολιτικών, το οποίο μπορούσε να χειριστεί τις τοπικές ιδιαιτερότητες και να προωθήσει μια τοπική ανάπτυξη βασισμένη στο ενδογενές δυναμικό μιας περιοχής (ο.π.:54).

Τη δεκαετία του 1990, επικρατούν χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης, ανεργία στα παλιά κέντρα ανάπτυξης, μηδενική αποκέντρωση επενδύσεων, ραγδαία αύξηση της χωρικής πόλωσης και οι τοπικές πολιτικές αποτελούν το κυρίαρχο μοντέλο, συνυπάρχοντας με τις διάφορες μορφές κεντρικής περιφερειακής πολιτικής που επιβιώνουν. Δε δύνανται όμως να χειριστούν το περιφερειακό ζήτημα συνολικά καθώς η κάθε περιοχή αναπτύσσει τις δικές της πολιτικές και είναι δύσκολο να γίνουν αντιληπτές οι συνέπειες, τόσο από τη σχετική θέση της περιοχής, όσο και από τις επιπτώσεις των στρατηγικών της επιλογών σε άλλες περιοχές, στα πλαίσια του ίδιου εθνικού χώρου (ο.π.: 57). Σύμφωνα με την Ανδρικοπούλου, η αύξηση των ανισοτήτων μεταξύ περιφερειών μπορεί να προκαλείται από τις νέες μορφές ανάπτυξης, αλλά πιθανότατα επιτείνεται από τη δράση των τοπικών πολιτικών, καθώς αυξάνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ περιοχών (οι οποίες δεν έχουν ως αφετηρία βέβαια το ίδιο οικονομικό επίπεδο) για την προσέλκυση επενδύσεων και για την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, ενώ επιπλέον δεν έχουν ενσωματωθεί στοιχεία κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο (ο.π.: 63).

Σημαντικό είναι να σημειωθεί και η διάκριση και μεταξύ οικονομικών και χωρικών πολιτικών που αφορούν στη διαφορά μεταξύ περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο και μεταξύ τοπικών πολιτικών ανάπτυξης και φυσικού σχεδιασμού του χώρου σε τοπικό επίπεδο. Η διάκριση αυτή είναι ενδιαφέρουσα καθώς δε θα πρέπει να παραβλέπονται ούτε οι οικονομικές αλλά ούτε και οι χωρικές διαστάσεις της ανάπτυξης. Η περιφερειακή οικονομική πολιτική, αφορά σε θέματα που πραγματεύονται την παραγωγική δομή των περιφερειών ενώ οι χωρικές πολιτικές που στηρίζουν την χωροταξία και την πολεοδομία στη χωρική οργάνωση των περιφερειών και τις ιδιαιτερότητές τους (ο.π. 63-64).

Η διαμόρφωση της ανάπτυξης «εκ των κάτω» εξαρτάται και από το πρότυπο περιφερειακής ανάπτυξης που κυριαρχεί. Η κυριαρχία ενός προτύπου περιφερειακής ανάπτυξης και κατά συνέπεια ενός συστήματος προγραμματισμού εξαρτάται από δύο βασικούς παράγοντες:

1. Την *οικονομική συγκυρία*, καθώς σε περιόδους οικονομικής ανόδου κυριαρχεί το πρότυπο του προγραμματισμού «εκ των άνω», ενώ σε περιόδους οικονομικής ύφεσης επιβάλλεται το πρότυπο προγραμματισμού «εκ των κάτω».

2. Το *επίπεδο ανάπτυξης της περιφέρειας*, διότι οι περιφέρειες με επάρκεια τεχνικών υποδομών, με αναπτυγμένες μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), με δυνατότητες ενσωμάτωσης νέας τεχνολογίας και με υψηλού επιπέδου στελεχιακό δυναμικό ανταποκρίνονται καλύτερα στον «από τη βάση» προγραμματισμό ή αλλιώς στην Ολοκληρωμένη Ενδογενή Ανάπτυξη.

Η διαδικασία του περιφερειακού προγραμματισμού πρέπει να ακολουθεί τρία κύρια στάδια, τα οποία είναι εξίσου σημαντικά για την τελική επιδίωξη της προγραμματικής προσπάθειας, που είναι η περιφερειακή ανάπτυξη. Το πρώτο στάδιο αφορά τη Διαμόρφωση της Στρατηγικής Περιφερειακής Ανάπτυξης, το δεύτερο στάδιο αφορά τη Διαμόρφωση του Περιφερειακού Προγράμματος και το τρίτο στάδιο αφορά την Εφαρμογή του (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2003: 58-59). Πριν από την έναρξη των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) η έμφαση δίνονταν κυρίως στο δεύτερο στάδιο. Με τα ΚΠΣ, ιδίως μετά τις απαιτητικές διαδικασίες του τρίτου ΚΠΣ, δόθηκε έμφαση και στο τρίτο στάδιο.

Όσον αφορά στην Ελλάδα, τις τελευταίες μόνο δεκαετίες παρατηρείται ουσιαστικά μια πιο έντονη προσπάθεια για να αντικατασταθεί η παραδοσιακά ισχυρή συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους, από πιο αποκεντρωμένες διοικητικές δομές και διαδικασίες προγραμματισμού⁴. Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ και οι γενικότερες τάσεις στον περιφερειακό και εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό σε ευρωπαϊκό και ευρύτερο επίπεδο, προώθησαν πιο ολοκληρωμένες- αποκεντρωτικές μορφές διοικητικής διάρθρωσης και προγραμματισμού. Οι αποκεντρωτικές αυτές μορφές προσπάθησαν να συνδυάσουν τόσο το παραδοσιακό κεντρικό μοντέλο ρύθμισης «εκ των άνω» όσο και το νέο αποκεντρωτικό μοντέλο «εκ των κάτω» (ο.π.:56).

Η προσπάθεια αποκέντρωσης κατευθύνεται καταρχήν, στη στήριξη και προώθηση των συμμετοχικών διαδικασιών οι οποίες συνδυάζονται με τις διαδικασίες προγραμματισμού της Κοινότητας και τις βασικές αρχές της *εταιρικής σχέσης* και της *επικουρικότητας*. Με την υιοθέτηση της αρχής της εταιρικής σχέσης, στην εφαρμογή

⁴ Πιο αναλυτικά, τα αίτια για την καθυστέρηση αυτή αναφέρονται στο όγδοο κεφάλαιο.

των περιφερειακών προγραμμάτων συμμετέχουν τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το κράτος-μέλος, όσο και οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι κοινωνικοί εταίροι⁵ και οι συλλογικοί φορείς σε τοπικό επίπεδο. Η επικουρικότητα από την άλλη αποτελεί ένα κριτήριο κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Κοινοτικών, εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών. Η περαιτέρω επεξήγηση της αρχής της επικουρικότητας γίνεται εκτενέστερα σε επόμενο κεφάλαιο.

Επιπλέον, η προσπάθεια για αποκέντρωση στην Ελλάδα αφορά σε αλλαγές του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου που σχετίζονται με την αναδιάρθρωση των διοικητικών και χωρικών ενότητων, το εύρος των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών φορέων στην αναπτυξιακή διαδικασία κ.λπ. και καλύπτουν διάφορες πλευρές της προσπάθειας προώθησης της αποκέντρωσης και της περιφερειακής ανάπτυξης. Αναλυτικότερη όμως αναφορά για τον περιφερειακό προγραμματισμό στην Ελλάδα γίνεται στο τελευταίο κεφάλαιο.

1.5 Διεύρυνση της Ευρώπης, διεύρυνση των ανισοτήτων.

Από ιστορική άποψη, οι ανισότητες μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ως προς το ΑΕΠ ανά κάτοικο) παρουσίασαν τάση σύγκλισης κατά τη δεκαετία του 1960 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970, τάση απόκλισης από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80 και σταθεροποίηση- σύγκλιση μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 (Ανδρικοπούλου 1995:84). Μεγάλη απόκλιση υπήρξε τόσο με τις διευρύνσεις του 1973 και του 1981, όταν εντάχθηκαν η Δανία, η Ιρλανδία, η Μεγάλη Βρετανία και η Ελλάδα όσο και με τη διεύρυνση του 1986 με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, καθώς αυτές οι χώρες είχαν όλες χαμηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ, με εξαίρεση τη Μεγάλη Βρετανία, η οποία πλησίαζε τον κοινοτικό μέσο όρο. Έως τη δεκαετία του 1990 η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία αύξησαν το εγχώριο ΑΕΠ τους συγκλίνοντας με τον κοινοτικό μέσο όρο και μόνο η Ελλάδα παρουσίαζε μια σταθερή επιδείνωση, αποκλίνοντας από τον κοινοτικό μέσο όρο. Το 1990, η ένταξη της Ανατολικής Γερμανίας, μίας χώρας με χαμηλά επίπεδα εισοδήματος, προκάλεσε

⁵ Ευρεία έννοια που μπορεί να περιλαμβάνει από την Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων μέχρι το Δημόσιο ή ακόμα και μία επιχείρηση.

αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ενώ το 1995 με την ένταξη της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φιλανδίας ο κοινοτικός μέσος όρος ανέβηκε καθώς πρόκειται για χώρες με υψηλά επίπεδα εισοδήματος. Με αυτόν τον τρόπο, ενώ η κατάσταση στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες μπορεί να είναι ίδια, φαίνεται να αυξάνεται η απόσταση τους από τον κοινοτικό μέσο όρο (ο.π.: 89). Όσον αφορά λοιπόν, στις διαφορές μεταξύ των περιφερειών (επιπέδου NUTS 2) υπάρχουν τρία βασικά συμπεράσματα ως προς τη διαβάθμιση του ΑΕΠ (μέσος όρος των ετών 1989-90-91):

- Οι περιφερειακές ανισότητες σε κοινοτικό επίπεδο είναι μεγαλύτερες από τις ανισότητες που υπήρχαν στο εσωτερικό κάθε κράτους-μέλους.
- Οι φτωχότερες περιφέρειες των πλουσιότερων χωρών είχαν υψηλότερο εισόδημα από τις πλουσιότερες περιφέρειες των φτωχότερων χωρών.
- Οι πολύ πλούσιες περιφέρειες, δηλαδή αυτές που συγκεντρώνουν τις ανώτερες τιμές του δείκτη, είναι λίγες και βρίσκονται στη Γερμανία, τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο (Ανδρικοπούλου 1995: 93-96)

Από τη σύγκριση των 25 ευπορότερων και των 25 φτωχότερων περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ στην περίοδο 1988 έως και 2000, παρατηρείται μία μικρή τάση βελτίωσης της θέσης των τελευταίων, κάτι που όμως δε θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ουσιαστική τάση σύγκλισης (Πετράκος και Rodriguez-Pose 64:2003). Η χαμηλή παραγωγικότητα αποτελεί έναν καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει την ανταγωνιστικότητα των λιγότερο παραγωγικών χωρών και παρατηρείται, ότι κατά την περίοδο 1984-1993 οι μισές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται πάνω από το κοινοτικό μέσο όρο και οι άλλες μισές κάτω από αυτόν, ενώ εμφανίζονται τάσεις σύγκλισης της παραγωγικότητας από το 1984 έως το 1993. Έτσι λοιπόν οι έρευνες δείχνουν ότι το 1984 τη χαμηλότερη παραγωγικότητα είχε η Πορτογαλία (50%) και την υψηλότερη οι Κάτω Χώρες (130%), ενώ το 1993 η Ελλάδα παίρνει τη θέση της Πορτογαλίας με 55% και οι Κάτω χώρες πέφτουν στο 120% περίπου (ο.π.:102). Όσον αφορά στην ανεργία, τα υψηλότερα ποσοστά εμφανίζονται στην Ισπανία και την Ιρλανδία, το σημαντικό όμως είναι ότι σε όλες σχεδόν τις χώρες, τα ποσοστά ανεργίας μειώνονται μεταξύ του 1986 και αυξάνουν το 1993, πορεία που δεν ακολουθούν η Ιταλία και η Δανία, στις οποίες η ανεργία συνεχώς αυξάνει, ενώ στην Ελλάδα παρατηρείται σταθερότητα.

Τα πιο πρόσφατα στοιχεία παρουσιάζουν τη διευρυμένη Ένωση με σημαντικές ανισότητες κατανομής πλούτου (Inforegio News, 2005). Το 2003, τα επίπεδα του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ κυμαίνονταν μεταξύ 41% του μέσου όρου της ΕΕ στη Λεττονία και 215% στο Λουξεμβούργο. Σε όλα τα νέα κράτη-μέλη, το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ25. Στην Πολωνία, τη Λεττονία, τη Λιθουανία, την Εσθονία, τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία δεν φθάνει ούτε στο ήμισυ του ποσοστού αυτού. Το 2002, το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ κυμαινόταν μεταξύ 189% του μέσου όρου της ΕΕ25 στις δέκα πιο εύπορες περιφέρειες και 36% στις δέκα λιγότερο εύπορες περιφέρειες. Περισσότερο από το 1/4 του πληθυσμού της Ένωσης, στις 64 περιφέρειες, εμφανίζει κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ μικρότερο του 75% του μέσου όρου, ενώ στα νέα κράτη-μέλη αυτό παρατηρείται στο 90% του πληθυσμού, εκτός από τις περιφέρειες της Πράγας, της Μπρατισλάβας και της Βουδαπέστης, της Κύπρου και της Σλοβενίας. Στην ΕΕ15, που αφορά μόνο το 13% του πληθυσμού, οι περιφέρειες χαμηλών εισοδημάτων βρίσκονται στις νότιες περιοχές της Ελλάδας, της Ισπανίας και της Ιταλίας, την Πορτογαλία και τα νέα γερμανικά Länder.

Τα εθνικά ποσοστά απασχόλησης, που έφθαναν κατά μέσο όρο το 62,9 % για την ΕΕ25 το 2003, παραμένουν κατώτερα από το στόχο του 70 % που τέθηκε στην Agenda της Λισσαβόνας για το 2010, (εκτός από Δανία, τη Σουηδία, τις Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο). Σε περιφερειακό επίπεδο η εικόνα εμφανίζει περισσότερες διαφορές από ό,τι σε εθνικό επίπεδο καθώς μόνο το 1/4 του πληθυσμού της ΕΕ25 κατοικεί σε περιφέρειες όπου έχει ήδη επιτευχθεί το ποσοστό απασχόλησης 70%, γεγονός που σημαίνει ότι οι 200 από τις 254 περιφέρειες της Ένωσης απέχουν από αυτόν το στόχο. Σε ό,τι αφορά δε την παραγωγικότητα οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών είναι ακόμη εντονότερες, καθώς είναι μικρότερη του 30% του μέσου όρου της ΕΕ25 στην Πολωνία και στις χώρες της Βαλτικής, αλλά μεγαλύτερη του 150% στο Λουξεμβούργο και την Ιρλανδία. Στο σύνολο των χωρών της ΕΕ15, εκτός από την Πορτογαλία, η παραγωγικότητα ξεπερνά την παραγωγικότητα όλων των νέων κρατών μελών.

Όπως προαναφέρθηκε, οι περιφερειακές ανισότητες στο εσωτερικό των χωρών είναι πιο έντονες από ό,τι σε εθνικό επίπεδο. Η σχέση μεταξύ των ποσοστών του ΑΕγχΠ των λιγότερο και περισσότερο εύπορων περιφερειών αντίστοιχα μειώθηκε από 12 σε 8,5 κατά την περίοδο 1995-2002. Οι μεγαλύτερες εσωτερικές

ανισότητες παρατηρούνται στην Ουγγαρία, όπου το 20% των κατοίκων των πιο εύπορων περιφερειών έχει 2,6 φορές το ποσοστό του ΑΕγχΠ των λιγότερο πλούσιων περιφερειών. Η Τσεχική Δημοκρατία, η Σλοβακία, το Ηνωμένο Βασίλειο και το Βέλγιο παρουσιάζουν επίσης υψηλά επίπεδα εσωτερικών ανισοτήτων. Στην Ελλάδα, τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες, τη Φινλανδία και τη Σουηδία παρατηρούνται οι μικρότερες ανισότητες, ενώ η Ιταλία είναι η μόνη χώρα όπου οι περιφερειακές ανισότητες έχουν μειωθεί σημαντικά (Info regio News, 2005).

Σύμφωνα με τους Πετράκο και Rodriguez-Pose, η διατήρηση ή η αύξηση των ανισοτήτων στηρίζεται στις εσωτερικές ή εξωτερικές οικονομίες συγκέντρωσης που τείνουν να αναπτύσσονται σε διάφορα χωρικά επίπεδα, διευκολύνονται μάλιστα από παράγοντες όπως η τεχνολογική πρόοδος, οι διαρθρωτικές αλλαγές, η διεθνοποίηση των δραστηριοτήτων και η διαδικασία οικονομικής ολοκλήρωσης (Πετράκος και Rodriguez-Pose 2003:51-52). Η εξέλιξη των ανισοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως ήδη προαναφέρθηκε, μπορεί να καθορίζεται από τις αρχικές συνθήκες κάθε χώρας και τους παράγοντες που βρίσκονται πίσω από αυτές, από τις θετικές ή αρνητικές συνέπειες της οικονομικής ολοκλήρωσης και από το μέγεθος, τη διάρκεια και την αποτελεσματικότητα των ασκούμενων ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Το status quo της χωρικής κατανομής των δραστηριοτήτων και της ευημερίας δεν έχει μεταβληθεί ιδιαίτερα έπειτα από πενήντα χρόνια περιφερειακών πολιτικών, παρόλο που αυξάνονται συνεχώς οι παρεχόμενοι πόροι. Αυτό μπορεί να συμβαίνει είτε γιατί οι πόροι είναι τελικά ανεπαρκείς ποσοτικά σε σχέση με τις δυνάμεις της αγοράς, οι οποίες έχουν πολωτικό και συσσωρευτικό χαρακτήρα στα πλαίσια της οικονομικής ολοκλήρωσης, είτε γιατί αυτοί δεν αξιοποιούνται σωστά, είτε επειδή συμβαίνουν και τα δύο παραπάνω ταυτόχρονα (ο.π.:70). Οι συγγραφείς δε υποστηρίζουν, ότι παρόλο που δεν μπορεί να υπάρξει σαφής απάντηση σε ποιο βαθμό η διατήρηση του status quo στις περιφερειακές ανισότητες οφείλεται στην δυναμική των αγορών ή στις αδυναμίες των πολιτικών, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα βρεθεί σύντομα αντιμέτωπη με ζητήματα τα οποία θα την αναγκάσουν να ασχοληθεί πιο διεξοδικά με το συγκεκριμένο ζήτημα (ο.π.: 72).

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι αυξανόμενες περιφερειακές ανισότητες στον ευρωπαϊκό χώρο αποτελούσαν εμπόδιο στην προσπάθεια για οικονομική και κοινωνική συνοχή των κρατών-μελών (Ανδρικοπούλου 1995:77-78). Πρόκειται για ένα πρόβλημα χαρακτηριστικό του οποίου είναι, η ένταση των ανισοτήτων σε

κοινοτικό επίπεδο, δηλαδή μεταξύ των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, παρά σε εθνικό. Η ανεργία, η οποία αποτελεί το σοβαρότερο πρόβλημα της Κοινότητας, τείνει να συγκεντρώνεται σε συγκεκριμένες περιοχές, όπως είναι τα μεγάλα αστικά κέντρα, περιοχές που θίγονται από βιομηχανική παρακμή και περιφέρειες με αναπτυξιακή καθυστέρηση. Οι χωρικές πολώσεις δεν έχουν να κάνουν πλέον μόνο με το διαχωρισμό Βορρά-Νότου αλλά και Δύσης-Ανατολής, ενώ οι δυνάμεις της αγοράς και στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εντείνουν τις ανισότητες. Η αναγκαιότητα της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής λοιπόν, στηρίζεται τόσο στο επιχείρημα ότι οι περιφερειακές ανισότητες είναι πολύ μεγαλύτερες από τις εθνικές, όσο και στο ότι το σχήμα της χωρικής πόλωσης αναπαράγεται και εντείνεται με τις συνεχείς διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο αριθμός, η επιφάνεια και το μέγεθος των περιφερειών που αποτελούν τις βασικές μονάδες στις οποίες γίνονται οι μετρήσεις επηρεάζουν το μέγεθος των μετρήσεων που γίνονται όσον αφορά τις ανισότητες. Ας σημειωθεί, ότι για να εκφραστεί η διαίρεση των κρατών-μελών σε περιφέρειες, χρησιμοποιείται ο όρος «NUTS», ο οποίος υποδιαιρείται σε τρία επίπεδα. (ο.π.: 80-81). Ο τρόπος ταξινόμησης των εδαφικών ενοτήτων στα επίπεδα NUTS διαφέρει από χώρα σε χώρα, γεγονός που εξαρτάται από το μέγεθος, τα χαρακτηριστικά και τη διοικητική διάρθρωση της κάθε χώρας (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2002:77).

Αρκετοί είναι οι υποστηρικτές της ιδέας ότι το περιφερειακό πρόβλημα εντείνεται όσο διευρύνεται η Ευρωπαϊκή Ένωση. Μεταξύ άλλων, ο Χ. Πολυζωγόπουλος επισημαίνει ότι η διεύρυνση προς την Ανατολή απαιτεί την προσαρμογή των παραγωγικών και κοινωνικών δομών, την πραγματοποίηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων και την άσκηση των αναγκαίων πολιτικών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, της απασχόλησης και της καταπολέμησης της ανεργίας, του εκσυγχρονισμού της εργατικής νομοθεσίας και όχι μόνο.⁶ Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες προκειμένου να μην τεθεί σε κίνδυνο το κοινωνικό κεκτημένο και το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο υπονομεύοντας την αλληλεγγύη και τη συνοχή στο εσωτερικό της Ένωσης (Πολυζωγόπουλος 2002).

Η κατάρρευση των συστημάτων «κεντρικού προγραμματισμού» στην Κεντρική και την Ανατολική Ευρώπη, δημιούργησε μια μεγάλη κοινωνικο-

⁶ Η ΕΕ απέκτησε 12 νέα κράτη-μέλη από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και τη Μεσόγειο σε δύο κύματα: δέκα χώρες το 2004 (Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία και Τσεχική Δημοκρατία) και δύο το 2007 (Βουλγαρία και Ρουμανία).

οικονομική αστάθεια, η οποία μόνο τα τελευταία χρόνια, δείχνει κάποια σημάδια ομαλοποίησης. Παρά το γεγονός λοιπόν, ότι η Νοτιοανατολική Ευρώπη αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του ευρωπαϊκού χώρου, η πλήρης ενσωμάτωσή της αποτελεί πρόκληση, καθώς πρόκειται για μια περιοχή με ασταθές πολιτικό τοπίο, κατακερματισμένη οικονομία και χαμηλούς βαθμούς ολοκλήρωσης των αγορών και της ανταγωνιστικότητας. Επιπρόσθετα, υπάρχει έλλειψη σε έργα υποδομής, καθώς αυτά είτε έχουν καταστραφεί λόγω των πολεμικών γεγονότων που έχουν λάβει χώρα είτε λόγω της ανεπαρκούς χρηματοδότησης που υπάρχει στις επενδύσεις, ενώ το τραπεζικό τους σύστημα δεν είναι αναπτυγμένο και δεν υπάρχει εξοικείωση με την ελεύθερη αγορά καθώς γίνεται ακόμα προσπάθεια για μετάβαση από τα συστήματα προγραμματισμένης οικονομίας (Θωίδου και Φουτάκης, 2007:8).

1.6 Περιφερειακές ανισότητες. Πρόβλημα πολυσύνθετο και πολυδιάστατο.

Γενικά, οι περιφερειακές ανισότητες μπορούν να οφείλονται σε ποικίλους και αλληλοεπηρεαζόμενους παράγοντες όπως είναι τα διάφορα εγγενή μειονεκτήματα μίας περιφέρειας εξαιτίας της απομακρυσμένης γεωγραφικής της θέσης ή εξαιτίας ποικίλων κοινωνικών και οικονομικών εξελίξεων. Στους παράγοντες αυτούς μπορούν να προστεθούν η χαμηλή ανταγωνιστικότητα των χωρών και των περιφερειών που αντιμετωπίζουν προβλήματα ανάπτυξης, το ελλιπές σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης καθώς και η απουσία ειδικευμένου προσωπικού, σε συνάρτηση με τις διαφορές που υπάρχουν στην ικανότητα των επιχειρήσεων να εισάγουν καινοτομίες και στην ικανότητα των περιφερειών να στηρίζουν την έρευνα και την ανάπτυξη (EEK-A 1991, 12-13, αναφέρεται στο Ανδρικοπούλου 1995:113).

Η χαμηλή ανταγωνιστικότητα των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών και των βιομηχανικών περιοχών που παρακμάζουν επηρεάζεται από το υψηλό κόστος εργασίας, το οποίο λειτουργεί ως τροχοπέδη στις αναπτυξιακές δυνατότητες μιας περιοχής, το φτωχό εξοπλισμό σε υποδομές καθώς και τις δημογραφικές τάσεις κι τις τάσεις στην προσφορά εργασίας. Σύμφωνα με τον Kowalski «οι περιφερειακές διαφορές στο κόστος εργασίας είναι πολύ μικρότερες από τις διαφορές στην παραγωγικότητα της εργασίας, κάτι που σημαίνει ότι εάν δεν υπάρχει θετικό

χωροθετικό ή άλλο διαρθρωτικό πλεονέκτημα στην περιοχή, το υψηλό κόστος εργασίας λειτουργεί ως ανταγωνιστικό μειονέκτημα και αποτελεί τη βάση των προβλημάτων απασχόλησης και των αναπτυξιακών δυσκολιών που αντιμετωπίζει η περιοχή».⁷ Στα παραπάνω μπορούν να προστεθούν οι συνθήκες και η δομή της αγοράς εργασίας, η γεωγραφική θέση και η θέση μιας περιοχής στο διεθνές χωρικό καταμερισμό της εργασίας (Kowalski 1989, στο Ανδρικοπούλου 1995:114).

Η ανεργία και ο βαθμός ανάπτυξης μιας περιφέρειας επηρεάζονται επίσης από τα δημογραφικά στοιχεία, τα οποία δείχνουν ύπαρξη υπογεννητικότητας και γήρανσης του πληθυσμού στις αναπτυγμένες χώρες. Στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές δε, οι ρυθμοί αύξησης του πληθυσμού και του εργατικού δυναμικού είναι μεγαλύτεροι από τη δυνατότητα δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Σε αυτό το σημείο παίζει σημαντικό ρόλο η μετανάστευση, τόσο μεταξύ κρατών-μελών, η οποία συνεισφέρει στην κάλυψη κενών θέσεων εργασίας και χαμηλά αμειβόμενων από εργατικό δυναμικό το οποίο προέρχεται από τρίτες χώρες. Τα κοινωνικά προβλήματα βέβαια που δημιουργούνται από τη μετανάστευση είναι ένα άλλο σημαντικό θέμα το οποίο επηρεάζει τις περιφερειακές ανισότητες. Δε θα πρέπει ακόμα να παραβλέπεται, το πώς η οικονομική ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επηρεάζει τις περιφερειακές ανισότητες. Οι απόψεις για το εάν η ενιαία αγορά και η ελεύθερη μετακίνηση των συντελεστών παραγωγής ωφελεί ή τελικά επιδεινώνει τις περιφερειακές ανισότητες ποικίλουν, όμως τον κίνδυνο επιδείνωσης των περιφερειακών ανισοτήτων, όσο προχωράει η οικονομική ολοκλήρωση, τον έχει αναγνωρίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση και ήδη από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) και μετά έχει αναγάγει ως ένα από τα πρωτεύοντα ζητήματα την ενίσχυση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής (Ανδρικοπούλου 1995: 115-116).

Τέλος, οι περιφερειακές ανισότητες επηρεάζονται και από τη γεωγραφική θέση των χωρών. Η εγγύτητα είναι ένας σημαντικός λόγος για τον οποίο υπάρχει συγκέντρωση των επιχειρήσεων στις κεντρικές περιοχές, υπάρχουν όμως πλέον και τάσεις αποκέντρωσης που οφείλονται τόσο στη συμφόρηση αυτών των περιοχών όσο και στην ανάπτυξη των επικοινωνιών και των μεταφορών που επιτρέπουν την εγκατάσταση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

⁷ Κατά την άποψή μας, καμία «αναπτυξιακή δυσκολία» μιας περιοχής δε δικαιολογεί τη μείωση μισθών ή ακόμα περισσότερο καμία περιοχή δεν «οφείλει» την αναπτυξιακή καθυστέρηση της στην ύπαρξη «υψηλού» κόστους εργασίας.

Κατά την περίοδο 1985-95, η οικονομική γεωγραφία της Ευρώπης χαρακτηρίζεται την ύπαρξη του παραδοσιακού κέντρου της κοινότητας από τη μία (Παρίσι- Λονδίνο- Άμστερνταμ), στο οποίο αναπτύσσονται χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και ο τουρισμός, και από την άλλη υπάρχουν νέοι τύποι ανάπτυξης που έχουν δημιουργήσει υψηλά ΑΕΠ στις χώρες του νότου (από τη βόρεια Ιταλία έως τη Βορειοανατολική Ισπανία). Η ποιότητα ζωής μπορεί να συμβάλλει στην προσέλκυση των επενδύσεων σε αυτές τις τελευταίες περιοχές και να παίζει έτσι σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων (ο.π.: 118).

Τα ζητήματα που αναδεικνύονται λοιπόν, σχετίζονται με την έλλειψη εργατικού δυναμικού λόγω της υπογεννητικότητας, την ανάπτυξη σύγχρονου οδικού δικτύου που θα οδηγεί στις πιο απομακρυσμένες περιοχές, τις τεχνολογίες πληροφορικής που βοηθούν στην ολοκλήρωση του κοινοτικού χώρου, αλλά δεν είναι εύκολα προσβάσιμες λόγω υψηλού κόστους και χαμηλής αποδοτικότητας του κεφαλαίου. Επιπλέον, ένα άλλο ζήτημα είναι η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και η προσπάθεια για τον περιορισμό της υποβάθμισης του περιβάλλοντος από τη λειτουργία των βιομηχανικών μονάδων, καθώς το καθαρό περιβάλλον, εκτός του ότι είναι κάτι το αναγκαίο, παρέχει και αναπτυξιακές δυνατότητες στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές (ο.π.: 118-119).

Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα μετακινήσει το οικονομικό κέντρο βάρους προς τα βορειοανατολικά, δημιουργώντας νέες συνθήκες ανταγωνισμού. Επίσης, με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και την ΟΝΕ, θα ενταθούν οι περιφερειακές ανισότητες και θα αυξηθεί η χωρική πόλωση. Οι περιοχές στην «περιφέρεια» της Κοινότητας βρίσκονται σε δύσκολη θέση, λόγω του ότι αυξάνεται η σχετική γεωγραφική τους απόσταση από τις αναπτυγμένες περιοχές και μεταβάλλεται η σχετική οικονομική τους θέση. Σημαντικό ρόλο αναμενόταν ότι θα παίζει η ποιότητα και η οργάνωση του χώρου σε τοπικό επίπεδο. Στα πλαίσια ενός νέου πιο αποκεντρωμένου μοντέλου ανάπτυξης τα διάφορα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιφερειών επηρεάζονται έντονα, από μία σειρά τοπικών παραγόντων που συνδέονται με το χαρακτήρα των οικισμών, την ποιότητα του περιβάλλοντος κλπ. (ο.π.: 120).

Όπως θα φανεί εντέλει και παρακάτω, οι υποθέσεις αυτές επιβεβαιώνονται, καθώς με τη διεύρυνση, η Ευρωπαϊκή Ένωση καλείται πλέον να αντιμετωπίσει ακόμα πιο έντονες ανισότητες, που μεγεθύνονται από τη «συγκατοίκηση» πολλών χωρών υπό τη σκέπη της, οι οποίες έχουν τελείως διαφορετικά επίπεδα αλλά και ρυθμούς

ανάπτυξης. Τις ανισότητες αυτές εντείνει η αδυναμία ουσιαστικής αντιμετώπισης των πολύπλοκων αιτίων των ανισοτήτων από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά τις φιλόδοξες πολιτικές που ακολουθούνται για ενίσχυση των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών, οι ανισότητες διεκτονονται μάλλον παρά συρρικνώνονται.

2. Τα πρώτα στάδια της περιφερειακής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁸ ξεκίνησε αργότερα από ότι οι άλλες πολιτικές, με στόχο να αντιμετωπίσει τα προβλήματα και τις ανισότητες που δημιουργούνται από την ολοκλήρωση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και την επιβολή αυστηρών δημοσιοοικονομικών πολιτικών λιτότητας στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη, ώστε να επιτευχθεί η σύγκλιση των εθνικών οικονομιών και η συμμετοχή στην ΟΝΕ (Ανδρικοπούλου 1995: 129).

Στις ιδρυτικές Συνθήκες της Κοινότητας και κυρίως στη Συνθήκη της ΕΟΚ (Συνθήκη της Ρώμης 1957) παρατηρείται μια αναγνώριση του προβλήματος των περιφερειακών ανισοτήτων και μάλιστα τονίζεται η ανάγκη για αρμονική οικονομική ανάπτυξη της Κοινότητας, χωρίς να περιλαμβάνεται όμως ρητά ως περιφερειακή πολιτική, ούτε να αποτελεί ειδικό κεφάλαιο στην αρχική Συνθήκη. Πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) υπάρχουν μόνο κάποιες αναφορές στις δυνατότητες άσκησης της περιφερειακής πολιτικής από τα κράτη-μέλη, όπως είναι για παράδειγμα το προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης, στο οποίο αναφέρεται ότι τα κράτη που υπογράφουν τη Συνθήκη επιδιώκουν τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και τη μείωση της καθυστέρησης των λιγότερο ευνοημένων περιοχών, καθώς και το άρθρο 2 που αναφέρει ότι αποστολή της Κοινότητας είναι η προώθηση της αρμονικής ανάπτυξης των οικονομικών δραστηριοτήτων σε όλη την επικράτειά της, όμως στο κύριο σώμα της Συνθήκης δεν υπάρχει καμία δέσμευση για τον τρόπο με τον οποίο θα τεθεί σε εφαρμογή κάποιο ξεκάθαρο σχέδιο για την άσκηση περιφερειακής πολιτικής (ο.π.: 141-3).

Εκείνη την περίοδο, επικρατούσε η άποψη ότι η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων θα πηγάζε από τη δημιουργία της κοινής αγοράς και όχι από μια περιφερειακή πολιτική ανακατανομής πόρων. Οι διατάξεις λοιπόν που

⁸ Ο όρος «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» ή «Κοινότητα» αναφέρεται στις «Ευρωπαϊκές Κοινότητες» και κυρίως στην «Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα». Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, άλλαξε την ονομασία της ΕΟΚ και επισημοποίησε τον όρο «Ευρωπαϊκή Κοινότητα». Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ξεκίνησε με τρεις ιδρυτικές Συνθήκες: για την ΕΚΑΧ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα), για την ΕΚΑΕ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας) και για την ΕΟΚ (Ευρωπαϊκή Οικονομική Ενότητα).

διαμορφώθηκαν για να προωθήσουν έμμεσα τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων αφορούσαν την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων (για την αντιμετώπιση της ανεργίας) και την κοινή γεωργική πολιτική (καθώς η οικονομική οπισθοδρόμηση ταυτιζόταν με την εξάρτηση των περιφερειών από τη γεωργία). (ο.π.: 146).

2.1 Η αφετηρία.

Τα πρώτα βήματα προς την κατεύθυνση μιας Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής έγιναν το 1967 με τη συγχώνευση των εκτελεστικών οργάνων των τριών Κοινοτήτων και το 1968 με την ίδρυση της 16ης Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής, καθώς και με το σχέδιο Werner, το οποίο αναφερόταν στην οικονομική και νομισματική ένωση και επεσήμανε ότι οι ανισότητες των κρατών-μελών είναι εμπόδιο στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Ανδρικοπούλου 2000:340). Το 1969 η Επιτροπή παρουσίασε στο Συμβούλιο μια πρόταση για την οργάνωση των μέσων δράσης στο πεδίο της περιφερειακής πολιτικής και ένα υπόμνημα για την περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Έπειτα υπήρξε το ψήφισμα του 1971, το οποίο αφορούσε τη σταδιακή πραγματοποίηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και προέβλεπε δράσεις σε διαρθρωτικό και περιφερειακό επίπεδο. Το 1972, στη διάσκεψη κορυφής του Παρισιού αναγνωρίζεται ότι η κοινοτική περιφερειακή πολιτική είναι ένα βασικό στοιχείο για την ενδυνάμωση της Κοινότητας και καθορίζονται δύο άξονες δράσεων: αφενός, σχετικά με το συντονισμό των περιφερειακών πολιτικών των κρατών-μελών και, αφετέρου, για να τεθεί σε λειτουργία ένα ταμείο περιφερειακής ανάπτυξης.

Το 1974 παρουσιάζεται η έκθεση Thompson, η οποία περιλαμβάνει προτάσεις για τα προβλήματα των περιφερειών και στην οποία στηρίχθηκε η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Το 1975 τελικά το Συμβούλιο θεσπίζει τον πρώτο Κανονισμό περιφερειακής πολιτικής (Κανονισμός 724/75), ο οποίος ιδρύει το ΕΤΠΑ και την Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής (Ανδρικοπούλου 1995:148). Η έκθεση Thompson δίνει το στίγμα που θα πρέπει να ακολουθήσει η κοινοτική περιφερειακή πολιτική, αναφέροντας ότι δε θα πρέπει να υποκαθιστά, αλλά να συμπληρώνει και να συντονίζει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Η Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική αρχίζει λοιπόν να διαμορφώνεται

σταδιακά μέχρι το 1985. Έτσι, το 1979 υπήρξε η πρώτη τροποποίηση λειτουργίας του ΕΤΠΑ (Κανονισμός 214/79), το 1984 έλαβε χώρα η συνολική αναμόρφωση της λειτουργίας του (Κανονισμός 1781/84) και το 1985 δημιουργήθηκαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Κανονισμός 2088/85) (ο.π.: 149). Όσον αφορά στα ΜΟΠ γίνεται αναφορά σε επόμενη παράγραφο, ενώ όσον αφορά στην πορεία του ΕΤΠΑ γίνεται εκτενής ανάλυση στο τρίτο κεφάλαιο.

Το 1987, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), η περιφερειακή πολιτική εντάχθηκε ουσιαστικά στα κείμενα των Ιδρυτικών Συνθηκών και απέκτησε θεσμική υπόσταση, ως «κοινοτική» πολιτική. Μάλιστα, με τον τίτλο «οικονομική και κοινωνική συνοχή», απέκτησε κεντρική θέση ανάμεσα στις πολιτικές της Κοινότητας. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 130Α της ΕΕΠ, ορίζεται ότι η Κοινότητα αναπτύσσει δράση με στόχο την αρμονική της ανάπτυξη και τη μείωση των περιφερειακών διαφορών μεταξύ των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων και των αγροτικών περιοχών. Στο άρθρο 130Β περιλαμβάνονται τα τρία βασικά μέσα για την υλοποίηση του στόχου της συνοχής: *οι κοινές πολιτικές, η εσωτερική αγορά και οι χρηματοδοτήσεις των τριών διαρθρωτικών Ταμείων*, τα οποία είναι το προαναφερθέν ΕΤΠΑ, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου (ΕΓΤΠΕ-Π) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ). Εδώ ουσιαστικά τονίζεται ότι όλες οι πολιτικές της Κοινότητας θα πρέπει να εμπεριέχουν τη διάσταση της συνοχής (Ανδρικοπούλου 2000: 343). Στο άρθρο 130Γ ορίζεται ότι το ΕΤΠΑ παρεμβαίνει σε περιοχές με αναπτυξιακή καθυστέρηση ή βιομηχανική παρακμή, ώστε να μειώσει τις ανισότητες και στο άρθρο 130Δ προβλέπεται η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων και η έκδοση ενός Κανονισμού-πλαισίου που αφορά τα καθήκοντα και το συντονισμό των παρεμβάσεων των Ταμείων. Τέλος στο άρθρο 130Ε ορίζεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη λειτουργία των Ταμείων (Ανδρικοπούλου 1995: 151-2).

Με το πρώτο πακέτο Delors (1989-1993), ξεκινάει η εφαρμογή των όσων ορίζει η Ενιαία Πράξη. Το πρώτο πακέτο συμπεριλάμβανε τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων και το διπλασιασμό των πόρων που διατίθενται για τις διαρθρωτικές πολιτικές. Η αιτία που οι πιο αναπτυγμένες χώρες λαμβάνουν αποφάσεις για τη βοήθεια των λιγότερο ανεπτυγμένων φαίνεται και στην έκθεση Padoa-Schioppa (1987), η οποία επισημαίνει τον κίνδυνο να δημιουργηθούν τέτοιες ανισορροπίες που θα οδηγήσουν κάποιες χώρες ακόμα και στο να αποχωρήσουν από

την Κοινότητα (Μαραβέγιας 1989:349, όπως αναφέρεται στο Ανδρικοπούλου 1995:154).

2.2 Αλλαγές στην περιφερειακή πολιτική με τη Συνθήκη του Maastricht.

Το 1992, στη Συνθήκη του Maastricht για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η θέση της περιφερειακής πολιτικής ενισχύεται και διευρύνεται. Η οικονομική και κοινωνική συνοχή εντάσσεται πρώτη φορά στους βασικούς στόχους και τις δράσεις της Κοινότητας. Επιπλέον, αναδιατυπώνονται τα άρθρα που έχουν σχέση με τη συνοχή και δημιουργούνται νέα κοινοτικά όργανα (Επιτροπή των Περιφερειών, Ταμείο Συνοχής), ενώ πολλές από τις νέες πολιτικές έχουν χωρική διάσταση ή περιφερειακές επιπτώσεις (π.χ. τα διευρωπαϊκά δίκτυα). Στους αρχικούς στόχους της αρμονικής ανάπτυξης, της ανόδου του βιοτικού επιπέδου και των στενών σχέσεων μεταξύ κρατών-μελών, προστέθηκαν η φιλική προς το περιβάλλον ανάπτυξη, η σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων, το υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, η ποιότητα ζωής, η οικονομική και κοινωνική συνοχή και η αλληλεγγύη των κρατών-μελών. Στα θέματα οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και ειδικά όσον αφορά τις αλλαγές στη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων, οι αποφάσεις λαμβάνονται από το Συμβούλιο με την αρχή της ομοφωνίας, με τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου, ενώ η Επιτροπή των Περιφερειών (για την οποία γίνεται αναφορά στην επόμενη παράγραφο) και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα (ο.π.: 155-161).

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, η ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθιέρωσε το ρόλο των περιφερειών μέσα στην Κοινότητα με τη δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών, η οποία είναι μια συμβουλευτική επιτροπή που αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης (Μούσης 2000:50). Για τη σύνθεσή της αποφασίζει ομόφωνα το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Αρχικά είχε 189 μέλη, κατανεμημένα στα τότε 12 κράτη-μέλη με βάση το μέγεθός τους. Ο αριθμός των μελών της σήμερα δεν υπερβαίνει τα τριακόσια πενήντα, τα οποία

διορίζονται για πέντε έτη, η θητεία τους μπορεί να ανανεωθεί, ενώ δεν μπορούν να είναι παράλληλα και μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή των Περιφερειών διορίζει τον Πρόεδρο και το προεδρείο της για δύομισι έτη και συγκαλείται κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου ή της Επιτροπής. Μπορεί επίσης να συνεδριάζει με δική της πρωτοβουλία.

Όπως επισημαίνει ο Μαραβέγιας η σύστασή της έγινε για να καλύψει το κενό που υπήρχε σχετικά με τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων στον τομέα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, δηλαδή στη διαχείριση των διαρθρωτικών Ταμείων προς όφελος των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και περιφερειών της Κοινότητας (Μαραβέγιας 1993:265, αναφέρεται στο Ανδρικοπούλου 1995:178). Εντούτοις, αν και η Επιτροπή των Περιφερειών είναι μια σημαντική εξέλιξη στην ενίσχυση του θεσμικού ρόλου των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δεν αρκεί για να καλύψει τις αυξανόμενες ανάγκες της προς την κατεύθυνση αυτή. Εξάλλου επισημαίνεται ότι υπάρχουν αντικρουόμενες δυνάμεις στο πεδίο της αποκέντρωσης, που είναι οι εξής:

- Από την πλευρά των εθνικών κρατών, υποστηρίζεται η αποκέντρωση εξουσιών προς τις περιφέρειες πρέπει να αντιμετωπιστεί ούτως ώστε να μη διασπάσει την εσωτερική τους συνοχή.
- Από την πλευρά των περιφερειών, εκτιμάται ότι η αναζήτηση πολιτικού ρόλου στα πλαίσια της Κοινότητας αποτελεί μια ευκαιρία να αποκτήσουν ουσιαστική δύναμη.
- Από την πλευρά της Κοινότητας, η αναβάθμιση του πολιτικού ρόλου των περιφερειών προσφέρει διέξοδο στις εθνικιστικές τάσεις και ταυτόχρονα ισχυροποιεί τη θέση της επιτρέποντάς της να «ξεπεράσει» τα εθνικά σύνορα (ο.π.: 180).

Οι προτεραιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών σύμφωνα με την πιο πρόσφατη Γενική Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι οι εξής (ΕΕ 2007α:273):

- Συμβολή στο σχεδιασμό του μέλλοντος της πολιτικής συνοχής
- Υλοποίηση της Agenda της Λισαβόνας
- Ολοκλήρωση της διεύρυνσης
- Εκπόνηση μιας νέας πολιτικής γειτονίας
- Ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής διάστασης του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

- Εμβάθυνση της διαβούλευσης με την Επιτροπή σχετικά με την αξιολόγηση της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας,⁹ καθώς και των επιπτώσεων της κοινοτικής νομοθεσίας στις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης.

2.3 Η συνοχή στα πλαίσια της ONE.

Όπως επισημαίνει ο Ιωακειμίδης, κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης για την ΕΕ, το ζήτημα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής δεν εξετάστηκε στα πλαίσια της επανεξέτασης της Συνθήκης της ΕΟΚ για την οικονομική και νομισματική ένωση (ONE) αλλά στα πλαίσια της «διαπραγμάτευσης για την πολιτική ένωση» (Ιωακειμίδης 1993:201). Το γεγονός αυτό δείχνει την αντίφαση μεταξύ των στόχων υλοποίησης της ONE και των στόχων υλοποίησης της συνοχής. Από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες (Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία) τέθηκαν εκείνο το διάστημα τα εξής αιτήματα:

- Η σύσταση Ταμείου για την ενίσχυση της συνοχής
- Η βελτίωση των ρυθμίσεων της Ενιαίας Πράξης για την πρόβλεψη νέου πακέτου διαρθρωτικών μέτρων
- Η τροποποίηση του συστήματος ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Οι προτάσεις αυτές βρήκαν αντίθετα τα υπόλοιπα κράτη-μέλη και επιφυλακτική την Επιτροπή. Ειδικά το αίτημα για τροποποίηση των ιδίων πόρων δε θίχτηκε, καθώς θα οδηγούσε σε αδιέξοδο τις συνομιλίες που γίνονταν για την ONE και την πολιτική ένωση. Όσο για το δεύτερο αίτημα, προβλέπονταν μόνο οριακές βελτιώσεις (Ανδρικοπούλου 1995:165).

Έκφραση του προβλήματος που υπάρχει μεταξύ της έννοιας της συνοχής και της ONE αποτελεί η έλλειψη σύνδεσης των δύο αυτών ζητημάτων στο άρθρο 130B της νέας Συνθήκης, η οποία αποδίδεται σε δύο λόγους:

Α. Η Κοινότητα δεν ήθελε να συνδέσει την ONE με την έννοια της συνοχής, καθώς οι στόχοι της πρώτης δε συμβιβάζονται με τους στόχους της δεύτερης.

⁹ Σκοπός της αρχής της αναλογικότητας, είναι να οριοθετεί τη δράση των οργάνων της Ένωσης. Με άλλα λόγια, όταν η Ένωση διαθέτει διάφορους τρόπους επέμβασης με την ίδια αποτελεσματικότητα, πρέπει να επιλέξει αυτόν που επιτρέπει τη μεγαλύτερη ελευθερία στα κράτη-μέλη και τους ιδιώτες.

Β. Τα κράτη-μέλη ουσιαστικά, κλήθηκαν να εφαρμόσουν δύο πολιτικές με αντικρουόμενες επιπτώσεις. Από τη μία, για να επιτευχθεί η ONE, δηλαδή η ονομαστική σύγκλιση των οικονομιών, υιοθετούνται πολιτικές λιτότητας. Από την άλλη, η πολιτική για την οικονομική και κοινωνική συνοχή προωθεί αναπτυξιακές παρεμβάσεις στις ασθενέστερες οικονομικά περιφέρειες και χώρες, ώστε να μειωθούν οι ανισότητες (ο.π.:166).

Με την ολοκλήρωση όμως της εσωτερικής αγοράς μέσω της ONE καθίστανται ανενεργά δύο βασικά μέσα εθνικής πολιτικής για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Από τη μία πλευρά, η απελευθέρωση της αγοράς σημαίνει άρση των προστατευτικών μέτρων των κρατών-μελών που αποβλέπουν στον περιορισμό των εισαγωγών και τη στήριξη του εθνικού παραγωγικού δυναμικού. Από την άλλη πλευρά, οι συναλλαγματικές ισοτιμίες δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από μεμονωμένα κράτη-μέλη για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την προσαρμογή σε δύσκολες οικονομικές συνθήκες. Εάν στα παραπάνω προστεθεί και η σύγκλιση των εθνικών οικονομιών, μέσω αυστηρών δημοσιονομικών ελέγχων από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τότε το έργο των ασθενέστερων οικονομικά χωρών δυσχεραίνεται ακόμα πιο πολύ, καθώς αυτές με δυσκολία θα μπορούσαν να εκπληρώσουν τα κριτήρια ένταξής τους στην τελική φάση της ONE (ο.π.:167).

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, μπορούμε να πούμε ότι η αντίφαση μεταξύ της ONE και της συνοχής εμφανίζεται έντονα στη Συνθήκη του Maastricht. Από τη μία πλευρά, τα κριτήρια σύγκλισης επιβάλλουν σκληρές πολιτικές που έχουν αρνητικές συνέπειες στην ευημερία των οικονομικά ασθενέστερων χωρών, ενώ από την άλλη η ανάγκη για οικονομική και κοινωνική συνοχή επιβάλλει παρεμβατικές αναπτυξιακές πολιτικές που καλούνται να αντιμετωπίσουν τις διαφορές ανάπτυξης και να προωθήσουν την ευημερία των ασθενέστερων περιοχών. Η οικονομική και κοινωνική συνοχή είναι κάτι περισσότερο από τη βοήθεια προς τις φτωχότερες χώρες ή περιοχές και έχει να κάνει με την εμβάθυνση της Κοινότητας, δηλαδή με τη συνεχή παραχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη σε κοινοτικά και ενδοεθνικά όργανα. Η έννοια της εμβάθυνσης πήρε μορφή στην Ενιαία Πράξη και ιδίως στη Συνθήκη του Maastricht, στην οποία ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες αρμοδιότητες της Κοινότητας και συμπεριελήφθησαν νέοι τομείς, όπως της παιδείας και του πολιτισμού, της προστασίας των καταναλωτών και της δημόσιας υγείας, της βιομηχανίας και των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφοράς (ο.π.: 168-9). Η επέκταση των αρμοδιοτήτων της

Κοινότητας συνδυάστηκε με την αρχή της επικουρικότητας, στην οποία χρειάζεται να αναφερθούμε ιδιαίτερα εδώ.

Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί ασαφή έννοια, σύμφωνα με τον Ιωακείμδη. Πάντως, η αρχή αυτή επιβάλλει τη διάρθρωση των εξουσιών κατά τέτοιο τρόπο, ώστε η Κοινότητα να αναλαμβάνει μόνο εκείνες τις λειτουργίες και τις αρμοδιότητες που δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά σε χαμηλότερα πολιτικά επίπεδα (κράτη, κρατίδια, περιφέρειες) (Ιωακείμδης 1993:192-197). Η οικονομική και κοινωνική συνοχή σχετίζεται τόσο με την εμβάθυνση και την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας όσο και με την αρχή της επικουρικότητας.

Ο τελευταίος ορισμός αυτής της αρχής, που δίνεται στο άρθρο 3B της Συνθήκης του Maastricht, περιορίζει τις αρμοδιότητες της Κοινότητας, καθώς αναφέρει ότι αυτή δρα μέσα στα όρια των εξουσιών και των στόχων που της αναθέτει η Συνθήκη. Επιπλέον, στη δεύτερη παράγραφο ορίζεται ότι στους τομείς που έχει «συντρέχουσες» αρμοδιότητες, η Κοινότητα αναλαμβάνει δράση μονό εάν λόγω των διαστάσεων και των αποτελεσμάτων της η δράση αυτή δύναται να επιτευχθεί καλύτερα. Με αυτόν τον τρόπο η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί το θεσμικό εργαλείο που αποτρέπει την ύπαρξη υπέρ-συγκεντρωτικών κοινοτικών θεσμών διασφαλίζοντας ταυτόχρονα τις εξουσίες και τα δικαιώματα των κρατών και των «περιφερειακών μονάδων στα πλαίσια της Ένωσης» (Ανδρικοπούλου, 1995:171).

Οι νομικές έννοιες που περιέχει το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ για την αρχή της επικουρικότητας είναι ότι:

Α. η αρχή της επικουρικότητας δεν αμφισβητεί τις αρμοδιότητες που απονέμει στην ΕΚ η Συνθήκη και λαμβάνει υπόψη της το αρ. 6 της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο η ΕΕ διαθέτει τα μέσα για την επίτευξη των στόχων της

Β. επιπλέον, η επικουρικότητα αποτελεί δυναμική έννοια, καθώς επιτρέπει αλλά και περιορίζει την επέκταση των δράσεων της Κοινότητας, όταν αυτή δε δικαιολογείται

Γ. για κάθε προτεινόμενη κοινοτική νομοθεσία, είναι απαραίτητη η αναφορά στους λόγους που την υπαγόρευσαν, έτσι ώστε να φαίνεται ότι τηρήθηκε η αρχή της επικουρικότητας (αλλά και της αναλογικότητας) (Μούσης 2000:38).

Πάντως, οι πιέσεις για μεταφορά αρμοδιοτήτων των εθνικών κρατών, είτε προς κοινοτικά είτε προς ενδοεθνικά (περιφερειακά, τοπικά) όργανα, συναντούν

εμπόδια από την πλευρά των εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες δυσκολεύονται να εκχωρήσουν αρμοδιότητες σε άλλα όργανα. Σε αυτό το πλαίσιο, η λύση που επιδιώκεται να δοθεί μέσω της αρχής της επικουρικότητας επιδέχεται διάφορες ερμηνείες. Ορισμένα κράτη-μέλη υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να δοθεί έμφαση στις πολιτικές του εθνικού κράτους και η Κοινότητα θα μπορεί να παρεμβαίνει μόνο σε θέματα που δεν μπορούν να καλύψουν οι παραπάνω πολιτικές. Η Κοινότητα, από την άλλη υποστηρίζει ότι τα προβλήματα θα πρέπει να επιλύονται στο κατώτερο δυνατό επίπεδο, από φορείς οι οποίοι βρίσκονται κοντά στο συγκεκριμένο πρόβλημα και άρα είναι πιο πιθανό να το επιλύσουν πιο άμεσα και αποτελεσματικά. Η άποψη που υποστηρίζει η Κοινότητα συνδυάζεται με την προηγούμενη, μόνο που δίνει έμφαση και στην ανάγκη αποκέντρωσης στο *εσωτερικό* των κρατών-μελών (Ανδρικοπούλου 1995:173).

Εν κατακλείδι, όσον αφορά στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής, η Κοινότητα απέκτησε τη δυνατότητα, αφενός, να στηρίζει και να συμπληρώσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές συγχρηματοδοτώντας επενδυτικά σχέδια και προγράμματα και, αφετέρου, να ασκήσει μια κοινοτική περιφερειακή πολιτική μόνο σε υπερεθνικό ή διακρατικό επίπεδο (για θέματα που ξεφεύγουν από τα εθνικά όρια, είτε γιατί ενδιαφέρουν περισσότερα από ένα κράτη-μέλη είτε γιατί αφορούν ευρύτερα θέματα σε κοινοτικό επίπεδο) (ο.π.: 174).

2.4 Τομείς δράσης των κοινοτικών πολιτικών.

Γενικά, οι κοινοτικές περιφερειακές πολιτικές έχουν ως κύριο μέσο παρέμβασης τους τα Διαρθρωτικά Ταμεία, καθένα από τα οποία εξυπηρετεί συγκεκριμένους στόχους (Diego Puga, 2001:19), οι οποίοι αναλύονται παρακάτω. Πάντως έχει επισημανθεί ότι δεν είναι πάντα ξεκάθαρα τα μεταξύ τους όρια, παρά το ότι βασικό στοιχείο για το σωστό σχεδιασμό των περιφερειακών πολιτικών πρέπει να είναι ο σαφής προσδιορισμός των στόχων.

Οι κοινοτικές πολιτικές εφαρμόζονται σε διάφορους τομείς, επηρεάζοντας άμεσα την περιφερειακή πολιτική. Οι τομείς αυτοί είτε είναι καινούριοι είτε απλά ενισχύεται η δράση τους. Έτσι λοιπόν, όσον αφορά στην **κοινωνική πολιτική**, η σύνδεσή της με την περιφερειακή πολιτική έγκειται στο ότι συνεισφέρει στη συνοχή και προωθεί την κοινωνική διάσταση της αγοράς. Στόχοι της είναι: η προώθηση της

απασχόλησης, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, η παροχή κοινωνικής προστασίας, ο κοινωνικός διάλογος και η ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων ώστε να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός των ανέργων. Τα ζητήματα που σχετίζονται στενά με την περιφερειακή πολιτική είναι αυτά που αφορούν τις τοπικές πρωτοβουλίες δημιουργίας απασχόλησης, την παιδεία και την επαγγελματική κατάρτιση (Ανδρικοπούλου 1995:184).

Στον τομέα του **περιβάλλοντος**, οι πολιτικές που ακολουθούνται στοχεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας, στην ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων και την προώθηση μέτρων για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η άντληση πόρων βοηθάει στην εκπλήρωση του στόχου για καθαρότερο περιβάλλον και καλύτερη ποιότητας ζωή, παρόλο που το κόστος επιβαρύνει κυρίως τις επιχειρήσεις των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Το παράδοξο στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι ότι οι δράσεις για το περιβάλλον αποφασίζονται από το Συμβούλιο σε συνεργασία με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή χωρίς τη συμμετοχή της Επιτροπής των Περιφερειών, παρόλο που το ζήτημα απαιτεί δράση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (ο.π.: 186).

Όσον αφορά στην **έρευνα** και την **τεχνολογική ανάπτυξη**, ως στόχοι τίθενται η ενίσχυση των επιστημονικών και τεχνολογικών βάσεων και η διευκόλυνση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της Κοινότητας. Δυστυχώς όμως, αν και η προώθηση αυτού του τομέα είναι πολύ σημαντική, συχνά οι δραστηριότητές του είναι συγκεντρωμένες σε αναπτυγμένες περιοχές ανακυκλώνοντας το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων.

Στον τομέα της **εκπαίδευσης**, η παρέμβαση της Κοινότητας περιορίζεται σε δράσεις ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών, στοχεύοντας στην ευρωπαϊκή διάσταση της παιδείας, στην ελεύθερη κινητικότητα φοιτητών και καθηγητών, στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και την ανάπτυξη της εκπαίδευσης εξ αποστάσεως. Όσον αφορά δε στην **επαγγελματική κατάρτιση**, στόχο αποτελεί η προσαρμογή στις αλλαγές της βιομηχανίας, η βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης, η συνεργασία μεταξύ εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων στον τομέα της κατάρτισης και η ανταλλαγή πληροφοριών για κοινά προβλήματα των συστημάτων κατάρτισης των κρατών-μελών (ο.π.: 191).

Όλα τα παραπάνω συμβάλλουν στην ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου καθώς αυξάνουν την επικοινωνία και την ανταλλαγή εμπειριών και δημιουργούν στους πολίτες την αίσθηση της ενιαίας ευρωπαϊκής «ταυτότητας». Το ίδιο συμβαίνει

και με την ενίσχυση των πολιτικών που αφορούν θέματα **πολιτισμού**, όπως οι μη εμπορικές πολιτιστικές συναλλαγές, η βελτίωση της γνώσης και της διάδοσης του πολιτισμού και της ιστορίας των ευρωπαϊκών λαών καθώς και η διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς ευρωπαϊκής σημασίας, δίνοντας έμφαση στο σύνθημα «ενότητα στη διαφοροποίηση».

Στους τομείς της **δημόσιας υγείας** και της **προστασίας των καταναλωτών** η Κοινότητα ακολουθεί μέτρα εναρμόνισης και συνεργασίας μεταξύ των χωρών, ώστε αφενός να εξασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας και αφετέρου να προστατεύσει την υγεία και τα οικονομικά συμφέροντα των καταναλωτών.

Τέλος, στον τομέα της **βιομηχανίας** η Κοινότητα προσπαθεί να επιταχύνει την προσαρμογή στις διαρθρωτικές μεταβολές, να δημιουργήσει ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, να προωθήσει τη συνεργασία μεταξύ των επιχειρήσεων και να βελτιώσει την καινοτομία, την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη. Η δράση της Κοινότητας για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας στηρίζεται στις υπάρχουσες πολιτικές και την πιθανή συνεργασία μεταξύ κρατών, χωρίς όμως να παρεμβαίνει δυναμικά ώστε να αναπτύξει μια βιομηχανική πολιτική. Γενικά, η κοινοτική πολιτική σε αυτόν τον τομέα χαρακτηρίζεται από έντονες διαφορές απόψεων. Η Γαλλία για παράδειγμα υποστηρίζει ότι όντως η Κοινότητα θα πρέπει να αναπτύξει βιομηχανική πολιτική, ενώ η Γερμανία ότι θα πρέπει να αποφευχθούν τυχόν παρεμβατικές πολιτικές που θα είναι αντίθετες στις αρχές τι ανοικτής οικονομίας (ο.π.: 194). Είναι πολύ σημαντικό να βρεθεί η ισορροπία ανάμεσα στις πολιτικές απελευθέρωσης της αγοράς και στις παρεμβατικές πολιτικές ρύθμισης του παραγωγικού και κοινωνικού συστήματος, κάτι που θα δώσει πιθανώς και λύσεις στο πολύ σοβαρό πρόβλημα της ανεργίας.

2.5 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ).

Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (1986-1992), ήταν αποτέλεσμα της τρίτης διεύρυνσης της ΕΟΚ και είχαν ως στόχο την αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την ένταξη των ανταγωνιστικών οικονομιών της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, σε σχέση με τις υπόλοιπες μεσογειακές χώρες. Το πεδίο εφαρμογής των ΜΟΠ περιελάμβανε όλη την Ελλάδα, τη νότια Γαλλία και τη νότια Ιταλία, χώρες οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν και από τα τρία Ταμεία. Οι δράσεις των ΜΟΠ

αφορούσαν τους τομείς της γεωργίας και της αλιείας, της ενέργειας, της βιοτεχνίας και της βιομηχανίας, των υπηρεσιών και κυρίως του τουρισμού, ενώ είχαν μέγιστη διάρκεια επτά έτη (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002:49-50)

Τα ΜΟΠ εντάσσονται στα πλαίσια που καθόρισε ο Κανονισμός 1787/84 του ΕΤΠΑ και εξειδικεύουν στην πράξη τις ιδέες του (ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προσέγγιση, προγράμματα με ολοκληρωμένο χαρακτήρα, συντονισμό εθνικών και κοινοτικών πολιτικών, αξιοποίηση ενδογενούς δυναμικού), έχοντας δύο καινοτομίες (Ανδρικοπούλου 1995: 219):

- την τοπική ή ενδογενή ανάπτυξη που παίρνει το προβάδισμα στο σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής
- την έννοια του ολοκληρωμένου προγράμματος και του συντονισμού των χρηματοδοτικών μέσων της Κοινότητας.

Τα ΜΟΠ προχώρησαν πέρα από τον αρχικό τους στόχο, που ήταν η αντιμετώπιση των συνεπειών της διεύρυνσης και η ενίσχυση του γεωργικού τομέα, στηρίζοντας θέματα τοπικής ανάπτυξης, όπως οι υποδομές μεταφορών και τηλεπικοινωνιών, η ενέργεια, η επαγγελματική κατάρτιση και η στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Η βασική διαφορά μεταξύ των ΜΟΠ και εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων είναι ότι με τα ΜΟΠ καλούνται για πρώτη φορά να συνεργαστούν και να συντονιστούν τα χρηματοδοτικά όργανα της Κοινότητας, ενώ τα εθνικά και κοινοτικά προγράμματα συνεχίζει να τα χρηματοδοτεί μόνο το ΕΤΠΑ.

Τα ΜΟΠ λοιπόν προωθούσαν τόσο τις τοπικές και περιφερειακές πρωτοβουλίες όσο και εναρμόνιζαν τις κοινοτικές δράσεις, με κύριο όργανό τους, τον συντονισμό των προσπαθειών των χρηματοδοτικών μέσων (ο.π.: 220). Το πιο σημαντικό όμως είναι ότι ενεργοποίησαν τόσο το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, ενώ στηρίζονταν στη δημοκρατική συμμετοχή των τοπικών φορέων κατά τη φάση κατάρτισης και στην αποκέντρωση της εφαρμογής τους. Τα ΜΟΠ αποτέλεσαν τον «πρόδρομο» των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) (Χριστοφάκης 2001: 210).

2.6 Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).

Η «χρυσή» εποχή για την κοινοτική περιφερειακή πολιτική ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και διήρκεσε για μια περίπου δεκαετία. Αυτή την περίοδο η Κοινότητα προώθησε τόσο τη διεύρυνσή της, με το άνοιγμα της προς τις Μεσογειακές χώρες του Νότου, όσο και τη συνοχή της, με την ενιαία εσωτερική αγορά. Η περίοδος αυτή κράτησε από την ένταξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη μέχρι τα πρώτα ΜΟΠ και το 1^ο ΚΠΣ (1989-1993) (Ανδρικοπούλου 2000:371).

Κατά τον Πλασκοβίτη, ΚΠΣ είναι μία σύνθεση δημόσιων πολιτικών, που μέσω διαρθρωτικών παρεμβάσεων επιταχύνει τους ρυθμούς ανάπτυξης του ΑΕΠ, διευκολύνει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, βελτιώνει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ενισχύει την προστασία του περιβάλλοντος και της πολιτισμικής κληρονομιάς, προωθεί μια περισσότερο ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και βελτιώνει την ποιότητα ζωής με την αναβάθμιση των δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών στην υγεία, την παιδεία, τις συγκοινωνίες κλπ. (Πλασκοβίτης στο Ανδρικοπούλου 2000:397). Τα ΚΠΣ συμβάλλουν στην προώθηση της ανάπτυξης και της προσαρμογής των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών μέσω της πολυταμειακής στήριξης (παρεμβαίνουν δηλαδή όλα τα Διαρθρωτικά Ταμεία), μέσω της πολυτομιακής δράσης καθώς στοχεύουν σε όλους τους τομείς δράσης και μέσω της πολυπεριφερειακής προσέγγισης του προγραμματισμού (Χριστοφάκης 2001: 211).

Η βασική αλλαγή συμβαίνει με την ΕΕΠ το 1986, όπου η Κοινότητα αναπτύσσει δράση αποσκοπώντας στη «μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών». Σε αυτόν τον στόχο συμμετέχουν όλα τα χρηματοδοτικά όργανα και κυρίως τα Διαρθρωτικά Ταμεία, για τα οποία προβλέπεται και μεταρρύθμιση η οποία υλοποιείται το 1988 με την έκδοση μιας σειράς Κανονισμών, οι οποίοι οριοθετούν το πλαίσιο, το συντονισμό και τους κανόνες λειτουργίας τους για την περίοδο 1989-1993. Επιπλέον διπλασιάζονται οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων με την παροχή του πρώτου πακέτου Delors.

Η πρώτη περίοδος προγραμματισμού (**1^ο ΚΠΣ/ 1989-1993**), συνδέεται με την προώθηση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς ως το 1992 και με τη διεύρυνση της Κοινότητας μέσω της ένταξης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (1986), οι

οποίες μαζί με την Ελλάδα και την Ιρλανδία είναι οι μόνες χώρες που το ποσοστό του κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους βρίσκεται κάτω από τον κοινοτικό μέσο όρο (Ανδρικοπούλου 2000:343).

Κατά την περίοδο του 2^{ου} ΚΠΣ (1994-1999), οι κινήσεις της περιφερειακής πολιτικής γίνονται πιο μετρημένες και δεν ξεπερνούν τα όρια των πολιτικών της προηγούμενης περιόδου. Με τη Συνθήκη του Maastricht εμφανίζεται και το δεύτερο πακέτο Delors, ενώ γίνονται κάποιες αλλαγές ώστε να εξυπηρετηθούν νέες προτεραιότητες, κυρίως στο κοινωνικό επίπεδο. Ουσιαστικά, στην περίοδο αυτή, δεν υπάρχει αναδιάρθρωση της πολιτικής των Ταμείων, ενώ οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις αφορούν την αύξηση των διαθέσιμων πόρων, την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής, τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου (έξη έτη) και η επιπλέον προώθηση της αποκέντρωσης και της ενδογενούς ανάπτυξης (Χριστοφάκης 2001:213-4). Η περίοδος αυτή, συνδέεται επίσης με την επικύρωση της Συνθήκης του Maastricht το 1992 και την ένταξη της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας. Οι βασικές διαφορές του Ταμείου Συνοχής σε σχέση με τα υπόλοιπα Διαρθρωτικά Ταμεία, εκτός του ότι δεν ακολουθεί το κοινό πλαίσιο λειτουργίας τους, είναι οι εξής:

- δε χρηματοδοτεί περιφέρειες αλλά χώρες (οι οποίες ονομάζονται χώρες συνοχής και συμπεριλαμβάνουν την Ελλάδα, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία)
- ενισχύει μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια (και όχι προγράμματα), τα οποία αφορούν το περιβάλλον και τις μεταφορές (κυρίως διευρωπαϊκά δίκτυα)¹⁰
- ενισχύει τις χώρες αυτές εφόσον ακολουθούν μια πολιτική μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και εφαρμόζονται πρόγραμμα σύγκλισης. Εάν

¹⁰Τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ΔΕΔ) είναι δίκτυα υποδομών υψηλών επιδόσεων, η δημιουργία των οποίων κρίθηκε απαραίτητη από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μεταφορά προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και πληροφοριών μεταξύ των χωρών και περιφερειών της Ευρώπης, με στόχο τη σύνδεσή τους ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της ενιαίας αγοράς και να ενισχυθεί η συνοχή των περιφερειών. Το πλαίσιο ανάπτυξής τους διαμορφώθηκε το 1992, στη Συνθήκη του Maastricht για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ οι δράσεις τους αφορούν τρεις τομείς δραστηριότητας:

- Τα ΔΕΔ Μεταφορών (TEN-T) καλύπτουν ταυτόχρονα τις οδικές μεταφορές, τις μεταφορές μέσω πλωτών οδών και τους θαλάσσιους λιμένες, καθώς και το ευρωπαϊκό δίκτυο σιδηρόδρομων μεγάλης ταχύτητας.
- Τα ΔΕΔ Ενέργειας (TEN-E) καλύπτουν τους κλάδους της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου.
- Τα ΔΕΔ Τηλεπικοινωνιών (eTen) έχουν ως στόχο την ανάπτυξη ηλεκτρονικών υπηρεσιών με βάση τα τηλεπικοινωνιακά δίκτυα. (Πιο αναλυτικά στο site της ΕΕ: http://europa.eu/scadplus/glossary/ten_el.htm)

αυτό δε συμβαίνει τότε τίθεται θέμα αναστολής των χρηματοδοτήσεων από το Ταμείο (Ανδρικοπούλου 2000:344).

Η τρίτη περίοδος προγραμματισμού (**3^ο ΚΠΣ/ 2000-2006**) εμπεριέχει το τρίτο πακέτο χρηματοδοτήσεων. Οι κινήσεις πλέον είναι συντηρητικές και έτσι το Ταμείο Συνοχής αποτελεί πρότυπο για την επέκταση της διαρθρωτικής ενίσχυσης στις υποψήφιες χώρες της διεύρυνσης μέσω του ISPA. Επιπλέον, η κοινοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής περιορίζεται, κυρίως όσον αφορά το ρόλο της Επιτροπής και την αναθεώρηση της εταιρικής σχέσης και την απλούστευση των διαδικασιών προγραμματισμού (Χριστοφάκης 2001:213).

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου λαμβάνει χώρα η διεύρυνση με την ένταξη δέκα ακόμη χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνοψίζει τις προτάσεις της στο πρόγραμμα δράσης «Agenda 2000» στο οποίο αναφέρονται οι πολιτικές που θα ακολουθηθούν για τη στήριξη της ομαλής ένταξης των χωρών αυτών μέσω μιας ενισχυμένης προενταξιακής στρατηγικής. Η προενταξιακή στρατηγική έχει ως στόχο τη σταδιακή ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου στις υποψήφιες χώρες. Όσον αφορά δε, στις βασικές αρχές της λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, αυτές διατηρούνται ίδιες, ενώ οι πιο χαρακτηριστικές αλλαγές είναι, κατά πρώτον, η ενίσχυση της συγκέντρωσης σε λίγους στόχους και, κατά δεύτερον, η αναθεώρηση και διεύρυνση της εταιρικής σχέσης, από την άποψη της μεγαλύτερης εκπροσώπησης, της ανακατανομής αρμοδιοτήτων και της μεγαλύτερης αποκέντρωσης. Λέγοντας «μεγαλύτερη εκπροσώπηση», εννοείται ότι εκτός από την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές, στους φορείς που ορίζουν τα κράτη-μέλη προστίθενται τόσο οι περιφερειακές και τοπικές αρχές όσο και οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι καθώς και κάθε άλλος σχετικός (μη κυβερνητικός) φορέας (Ανδρικοπούλου 2000:358-361).

Η τέταρτη περίοδος προγραμματισμού (**4^ο ΚΠΣ/ 2007-2013**) δίνει έμφαση στην περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη και απαιτεί την περαιτέρω ενίσχυση της Περιφερειακής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Χριστοφάκης 2001:227). Οι στόχοι της τελευταίας αυτής περιόδου αναλύονται στο έκτο κεφάλαιο.

3 Το ΕΤΠΑ ως βασικό όργανο της περιφερειακής πολιτικής.

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1975, συνειδητοποιώντας ότι θα πρέπει να δραστηριοποιηθεί ενεργά πλέον και να κάνει πιο ουσιαστικές κινήσεις για την ενίσχυση των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και περιφερειών της, προχωράει στην ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Με τη φράση «ουσιαστικές κινήσεις», εννοείται η χρηματοδότηση των χωρών αυτών. Το αρχικό ποσοστό του 5% περίπου του κοινοτικού προϋπολογισμού που δεσμεύτηκε για τις πιστώσεις του Ταμείου, υπογραμμίζει την απροθυμία για την ίδρυσή του, εκ μέρους των οικονομικά αναπτυγμένων κρατών μελών τα οποία θα συνεισέφεραν πόρους (M. Cini, 2003:285). Εντούτοις, το ΕΤΠΑ, ως βασικό πλέον όργανο της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής και έχοντας ως στόχο τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Ένωσης, χρηματοδοτεί υποδομές και παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, προωθεί έργα τοπικής ανάπτυξης και ενισχύει μικρομεσαίες επιχειρήσεις και καινοτόμες δράσεις (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002:72). Μέχρι και το 1988, η κοινοτική περιφερειακή πολιτική βασίζεται μόνο σε αυτό, λειτουργώντας συμπληρωματικά και από κοινού με τα κράτη-μέλη, συγχρηματοδοτώντας μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια βασικών υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων στις μειονεκτικές περιοχές και χώρες. Μετά το 1988 απαραίτητη προϋπόθεση για την χρηματοδότηση των σχεδίων είναι η ένταξή τους σε συγκεκριμένα προγράμματα (Ανδρικοπούλου 1995:195-6).

3.1 Τα πρώτα βήματα του ΕΤΠΑ (1975-1984).

Αρχικά, με βάση τον Κανονισμό 724/75 το ΕΤΠΑ λειτουργεί ως ένα μέσο χρηματοδότησης το οποίο συνοδεύει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές και κατανέμει το σύνολο των πόρων του στα κράτη-μέλη, σύμφωνα με ένα σύστημα σταθερών ποσοστώσεων. Τα επενδυτικά σχέδια που χρηματοδοτούνται αφορούν είτε επενδύσεις σε έργα υποδομής για αναπτυξιακούς σκοπούς, είτε επενδύσεις στους

τομείς της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και των υπηρεσιών. Το 1978 (Κανονισμός 214/79) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πραγματοποιεί τις εξής τροποποιήσεις:

- Αποκοπή από τις ποσοστώσεις, ενός τμήματος 5% των πόρων του ΕΤΠΑ. Αυτή η κίνηση αποτελεί την αρχή για τη διαμόρφωση μιας κοινοτικής παρέμβασης, ανεξάρτητης από τις εθνικές πολιτικές.
- Μεταβολή των ποσοστώσεων για το υπόλοιπο 95% των πόρων.
- Καθορισμό ορίων στην αναλογία των επενδύσεων υποδομής.
- Δυνατότητα χρηματοδότησης μικρότερων επενδύσεων στη βιομηχανία και τον τουρισμό.
- Απλοποίηση της διαδικασίας έγκρισης και χρηματοδότησης.

Η Ελλάδα συμπεριλήφθηκε στις ποσοστώσεις το 1980, όπου αποφασίστηκε ότι μπορεί να λαμβάνει το 13% των πόρων του ΕΤΠΑ. Ένα επίσης σημαντικό σημείο είναι ότι στις αρχές της δεκαετίας του '80 η Κοινότητα άρχισε να παρουσιάζει για τρεις ιδιαίτερες κατηγορίες περιοχών: τις γεωργικές περιοχές, τις φθίνουσες περιοχές του βιομηχανικού Βορρά και τις μεθοριακές περιοχές στα εσωτερικά και εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας.

Το 1984 (Καν. 1787/84), το ΕΤΠΑ αναδιαρθρώνεται ριζικά (ο.π.: 201) και δίνεται πλέον έμφαση:

- Στο συντονισμό τόσο των κοινοτικών πολιτικών μεταξύ τους όσο και με τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές.
- Στη συμβολή του ΕΤΠΑ στην ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών.
- Στην αξιοποίηση του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού των περιφερειών.
- Στην ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προσέγγιση με μορφή ολοκληρωμένων ενεργειών ή προγραμμάτων.
- Στην απλοποίηση των διαδικασιών και την αύξηση των ποσοστών συμμετοχής του ΕΤΠΑ.

Καθορίζονται επίσης τα ανώτερα και τα κατώτερα όρια χρηματοδότησης για κάθε χώρα με το σύστημα των ψαλίδων.¹¹

¹¹ Το συστημάτων «ψαλίδων» καθορίζει τα ανώτερα και τα κατώτερα όρια των πόρων που δικαιούται κάθε κράτος-μέλος να λάβει από το ΕΤΠΑ, ανάλογα με τις ανάγκες του.

3.2 Χρηματοδοτούμενα προγράμματα ενίσχυσης και αρχές παρέμβασης του ΕΤΠΑ (1975- 1988).

Το ΕΤΠΑ ξεκινάει με τη χρηματοδότηση μιας σειράς προγραμμάτων, τα οποία δείχνουν την προσπάθεια της Κοινότητας να βρει διάφορα «εργαλεία» για να αντιμετωπίσει με συγκεκριμένους σχεδιασμούς τις κυριότερες περιφερειακές ανισότητες. Ένα τέτοιο εργαλείο είναι τα **κοινοτικά προγράμματα** που περιλαμβάνουν συναφείς ενέργειες σε πολυετή βάση, οι οποίες έχουν γενικά ως στόχο να συμβάλλουν «στη λύση σοβαρών προβλημάτων που επηρεάζουν την κοινωνικο-οικονομική κατάσταση μιας ή περισσότερων περιφερειών». Ειδικότερα, τα προγράμματα αυτά ευνοούν τη δημιουργία απασχόλησης στις περιφέρειες που βρίσκονται σε δύσκολη κατάσταση. Τα προγράμματα αυτά επιτρέπουν στην Κοινότητα να αναπτύξει πρωτοβουλίες και να καλύψει κοινοτικούς στόχους που δεν καλύπτονται στα πλαίσια των εθνικών περιφερειακών πολιτικών (ο.π.: 204).

Ένας άλλος τύπος προγραμμάτων είναι τα **εθνικά προγράμματα κοινοτικού ενδιαφέροντος**, τα οποία λειτουργούν επίσης σε πολυετή βάση, αποφασίζονται από τα κράτη-μέλη και καλύπτουν εθνικούς στόχους αλλά συμβάλλουν και στην πραγματοποίηση κοινοτικών στόχων. Εκπονούνται με πρωτοβουλία των κρατών-μελών και υποβάλλονται στην Επιτροπή, η οποία καταθέτει τις παρατηρήσεις της και καταρτίζει μαζί με το κράτος-μέλος το τελικό πρόγραμμα. Η συμμετοχή του ΕΤΠΑ εδώ, ανέρχεται στο 50% των δημοσίων δαπανών περίπου (ο.π.: 205).

Οι **ενέργειες αξιοποίησης ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού** αφορούν μέτρα υπέρ των μικρομεσαίων κυρίως επιχειρήσεων, στους τομείς της βιομηχανίας, βιοτεχνίας και τουρισμού, τα οποία φέρνουν πιο κοντά τις επιχειρήσεις στις νέες τεχνολογίες και διευκολύνουν την πρόσβασή τους στην κεφαλαιαγορά. Τα μέτρα αποτελούν καινοτομία για την περίοδο αυτή, γιατί δίνουν προτεραιότητα στην «εκ των κάτω» ανάπτυξη τονώνοντας το ενδογενές δυναμικό των περιφερειών, περιλαμβάνουν δε, ενισχύσεις για την έρευνα σχετικά με την ενδογενή ανάπτυξη των περιφερειών για τη δημιουργία και λειτουργία τοπικών και περιφερειακών οργανισμών εφαρμοσμένης έρευνας (ο.π.: 207).

Τέλος, οι **ολοκληρωμένες αναπτυξιακές κοινοτικές ενέργειες** αφορούν περιορισμένες αναπτυξιακές ενέργειες και πραγματοποιούνται με στενό συντονισμό

μεταξύ Κοινότητας, εθνικών και τοπικών αρχών των κρατών-μελών. Αυτή η μορφή προσέγγισης βρίσκει την πρώτη της εφαρμογή στα ΜΟΠ.

Οι βασικές αρχές των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ για την περίοδο (1975-1988) ήταν οι εξής (ο.π.: 223-4):

- **Συγκέντρωση των παρεμβάσεων του στις περιοχές που έχουν προτεραιότητα**, δηλαδή τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και τις παρακμάζουσες βιομηχανικές περιοχές.
- **Μακροχρόνιος και ολοκληρωμένος προγραμματισμός** μέσω εθνικών και κοινοτικών προγραμμάτων. Επιπλέον προωθείται η ολοκληρωμένη αναπτυξιακή προσέγγιση μέσω των ΟΑΕ (Ολοκληρωμένες Αναπτυξιακές Ενέργειες) και των ΜΟΠ, και η ενδογενής τοπική ανάπτυξη με την εισαγωγή μέτρων για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.
- **Συντονισμός της περιφερειακής πολιτικής** σε τρία επίπεδα. Πρώτον μεταξύ κοινοτικών πολιτικών, αλλά και μεταξύ κοινοτικών και εθνικών πολιτικών. Δεύτερον με συνεκτική χρήση των χρηματοδοτικών πόρων των τριών Ταμείων. Τρίτον, συντονισμός, σε «χωροταξικό επίπεδο», μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών στις παραμεθόριες περιοχές (ο.π.:224).

3.3 Τα κράτη που ευνοήθηκαν και η κατανομή των πόρων του ΕΤΠΑ (1975-1988)

Κατά την ίδια περίοδο οι διαθέσιμοι πόροι του ΕΤΠΑ αυξήθηκαν (ο.π.: 224). Οι μεγαλύτερες ετήσιες αυξήσεις πόρων παρουσιάζονται την περίοδο 1975-1979, κατά την οποία εντάχθηκαν νέα μέλη. Παρά τις αυξήσεις όμως, τα ποσά που διατίθενται από το ΕΤΠΑ είναι μικρά, συγκρινόμενα με το συνολικό μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού και το ΑΕΠ. Παρόλα αυτά, η σημασία αυτών των πόρων για τις συγκεκριμένες περιοχές είναι μεγάλη, επειδή υπάρχουν σημαντικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα αλλά και διότι οι πόροι είναι συγκεντρωμένοι σε λίγες μόνο περιοχές, στις οποίες έχουν πραγματικό αντίκτυπο (ο.π.: 226).

Η κατανομή των πόρων κατά την περίοδο 1975-1985, σε ποσοστό 92,4%, συγκεντρώθηκε κατά κύριο λόγο σε πέντε από τα δέκα κράτη-μέλη. Ήταν η Μ. Βρετανία και η Ιταλία (συγκέντρωσαν το 60% των συνδρομών), η Γαλλία, η Ελλάδα

και η Ιρλανδία. Οι συνδρομές απευθύνονται μόνο στις περιοχές που είναι επιλέξιμες για ενίσχυση από το ΕΤΠΑ, ο πληθυσμός των οποίων αποτελεί το 39% του συνολικού πληθυσμού της Κοινότητας. Στην Ιρλανδία είναι επιλέξιμο το σύνολο του πληθυσμού, στην Ελλάδα τα δύο τρίτα και στις υπόλοιπες τρεις χώρες το 40% περίπου του πληθυσμού.

Κατά την περίοδο 1986-1988 άλλαξε η κατανομή, αφού οι συνδρομές άρχισαν να μοιράζονται με το σύστημα των ψαλίδων και αυξήθηκαν οι χώρες με την είσοδο της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, άρα αυξήθηκε και ο επιλέξιμος πληθυσμός. Επτά χώρες πλέον μοιράζονταν τις συνδρομές, με την Ιταλία, την Ισπανία και τη Μ. Βρετανία να καταλαμβάνουν το 62% και να ακολουθούν η Ελλάδα, η Γαλλία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία. Η τελευταία τετράδα είχε το 1988 χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ από το κοινοτικό μέσο όρο, ενώ η Ιταλία και η Μ. Βρετανία μεταφέρθηκαν στην ομάδα των πιο αναπτυγμένων χωρών. Σε αυτή την περίοδο από την άποψη της γεωγραφικής συγκέντρωσης τα αποτελέσματα δεν ήταν ικανοποιητικά. Είναι συνεπώς θετικό το ότι στη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων εφαρμόστηκαν κριτήρια επιλεξιμότητας των ενισχυόμενων περιοχών στηριζόμενα σε δείκτες, οι οποίοι καθορίστηκαν σε επίπεδο περιφέρειας και όχι σε επίπεδο χώρας (ο.π.: 233). Η συγκέντρωση σε επίπεδο περιφέρειας προκύπτει έμμεσα, καθώς οι εθνικές αρχές αποφασίζουν ποιες θα είναι οι ενισχυόμενες περιοχές και πώς θα κατανεμηθούν οι ενισχύσεις μεταξύ περιφερειών. Οι επιλογές των κρατών-μελών εγκρίνονται και ελέγχονται από την Επιτροπή, έτσι υπάρχει κοινοτικός έλεγχος της περιφερειακής συγκέντρωσης, ενώ η διάχυση περιορίζεται στους δύο τύπους των ενισχυόμενων περιοχών, τις λιγότερο αναπτυγμένες και οι παρακμασμένες βιομηχανικές περιοχές (ο.π.: 237).

Οι επενδύσεις του ΕΤΠΑ λαμβάνουν χώρα είτε ως **παραγωγικές επενδύσεις** στους τομείς της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και των υπηρεσιών, είτε ως **έργα υποδομής**. Επίσης σύμφωνα με τον Κανονισμό 214/79, το 5% των πόρων του ΕΤΠΑ κρατήθηκε εκτός ποσοστώσεων και διατέθηκε ως ειδικά κοινοτικά μέτρα στα κράτη-μέλη για την αντιμετώπιση προβλημάτων εξαιτίας εφαρμογής κοινοτικών πολιτικών. Με τον Κανονισμό 1787/84 εισήχθησαν νέα είδη παρεμβάσεων: α) τα κοινοτικά προγράμματα β) τα εθνικά προγράμματα κοινοτικού ενδιαφέροντος γ) οι ενέργειες αξιοποίησης του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών.

Συγκεφαλαιώνοντας, η Ανδρικοπούλου συμπεραίνει ότι οι ενισχύσεις τις πρώτης περιόδου του ΕΤΠΑ είχαν θετικά αποτελέσματα, καθώς κατευθύνθηκαν σε

λίγες περιοχές που είχαν ανάγκη. Στο ερώτημα δε εάν οι δράσεις του Ταμείου ήταν αποτελεσματικές σε σχέση με τους στόχους που τέθηκαν, δηλαδή εάν βοήθησαν την κοινωνική και οικονομική κατάσταση των περιοχών στις οποίες συγκεντρώθηκαν, η συγγραφέας απαντάει ότι οι θετικές συνέπειες είναι δύσκολο να καταμετρηθούν καθώς η πλειοψηφία των δράσεων που χρηματοδοτήθηκαν ήταν επενδυτικά σχέδια στον τομέα των υποδομών των οποίων τα αποτελέσματα δεν είναι άμεσα μετρήσιμα. Συνακόλουθα, είναι δύσκολο να εκτιμηθούν και οι συνέπειες στους οικονομικούς κλάδους και ιδίως στη δημιουργία θέσεων εργασίας. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής στηρίζονται σε όσα υποδεικνύουν οι αιτήσεις των κρατών-μελών για συνδρομές που αφορούν επενδύσεις στη βιομηχανία, τη βιοτεχνία και τις υπηρεσίες. Υπήρξαν επιπλέον διακυμάνσεις στην εκταμίευση πόρων και στην πορεία εξασφάλισης της ίδιας συμμετοχής των κρατών-μελών μέσω των εθνικών πόρων, κάτι που αποδεικνύει το πρόβλημα που υπάρχει στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και περιφέρειες το οποίο οφείλεται στα διαρθρωτικά τους προβλήματα (ο.π.: 258). Συνολικά, διαφαίνεται ότι η κοινοτική περιφερειακή πολιτική, λόγω του ιδιότυπου σχηματισμού της Κοινότητας, δε δύναται να ανατρέψει τις ανισότητες, αλλά στα όρια που της επιτρέπει η αρχή της επικουρικότητας, μπορεί να υποστηρίξει την ανάπτυξη και να αντισταθμίσει όσο είναι δυνατό τα προβλήματα που δημιουργεί η διαδικασία της ολοκλήρωσης, διαχέοντας κάποιες ωφέλειες προς τις ασθενέστερες περιοχές (ο.π.: 261-2).

Παρόλο, λοιπόν, που η πρώτη περίοδος κρίνεται σχετικά θετική, όπως θα δούμε και παρακάτω, η προσπάθεια για ενίσχυση της παραγωγικότητας, της ανάπτυξης και της απασχόλησης στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και χώρες δεν αρκεί και εν τέλει δε μειώνει τις ανισότητες. Οι διαφορές που παρουσιάζονται οφείλονται σε μεγάλο ποσοστό στα διαρθρωτικά προβλήματα των μειονεκτικών περιοχών και δε μειώνονται με τη μεταφορά πόρων για την προώθηση έργων και την τόνωση των επενδύσεων.

4 Ενίσχυση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ενίσχυση της Περιφερειακής Πολιτικής.

Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική περνάει στην επόμενη φάση της το 1988-89, με την ένταξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων. Οι Κανονισμοί που υλοποιούν αυτή τη μεταρρύθμιση και τον τρόπο λειτουργίας των Ταμείων (ο.π.: 273):

- 1) Ο Κανονισμός-πλαίσιο (2052/88), για την αποστολή των διαρθρωτικών Ταμείων, την αποτελεσματικότητα και το συντονισμό των παρεμβάσεών τους.
- 2) Ο Κανονισμός συντονισμού (4253/88), που αφορά το συντονισμό των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών Ταμείων.
- 3) Ο Κανονισμός- ΕΤΠΑ (4454/88), ο Κανονισμός ΕΚΤ (4255/88) και ο Κανονισμός ΕΓΤΠΕ (4256/88).

Οι βασικές αρχές που θέτει ο Κανονισμός-πλαίσιο είναι συνοπτικά οι παρακάτω:

Α) Η **συγκέντρωση** της κοινοτικής δράσης σε πέντε βασικούς στόχους δίνοντας προτεραιότητα στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών (Στόχος 1), υποστηρίζοντας περιοχές ή περιφέρειες που πλήττονται από βιομηχανική παρακμή (Στόχος 2), βοηθώντας στην καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας (Στόχος 3), διευκολύνοντας την επαγγελματική ένταξη των νέων (Στόχος 4), επιταχύνοντας την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων (Στόχος 5α) και προωθώντας την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών (Στόχος 5β).

Β) Η **εταιρική σχέση**, βάσει της οποίας οι εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς βρίσκονται σε στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προετοιμασία και εκτέλεση των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ και μεριμνούν για την ορθή υλοποίησή τους¹². Η εταιρική σχέση αποτελεί μία καινοτόμα αρχή, σύμφωνα με την οποία όλα τα προγράμματα στηρίζονται στις

¹² Περισσότερες λεπτομέρειες στο δικτυακό τόπο του Ε.Π. «Κοινωνία της Πληροφορίας» <http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/services/leksiko/686.htm>

σχέσεις συνεργασίας και εμπλέκουν ως ισότιμους εταίρους όλους τους συναρμόδιους φορείς. Τα χαρακτηριστικά της εταιρικής σχέσης είναι τα εξής:

- απορρέει από την αρχή της συμπληρωματικότητας, που σημαίνει ότι η Επιτροπή συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών-μελών
- στηρίζεται στη στενή συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων
- εμπλέκει στον προγραμματισμό τρία επίπεδα λήψης αποφάσεων: 1) την Επιτροπή, 2) τις εθνικές αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους, 3) τις αρμόδιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο (Ανδρικοπούλου 1995:276).

Γ) Η αρχή της **συνοχής** εξασφαλίζει τη συνεκτικότητα των δράσεων της Κοινότητας και τις στρατηγικές των κρατών-μελών και στα τρία επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) στοχεύοντας στη σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών-μελών.

Δ) Η **καλύτερη διαχείριση των Ταμείων**, εισάγεται καθώς καθιερώνεται ο διπλασιασμός των πόρων των Ταμείων. Περιλαμβάνει πολυετή προγραμματισμό, διαφάνεια, προσθετικό χαρακτήρα των κοινοτικών κεφαλαίων σε σχέση με την εθνική συμμετοχή, αποφυγή επικαλύψεων στις παρεμβάσεις των Ταμείων, κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας και συστηματική αξιολόγηση των δράσεων.

Ε) Η **απλοποίηση** των διαδικασιών παρέμβασης των Ταμείων και η **παρακολούθηση** των δράσεων τους, ώστε να εξασφαλιστεί η **ευελιξία** με τη διαρκή προσαρμογή και τροποποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, των Λειτουργικών Προγραμμάτων και των επιμέρους παρεμβάσεων των οργανισμών-δικαιούχων των επιδοτήσεων (ο.π.: 281).

4.1 Οι πέντε στόχοι προτεραιότητας και οι τομείς παρέμβασης των Διαρθρωτικών Ταμείων (1989-1995)

Οι Στόχοι προτεραιότητας για την περίοδο 1989-1995 ήταν πέντε και θα αναφερθούν αμέσως μετά. Επισημαίνουμε προηγουμένως ότι οι μεν Στόχοι 1,2 και 5β έχουν χωρική ή γεωγραφική διάσταση δηλαδή αναφέρονται σε συγκεκριμένες περιφέρειες 3,4 και 5α δεν έχουν αυτή τη διάσταση αλλά αναφέρονται σε συγκεκριμένα προβλήματα (ο.π.: 281-292).

Ο **Στόχος 1** προωθεί την ανάπτυξη και τη διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών και έχει ως κριτήριο το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της συγκεκριμένης περιφέρειας να είναι κατώτερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Ο **Στόχος 2** αφορά τις περιφέρειες, τις παραμεθόριες περιοχές ή τις παρακμασμένες βιομηχανικά περιοχές και τα κριτήριά του είναι το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου. Ο **Στόχος 3** κατευθύνεται προς της καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας και στοχεύει σε άτομα ηλικίας άνω των 25 ετών που είναι άνεργοι για περίοδο μεγαλύτερη του ενός έτους. Ο **Στόχος 4** είναι η διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων με κριτήριο άτομα κάτω των 25 που αναζητούν εργασία. Ο **Στόχος 5α** είναι η επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων και ο **Στόχος 5β** η προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών, οι οποίες προσδιορίζονται έχοντας ως κριτήρια τα υψηλά ποσοστά απασχόλησης στη γεωργία, το χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, το χαμηλό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων που εισάγονται κατά τη συγκεκριμένη περίοδο (1989-1995) το ΕΤΠΑ συνεχίζει να αποτελεί το κύριο όργανο της περιφερειακής πολιτικής παρεμβαίνοντας στους Στόχους 1, 2 και 5β. Ειδικότερα, συμβάλλει στην ενίσχυση των παραγωγικών επενδύσεων στοχεύοντας στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στη δημιουργία και τον εκσυγχρονισμό υποδομών που συμβάλλουν στην ανάπτυξη των περιφερειών, στην ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών μέσω της ενίσχυσης πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης και δραστηριοτήτων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Επιπλέον συμβάλλει στη χρηματοδότηση ενεργειών για τις μεθοριακές περιοχές και μέτρων προπαρασκευαστικών, συνοδευτικών, αξιολόγησης και παραγωγικών επενδύσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο Κανονισμός του ΕΤΠΑ προβλέπει ότι η Ευρώπη καταρτίζει κάθε τρία χρόνια *περιοδική έκθεση* για την κοινωνικο-οικονομική εξέλιξη των Περιφερειών της Κοινότητας, όπου παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της περιφερειακής πολιτικής αλλά και οι επιπτώσεις των άλλων κοινοτικών πολιτικών στην περιφέρεια.

Το ΕΚΤ συμμετέχει στη χρηματοδότηση ενεργειών επαγγελματικής εκπαίδευσης και ενισχύει τις προσλήψεις σε θέσεις διαρκούς απασχόλησης που έχουν δημιουργηθεί πρόσφατα στηρίζοντας παράλληλα τους Στόχους 1,2 και 5β (ο.π.: 294-5). Εντός ορίου 5% της ετήσιας επιχορήγησής του, χρηματοδοτεί καινοτόμες

ενέργειες για την ανάπτυξη της απασχόλησης και την οργάνωση της επαγγελματικής κατάρτισης, ενέργειες για μελέτες, τεχνική βοήθεια και ανταλλαγή εμπειριών καθώς και παρακολούθηση των μέτρων που χρηματοδοτεί, ενέργειες που απευθύνονται στο προσωπικό επιχειρήσεων σε δύο ή περισσότερα κράτη-μέλη με στόχο τη μεταφορά γνώσεων για τον εκσυγχρονισμό του παραγωγικού μηχανισμού και ενέργειες επαγγελματικού προσανατολισμού για την εξεύρεση εργασίας σε ανέργους μακράς διάρκειας.

Τέλος, το ΕΓΤΠΕ-Π στοχεύει στην ενίσχυση και αναδιοργάνωση των γεωργικών διαρθρώσεων, της εμπορίας και της μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων, των προϊόντων αλιείας και δασοκομίας. Στοχεύει επιπλέον στην ανάπτυξη και άλλων δραστηριοτήτων για τους γεωργούς και παράλληλα επιδιώκει να εξασφαλίσει ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στους αγρότες και να παρέχει βοήθεια στην κοινωνική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, στην προστασία του περιβάλλοντος και στη διατήρηση του αγροτικού χώρου (ο.π.: 296).

Η εφαρμογή των προγραμμάτων ακολουθεί σε γενικές γραμμές τέσσερα στάδια, με πρώτο στάδιο το *σχεδιασμό* των προγραμμάτων από τα κράτη-μέλη και τις αρμόδιες αρχές. Στη συνέχεια ακολουθεί η *έγκριση* των ΚΠΣ από την Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη και τις αρμόδιες αρχές, ενώ το επόμενο στάδιο είναι η λειτουργική φάση της *εφαρμογής* τους στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης με τις κατάλληλες μορφές παρέμβασης. Τέλος, ακολουθεί η *παρακολούθηση* και *αξιολόγηση* των ΚΠΣ και των παρεμβάσεων που πραγματοποιούν από κοινού η Επιτροπή και τα κράτη-μέλη. Ας σημειωθεί, ότι η έννοια του **συντονισμού**, η οποία είχε τεθεί στον Κανονισμό 1781/84 του ΕΤΠΑ και κυρίως στα ΜΟΠ, αποκτάει πλέον κεντρική θέση και στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, εξασφαλίζει τόσο το συντονισμό μεταξύ των Ταμείων όσο και μεταξύ των Ταμείων, της ΕΤΕ και των λοιπών χρηματοδοτικών οργάνων (ο.π.: 300).

4.2 Η εφαρμογή των προγραμμάτων (1988-1993).

Η βασική διαφορά της μεταρρύθμισης, όσον αφορά στην εφαρμογή των προγραμμάτων κατά την περίοδο 1988-1993, σε σχέση με ό,τι ίσχυε σύμφωνα με τον Κανονισμό 1787/84, ήταν η πρόβλεψη για το διπλασιασμό των διαθέσιμων πόρων για διαρθρωτικές παρεμβάσεις και η προσπάθεια συγκέντρωσης υπέρ των περιφερειών με

αναπτυξιακή καθυστέρηση (Ανδρικοπούλου 1995:318). Με βάση τους στόχους που έθεσε ο Κανονισμός-πλαίσιο, η Επιτροπή καθόρισε τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα ύστερα από το διπλασιασμό των συνολικών πιστώσεων, την ενδεικτική κατανομή των πιστώσεων αυτών μεταξύ των πέντε στόχων, την ενδεικτική κατανομή του 85% των πιστώσεων του ΕΤΠΑ και την τελική κατανομή των διαθέσιμων μέσων για τα τρία Ταμεία μεταξύ των δώδεκα κρατών-μελών.

Έως το 1988 η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας λειτουργούσε σε ετήσια βάση, εξαιρουμένων των ΜΟΠ και ορισμένων ενεργειών στα πλαίσια του ΕΤΠΑ. Μία από τις πιο σημαντικές καινοτομίες της μεταρρύθμισης ήταν ο **μακροχρόνιος προγραμματισμός**, ο οποίος ακολουθούσε τα τέσσερα στάδια που αναφέρθηκαν παραπάνω και βασίζεται στον προσδιορισμό των αναγκών από τα κράτη-μέλη, τη διαμόρφωση μιας μεσοπρόθεσμης στρατηγικής και τον πολυετή προγραμματισμό των αναπτυξιακών παρεμβάσεων (ο.π.: 335).

Οι περιφέρειες του **Στόχου 1** βρίσκονταν σε επτά χώρες, από τις οποίες η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία εντάσσονταν ολόκληρες. Όλες οι χώρες ετοίμασαν και υπέβαλαν Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Επιτροπή, με βάση τα οποία έγινε η διαπραγμάτευση στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης. Η διαπραγμάτευση κατέληξε στην έγκριση των ΚΠΣ και στη συνέχεια των λειτουργικών προγραμμάτων και των λοιπών μορφών παρέμβασης που προβλέπονται στα ΚΠΣ (ο.π.: 339). Όσον αφορά στο **Στόχο 2** η Επιτροπή επέλεξε 60 περιφέρειες επιπέδου NUTS 3 ή μικρότερες από τις 900 που πρότειναν τα κράτη-μέλη, έχοντας ως κριτήριο ποιες είχαν πληγεί περισσότερο με βάση τα κριτήρια που θέτει ο Κανονισμός-πλαίσιο. Οι περιοχές αυτές κάλυπταν το 16,4% του πληθυσμού της Κοινότητας, ποσοστό αυξημένο ελαφρά, σε σχέση με το 15% που αναφέρεται στον Κανονισμό (ο.π.: 345). Οι **Στόχοι 3 και 4** ήταν οριζόντιοι και αφορούσαν το ζήτημα της καταπολέμησης της μακροχρόνιας ανεργίας και την επαγγελματική ενσωμάτωση των νέων στο σύνολο της Κοινότητας. Τα σχέδια των στόχων αυτών ήταν εθνικού τύπου και συνοδεύονταν από τμηματικά σχέδια ανά περιφέρεια (ο.π.: 351). Ο **Στόχος 5α** ήταν και αυτός οριζόντιος και αφορούσε την προσαρμογή στους τομείς της παραγωγής, εμπορίας και μεταποίησης των γεωργικών, δασοκομικών και αλιευτικών προϊόντων. Η εφαρμογή του στηριζόταν σε Κανονισμούς που υπήρχαν, τροποποιήθηκαν ή εκδόθηκαν αργότερα και συνέχιζε κατά ένα μεγάλο μέρος να πραγματοποιείται, όπως και κατά το παρελθόν, με βάση τις αναγκαίες προσαρμογές που έθετε η μεταρρύθμιση των ταμείων και η αναμόρφωση της κοινής γεωργικής

πολιτικής (ο.π.: 356). Τέλος, ο **Στόχος 5β** αναφερόταν στις αγροτικές περιφέρειες που θίγονταν περισσότερο από την αναμόρφωση της κοινής αγροτικής πολιτικής. Οι περιοχές που επιλέχθηκαν είναι επιπέδου NUTS 3 και ορισμένες επιπέδου NUTS 2 και καταλάμβαναν το 17% της έκτασης και το 5% του πληθυσμού της Κοινότητας. Πάντως, ο Στόχος αυτός διέθετε περιορισμένους χρηματοδοτικούς πόρους και γι' αυτό συγκεντρώθηκαν σε λίγους άξονες προτεραιότητας ώστε η κοινοτική ενίσχυση να έχει πραγματικό οικονομικό αντίκτυπο (ο.π.: 359).

4.3 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και Καινοτόμες Ενέργειες

Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες είναι διεθνικά προγράμματα που απευθύνονται στο περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, τα οποία πρότεινε η Επιτροπή στα κράτη-μέλη, για να υποστηρίξει ενέργειες που θα συνέβαλλαν στην επίλυση προβλημάτων με ιδιαίτερες επιπτώσεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Κατά τη διαδικασία κατάρτισης και υλοποίησης των προγραμμάτων αυτών, ήταν αναγκαία η ενεργή συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών και των συλλογικών φορέων δράσης (Walsh 1996 όπως αναφέρεται στο Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002:94). Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες που εφαρμόστηκαν την εν λόγω περίοδο και οι στόχοι τους ήταν οι εξής:

1. Η **RECHAR** η οποία στόχευε στην ενίσχυση της διαφοροποίησης των οικονομικών δραστηριοτήτων στις ανθρακοφόρες λεκάνες.
2. Η **ENVIREG** που είχε ως σκοπό να βοηθήσει τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας να αναπτύξουν δράσεις για την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και να διατηρήσουν τις δυνατότητές τους ιδιαίτερα όσον αφορά τον τουριστικό τομέα.
3. Η **STRIDE** η οποία προωθούσε την ενίσχυση των ικανοτήτων έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης στις περιφέρειες του Στόχου 1 και 2.
4. Η **INTERREG**, που στόχευε στην προώθηση της συνεργασίας των παραμεθόριων περιοχών και στην υπέρβαση προβλημάτων που ανακύπτουν από την απομόνωσή τους.
5. Η **REGIS** η οποία αφορούσε με τις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές της Κοινότητας και προωθούσε τη συνεργασία μεταξύ αυτών των περιοχών αλλά και με γειτονικές χώρες.

6. Η **REGEN** που προωθούσε τη μεταφορά του φυσικού αερίου στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Κοινότητας.
7. Η **PRISMA** η οποία προετοίμαζε κυρίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις των μειονεκτικών περιοχών για την Ενιαία Αγορά, ωθώντας τις να εκμεταλλευτούν τις ευκαιρίες που προκύπτουν από την ολοκλήρωση της αγοράς.
8. Η **TELEMATIQUE** η οποία αποσκοπούσε στην προώθηση της χρήσης προηγμένων συστημάτων τηλεπικοινωνίας από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις των μειονεκτικών περιοχών του στόχου 1.
9. Η **LEADER** που στόχευε στην επίτευξη καινοτομιών που θα είναι παράδειγμα για τις αγροτικές περιοχές, υποστηρίζοντας πρωτοβουλίες που θα αναπτυχθούν σε τοπικό επίπεδο.
10. Οι **EUROFORM, NOW** και **HORIZON** απέβλεπαν στη στήριξη πολιτικών απασχόλησης των κρατών-μελών. Η πρώτη αφορούσε τις νέες επαγγελματικές ειδικεύσεις και τις νέες ευκαιρίες απασχόλησης, η δεύτερη προωθούσε την ισότητα των ευκαιριών και την επαγγελματική ένταξη των γυναικών και η τρίτη τη βελτίωση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας των ατόμων με ειδικές ανάγκες.
11. Τέλος η **RETEX** αναφερόταν στις περιφέρειες που εξαρτιόνταν από τους τομείς της κλωστοϋφαντουργίας και ένδυσης και προωθούσε τη μείωση της εξάρτησής τους από το συγκεκριμένο τομέα (Ανδρικοπούλου 1995:360-374).

Παράλληλα, στο άρθρο 3 του Κανονισμού-πλαισίου, και στο άρθρο 10 του Κανονισμού του ΕΤΠΑ, προβλέπονταν η δυνατότητα ανάληψης ενεργειών με τη μορφή μελετών και πρότυπων έργων για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης σε κοινοτικό επίπεδο (ο.π.: 374-8). Αυτές οι *καινοτόμες ενέργειες* αφορούσαν την κατάρτιση μελέτης για τη χρήση του ευρωπαϊκού εδάφους και τις επιπτώσεις των μεγάλων έργων υποδομής, τα προβλήματα των διαμεθοριακών περιοχών και τη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών καθώς και μέτρα που επιφέρουν καινοτομίες. Τα καινοτόμα μέτρα υπάγονταν στους εξής τομείς: α) χωροταξία: Ευρώπη του 2000, β) διαμεθοριακή συνεργασία, γ) διαπεριφερειακή συνεργασία και δίκτυα δ) πρότυπα έργα αστικών περιοχών. Εξάλλου, καινοτόμες ενέργειες προβλέπονταν και στα πλαίσια του ΕΚΤ, κυρίως στον τομέα της επαγγελματικής κατάρτισης με σκοπό να χρησιμεύσουν ως βάση για μεταγενέστερες παρεμβάσεις.

4.4 Εκτιμήσεις για την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών πολιτικών

Παρά το διπλασιασμό των πόρων που διατέθηκαν από τα Ταμεία μεταξύ 1989 και 1993, η συνολική αύξηση σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ της Κοινότητας, είναι περιορισμένη. Η σημασία λοιπόν της κοινοτικής παρέμβασης εξακολουθεί να είναι ελάχιστη. Σύμφωνα με την τότε έκθεση απολογισμού (EEK-B, 1992β) η εκτίμηση της Επιτροπής τείνει να είναι συγκρατημένα θετική, καθώς από ποιοτική άποψη εκτιμά ότι η υλοποίηση της μεταρρύθμισης δεν είναι μια απλή μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων. Υπογραμμίζει, αφενός, τις συνέπειες των μεθόδων προγραμματισμού στην αναμόρφωση των εθνικών πολιτικών και αφετέρου, διάφορες ενέργειες οι οποίες δε θα υλοποιούνταν χωρίς την κοινοτική συνδρομή. Εκτιμά επίσης, ότι τα θετικά αποτελέσματα των διαρθρωτικών πολιτικών θα έχουν αντίκτυπο σε όλη την Κοινότητα. Όσον αφορά στην εταιρική σχέση, κατά την εφαρμογή της στην πράξη παρατηρήθηκαν προβλήματα, καθώς συχνά η σχέση μεταξύ των τριών επιπέδων (Επιτροπή, εθνικές αρχές και περιφέρειες) λειτουργούσε σε βάρος των τοπικών παραγόντων. Επιπρόσθετα, ούτε ο συντονισμός των τριών Ταμείων ήταν πολύ καλός και αυτό μπορεί να οφείλεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών και κοινοτικών διοικήσεων και στην χρονική προθεσμία για παρέμβαση. (ο.π. : 380-390).

5 Το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής την περίοδο 1994-1999 και 2000-2006.

Στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζεται η πορεία των κανονισμών και των στόχων προτεραιότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς επίσης και οι Καινοτόμες Δράσεις και Ενέργειες κατά τις περιόδους προγραμματισμού 1994-1999 και 2000-2006.

Η προγραμματική περίοδος 2000-2006 διαφέρει από την περίοδο 1994-1999 καθώς η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης βελτιώνει τη λειτουργία των Ταμείων και προσδιορίζει τους στόχους της δράσης της ομαδοποιώντας τους καθώς και συμπεριλαμβάνοντας νέες περιοχές επιλεξιμότητας. Όμως και οι περίοδοι αυτοί κινούνται τυπικά στην κατεύθυνση των στόχων της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 1989-1993.

5.1 Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων. Στόχοι προτεραιότητας και παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων (1994-1999).

Το 1993 εκδόθηκαν έξι νέοι Κανονισμοί που αφορούν διαρθρωτικές αλλαγές για την περίοδο 1994-1999. Με εξαίρεση τον πρώτο Κανονισμό, ο οποίος εντάσσει το χρηματοδοτικό μέσο προσανατολισμού της αλιείας, οι υπόλοιποι τροποποιούν τους Κανονισμούς του 1988. Οι τροποποιήσεις είναι μικρές όσον αφορά στις βασικές αρχές της μεταρρύθμισης. Τα κύρια σημεία των αλλαγών αφορούν: την τροποποίηση των στόχων προτεραιότητας, τη διερεύνηση της εταιρικής σχέσης, την

Καταρχήν όσον αφορά τους πέντε στόχους προτεραιότητας, στο στόχο 3 συγκεντρώνονται οι προηγούμενοι στόχοι 3 και 4 και επιπλέον στοχεύει στη διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης ατόμων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Ο νέος στόχος 4 σκοπεύει στη διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και οι στόχοι 5α και

5β επεκτείνονται και στην αλιεία. Τα υπόλοιπα χαρακτηριστικά των στόχων παραμένουν ως έχουν (ο.π.: 398).

Η **εταιρική σχέση** δεν αλλάζει σημαντικά ως προς τον ορισμό της, ούτε παύει να είναι η βασική αρχή των κοινοτικών παρεμβάσεων. Αυτό που αλλάζει είναι η ισότιμη θέση και εκπροσώπηση, στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, των περιφερειακών και τοπικών αρχών *διευρύνεται* για να συμπεριλάβει τους αρμόδιους «οργανισμούς» και τους «οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους». Στην κατηγορία αυτή μπορούν να ενταχθούν οι δημόσιοι (αλλά και ιδιωτικοί ή μικροί) οργανισμοί που ασχολούνται με αναπτυξιακά θέματα και την απασχόληση, καθώς και συλλογικοί φορείς εκπροσώπησης των παραγωγικών τάξεων και των εργαζομένων (ο.π.: 400).

Η αρχή της **προσθετικότητας** αντικαθιστά το άρθρο που αναφερόταν στις επιπτώσεις των ενεργειών και συγκεκριμένα στην ανάγκη η αύξηση των πιστώσεων των Ταμείων στις συγκεκριμένες περιοχές να έχει ισοδύναμη τουλάχιστον αύξηση του συνόλου των δημόσιων, κοινοτικών και εθνικών παρεμβάσεων. Στο νέο άρθρο διευκρινίζεται ότι οι πιστώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν υποκαθιστούν τις διαρθρωτικές δαπάνες του κράτους-μέλους, δηλαδή οι τελευταίες πρέπει να παραμένουν στα ίδια επίπεδα.

Στη διαδικασία **παρακολούθησης** και **αξιολόγησης** η βασικότερη αλλαγή είναι η αναγκαιότητα της εκ των προτέρων εκτίμησης των επιπτώσεων των κοινοτικών δράσεων (ο.π.: 403).

Πιο συγκεκριμένα όμως, πρέπει να προστεθούν τα εξής σε σχέση με τους **πέντε στόχους** προτεραιότητας. Ο **Στόχος 1** παραμένει η προώθηση της ανάπτυξης και της προσαρμογής των περιφερειών με αναπτυξιακή καθυστέρηση και κριτήριο το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι χαμηλότερο του 75%, αλλά αυξάνονται οι περιφέρειές του. Ο **Στόχος 2** παραμένει η ανασυγκρότηση των περιφερειών και παραμεθόριων περιοχών που πλήττονται από τη βιομηχανική παρακμή και έχει και αυτός τα ίδια κριτήρια. Στις περιοχές που περιλαμβάνει, προστίθενται οι αστικές περιοχές με υποβαθμισμένες βιομηχανικές ζώνες και τις περιοχές που θα υποστούν τις συνέπειες από τις αλλαγές στην αλιεία. Επιπλέον προσδιορίζεται για πρώτη φορά ο τρόπος με τον οποίο θα εκτιμηθούν τα παραπάνω κριτήρια και όσον αφορά στην έγκριση περιοχών για ένταξη στο στόχο, το νέο στοιχείο που εισάγεται στη διαδικασία είναι ότι η αρχική πρωτοβουλία για τον προσδιορισμό των επιλέξιμων περιοχών ανήκει στα κράτη-μέλη (ο.π.: 407). Οι **Στόχοι 3 και 4** αναφέρονται στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας και τη διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων.

Στους νέους Κανονισμούς δεν αναφέρονται κριτήρια επιλεξιμότητας των δικαιούχων συνδρομής από το ΕΚΤ, αλλά συνάγονται έμμεσα από τον Κανονισμό του ΕΚΤ με βάση τις κατηγορίες των δικαιούχων, δηλαδή αυτούς που απειλούνται από μακροχρόνια ανεργία, νέους που ζητούν εργασία, πρόσωπα που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας και γυναίκες που δε διαθέτουν επαγγελματικά προσόντα ή εργάζονται ξανά μετά από μια περίοδο απουσίας (ο.π.: 411) Τέλος ο **Στόχος 5β** αφορά αγροτικές περιοχές που βρίσκονται εκτός του Στόχου 1, διαφοροποιείται δε από τις προηγούμενες διατάξεις καθώς θέτει ως βασικό κριτήριο επιλεξιμότητας το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης και προστίθεται σε αυτό η πληθυσμιακή αποδυνάμωση και η χαμηλή πυκνότητα του πληθυσμού.

Όσον αφορά στις παρεμβάσεις των διαρθρωτικών Ταμείων, αυτές παραμένουν οι ίδιες με τη διαφορά ότι στον Στόχο 5α προστίθεται το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ). Το ΕΤΠΑ λοιπόν, διατηρεί τον ίδιο προσανατολισμό με τη διαφορά ότι διευρύνονται οι κατηγορίες των ενεργειών που ενισχύει. Τώρα πλέον συμβάλλει και στην ενίσχυση των επενδύσεων στους τομείς της παιδείας και της υγείας στις περιφέρειες του Στόχου 1 (ο.π.:413).

Το ΕΚΤ έχει τον ίδιο προσανατολισμό στις δράσεις του, αλλά οι διατυπώσεις των στόχων του και του περιεχομένου του έχουν διαφοροποιηθεί σε μερικά σημεία. Σύμφωνα με το σχετικό Κανονισμό, το ΕΚΤ συμβάλλει στην επίτευξη των Στόχων 3 και 4 και επιπλέον στηρίζει του Στόχους 1, 2 και 5β. Επιπλέον, προκειμένου να καταπολεμηθεί η ανεργία, προωθεί την εύκολη πρόσβαση στην αγορά εργασίας καθώς και την ισότητα ευκαιριών, βοηθά στην ανάπτυξη ικανοτήτων και προσόντων και ενθαρρύνει τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας (ο.π.: 416).

Το ΕΓΤΠΕ-Π συνεχίζει να έχει ως πολιτική του τις παρεμβάσεις που αφορούν τις γεωργικές και δασικές διαρθρώσεις, τη μεταποίηση και το εμπόριο γεωργικών προϊόντων, τη μετατροπή της γεωργικής παραγωγής, το βιοτικό επίπεδο, την κοινωνική ανάπτυξη, την προστασία του περιβάλλοντος και τη διατήρηση του φυσικού χώρου. Επιπρόσθετα, οι στόχοι του ΕΓΤΠΕ-Π στις περιφέρειες του Στόχου 1 διαφοροποιήθηκαν έτσι ώστε να συμπεριλάβουν και την έννοια της αειφόρου ανάπτυξης (ο.π.: 420).

Τέλος, οι διαρθρωτικές αλλαγές που αναλαμβάνονται από το ΧΜΠΑ, αφορούν την αλιεία, την υδατοκαλλιέργεια και την εμπορία των προϊόντων τους. Το ΧΜΠΑ στοχεύει στο να συμβάλλει στην ισορροπία μεταξύ των πόρων και της

εκμετάλλευσής τους, να ενισχύει την ανταγωνιστικότητα στον τομέα και να βελτιώνει τον εφοδιασμό και την αξιοποίηση των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας.

Συμπερασματικά, οι νέοι Κανονισμοί δεν επέφεραν ουσιαστικές αλλαγές ούτε στην προαναφερθείσα έννοια του συντονισμού, ούτε στα τέσσερα στάδια εφαρμογής των προγραμμάτων, δηλαδή τα σχέδια, τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης, τη λειτουργική φάση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση. Η σημαντικότερη διαφορά στο πρώτο στάδιο των σχεδίων αφορά το περιεχόμενό τους το οποίο ορίζεται λεπτομερεστέρα και εμπεριέχει πιο πολλά στοιχεία, ενώ στο δεύτερο στάδιο οι μόνες διαφορές εντοπίζονται στην ποσοτικοποίηση των στόχων των ΚΠΣ, την ισχυροποίηση της σημασίας της εκτίμησης- παρακολούθησης-αξιολόγησης και την ένταξη μίας ακόμα επιτροπής για την αλιεία. Όσον αφορά το τρίτο στάδιο διευκρινίζεται ότι κάθε κράτος-μέλος καθορίζει μόνο τις μορφές παρέμβασης με εξαίρεση την τεχνική βοήθεια την οποία καθορίζει η Επιτροπή και τέλος στο τέταρτο στάδιο προστίθεται η «εκ των προτέρων εκτίμηση» η οποία στοχεύει στον καλύτερο έλεγχο της διαδικασίας (ο.π.: 426-434).

5.2 Η χρηματοδότηση κατά την περίοδο 1994-1999 και η Λευκή Βίβλος για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση.

Οι προς διάθεση πόροι από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το ΧΜΠΑ, για την εν λόγω περίοδο, ορίστηκαν από τον Κανονισμό-πλαίσιο σε 141,5 δισ. ECU (σε τιμές 1992), ενώ ήταν 66,9 δισ. ECU (σε τιμές 1988) για την περίοδο 1988-1993. Σε ετήσια βάση, η αύξηση ανάμεσα στο 1994 (20,1 δισ. ECU) και το 1999 (27,4 δισ. ECU) προβλεπόταν να είναι 36,1% (ενώ ήταν 100% στη διάρκεια της προηγούμενης περιόδου 1988-1993). Αντίστοιχα, η αύξηση των πόρων στις περιφέρειες του Στόχου 1 ήταν μόνο 45,8% παρά την έμφαση που είχε δοθεί στην προσπάθεια συγκέντρωσής τους σε αυτές τις περιοχές. Τα ποσοστά της κοινοτικής συνδρομής κλιμακώνονται με βάση τα ίδια κριτήρια που ίσχυαν και πριν, δηλαδή το πόσο σοβαρό είναι κάθε πρόβλημα, η χρηματοδοτική ικανότητα του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν οι ενέργειες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε

τύπου ενεργειών (ο.π. 440-1). Επίσης λαμβάνεται υπόψη ο συνδυασμός επιχορηγήσεων και δανείων. Η κοινοτική συνδρομή παραμένει στο 75% του συνολικού κόστους και το 50% τουλάχιστον των δημοσίων δαπανών στις περιφέρειες του στόχου 1,50% του συνολικού κόστους και 25% των δημοσίων δαπανών στις άλλες περιφέρειες και τέλος μέχρι και 100% της συνολικής δαπάνης των μελετών και δράσεων τεχνικής βοήθειας που αναλαμβάνονται με τη βοήθεια της Επιτροπής.

Εκτός από τους νέους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων, οι αποφάσεις της Κοινότητας που καθόρισαν το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1990 αφορούσαν τις δημοσιονομικές προοπτικές, τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής (για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση), τα ευρωπαϊκά δίκτυα και τις νέες κοινοτικές πρωτοβουλίες (ο.π. 443). Το 1992 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο περιόρισε την αύξηση των ίδιων πόρων στο 1,27% του ΑΕΠ (αντί του 1,37% που είχε προτείνει η Επιτροπή) χρηματοδοτώντας κατά προτεραιότητα δαπάνες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την ενδυνάμωση της εξωτερικής δράσης της Κοινότητας. Παράλληλα αποφάσισε την επέκταση της διάρκειας των διαρθρωτικών πολιτικών μέχρι το 1999, περιορίζοντας την επέκτασή τους, καθώς η αύξηση θα συντελούνταν σε μία επταετία αντί της πενταετίας που ίσχυε την προηγούμενη περίοδο. Οι πιστώσεις για τις περιοχές του Στόχου 1 κάλυψαν το 62% του συνόλου των διαρθρωτικών δράσεων, ενώ διπλασιάστηκαν οι πιστώσεις των διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής για τις περιφέρειες Στόχου 1 της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (ο.π.: 445). Το σημαντικό είναι ότι το ποσοστό της κοινοτικής συγχρηματοδότησης μπορεί να φτάσει μέχρι και το 85% του κόστους των παρεμβάσεων (αντί του 75% της προηγούμενης περιόδου) για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν στις περιοχές αυτές από την εφαρμογή αυστηρών δημοσιονομικών μέτρων ενόψει της ένταξής τους στην ΟΝΕ. Πέρα από τις διαρθρωτικές πολιτικές και την κοινή γεωργική πολιτική, που καταλαμβάνουν το 81% του κοινοτικού προϋπολογισμού, οι τομείς με τη μεγαλύτερη βαρύτητα στις εσωτερικές πολιτικές είναι α) η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη β) οι διάφορες κοινωνικές ενέργειες με σημαντικότερο το πεδίο της εκπαίδευσης-κατάρτισης-νεότητας, γ) οι συναφείς με την εσωτερική αγορά πολιτικές (0,8%) και κυρίως τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ο.π.: 447).

Παρόλο που οι πιστώσεις που διατέθηκαν για την προώθηση συνοχής είναι σημαντικές, ένας από τους λόγους που η περιφερειακή πολιτική δε σημείωσε

ιδιαίτερη πρόοδο όσον αφορά στο στόχο της, είναι ότι η οικονομική και δημοσιονομική πολιτική τόσο των κρατών-μελών όσο και της Κοινότητας δεν έχουν ως μοναδικό τους στόχο την περιφερειακή πολιτική. Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών προορίζεται για την καταβολή γεωργικών εγγυήσεων στις χώρες με μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα (δηλαδή στις περιφέρειες του Βορρά), οι οποίες όταν η Κοινότητα είχε λιγότερα μέλη, κατατάσσονταν στις φτωχότερες. Υπολογίζεται ότι το 70% των εγγυήσεων λειτουργούν μάλλον αντίθετα προς τους στόχους της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας (ο.π. 448). Με παρόμοιο τρόπο λειτουργούν και οι πιστώσεις που διατίθενται στους υπόλοιπους τομείς του κοινοτικού προϋπολογισμού, καθώς οι πόροι τείνουν να ρέουν προς ήδη αναπτυγμένες περιοχές.

Τα περισσότερα κράτη στοχεύουν σε ένα υψηλό ποσοστό ανάπτυξης, ανακατανέμοντας παράλληλα τα οφέλη με δικαιότερο τρόπο, μέσω της φορολόγησης, των δημοσίων δαπανών και των άμεσων παρεμβάσεων (ο.π.: 450). Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα όμως δε διαθέτει έναν τέτοιο μηχανισμό αναδιανομής και επιπλέον η διαδικασία της ολοκλήρωσης εντείνει τις ήδη μεγάλες ανισότητες. Πάντως, μέσω των δημοσιονομικών ροών του προϋπολογισμού (εισφορές-δαπάνες), οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες παρουσιάζουν καθαρό κέρδος, συνεισφέροντας λιγότερο από αυτό που λαμβάνουν. Η δομή των εισφορών και δαπανών δείχνει λοιπόν ότι επιτυγχάνεται μια στοιχειώδης αναδιανομή, καθώς υπάρχει μεταβίβαση πόρων προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών, πάντως, που λόγω των γεωργικών πληρωμών, η Δανία και οι Κάτω Χώρες, που είναι από τα πιο ανεπτυγμένα κράτη-μέλη, παρουσιάζουν επίσης σημαντικό καθαρό όφελος, πράγμα που σημαίνει ότι η συνοχή πρέπει να βελτιωθεί με αναπροσανατολισμό του προϋπολογισμού. Γενικότερα, για τη στήριξη της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών και χωρών, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ουσιαστικών αναδιανεμητικών μηχανισμών στο επίπεδο της Κοινότητας, κάτι που φαίνεται πρακτικά αδύνατο, καθώς το συνολικό μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι εξαιρετικά μικρό και η βοήθεια των Ταμείων δεν είναι δυνατό από μόνη της να ανατρέψει τις ανισότητες που υπάρχουν (ο.π.: 451).

Η **Λευκή Βίβλος** για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση δημοσιεύτηκε το 1993 επιδιώκοντας να αποτελέσει το πλαίσιο δράσης της Κοινότητας έως το 2000, με στόχο την αντιμετώπιση του διεθνούς ανταγωνισμού και τη δημιουργία καινούριων τρόπων αντιμετώπισης του ζητήματος της ανεργίας

από τα κράτη-μέλη. Οι προτάσεις αφορούν γενικές κατευθύνσεις και συνδέονται με την αρχή της επικουρικότητας, αποτελώντας ένα είδος οδηγού, που θα πρέπει να ακολουθήσει ολόκληρη η κοινοτική δράση, δηλαδή η Επιτροπή και κυρίως τα ίδια τα κράτη-μέλη της Κοινότητας. Η ανεργία είναι λοιπόν ο κύριος στόχος της Λευκής Βίβλου και η χάραξη των κατευθύνσεών της, γίνεται στα πεδία της οικονομίας και των πολιτικών για την απασχόληση (ο.π.: 452-3).

Το νέο αναπτυξιακό πρότυπο που προτείνεται στη Λευκή Βίβλο έχει να κάνει με τη σωστή χρήση των δύο κυριότερων πόρων της Κοινότητας: του **εργατικού δυναμικού** και της **φύσεως**. Οι προτάσεις στοχεύουν από τη μία στην πληρέστερη αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού και από την άλλη στον περιορισμό της παρούσας υπερεκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, μια τακτική που ακολουθούν οι επιχειρήσεις με την υποκατάσταση της ανθρώπινης εργασίας από το κεφάλαιο και τη συνακόλουθη αύξηση της κατανάλωσης ενέργειας (ο.π.: 458).

Ο στόχος της **βιώσιμης ανάπτυξης**, ο οποίος προωθείται και από τη Συνθήκη του Maastricht, σχετίζεται με την καλύτερη ποιότητα ζωής που επιθυμούν οι ευρωπαίοι πολίτες και την αποσύνδεση οικονομικής ευημερίας και περιβαλλοντικής υποβάθμισης. Ο περιορισμός της ρύπανσης και η βελτίωση της ποιότητας ζωής, συμπεριλαμβανομένης όχι μόνο της προστασίας του περιβάλλοντος αλλά και της θελκτικότητας του τοπίου, της δημιουργίας πάρκων και πράσινου στις πόλεις, αποτελούν τις βασικότερες κατευθύνσεις των νέων πολιτικών. Στους παραπάνω στόχους σημαντικό ρόλο παίζουν οι «καθαρές τεχνολογίες» οι οποίες περιορίζουν τις ανάγκες για νέους περιβαλλοντικούς πόρους μέσω της μεγαλύτερης διάρκειας ζωής των προϊόντων, της ανακύκλωσης, του περιορισμού των αποβλήτων κ.α. (ο.π.: 460). Για τα παραπάνω είναι απαραίτητη μία ενεργή βιομηχανική πολιτική, η οποία επαναπροσδιορίζει την έρευνά της προς τομείς που είναι σημαντικοί για τη βιώσιμη ανάπτυξη και καθοδηγεί τις οικονομικές επιστήμες προς τον τομέα της «πράσινης λογιστικής». Επιπρόσθετα, επιταχύνει την εφαρμογή των αποτελεσμάτων της έρευνας ώστε να δημιουργηθούν εμπορεύσιμες καινοτομίες με κίνητρα για την περαιτέρω χρηματοδότηση των προϊόντων και την επένδυση σε νέες μεθόδους παραγωγής και οργάνωσης της εργασίας (ο.π.: 462).

Δύο άλλοι βασικοί αναπτυξιακοί άξονες της Λευκής Βίβλου είναι τα **πληροφοριακά δίκτυα** και τα **διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών** και ενέργειας τα οποία, από την σκοπιά των περιφερειών προωθούν την ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου και την αποκεντρωμένη τοπική ανάπτυξη. Όσον αφορά τον πρώτο

αναπτυξιακό άξονα των (πληροφοριακών δικτύων), οι αλλαγές που έχουν επέλθει με την ύπαρξη των νέων τεχνολογιών, τόσο στον τρόπο παραγωγής όσο και στις καταναλωτικές συνήθειες, συχνά επηρεάζουν αρνητικά την απασχόληση καθώς είναι δυνατό να μεταφέρουν ορισμένες δραστηριότητες προς χώρες με φτηνό εργατικό δυναμικό. Είναι απαραίτητη λοιπόν η προώθηση αυτών των τεχνολογιών οι οποίες διασφαλίζουν μεγάλο αριθμό θέσεων εργασίας ή ακόμα δημιουργούν νέες. (ο.π.: 463) Το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει πέντε σημαντικούς άξονες προώθησης: α) διάδοση της εκμετάλλευσης των τεχνολογιών πληροφορίας, β) εφοδιασμό της Ευρώπης με βασικές διευρωπαϊκές υπηρεσίες, γ) συνέχιση της θέσπισης κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου, δ) ενίσχυση της κατάρτισης στις νέες τεχνολογίες, ε) βελτίωση των τεχνολογικών και βιομηχανικών επιδόσεων (ο.π.: 463-4).

Ο δεύτερος αναπτυξιακός άξονας (των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας) βασίζεται στη λογική ότι με την κινητοποίηση των πόρων διατηρείται ο διεθνής ανταγωνισμός και παράλληλα βελτιώνεται το βιοτικό επίπεδο των κατοίκων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομής θα βοηθήσουν στη δημιουργία ασφαλέστερης και φθηνότερης κυκλοφορίας, την ισόρροπη χωροταξική οργάνωση και τη γεφύρωση με την Ανατολική Ευρώπη και θα κινητοποιήσουν τις βιομηχανίες στα έργα αυτά ώστε να αναπτύξουν νέα φιλικά προς το περιβάλλον και πιο εξελιγμένα προϊόντα (ο.π.: 465).

5.3 Κοινοτικές πρωτοβουλίες και οι καινοτόμες ενέργειες (1994-1999)

Οι **κοινοτικές πρωτοβουλίες** είναι διεθνικά και κυρίως τομεακά προγράμματα τα οποία προτείνει η Επιτροπή στα κράτη-μέλη, ώστε να υποστηρίξει ενέργειες που συμβάλλουν στην επίλυση προβλημάτων με ιδιαίτερες επιπτώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η λογική των κοινοτικών πρωτοβουλιών κινείται στην κατεύθυνση της επίλυσης των προβλημάτων μέσω μιας συντονισμένης δράσης από την πλευρά των κρατών-μελών, ενώ για την κατάρτιση και υλοποίησή τους απαιτείται η ενεργή συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών και των συλλογικών φορέων δράσης. Κύρια γνωρίσματα των κοινοτικών πρωτοβουλιών είναι η υποστήριξη της διασυννοριακής και διακρατικής συνεργασίας, η «εκ των κάτω»

προσέγγιση και η διαφάνεια που προσδίδουν στην κοινοτική δράση. Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες που εγκρίθηκαν για την περίοδο 1994-1999 είναι συνοπτικά οι παρακάτω (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2002:94-95):

1. Η **INTERREG II** ασχολείται κυρίως με την ανάπτυξη της διασυνοριακής συνεργασίας και την ενίσχυση των παραμεθόριων περιοχών.
2. Η **LEADER II** υποστηρίζει τα σχέδια των τοπικών φορέων για την αγροτική ανάπτυξη.
3. Η **REGIS II** αφορά την ενσωμάτωση των ιδιαίτερα απομακρυσμένων περιοχών.
4. Η **EMPLOYMENT/ ADAPT** αποσκοπεί στην προσαρμογή των εργαζόμενων στις βιομηχανικές αλλαγές, στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων με την κατάρτιση, στην πρόληψη της ανεργίας με τη βελτίωση των προσόντων και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.
5. Η **RECHAR II** αποσκοπεί στην ανασυγκρότηση των περιοχών που έχουν πληγεί από την παρακμή της βιομηχανίας του άνθρακα.
6. Η **RESIDER II** στοχεύει την οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση περιοχών που έχουν πληγεί από την παρακμή της σιδηρουργίας.
7. Η **KONVER** στηρίζει τις περιοχές που έχουν πληγεί από την παρακμή στρατιωτικών εγκαταστάσεων και βιομηχανιών.
8. Η **RETEX**, στηρίζει κυρίως την οικονομική διαφοροποίηση και ανεξαρτητοποίηση των περιοχών που ασχολούνται με την κλωστοϋφαντουργία και την ένδυση.
9. Η **SMEs** έχει ως στόχο να βοηθήσει τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις να γίνουν πιο ανταγωνιστικές σε διεθνές επίπεδο.
10. Η **URBAN** στοχεύει στην αναζήτηση λύσεων για το ζήτημα της κρίσης των πολυάριθμων αστικών συνοικιών.
11. Η **PESCA** επιδιώκει να βοηθήσει τον τομέα της αλιείας αντιμετωπίζοντας τις κοινωνικές συνέπειες της κρίσης του τομέα αυτού.
12. Τέλος, η πρωτοβουλία **PEACE** αποτελεί μία ειρηνευτική πρωτοβουλία για την υποβοήθηση των περιοχών της Βόρειας Ιρλανδίας.

Οι **καινοτόμες ενέργειες** αποτελούν εξαίρεση στο σχήμα διαχείρισης των Διαρθρωτικών Ταμείων, καθώς εισάγονται με πρωτοβουλία της Επιτροπής (και όχι

των κρατών-μελών) και στοχεύουν στο να αποτελέσουν αφετηρία νέων πολιτικών σε ευρωπαϊκή κλίμακα (Ανδρικοπούλου 2000: 356-8). Επιγραμματικά οι καινοτόμες ενέργειες για την περίοδο 1994-1999 αφορούσαν οκτώ περιοχές δράσης:

- Νέες πηγές απασχόλησης
- Πολιτιστική κληρονομιά
- Προώθηση της τεχνολογικής καινοτομίας (RIS: Περιφερειακή Στρατηγική Καινοτομία- RTT: Περιφερειακή Μεταφορά Τεχνολογίας)
- Η κοινωνία των πληροφοριών (RISI 1: Στρατηγικές και Σχέδια Δράσης και RISI 2: Πολυπεριφερειακά πιλοτικά σχέδια)
- Περιφερειακά ή χωροταξικά σχέδια (TERRA)
- Αστική ανάπτυξη (URBAN)
- Εσωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία (RECITE II)
- Εξωτερική διαπεριφερειακή συνεργασία (ECOS- Ouverture II).

5.4 Ενδιάμεσα συμπεράσματα

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα τη δεκαετία του 1990 επηρεάστηκαν έντονα τόσο από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς όσο και από τους αυστηρούς δημοσιονομικούς όρους που επέβαλλε η οικονομική και νομισματική ένωση (ONE). Στα παραπάνω προστέθηκε η διεύρυνση της Κοινότητας με την ένταξη της Σουηδίας, της Αυστρίας και της Φιλανδίας, χώρες οι οποίες παρουσιάζουν εκ διαμέτρου αντίθετα κατά κεφαλήν εισοδήματα με τις τότε υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Τέλος, προβλήματα δημογραφικά, όπως η γήρανση του ευρωπαϊκού πληθυσμού και η εισροή μεταναστών, καθώς και ζητήματα που αφορούν το περιβάλλον, τις ενεργειακές πηγές και τις μεταφορές, αποτελούν στοιχεία που επιβαρύνουν την ανταγωνιστικότητα των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της Ευρώπης, ενώ πριμοδοτούν έναν περιορισμένο πυρήνα κεντρικών και κάποια κέντρα ανάπτυξης, με αποτέλεσμα να ενισχύονται τα φαινόμενα πόλωσης στον ευρωπαϊκό χώρο. (ο.π.: 487-8).

Τα ζητήματα που ανακύπτουν από τις περιφερειακές ανισότητες εξαιτίας της διεύρυνσης και της εμβάθυνσης της Κοινότητας, αποτελούν τη βάση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Ανισότητες που οφείλονται στην ένταξη λιγότερο

αναπτυγμένων χωρών ξεκίνησαν να αντιμετωπιστούν αρχικά με την ίδρυση του ΕΤΠΑ. Η οικονομική ολοκλήρωση προκαλεί προβλήματα στις λιγότερο ανταγωνιστικές οικονομίες. Η Κοινότητα κατανοεί τον κίνδυνο της αύξησης των ανισοτήτων για αυτό το λόγο ενσωμάτωσε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη του Maastricht την ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής πολιτικής και τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων. Πάντως, στα μέσα της δεκαετίας του 1990, η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική αντιμετώπιζε πολλαπλά διλήμματα, τα κυριότερα από τα οποία ήταν τα εξής: η ισορροπία μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, αφενός, και οικονομικής ολοκλήρωσης αφετέρου, η ανάληψη ευθύνης από την Κοινότητα για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, το μέγεθος και η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού προϋπολογισμού ως προς την υποστήριξη των αναπτυξιακών πολιτικών, η ισορροπία μεταξύ των κοινοτικών και των εθνικών στόχων των παρεμβάσεων και η προώθηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών από αποκεντρωμένες αρχές σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όλα τα παραπάνω αποτελούν τα βασικά διλήμματα της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής (ο.π.: 489-493).

5.5 Οι στόχοι προτεραιότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων την περίοδο 2000-2006.

Για την επταετία 2000-2006 οι στόχοι προτεραιότητας μειώνονται από πέντε σε τρεις, ενώ αλλάζει και το περιεχόμενό τους. Ο **Στόχος 1** ουσιαστικά παραμένει ο ίδιος και συμβάλλει στην προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών, οι οποίες έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατώτερο του 75%. Ο **Στόχος 2** προωθεί τη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες. Ο **Στόχος 3** ενοποιεί τους προηγούμενους Στόχους 3 και 4 και στηρίζει την προσαρμογή των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης, Καλύπτει όλη την Ευρώπη εκτός των περιοχών που καλύπτονται από το **Στόχο 1**.

Ο **Στόχος 1** εφαρμόζεται μέσω των ΚΠΣ και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Ε.Π.), ενώ οι **Στόχοι 3 και 4** εφαρμόζονται μέσω των Ενιαίων

Εγγράφων Προγραμματισμού (ΕΕΠ.). Στην επίτευξη των στόχων προτεραιότητας, εκτός από τα Διαρθρωτικά Ταμεία συμμετέχουν και άλλα χρηματοδοτικά όργανα, όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας. Το Ταμείο Συνοχής, στηρίζει τις τέσσερις χώρες συνοχής (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία) διατηρώντας τον προσανατολισμό του στους τομείς των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και του περιβάλλοντος, με χρηματοδοτήσεις που παρέχονται υπό την προϋπόθεση της τήρησης του «σύμφωνου σταθερότητας και ανάπτυξης» που προβλέπεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Ανδρικοπούλου 2000: 347-350).

5.6 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Καινοτόμες Ενέργειες και χρηματοδότηση των διαρθρωτικών δράσεων (2000-2006).

Σε αντίθεση με τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, την περίοδο 2000-2006 μειώθηκε δραστικά ο αριθμός των κοινοτικών πρωτοβουλιών από δεκατρείς στις εξής τέσσερις (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002:95)

- **INTERREG III:** Διασυνοριακή, διεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία για μια βιώσιμη και αρμονική ανάπτυξη του κοινοτικού χώρου.
- **URBAN II:** Οικονομική και κοινωνική αποκατάσταση των πόλεων, με στόχο την αειφόρο αστική ανάπτυξη.
- **LEADER+:** Αγροτική ανάπτυξη με πρωτοβουλίες τοπικών ομάδων δράσης.
- **EQUAL:** Διακρατική συνεργασία για την προώθηση μεθόδων καταπολέμησης διακρίσεων και ανισοτήτων στην αγορά εργασίας.

Επίσης, στη διάθεση των περιφερειών τέθηκε χρηματοδότηση της τάξεως των 400 εκατ. ευρώ από τα Διαρθρωτικά Ταμεία για την ανάπτυξη **Καινοτόμων Ενεργειών** κατά την περίοδο 2000-2006. Η πολιτική αυτή αφορά τις λιγότερο ανταγωνιστικές περιφέρειες και επιδιώκει να συμβάλει στη μείωση του «ελλείμματος καινοτομίας» που παρουσιάζουν. Οι τρεις προτεραιότητες της νέας γενιάς καινοτόμων ενεργειών έχουν ως εξής (ΕΕ 2001: 7):

- Περιφερειακή οικονομία στηριγμένη στη γνώση και την τεχνολογική καινοτομία.

- Η κοινωνία των πληροφοριών στην υπηρεσία της περιφερειακής ανάπτυξης, όπου επιδιώκεται η άρση της απομόνωσης των πλέον μειονεκτικών περιφερειών.
- Η περιφερειακή ταυτότητα και η αειφόρος ανάπτυξη, όπου ενθαρρύνεται η ανάπτυξη μιας αειφόρου και ανταγωνιστικής οικονομίας, έτσι ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα ζωής καθώς και το επαγγελματικό περιβάλλον των κατοίκων της Ένωσης.

Τέλος, όπως αναφέρεται ιδιαίτερα στην Agenda 2000, για τις δέκα (Κύπρος και εννέα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης) υπό ένταξη χώρες, προβλέπεται η αύξηση των προσπαθειών για τη στήριξη της ομαλής ένταξης τους μέσω μιας ενισχυμένης **προενταξιακής στρατηγικής**, με τη βοήθεια του προγράμματος PHARE, του διαρθρωτικού μέσου ISPA και του γεωργικού μέσου SAPARD. Αυτή η προενταξιακή στρατηγική έχει ως στόχο τη σταδιακή ενσωμάτωση του «κοινοτικού κεκτημένου» στις υποψήφιες χώρες (Ανδρικοπούλου 2000: 358).

Όσον αφορά στις βασικές αρχές της λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων κατά την περίοδο 2000-2006, διατηρούνται σχεδόν όπως διαμορφώθηκαν με τη μεταρρύθμιση του 1988. Οι πιο χαρακτηριστικές αλλαγές είναι κατά πρώτον η ενίσχυση της συγκέντρωσης σε λίγους στόχους και κατά δεύτερον η αναθεώρηση και η διεύρυνση της εταιρικής σχέσης, από την άποψη της μεγαλύτερης εκπροσώπησης, της ανακατανομής αρμοδιοτήτων και της μεγαλύτερης αποκέντρωσης (ο.π.: 364-6).

Συμπερασματικά, μπορεί να διαπιστωθεί ότι την περίοδο 2000-2006 η πολιτική συνοχής δεν ενισχύθηκε ιδιαίτερα ούτε και έγινε κάποια σημαντική αναθεώρηση εν όψει της προετοιμαζόμενης εμβάθυνσης και διεύρυνσης της Κοινότητας. Αντίθετα, έγιναν βήματα προς τα πίσω. Το Ταμείο Συνοχής διατηρήθηκε ως είχε και αποτέλεσε πρότυπο για το ISPA, ενώ περιορίστηκε και η κοινοτική διάσταση της πολιτικής συνοχής. Όσον αφορά στο ρόλο της Επιτροπής, αναθεωρήθηκε η εταιρική σχέση και απλουστεύτηκαν οι διαδικασίες προγραμματισμού, ενώ η αναφορά για αποκεντρωμένη διαχείριση, ενίσχυσε το ρόλο των εθνικών αρχών και έδωσε τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να έχουν τον πρώτο λόγο στον έλεγχο των παρεμβάσεων. Κατά την Ανδρικοπούλου η πολιτική βούληση για την προώθηση της συνοχής έλειπε, ενώ η πολιτική που διαμορφώθηκε ήταν «συγκρατημένη και χωρίς όραμα». Οι διαρθρωτικοί πόροι που είχαν αποφασιστεί ήταν ιδιαίτερα «επιφυλακτικοί», γεγονός που θα μπορούσε να έχει δυσμενείς επιπτώσεις

για τις περιφέρειες του Στόχου 1 και για τις υπό ένταξη χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, καθώς ειδικά για αυτές τις χώρες απαιτούνται, πολύ μεγαλύτερες προσπάθειες από μέρους τους για να ανταποκριθούν στα κριτήρια ένταξης, δεδομένου του πολύ χαμηλού επιπέδου ανάπτυξής τους.¹³

5.7 Η Agenda 2000

Το Μάρτιο του 1999, διαμορφώθηκε η Agenda 2000 της οποίας κύριος στόχος ήταν ο συσχετισμός της διεύρυνσης με την εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία για τη χρήση των κονδυλίων των διαρθρωτικών πολιτικών, το 50% του συνόλου των κονδυλίων αυτών ενίσχυε τα τότε ασθενέστερα κράτη-μέλη του στόχου 1, δηλαδή την Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιρλανδία. Για την περαιτέρω προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, οι αναγκαίοι πόροι έπρεπε να συνεχίσουν να κατευθύνονται προς τις φτωχότερες ευρωπαϊκές περιφέρειες και να μη χρησιμοποιηθούν σ' άλλες κατευθύνσεις, δηλαδή για τις νέες χώρες που ανέμεναν την ένταξή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ανέκυπτε λοιπόν το κρίσιμο ερώτημα, εάν είναι διατεθειμένοι οι ηγέτες των μεγάλων και πλούσιων χωρών της ΕΕ να λειτουργήσουν σ' αυτήν την κατεύθυνση ή μήπως προτιμούν να διοχετεύσουν τα κονδύλια της εμβάθυνσης για να υπηρετήσουν τους σκοπούς της διεύρυνσης. Η Ελλάδα αντιμετώπιζε τον κίνδυνο να στερηθεί πολύτιμων κοινοτικών πόρων σε μια περίοδο έντονων δημοσιονομικών πιέσεων εν όψει της ONE (Ρωμανιάς 1999).

Στο κείμενο της Agenda 2000 υπήρχαν αντιφάσεις σε σχέση με την προτεραιότητα των διαρθρωτικών πολιτικών και τους πόρους που διατίθεντο για την υλοποίησή τους. Ενώ τονίζεται η ανάγκη να εξακολουθήσει να δίδεται προτεραιότητα στην επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και αναγνωρίστηκε ότι η πολιτική αυτή στηρίζεται κυρίως στα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, στη συνέχεια κατά τρόπο αντιφατικό αναφέρεται ότι, λόγω των δημοσιονομικών εμποδίων, δεν είναι εφικτό να επιχειρηθεί υπέρβαση των πληρωμών για τις

¹³Όσον αφορά στο επίπεδο ανάπτυξης των χωρών της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης η ΕΕ δεν έλαβε υπόψη της τις προϋπάρχουσες δομές των κοινωνιών τους. Η δυσλειτουργία της αγοράς ως αποτέλεσμα της μεταβατικής φάσης, η επιλεκτική βοήθεια της ΕΕ και η αδυναμία απορρόφησης και εκμετάλλευσης της βοήθειας αυτής από τις χώρες αυτές είναι επίσης ανασταλτικοί παράγοντες των ρυθμών ανάπτυξής τους. Το ζήτημα του επιπέδου ανάπτυξης ίσως να βελτιωθεί, έστω και με μακροχρόνιο προγραμματισμό, μέσω δυνάμεων (ιθαγενών ή μη), που θα προωθούν αλλαγές.

διαρθρωτικές προσπάθειες πέραν του ανώτατου ορίου του 0,46% του ΑΕΠ, που ίσχυε από τη Σύνοδο του Συμβουλίου του Εδιμβούργου. Ουσιαστικά αυτό σήμαινε ότι οι πόροι που θα παρέχονταν για τις διαρθρωτικές πολιτικές ως ποσοστό του ΑΕΠ θα περιορίζονταν μέχρι και το 0,33% αντί του 0,46%. Το αποτέλεσμα ήταν η μείωση των χρηματοδοτήσεων προς τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, με κυρίως πληττόμενες τις ασθενέστερες χώρες δηλαδή και την Ελλάδα. Επιπρόσθετα, το κόστος της διεύρυνσης υπολογίστηκε στο κείμενο της Agenda 2000 σε 45 δις ECUs ενώ, στη συνέχεια διαπιστώθηκε ότι ανέρχεται τουλάχιστον σε 74 δις ECUs. Όμως, από κανένα σημείο του κειμένου δεν προέκυπτε από πού θα αντληθούν τα επί πλέον 30 περίπου δις ECUs. Αυτό άφηνε να υπονοείται ότι και πάλι το ποσόν αυτό θα αφαιρούνταν από τις διαρθρωτικές πολιτικές και, συνεπώς, από την ενίσχυση των ασθενέστερων χωρών δηλαδή και από την Ελλάδα. Η μοναδική χώρα που στο σύνολό της βρίσκεται κάτω από το καθεστώς χρηματοδότησης που αφορά το στόχο 1, είναι η Ελλάδα, κάτι που υποδηλώνει και τη σημασία της Κοινοτικής χρηματοδότησης για την περαιτέρω αναπτυξιακή πορεία της χώρας (Παπαβασιλείου 2000).¹⁴

¹⁴ Η Ισπανία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία βρίσκονταν επίσης στο σύνολό τους κάτω από το καθεστώς χρηματοδότησης του Στόχου 1, μέχρι τη μεταρρύθμιση του 1999. Οι αναπτυξιακές προσπάθειες αυτών των χωρών ήταν αποτελεσματικές, με αποτέλεσμα μετά την νέα αναθεώρηση να επιλεγούν ορισμένες μόνο από περιφέρειες τους ως ικανές για χρηματοδότηση από το Στόχο 1.

6 Η τελευταία προγραμματική περίοδος (2007-2013) και τα στάδια της περιφερειακής πολιτικής.

Η περίοδος που διανύουμε είναι η τέταρτη προγραμματική περίοδος (2007-2013). Ήδη τα κράτη-μέλη έχουν καταρτίσει προγράμματα τα οποία εφαρμόζονται με τη συνεργασία εθνικών και περιφερειακών αρχών. Παρακάτω παρουσιάζονται οι νέες διατάξεις που αφορούν το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής καθώς και οι τρεις βασικοί στόχοι: Σύγκλιση, Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση και Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία. Γίνεται επίσης αναφορά στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013, το οποίο αναφέρεται στον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013 και δημιουργήθηκε ώστε να εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή.

6.1 Γενικοί στόχοι και κανόνες διαμόρφωσης- υλοποίησης των προγραμμάτων

Για την περίοδο 2007-2013 τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν καταρτίσει ΕΣΠΑ καθώς και εθνικά (ΕΠ) και περιφερειακά «επιχειρησιακά προγράμματα» (ΠΕΠ)¹⁵. Η επιλογή των έργων πραγματοποιείται από τις εθνικές και περιφερειακές αρχές, που συνεργάζονται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη λήψη των αποφάσεων για τα μεγάλα έργα και για την εξασφάλιση του ελέγχου, της προβολής και των προτύπων αξιολόγησης.

¹⁵ <http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/services/leksiko/default.htm?l=16&ipage=2>

Τα ΠΕΠ αποτελούν «ολοκληρωμένες αυτοτελείς παρεμβάσεις που αντιστοιχούν στις περιφέρειες της κάθε χώρας. Μαζί με τα τομεακά ΕΠ συνθέτουν το ΚΠΣ. Τα ΠΕΠ είναι πολυτομεακά προγράμματα, καλύπτουν δηλαδή όλους τους τομείς της οικονομίας, και πολυταμειακά, δηλαδή συγχρηματοδοτούνται από τα τρία Ταμεία και το ΧΜΠΑ. Τα ΕΠ των κρατών-μελών καλύπτουν την περίοδο από την 1η Ιανουαρίου 2007 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2013. Ένα ΕΠ αφορά μόνο έναν από τους τρεις στόχους (εκτός από έκτακτες περιπτώσεις που ορίζονται στο άρθρο 32, παρ. 2) και μπορεί να χρηματοδοτείται μόνο από ένα Ταμείο (Κανονισμός (ΕΚ) 1083/2006, αρ. 29-31).

Στο πλαίσιο της περιόδου αυτής διατίθεται για την πολιτική συνοχής το 35,7% του συνολικού ευρωπαϊκού προϋπολογισμού το οποίο κατανέμεται ως εξής: 81,54% για τον στόχο *Σύγκλιση*, 15,95% για τον στόχο *Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση* (ΠΑΑ) και 2,52% για τον στόχο *Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία* (ΕΕΣ).¹⁶

Ο στόχος *Σύγκλιση* ευνοεί την ανάπτυξη συνθηκών και παραγόντων που οδηγούν σε πραγματική σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών. Στην ΕΕ27 ο στόχος αυτός αφορά 84 περιφέρειες, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου καθώς επίσης και άλλες 16 περιφέρειες των οποίων το ΑΕγχΠ υπερβαίνει, λόγω των στατιστικών αλλαγών, το σχετικό όριο που έφερε η διεύρυνση της ΕΕ.¹⁷ Ο στόχος *ΠΑΑ* προωθεί την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών καθώς και της απασχόλησης. Μέσω προγραμμάτων ανάπτυξης θα βοηθηθούν οι περιφέρειες στην προώθηση οικονομικών αλλαγών μέσω της καινοτομίας και της προαγωγής της κοινωνίας της γνώσης, της επιχειρηματικότητας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτίωσης της προσβασιμότητας στις περιφέρειες. Τέλος, ο στόχος *ΕΕΣ* στηρίζει τη δημιουργία θέσεων εργασίας, με την προσαρμογή του εργατικού δυναμικού και με τις επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους. Ο στόχος αυτός ενισχύει τη διασυνοριακή συνεργασία με την ανάπτυξη κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών, με τη διεθνική συνεργασία που αποσκοπεί στην επίτευξη ολοκληρωμένης εδαφικής ανάπτυξης.

6.2 Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Όπως αναφέρει στο προοίμιό του ο Καν. (ΕΚ) 1080/2006, στο αρ. 160 της συνθήκης για την ίδρυση της ΕΕ προβλέπεται ότι το ΕΤΠΑ συνεχίζει να «συμβάλλει στη μείωση του χάσματος μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών και του βαθμού κατά τον οποίο παρουσιάζουν καθυστέρηση οι πλέον μειονεκτούσες περιφέρειες, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών και αστικών περιοχών, των βιομηχανικών περιοχών που βρίσκονται σε παρακμή, των περιοχών με

¹⁶ Περιφερειακή πολιτική Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_el.htm

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_el.htm

γεωγραφικά ή φυσικά μειονεκτήματα, όπως νησιά, ορεινές περιοχές, αραιοκατοικημένες περιοχές και παραμεθόριες περιοχές». Την περίοδο 2007-2013, σε αντίθεση με την περίοδο 2000-2006, οι επιλέξιμες δαπάνες για χρηματοδοτική συνδρομή του ΕΤΠΑ καθορίζονται πλέον σε εθνικό και όχι σε κοινοτικό επίπεδο (αρ. 7), με εξαίρεση ορισμένες «μη επιλέξιμες» δαπάνες.¹⁸

Οι δράσεις που αφορούν την αστική ανάπτυξη ενσωματώνονται στα επιχειρησιακά προγράμματα με βάση την εμπειρία της πρωτοβουλίας URBAN (αρ. 8 έως 11). Η αντίστοιχη δράση του ΕΤΠΑ αποσκοπεί στην επίλυση των οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προβλημάτων των πόλεων. Όσον αφορά στην αειφόρο αστική ανάπτυξη το ΕΤΠΑ μπορεί να χρηματοδοτεί δράσεις που υπάγονται στο πεδίο παρέμβασης του ΕΚΤ (εντός του ορίου του 15 % των πιστώσεων τις οποίες χορηγεί η Κοινότητα σε κάθε άξονα προτεραιότητας ενός επιχειρησιακού προγράμματος). Ας σημειωθεί ότι προβλέπεται η μοναδική διάταξη που επιτρέπει τη χρηματοδότηση λειτουργικών δαπανών, δίνοντας αποζημίωση για δαπάνες που βαρύνουν τις άκρως απομακρυσμένες περιφέρειες λόγω της γεωγραφικής τους θέσης. Επίσης, κάτι ακόμα σημαντικό είναι ότι όσον αφορά το στόχο για διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία (αρ. 12 έως 21), το ΕΤΠΑ μπορεί να διαθέτει ποσοστό από 10 έως 20% του ποσού της συνδρομής του σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα για δράσεις «εκτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας». Ενισχύεται με αυτόν τον τρόπο η συνεργασία με τις τρίτες χώρες οι οποίες έχουν κοινά σύνορα με ένα κράτος μέλος της Ένωσης.

Η καινοτομία που εισάγεται σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο όσον αφορά την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, αφορά στον ορισμό ενός «πρώτου δικαιούχου» των πόρων των Ταμείων, ο οποίος είναι υπεύθυνος να τους μεταφέρει στη συνέχεια στους άλλους δικαιούχους. Διευκολύνεται κατ' αυτόν τον τρόπο η κοινή δημοσιονομική διαχείριση όταν εμπλέκονται περισσότερες περιφέρειες ή κράτη-μέλη.

¹⁸ Η πολιτική συνοχής 2007-2013, Παρατηρήσεις και επίσημα κείμενα, σελ.96, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_el.pdf

6.3 Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Το ΕΚΤ συμβάλλει στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Ένωσης, βελτιώνοντας την απασχόληση και τις δυνατότητες απασχόλησης. Ενισχύεται δηλαδή η σύνδεσή του με τη στρατηγική της Λισαβόνας (ο.π.: 110). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον Καν. (ΕΚ)1081/2006, χρηματοδοτεί τις δράσεις των κρατών μελών για τη βελτίωση της ικανότητας προσαρμογής των εργαζομένων και των επιχειρήσεων, για τη βελτίωση της πρόσβασης στην απασχόληση και την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης των ατόμων που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Στο χάρτη 1 φαίνονται οι επιλέξιμες περιφέρειες του στόχου *Σύγκλιση* που χρηματοδοτούνται τόσο από το ΕΤΠΑ όσο και από το ΕΚΤ, ενώ στο χάρτη 2 φαίνονται οι επιλέξιμες περιφέρειες του στόχου της *ΠΑΑ*.

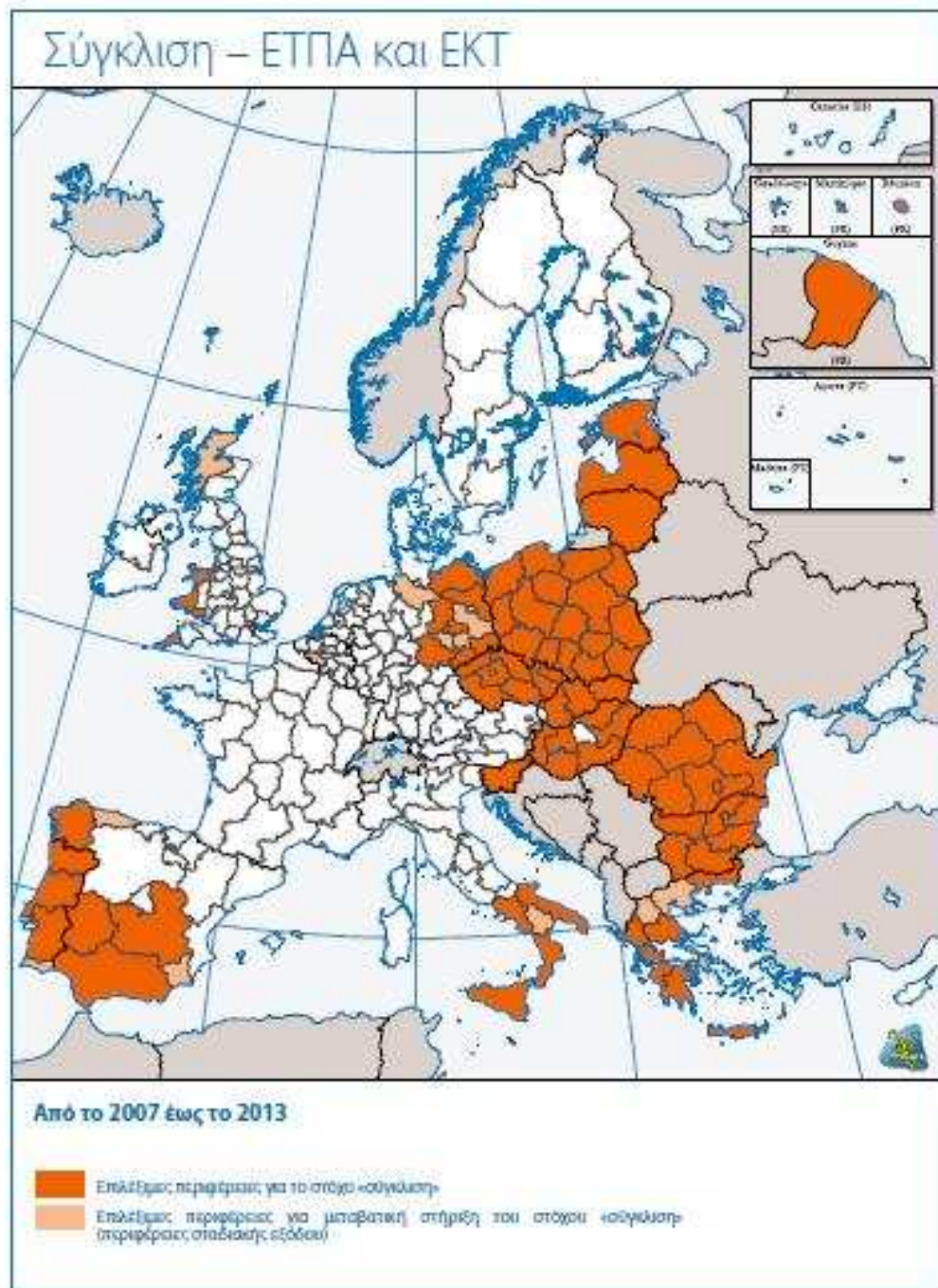
Σύμφωνα με το αρ.3 του Καν. 1081/2006, το ΕΚΤ θα δραστηριοποιηθεί στις προτεραιότητες που αφορούν τους στόχους *Σύγκλιση* και *ΠΑΑ*. Οι παρακάτω διατάξεις παρουσιάζουν τις ειδικές αλλαγές που αφορούν το ΕΚΤ:

- **Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης.** Καινοτομία εδώ είναι η προτεραιότητα που δίνεται στις περιφέρειες της σύγκλισης για να ενισχύσουν την ικανότητα και την αποτελεσματικότητα των δημόσιων διοικήσεων και των υπηρεσιών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Στόχος είναι η μεταρρύθμιση, η βελτίωση της νομοθετικής διαδικασίας και η σωστή διακυβέρνηση, ιδίως στους τομείς που συνδέονται με την απασχόληση, την παιδεία, το περιβάλλον και τη δικαιοσύνη.

- **Έμφαση στις καινοτόμες δράσεις και τη διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία.** Σε αυτήν την προτεραιότητα εντάσσεται και η κοινοτική πρωτοβουλία EQUAL και τα κράτη-μέλη υποχρεώνονται να δώσουν έμφαση στην καινοτομία και τις δράσεις διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Για την ενίσχυση του στόχου αυτού, είναι δυνατό να αυξηθεί κατά 10% το ποσοστό συγχρηματοδότησης που παρέχεται στα κράτη-μέλη.

- **Η στήριξη των κοινωνικών εταίρων.** Βασικά χαρακτηριστικά του νέου κανονισμού του ΕΚΤ είναι η χρηστή διακυβέρνηση και η εταιρική σχέση που ενθαρρύνονται με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων τη διάθεση πόρων από το ΕΚΤ για τη δημιουργία ικανοτήτων, η οποία περιλαμβάνει, την εκπαίδευση, τα μέτρα δικτύωσης, την ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου, καθώς και για τις δραστηριότητες

των επιχειρήσεων, από κοινού με τους κοινωνικούς εταίρους. Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται και με μη κυβερνητικούς φορείς και οργανώσεις (ΜΚΟ) στο κατάλληλο εδαφικό επίπεδο.



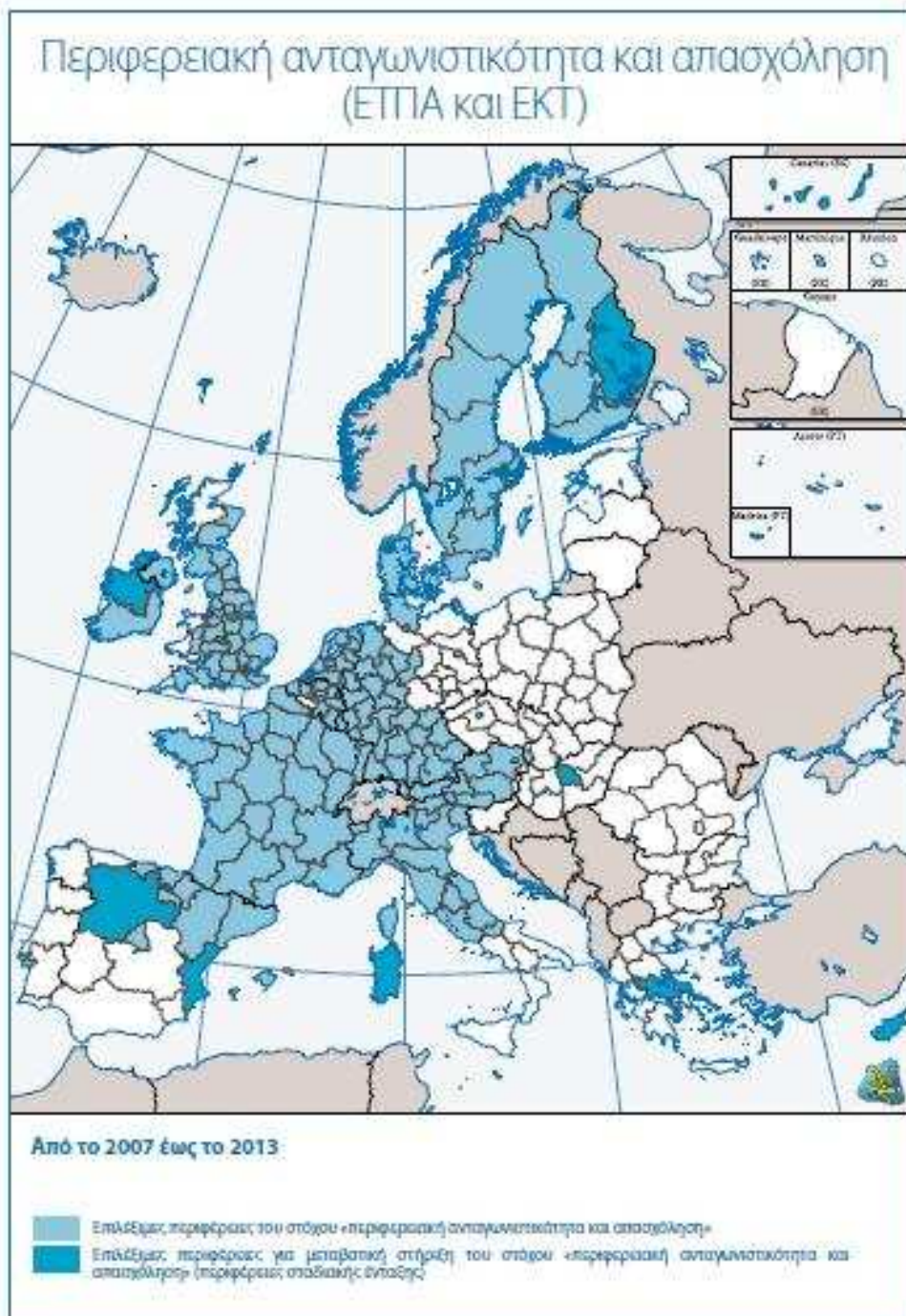
(χάρτης 1, πηγή: ΕΕ 2007:15)

Περιφέρειες επιλέξιμες για το στόχο Σύγκλιση:

Βουλγαρία, Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία
Σλοβενία: όλη η επικράτεια. **Τσεχική Δημοκρατία:** Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko.
Γερμανία: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen. **Ελλάδα:** Ανατολική Μακεδονία, Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη.
Ισπανία: Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía. **Γαλλία:** Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion. **Ιταλία:** Campania, Puglia, Calabria, Sicilia.
Ουγγαρία: Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld. **Πορτογαλία:** Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores. **Σλοβακία:** Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko. **Ηνωμένο Βασίλειο:** Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys

Περιφέρειες επιλέξιμες για το μεταβατικό καθεστώς του στόχου Σύγκλιση (περιφέρειες σταδιακής εξόδου):

• **Βέλγιο:** Province du Hainaut. **Γερμανία:** Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle. **Ελλάδα:** Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Αττική. **Ισπανία:** Principado de Asturias, Región de Murcia, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla. **Ιταλία:** Basilicata. **Αυστρία:** Burgenland. **Πορτογαλία:** Algarve. **Ηνωμένο Βασίλειο:** Highlands and Islands



(χάρτης 2, πηγή: ΕΕ 2007:19)

6.4 Το Ταμείο Συνοχής

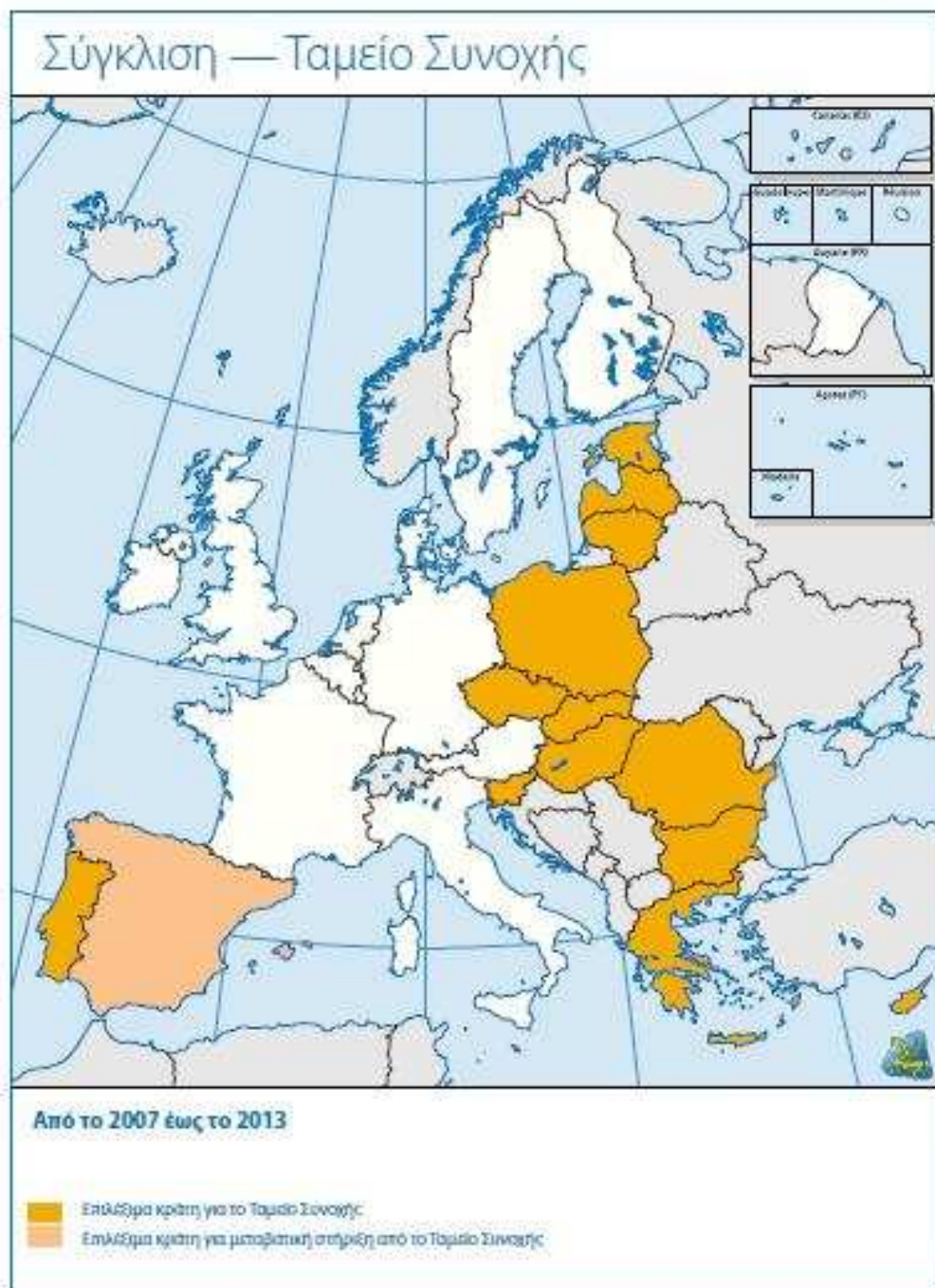
Το Ταμείο Συνοχής έχει προϋπολογισμό 70 δισ. EUR και αποσκοπεί στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, ιδίως στους τομείς των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και της προστασίας του περιβάλλοντος (ο.π. 120). Οι πόροι του

αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνόλου των πιστώσεων που χορηγούνται στα νέα κράτη-μέλη (έναντι 12 % στο παρελθόν), ενώ το 34,4 % του πληθυσμού των 27 κρατών μελών που κατοικούν σε περιφέρειες ενισχύονται από το Ταμείο Συνοχής.

Βασική καινοτομία αποτελεί ότι το Ταμείο Συνοχής ενεργεί πλέον μόνο για στόχους που αφορούν την πολιτική για τη συνοχή και εξομοιώνεται με το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ. Με εξαίρεση τα «μεγάλα έργα», όπως αυτά ορίζονται από τον γενικό κανονισμό, η Επιτροπή δεν οφείλει να εγκρίνει κάθε έργο του Ταμείου Συνοχής, γεγονός που συμβάλλει στη μείωση της γραφειοκρατίας και την ανάληψη μεγαλύτερων ευθυνών από τα κράτη-μέλη. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Καν. (ΕΚ) 1084/2006 το Ταμείο συνεχίζει να προωθεί τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών και προστασίας του περιβάλλοντος, αναλαμβάνοντας και νέες προτεραιότητες, όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κ.λπ.

Μία ακόμα καινοτομία σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (αρ. 3) είναι ότι ορισμένες δαπάνες δεν είναι επιλέξιμες για συνεισφορά του Ταμείου Συνοχής (τόκοι επί χρεών, αγορά γης για ποσό που υπερβαίνει το 10% της συνολικής επιλέξιμης δαπάνης της σχετικής δράσης για στέγαση, παροπλισμό πυρηνικών σταθμών και ανακτήσιμο φόρο προστιθέμενης αξίας).

Ουσιαστικά, το Ταμείο Συνοχής είναι το μόνο Ταμείο που υπόκειται σε όρους μακροοικονομικού χαρακτήρα (αρ. 4), οι οποίοι ίσχυαν ήδη από την περίοδο 2000-2006. Σημαντικό στοιχείο είναι ότι εάν ένα δικαιούχο κράτος παρουσιάζει υπερβολικό δημόσιο έλλειμμα και δεν λάβει τα απαραίτητα μέτρα, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να αποφασίσει να αναστείλει ολοκληρωτικά ή εν μέρει την ανάληψη υποχρεώσεων από το Ταμείο. Η διαφορά σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού έγκειται στο ότι η ανάληψη υποχρεώσεων από την Επιτροπή πραγματοποιείται στο επίπεδο ενός ολόκληρου προγράμματος και όχι στο επίπεδο των έργων, αν και η αναστολή των πιστώσεων έχει σοβαρότερες επιπτώσεις. Στην επόμενη σελίδα, ο χάρτης 3, δείχνει τις επιλέξιμες χώρες για το Ταμείο Συνοχής.



(χάρτης 3, πηγή: ΕΕ 2007, σελ.17)

Επιλέξιμα κράτη για χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής:

Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ελλάδα, Κύπρος, Λετονία
Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σλοβακία

Επιλέξιμο κράτος για το καθεστώς μεταβατικής στήριξης από το Ταμείο Συνοχής: Ισπανία.

6.5 Εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς και επιχειρησιακά προγράμματα

Το 2007 εφαρμόζεται η νέα γενιά των προγραμμάτων για την πολιτική συνοχής. Σύμφωνα με τη *Γενική Έκθεση επί της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2007*, τα προγράμματα αυτά, που βρίσκονται στο επίκεντρο της στρατηγικής της Λισαβόνας, χρηματοδοτούνται με κονδύλιο ύψους 347,4 δισ. Ευρώ (Ε.Ε, 2007α: 105). Σκοπός των προγραμμάτων, με βάση με την ανανεωμένη στρατηγική της Λισαβόνας, είναι η προώθηση των επενδύσεων που τονώνουν την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, η ενθάρρυνση της ανάπτυξης της οικονομίας που βασίζεται στη γνώση μέσα από την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας, των νέων τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας, των ανθρώπινων πόρων και του επιχειρηματικού πνεύματος, καθώς και η ώθηση περισσότερων ατόμων στη δημιουργία επιχειρήσεων.

Ας σημειωθεί, ότι το ΕΣΠΑ είναι ένα νέου τύπου μέσο συστήματος προγραμματισμού. Δεν είναι ένα μέσο διαχείρισης, όπως ήταν το ΚΠΣ. Καθορίζει κυρίως τις πολιτικές προτεραιότητες, προτείνοντας τα βασικά στοιχεία υλοποίησης, σε συνέπεια με τις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή (Καν. (ΕΚ) 1083/2006, αρ. 25-28). Το ΕΣΠΑ εφαρμόζεται στο στόχο *Σύγκλιση* και στο στόχο *ΠΑΑ*.¹⁹ Μπορεί επίσης, εάν το αποφασίσει ένα κράτος μέλος, να εφαρμοστεί και στο στόχο της *ΕΕΣ*. Η Επιτροπή ενέκρινε τα εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς, τα οποία κατήρτισαν τα είκοσι επτά κράτη-μέλη λαμβάνοντας υπόψη τις κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές για την περίοδο 2007–2013. Στις 31 Δεκεμβρίου εγκρίθηκαν επίσημα από την Επιτροπή 302 επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής), δηλαδή το 96% των προβλεπόμενων για την περίοδο 2007–2013 προγραμμάτων.

¹⁹ Για περαιτέρω ανάλυση των ΕΣΠΑ και των ΕΠ στα κράτη-μέλη βλ.: John Bachtler, Carlos Mendez, «Renewing Cohesion Policy: Recent Progress and Long-Term Challenges», European Policies Research Centre, EPRC Paper No 07/3, October 2007, σελ. 1-15

6.6 Η πολιτική συνοχής στο επίκεντρο της διαδικασίας της Λισαβόνας

Με τη μεταρρύθμιση που πρότεινε η Επιτροπή το 2004, την οποία επικύρωσαν το Κοινοβούλιο και τα κράτη-μέλη το 2006, η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής αποτελεί μία από τις βασικές κοινοτικές πολιτικές για την εφαρμογή του προγράμματος της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση (ΕΕ, 2007δ: 3). Παράλληλα με τη διατήρηση των παραδοσιακών αρχών της πολιτικής συνοχής, η μεταρρύθμιση εισήγαγε ορισμένα νέα στοιχεία λόγω της ανάγκης να εστιαστούν περισσότερο οι περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι στην προώθηση κυρίως της βιώσιμης ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης.

Για την περίοδο 2007-2013, ο συνολικός προϋπολογισμός για την ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής ανέρχεται σε 347 δισ. EUR. Στο ποσό αυτό θα προστεθεί η εθνική δημόσια και ιδιωτική συγχρηματοδότηση ύψους περίπου 160 δισ. EUR. Με άλλα λόγια, με τη βοήθεια των εθνικών δημόσιων και ιδιωτικών πόρων, τα προγράμματα πολιτικής συνοχής θα κινητοποιούν ετησίως πάνω από 70 δισ. EUR μεταξύ 2007 και 2013. Στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ27 που υπάγονται στο στόχο *Σύγκλιση*, στις οποίες θα χορηγηθεί πάνω από το 80% των πόρων της πολιτικής συνοχής, το 65% των κονδυλίων θα επενδυθούν σε στόχους σχετικούς με τη στρατηγική της Λισαβόνας. Αυτό αντιπροσωπεύει αύξηση 11 ποσοστιαίων μονάδων σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Οι περιφέρειες με προγράμματα τα οποία εμπίπτουν στο στόχο *ΠΑΑ*, στις οποίες χορηγείται το 16% των πόρων της πολιτικής συνοχής, προτίθενται να συνεχίσουν να επενδύουν το 82% αυτών των πόρων για την περίοδο 2007-2013, στις προτεραιότητες της στρατηγικής της Λισαβόνας.

Η υλοποίηση της στρατηγικής της Λισαβόνας εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα των δημόσιων διοικήσεων και υπηρεσιών. Περί τα 3,6 δισ. ευρώ θα χρησιμοποιηθούν για να βοηθήσουν τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων διοικήσεων και υπηρεσιών, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ώστε να καταρτίζουν και να εφαρμόζουν αποτελεσματικές πολιτικές και προγράμματα. Οι δράσεις θα περιλαμβάνουν τη βελτίωση της ποιότητας και την επιβολή της νομοθεσίας, την κατάρτιση εκτιμήσεων των επιπτώσεων και τη δημιουργία ποιοτικών υπηρεσιών στις οποίες θα έχουν πρόσβαση οι πολίτες και οι επιχειρήσεις.

Εκτός από τη βελτίωση της νομοθεσίας, οι παρεμβάσεις θα αντιμετωπίσουν επίσης την ανάγκη να απλουστευθούν οι διοικητικές διαδικασίες και να αυξηθούν οι ικανότητες των υπαλλήλων. Παραδείγματος χάριν, οι παρεμβάσεις της πολιτικής συνοχής θα βοηθήσουν την Ελλάδα να ανταποκριθεί στις συστάσεις που της γίνονται για να εκσυγχρονίσει τη δημόσια διοίκησή της και να ενισχύσει τις ικανότητές της στους τομείς της ρύθμισης, του ελέγχου και της εφαρμογής. Ομοίως, η Βουλγαρία και η Ρουμανία κατάρτισαν ειδικά προγράμματα για να στηρίξουν την ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητάς τους, εφόσον αυτό θεωρείται προϋπόθεση για την ουσιαστική εφαρμογή όλων των άλλων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (ο.π.: 12) Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει κατά πρώτο λόγο να λειτουργήσει σωστά ο διοικητικός μηχανισμός των χωρών αυτών ή έστω να προωθηθεί η ενίσχυσή του, για να μπορέσουν αυτές οι χώρες να προχωρήσουν στις υπόλοιπες διαρθρωτικές αλλαγές που χρειάζεται.

Η μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής συνέβαλε στη μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους τοπικούς και περιφερειακούς εταίρους. Με τη συγκέντρωση των γνώσεων, της εμπειρογνωμοσύνης και των πόρων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και με τη χάραξη ενοποιημένων και προσαρμοσμένων τοπικών και περιφερειακών στρατηγικών, η πολιτική συνοχής μπορεί να επιδιώξει καλύτερα τις επενδύσεις που έχουν τα μεγαλύτερα δυνατά αποτελέσματα στην ανάπτυξη και στην απασχόληση.

Αναφερόμενη στο πλαίσιο της επόμενης γενεάς προγραμμάτων πολιτικής συνοχής σε σχέση με τη στρατηγική της Λισαβόνας, η Επιτροπή πρότεινε μια πιο στρατηγική προσέγγιση, ώστε να εξασφαλισθεί ότι το περιεχόμενο της θα επικεντρώνεται σταθερά στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Η Επιτροπή ανέφερε ότι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές θα καταρτιστούν σε κοινοτικό επίπεδο με απόφαση του Συμβουλίου, με τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ώστε να δημιουργηθεί σε κάθε κράτος μέλος ένα πλαίσιο που θα αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε εταιρική σχέση και λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές εθνικές και περιφερειακές ανάγκες και συνθήκες. Σκοπός του ΕΣΠΑ είναι ο καθορισμός σαφών προτεραιοτήτων για κάθε κράτος μέλος και περιφέρεια, υποστηρίζοντας τις συνέργιες μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της στρατηγικής της Λισαβόνας και αυξάνοντας τη συνοχή μεταξύ των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών και της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση.

Η συνοχή με άλλες κοινοτικές πολιτικές και προτεραιότητες θα ενισχυθεί σε τομείς όπως, μεταξύ άλλων, ο ανταγωνισμός, η έρευνα (ΕΕ 2005β), το περιβάλλον, οι

μεταφορές και η ενεργειακή πολιτική, συμπεριλαμβανομένης της αντιμετώπισης προβλημάτων αναδιάρθρωσης τα οποία είναι συνυφασμένα, παραδείγματος χάρη, με την απελευθέρωση του εμπορίου.²⁰ Μια όμοια προσέγγιση στο στρατηγικό σχεδιασμό προτείνεται για τη μελλοντική πολιτική αγροτικής ανάπτυξης. Οι δράσεις αγροτικής ανάπτυξης θα έχουν σκοπό να συμβάλουν στο πρόγραμμα δράσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση στο πλαίσιο της ανανεωμένης στρατηγικής της Λισαβόνας, στην αειφόρο διαχείριση της γης και στην άνοδο της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές.

6.7 Ο προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής για την περίοδο 2007-2013

Ο προϋπολογισμός για την πολιτική συνοχής για την περίοδο 2007-2013 θα ανέλθει σε 308 δισ. EUR περίπου δηλαδή σε ποσοστό 0,37% του ΑΕγχΠ της ΕΕ27. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε μείωση κατά 10% περίπου συγκριτικά με την πρόταση της Επιτροπής η μείωση αυτή επιμερίζεται κυρίως στο στόχο *ΕΕΣ* κατά 50% και στο στόχο *ΠΑΑ* (εκτός του μεταβατικού καθεστώτος της «σταδιακής εισόδου») κατά 20% αντίστοιχα. Τα νέα κράτη-μέλη θα λάβουν το 51,3% των συνολικών πόρων για την πολιτική συνοχής. Σε ετήσιους μέσους όρους αντιστοιχεί, σε απόλυτες τιμές, σε μια αύξηση 165% περίπου των διαθέσιμων χρηματοοικονομικών πόρων σε σύγκριση με την περίοδο 2004-2006. Όσον αφορά τη μέγιστη μεταφορά στους εθνικούς προϋπολογισμούς, ο μέσος όρος μεταφορών για τα νέα κράτη-μέλη αντιπροσωπεύει 3,5% περίπου του ΑΕγχΠ τους συγκριτικά με το 3,8% που ήταν στην πρόταση της Επιτροπής.

Το 2006, η Επιτροπή ανέπτυξε νέα μέσα για να βοηθήσει τα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες να βελτιώσουν την ποιότητα των σχεδίων ενώ αντίστοιχα, για τα νέα

²⁰ Απόφαση του Συμβουλίου της 6ης Οκτωβρίου 2006 για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή (2006/702/ΕΚ). Σύμφωνα με τις ενοποιημένες κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη και την απασχόληση του ανανεωμένου θεματολογίου της Λισαβόνας, τα προγράμματα που υποστηρίζονται από την πολιτική συνοχής θα πρέπει να επιδιώκουν τη διάθεση πόρων για τις ακόλουθες τρεις προτεραιότητες: Α) βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών μελών, των περιφερειών και των πόλεων μέσω της βελτίωσης της προσβασιμότητας, της εξασφάλισης επαρκών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και της διατήρησης του περιβάλλοντος, Β) ενθάρρυνση της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης μέσω των δυνατοτήτων έρευνας και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών Γ) δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας με την προσέλκυση περισσότερων ανθρώπων στην αγορά εργασίας ή την επιχειρηματική δραστηριότητα, τη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και την αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

προγράμματα, έχουν αναπτυχθεί ειδικές πρωτοβουλίες για την προώθηση της χρηματοοικονομικής τεχνικής για τις νεοσύστατες και τις μικρές επιχειρήσεις, συνδυάζοντας την τεχνική βοήθεια και τις επιδοτήσεις με άλλα μέσα όπως δάνεια, συμμετοχικά κεφάλαια, επιχειρηματικά κεφάλαια ή εγγυήσεις (ΕΕ, 2006: 11).

Η «Κοινή βοήθεια για τη στήριξη σχεδίων στις ευρωπαϊκές περιφέρειες»²¹ είναι μια νέα εταιρική σχέση τεχνικής βοήθειας μεταξύ της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης. Κύριος στόχος του προγράμματος είναι να βοηθήσει τα κράτη-μέλη στο πολύπλευρο έργο τους που αφορά την προετοιμασία ποιοτικών σχεδίων ώστε να μπορέσουν να εγκριθούν ταχύτερα από τις υπηρεσίες της Επιτροπής για υποστήριξη από την ΕΕ. Η βοήθεια αυτή θα περιλαμβάνει υποστήριξη για την ανάπτυξη σχεδίων βάσει ρυθμίσεων ώριμων συμπράξεων δημόσιου - ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).

Σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ) ξεκίνησε μια νέα πρωτοβουλία με σκοπό τη βελτίωση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση της ανάπτυξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Οι εργασίες στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας «JEREMIE»²² άρχισαν το 2006 με την αξιολόγηση των κενών που εντοπίζονται στην παροχή προϊόντων χρηματοοικονομικής τεχνικής στα κράτη-μέλη και στις περιφέρειες (όπως είναι τα επιχειρηματικά κεφάλαια, τα δάνεια και οι εγγυήσεις).

Η «Κοινή ευρωπαϊκή υποστήριξη για βιώσιμες επενδύσεις στις αστικές περιοχές»²³ ξεκίνησε ως ένα πλαίσιο για τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής της ΕΤΕπ, της ΤΑΣΕ (Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης) και άλλων διεθνών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων όσον αφορά τη χρηματοοικονομική τεχνική για την αειφόρο ανάπτυξη των αστικών περιοχών. Στόχος της είναι να προσφέρει στις αρχές μια έτοιμη λύση για το πολύπλευρο έργο τους όσον αφορά τη χρηματοδότηση σχεδίων για την ανανέωση και την ανάπτυξη αστικών περιοχών με τη χρήση ανανεώσιμων κεφαλαίων (ΕΕ, 2006: 11).

Κύριος στόχος της πολιτικής για τη συνοχή παραμένει η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών και των περιφερειών μέσω της συγκέντρωσης των πόρων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Την περίοδο 2007-2013 το 85% των πόρων θα συγκεντρωθεί στις φτωχότερες περιφέρειες και χώρες: (για να υπάρξει

²¹ JASPERS - Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions

²² JEREMIE, Κοινοί ευρωπαϊκοί πόροι για τις μικρές επιχειρήσεις και τις μεσαίες επιχειρήσεις

²³ JESSICA, Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

σύγκριση αναφέρεται ότι το 1989 στις περιφέρειες με τα χαμηλότερα εισοδήματα διατέθηκε το 56% των πόρων). Τα νέα Κράτη-μέλη, που αντιπροσωπεύουν περίπου το 21% του πληθυσμού της ΕΕ των 27, θα λάβουν ποσοστό που υπερβαίνει το 52% του συνόλου. Ωστόσο, σύμφωνα με τη νέα ατζέντα για την ανάπτυξη και την απασχόληση, και στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, η πολιτική συνοχής δίνει αυξανόμενη έμφαση στη βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης των περιφερειών στο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομίας. Ως εκ τούτου, οι πόροι επικεντρώνονται σε όλες τις περιφέρειες που πρέπει να προβούν σε διαρθρωτικές προσαρμογές, καθώς και στην πραγματοποίηση επενδύσεων που δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην συγκέντρωση των δραστηριοτήτων γύρω από την έρευνα, την καινοτομία και την ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφορίας και των επιχειρήσεων.

Το αποτέλεσμα αυτών των στόχων είναι ότι, την περίοδο 2007-2013, η πολιτική συνοχής θα ακολουθεί παντού τις ίδιες κατευθύνσεις ανάπτυξης και απασχόλησης, αλλά η ένταση της υποστήριξης που θα παρέχεται από την Ένωση θα αντανάκλα τις ανάγκες και τους διαθέσιμους πόρους των Κρατών Μελών και των περιφερειών. Η έκβαση των διαπραγματεύσεων σχετικά με τις δημοσιονομικές προοπτικές για την περίοδο 2007-2013, που είχε ως αποτέλεσμα τη διάθεση σημαντικών πόρων στην πολιτική για τη συνοχή (35% του συνολικού προϋπολογισμού της ΕΕ), υποδηλώνει ότι υπάρχει υψηλός βαθμός πολιτικής συναίνεσης ως προς αυτό το σύστημα υλοποίησης των κοινοτικών προτεραιοτήτων (ΕΕ, 2007α: 17).

7 Στοιχεία Εκθέσεων Προόδου για τη Συνοχή

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη καταχώρηση των βασικών στοιχείων που δίνουν πέντε δημοσιευμένες εκθέσεις προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μέχρι και το 2008 στις οποίες υπάρχει καταγραφή στοιχείων και ποσοστών σχετικά με την πρόοδο των κρατών-μελών και το ζήτημα της συνοχής. Στις Εκθέσεις Προόδου περιγράφεται η πορεία της περιφερειακής πολιτικής, μέχρι τη στιγμή που δημοσιεύεται η κάθε Έκθεση, και αναφέρονται οι απόψεις των κρατών-μελών για το μέλλον της πολιτικής για τη συνοχή. Οι Εκθέσεις Προόδου συντάσσονται σε τακτική βάση από την Επιτροπή, ώστε να εντοπίζονται τα ζητήματα που ανακύπτουν και να προβαίνουν τα κράτη-μέλη στην επίλυσή τους, ενώ εμπεριέχουν δεδομένα και στοιχεία για τη συνοχή, που αφορούν τις περιφερειακές ανισότητες σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο.

7.1 Η πρώτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2002)

Στην Πρώτη έκθεση προόδου για την οικονομική και κοινωνική συνοχή Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών, η Επιτροπή προχωρεί σε ενημέρωση των δεδομένων για τη συνοχή, η οποία στηρίζεται στα δεδομένα που αφορούν το περιφερειακό ΑΕΠ για το έτος 1999, καθώς και την απασχόληση και την ανεργία για το έτος 2000. Σημειώνονται επίσης οι ανησυχίες των κρατών μελών, όσον αφορά συνέπειες της διεύρυνσης στην οικονομική και κοινωνική συνοχή.²⁴

Επισημαίνεται λοιπόν, μια σημαντική **μείωση** του μέσου επιπέδου του κατά κεφαλή ΑΕΠ, παράλληλα με τη διεύρυνση της Ένωσης σε 25 ή 27 μέλη. Συγκεκριμένα, με στοιχεία του 1999, η αύξηση του αριθμού των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τα δεκαπέντε στα είκοσι επτά, συνεπάγεται μείωση του

²⁴ Η «Ευρώπη των 15» (EE15) συμπεριλαμβάνει: Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία, Ελλάδα, Σουηδία, Φινλανδία, Αυστρία. Το 2004 με τη διεύρυνση έγινε η «Ευρώπη των 25» (EE25): Κύπρος, Πολωνία, Σλοβενία, Τσεχία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Σλοβακία, Μάλτα, Λετονία, Εσθονία και το 2007, με την τελευταία διεύρυνση έγινε η «Ευρώπη των 27» (EE27): Βουλγαρία, Ρουμανία.

κατά κεφαλή ΑΕΠ κατά 18%, ενώ στην ΕΕ25 η εν λόγω μείωση είναι μόνο 13%. Επισημαίνεται επίσης, μια αύξηση και διεύρυνση των περιφερειακών και εδαφικών ανισοτήτων σε κλίμακα που δεν έχει προηγούμενο στο πλαίσιο οποιασδήποτε προηγούμενης διεύρυνσης. Πάντως, στην ΕΕ25 (εκτός της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας που για τις οποίες η ένταξη προβλεπόταν σε μεταγενέστερο στάδιο), οι ανισότητες είναι αισθητά μικρότερες (και η αύξηση της σχετικής ευημερίας περιφερειών των 15, λιγότερο έντονη) σε σύγκριση με την κατάσταση στην ΕΕ27, ανάλυση της οποίας περιλαμβάνει η δεύτερη έκθεση. (ΕΕ 2002:3)

Όσον αφορά την **απασχόληση** και τα ποσοστά **ανεργίας**, στην έκθεση επιβεβαιώνεται μια γενική βελτίωση σε ολόκληρη την ΕΕ15. Οι υποψήφιος για ένταξη χώρες παρουσιάζουν μικτή εικόνα που αντικατοπτρίζει την εν εξελίξει προσαρμογή στην αγορά εργασίας. Έτσι, ενώ στην Ένωση παρατηρήθηκε κατά το έτος 2000 καθαρή αύξηση 3 εκατομμυρίων θέσεων απασχόλησης, οι υποψήφιος για ένταξη χώρες απώλεσαν γύρω στις 600.000 θέσεις απασχόλησης (ο.π.:3).

Όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους, η πολιτική συνοχής καλείται να αντιμετωπίσει τα εξής ζητήματα:

- Ευρεία κλίμακα των περιφερειακών ανισορροπιών στην αγορά εργασίας και την οικονομική ανάπτυξη, μετά τη διεύρυνση,
- πόλωση της αγοράς εργασίας και της κοινωνίας,
- αυξανόμενες ανάγκες σε προσόντα,
- συνεχιζόμενη ανισότητα μεταξύ των δύο φύλων,
- ανάγκη εκσυγχρονισμού των οικονομικών και κοινωνικών συστημάτων για την αντιμετώπιση των δημογραφικών μεταβολών,
- αυξανόμενες πιέσεις από πλευράς μετανάστευσης και κινητικότητας.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση, στόχος θα πρέπει να είναι η αποτελεσματική χρήση των πόρων και για αυτό είναι αναγκαίο να αντιμετωπίσουν οι αρμόδιες εθνικές και περιφερειακές αρχές τις προκλήσεις στους τρεις παρακάτω τομείς:

- σε **διοικητικό επίπεδο**, καθώς η επιτυχής διαχείριση των παρεμβάσεων προϋποθέτει την ύπαρξη τεχνικής πραγματογνωμοσύνης για τη διαχείριση μιας στρατηγικής οικονομικής ανάπτυξης από άποψη σχεδιασμού, υλοποίησης, παρακολούθησης, αξιολόγησης και ελέγχου.

- σε **χρηματοδοτικό επίπεδο**, δεδομένου ότι όλες οι ευρωπαϊκές παρεμβάσεις πρέπει να συγχρηματοδοτούνται με πόρους που παράγονται σε εθνική κλίμακα. Τούτο αποτελεί μια από τις πάγιες αρχές των διαρθρωτικών ταμείων, που αποσκοπεί στην προώθηση της κυριότητας των προγραμμάτων από τις αρχές επιτόπου, προς όφελος της αποτελεσματικότητας και της ορθής χρηματοδοτικής διαχείρισης.

- σε **οικονομικό επίπεδο**, διότι οι επενδύσεις μεγάλης κλίμακας που χρηματοδοτούνται από την Ευρώπη, δεν θα πρέπει να υποκαθιστούν τις εθνικές επενδύσεις, από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, που θα πραγματοποιούνταν οπωσδήποτε (ο.π.: 6-7).

Σύμφωνα με την *Πρώτη Έκθεση Προόδου για τη Συνοχή* στην ΕΕ27, το 2002 διακρίνονται τρεις ομάδες κρατών-μελών ως προς το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ:

- Η **πρώτη ομάδα**, αποτελούμενη από εννέα υποψήφιες χώρες (συμπεριλαμβανομένης της Μάλτας), περιλαμβάνει το 16% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ των χωρών αυτών βρίσκεται στο 41% του κοινοτικού μέσου όρου με 27 μέλη.

- Η **δεύτερη ομάδα**, η οποία περιλαμβάνει την Ελλάδα, την Εσθονία και την Πολωνία καθώς και τις υποψήφιες Κύπρο, Σλοβενία και Τσεχία, βρίσκεται στο 87% του μελλοντικού μέσου όρου της Ένωσης.

- Η **τρίτη ομάδα** περιλαμβάνει όλα τα άλλα κράτη-μέλη, με μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ κατά πολύ ανώτερο από εκείνο της Ένωσης στο σύνολό της (ο.π.: 10) (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία, Αυστρία).

Οι ανισότητες ως προς το **ποσοστό απασχόλησης** εξακολούθησαν να αμβλύνονται στην Ένωση, εξέλιξη που οφείλεται εν μέρει στις σχετικά μεγάλες προόδους της απασχόλησης στην Ισπανία, χώρα όπου το ποσοστό των απασχολουμένων μεταξύ των ατόμων που βρίσκονται σε ηλικία για να εργαστούν είναι κατώτερο από το μέσο όρο της ΕΕ27. Το 2000, το ποσοστό απασχόλησης ήταν κατώτερο από 60% στην Ελλάδα, την Ισπανία και την Ιταλία, ενώ στη Δανία, στις Κάτω Χώρες, στη Σουηδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο υπερέβαινε το 70%, στόχο που έχει οριστεί για την Ένωση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας για τον ορίζοντα 2010.

Σε περιφερειακό επίπεδο, οι ανισότητες στον τομέα της απασχόλησης παραμένουν εντονότερες μεταξύ των περιφερειών απ' ό,τι μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης. Το 2000, το ποσοστό απασχόλησης που καταγράφηκε στις περιφέρειες

με την καλύτερη θέση στον τομέα αυτό ήταν κατά μέσο όρο 77,2%, ενώ το ποσοστό απασχόλησης που καταγράφηκε στις περιφέρειες με τη χειρότερη θέση ήταν κατώτερο από 46%. Το εύρος των αποκλίσεων που παρατηρούνται στην Ένωση ως προς την απασχόληση εξακολουθεί να βαρύνει στις οικονομικές δυνατότητές της, πρόκειται για ένα φαινόμενο που επιδεινώνεται περαιτέρω από ανισότητες που εμποδίζουν ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού να επωφεληθούν πλήρως από τα οφέλη της οικονομικής ανάπτυξης (ο.π.:11).

Οι περιφερειακές ανισότητες ως προς την **ανεργία** παραμένουν σημαντικές. Το ποσοστό ανεργίας που καταγράφηκε στις περιφέρειες με τη καλύτερη θέση ως προς το ποσοστό αυτό ήταν κατά μέσο όρο 2,7% το 2000, αλλά έφθανε το 21,9% στις περιφέρειες με τη χειρότερη θέση. Το ποσοστό ανεργίας των νέων ηλικίας κάτω των 25 ετών ανερχόταν το 2000 σε 16,1%, έναντι 17,9% το 1999. Όπως και για την ανεργία μακράς διαρκείας, η ανεργία των νέων είναι και αυτή σαφώς υψηλότερη στις περιφέρειες που εμφανίζουν μεγάλο ποσοστό συνολικής ανεργίας. Στις περιφέρειες με το χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας, το μέσο ποσοστό ανεργίας των νέων δεν υπερέβαινε το 5,5%, ενώ ήταν 41,8% στις περιφέρειες που πλήττονταν πιο έντονα από την ανεργία (ο.π.: 12). Επίσης, σε σχέση με τα στοιχεία για το 1999, το μερίδιο του πληθυσμού με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο μειώθηκε από 33 σε 31,5%, ενώ το μέσο και το ανώτερο επίπεδο αυξήθηκαν αντιστοίχως από 47,6 σε 48,3% και από 19,4 σε 20,2%, ενώ ο πληθυσμός που έχει χαμηλό μορφωτικό επίπεδο συγκεντρώνεται κυρίως στο νότο της Ένωσης (ο.π.:15).

Η κοινωνική συνοχή είναι ένα ζήτημα, το οποίο απασχόλησε πολλές συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά το Συμβούλιο της Λισαβόνας το Μάρτιο 2000. Τα κράτη-μέλη συμφώνησαν να εντείνουν τις προσπάθειες τους για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση, καθορίζοντας στόχους στον τομέα αυτό και για την καταπολέμηση του αποκλεισμού, προωθώντας μια βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και βελτιώνοντας την κατάσταση της απασχόλησης μειώνοντας έτσι τον κίνδυνο επιδείνωσης της φτώχειας και του αποκλεισμού (ο.π.: 12). Οι **νησιωτικές περιοχές** της Ένωσης, για παράδειγμα, παρουσιάζουν ποικιλομορφία ως προς τον πληθυσμό τους, την έκτασή τους, το επίπεδο αυτονομίας τους αλλά και το βιοτικό τους επίπεδο με κατά κεφαλή ΑΕΠ που κυμαίνεται από 45 έως 110% του κοινοτικού μέσου όρου. Το θαλάσσιο περιβάλλον, οι διαστάσεις ενός νησιού και η απόσταση από άλλα τμήματα ξηράς δημιουργούν μία ολόκληρη αλυσίδα αιτίων που περιορίζουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή του. Η ανάπτυξη

αυτή είναι ακόμη περισσότερο άνιση μεταξύ των νησιών καθώς είναι εκ φύσεως ανομοιογενή, ενώ συχνά παρουσιάζουν διπλό ή και τριπλό μειονέκτημα (νησιωτικές, ορεινές και αραιοκατοικημένες περιοχές) (ο.π.: 17).

Παρά τη σχετική υποχώρηση της ανεργίας, τα στοιχεία επιβεβαιώνουν ότι η φτώχεια και οι κοινωνικός αποκλεισμός είναι ακόμη ευρέως διαδεδομένα στα κράτη-μέλη. Περίπου 18% του πληθυσμού, ζουν σε νοικοκυριά που διαθέτουν κάτω του 60% του αντίστοιχου μέσου εισοδήματος, κατάσταση την οποία βιώνουν τα μισά από αυτά διαρκώς επί τριετία. Ως προς την κατανομή του εισοδήματος, φαίνεται ότι το 2000, το 20% του πληθυσμού που διαθέτει το υψηλότερο εισόδημα στην ΕΕ κερδίζει περίπου 5,7 φορές περισσότερα από το 20% με το χαμηλότερο εισόδημα. Υπάρχουν μεγάλες ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών, οι αριθμοί αποκαλύπτουν το εύρος των κοινωνικών ανισοτήτων και την ανεπάρκεια της κοινωνικής συνοχής (ο.π. 9).

7.2 Η δεύτερη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2003)

Η Δεύτερη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή *Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών»,* δημοσιεύτηκε το 2003 και επιβεβαίωσε την πρόβλεψη για μία άνευ προηγουμένου αύξηση των ανισοτήτων στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση που θα προέκυπτε με την ένταξη 10 νέων μελών. Σε αυτήν την Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 κρατών-μελών, ένα ποσοστό 25% του συνολικού πληθυσμού ζει σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ κάτω του 75% του μέσου όρου της ΕΕ, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στην ΕΕ15 ήταν 18%. Τέθηκε επίσης το θέμα των περιφερειών, οι οποίες δεν θα πληρούν πλέον τα κριτήρια επιλεξιμότητας, προκειμένου να θεωρηθούν λιγότερο αναπτυγμένες, λόγω του γεγονότος ότι παρουσίασαν κατά κεφαλήν εισόδημα άνω του 75% του μέσου όρου της ΕΕ των 15 λόγω της μείωσης του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση (στατιστική επίπτωση). Κάποιες χώρες υποστήριξαν την παροχή βοήθειας υπό τη μορφή σταδιακής μείωσης της κοινοτικής ενίσχυσης για τις περιφέρειες αυτές (ΕΕ 2003:4).

Τα στοιχεία που αφορούν την εξέλιξη του περιφερειακού ΑΕγχΠ για το έτος 2000 επιβεβαιώνουν τις κυριότερες τάσεις όσον αφορά τη σύγκλιση, στην παρούσα ΕΕ. Σε εθνικό επίπεδο, οι χώρες της σύγκλισης εξακολούθησαν να καλύπτουν

σταδιακά την καθυστέρησή τους. Το 2001 σημειώθηκε επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης στην ΕΕ. Το ΑΕΠ αυξήθηκε μόλις κατά 1,5% ετησίως για το σύνολο της ΕΕ15, σε σύγκριση με ποσοστό 3,5% το 2000. Η ανάπτυξη υπερέβη το 2% μόνο στην Ιρλανδία, την Ελλάδα και την Ισπανία (ο.π.:3).

Όσον αφορά το περιφερειακό εισόδημα στην ΕΕ, προβλεπόταν ότι οι ανισότητες θα αυξηθούν, κυρίως μετά τη διεύρυνση. Το 2000, η αναλογία του κατά κεφαλήν εισοδήματος στο 10% των περιφερειών με την καλύτερη και τη χειρότερη θέση²⁵ στην ΕΕ15 ήταν 2,6, ενώ στην ΕΕ25 αναμενόταν ότι θα είναι 4,4 και 6 στην ΕΕ27. Ακολουθώντας την ύφεση της οικονομικής ανάπτυξης μετά το δεύτερο εξάμηνο του 2000, ο ρυθμός καθαρής αύξησης των θέσεων **απασχόλησης** μειώθηκε κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2001 και στους επόμενους μήνες. Συνολικά, η απασχόληση αυξήθηκε κατά 1,3% το 2001, έτος κατά το οποίο απασχολούνταν στην ΕΕ το 64% των ατόμων που βρίσκονταν σε ηλικία για να εργασθούν. Το ίδιο έτος καταγράφηκαν ποσοστά απασχόλησης άνω του 70% στη Δανία, στις Κάτω Χώρες, στην Πορτογαλία, στη Σουηδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ στην Ιταλία και στην Ελλάδα τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν πολύ χαμηλότερα από 60%. Στο εσωτερικό των κρατών μελών, οι αποκλίσεις ήταν συνήθως μεγαλύτερες στις περιπτώσεις που ο συνολικός δείκτης απασχόλησης είναι σχετικά χαμηλός. Σε περιφερειακό επίπεδο, οι αποκλίσεις του ποσοστού απασχόλησης μειώθηκαν μεν, αλλά παρέμειναν ωστόσο σημαντικές. Το 2001, το ποσοστό απασχόλησης στο 10% των περιφερειών με την καλύτερη θέση ανήλθε κατά μέσο όρο σε 78,1%, ενώ το ποσοστό απασχόλησης στο 10% των περιφερειών με τη χειρότερη θέση ανήλθε κατά μέσο όρο σε 48,6%. Οι περιφέρειες που εμφανίζουν τις καλύτερες επιδόσεις στον τομέα της απασχόλησης, χαρακτηρίζονταν από υψηλά επίπεδα εισοδήματος, σχετικά χαμηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία και εξειδικευμένο ενεργό πληθυσμό (ο.π.:4).

Στην ΕΕ15 το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε ελαφρώς (από 7,4% σε 7,7%) κατά το πρώτο εξάμηνο του 2002. Η ανεργία παρέμεινε σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα στην Ιταλία, στην Ελλάδα και στην Ισπανία κυρίως όσον αφορά τις γυναίκες και τους νέους. Η ανεργία στις περιφέρειες με τα χαμηλότερα ποσοστά ανήλθε κατά μέσο όρο μόλις σε 2,3%, ενώ στις περιφέρειες με τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας ανήλθε κατά μέσο όρο σε 19,7%. Το 2001, οι αποκλίσεις μεταξύ περιφερειών ήταν μεγαλύτερες

²⁵ Το 10% (ή το 25%) των περιφερειών με την καλύτερη και τη χειρότερη θέση αφορά περιφέρειες που αντιστοιχούν στο 10% (ή στο 25%) του πληθυσμού.

στη Γαλλία, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερα απομακρυσμένων περιφερειών, καθώς και στην Ιταλία, στην οποία η διαφορά μεταξύ του υψηλότερου ποσοστού ανεργίας και του χαμηλότερου υπερβαίνει τις 21 εκατοστιαίες μονάδες (ο.π.:4)

Με την πάροδο του χρόνου, η κατανομή εισοδήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσίαζε μία μικρή σύγκλιση (πχ. η αναλογία του συνολικού εισοδήματος του 20% των εισοδημάτων σε σχέση με την καλύτερη θέση σε σχέση με το εισόδημα του 20% με τη χειρότερη θέση μειώθηκε από 5,1% το 1991 σε 4,6 το 1999), ενώ μείωση παρατηρήθηκε και στο ποσοστό φτώχειας (που ορίζεται ως το ποσοστό των ατόμων με εισόδημα 60% ή μικρότερο του μέσου εισοδήματος της χώρας στην οποία διαβιούν). Το 1999, το εισόδημα του 15% περίπου των υπηκόων της ΕΕ βρισκόταν κάτω από το όριο της φτώχειας, σε σύγκριση με το αντίστοιχο 17% το 1995.

Η διεθνής οικονομική ύφεση του 2001 επηρέασε όλες τις τότε υποψήφιες χώρες, στο σύνολο των οποίων το ποσοστό απασχόλησης μειώθηκε. Μολονότι η απασχόληση στον τομέα της παροχής υπηρεσιών αυξήθηκε σημαντικά, αυτό δεν αντισταθμίζει τη μείωση των θέσεων εργασίας που προκλήθηκε από την αναδιάρθρωση στο βιομηχανικό και στον γεωργικό τομέα. Την ίδια περίοδο, το ποσοστό απασχόλησης των υποψήφιων χωρών ήταν σχεδόν 6 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερο από το αντίστοιχο της ΕΕ15. Μόνο στην Κύπρο και στη Σλοβενία σημειώθηκε υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης από το μέσο όρο της ΕΕ. Στις περισσότερες υποψήφιες χώρες, το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών εξελίχθηκε θετικότερα από αυτό των ανδρών, είτε μειούμενο με βραδύτερους ρυθμούς είτε αυξανόμενο ταχύτερα. Οι αποκλίσεις των περιφερειών στον τομέα της απασχόλησης ήταν μικρότερες από τις αντίστοιχες της ΕΕ, αλλά παρέμεναν σημαντικές. Οι μεγαλύτερες αποκλίσεις των περιφερειών όσον αφορά τα ποσοστά απασχόλησης παρατηρούνταν στη Βουλγαρία και σε μικρότερο βαθμό, στην Ουγγαρία. Στις χώρες με σημαντική απόκλιση των ποσοστών απασχόλησης σημειώθηκε επίσης σημαντική απόκλιση των ποσοστών ανεργίας (ο.π.:14).

Η ανεργία αυξήθηκε στις υποψήφιες χώρες τα τελευταία χρόνια και μάλιστα υπερέβη τα επίπεδα της ΕΕ, φθάνοντας το 2001 στο 13% κατά μέσο όρο για το σύνολο των χωρών. Ωστόσο, στη Λιθουανία, στην Πολωνία, στη Σλοβακία και στη Βουλγαρία σημειώθηκαν ποσοστά ανεργίας υψηλότερα του 16%. Ιδιαίτερα ανησυχητικό ήταν το υψηλό επίπεδο ανεργίας των νέων στις υποψήφιες χώρες (28,6%) το οποίο αυξήθηκε ακόμη περισσότερο το 2001 σε επίπεδο σχεδόν διπλάσιο από το αντίστοιχο ποσοστό της ΕΕ. Παράλληλα, έχει αρχίσει να μειώνεται η

συμμετοχή του εργατικού δυναμικού, γεγονός στο οποίο οφείλεται εν μέρει η περιορισμένη αύξηση του επίσημου ποσοστού ανεργίας. Οι αποκλίσεις μεταξύ περιφερειών όσον αφορά την **ανεργία** εξακολούθησαν να αυξάνονται κατά το 2001. Στο 10% των περιφερειών με τη μεγαλύτερη πληθυσμιακή συγκέντρωση το ποσοστό ανεργίας ανήλθε κατά μέσο όρο σε 3,6%, ενώ για το 10% των περιφερειών που βρίσκονται στους αντίποδες το αντίστοιχο ποσοστό ανήλθε σε 24,3%. Στις μισές περίπου περιφέρειες των υποψήφιων χωρών, το ποσοστό ανεργίας είναι υπερδιπλάσιο από το αντίστοιχο της ΕΕ (ο.π.:4).

Τέλος, όσον αφορά στις νησιωτικές περιοχές, στις 286 ευρωπαϊκές νήσους διαμένουν δέκα εκατομμύρια κάτοικοι, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat. Το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ των νησιωτικών περιοχών της ΕΕ υπολογίζεται ότι ανήλθε το 2000 σε 72% του μέσου κοινοτικού όρου, αλλά ο μέσος αυτός όρος καλύπτει μεγάλο εύρος περιπτώσεων. Η κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη όμως ορισμένων νησιών δυσχεραίνεται από τους εξής λόγους:

- από το μικρό αριθμό κατοίκων.
- από τις δυσχέρειες όσον αφορά στην προσβασιμότητα
- από το ότι η οικονομία τους είναι περισσότερο ευάλωτη
- από την περιορισμένη εδαφική έκταση, (οποιαδήποτε ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων μπορεί να προκαλέσει πιέσεις στο ευαίσθητο οικοσύστημα).

Σήμερα, το 87 % του νησιωτικού πληθυσμού καλύπτεται από το στόχο 1 και 11% από το στόχο 2 (ο.π.:5).

7.3 Η Τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με τη συνοχή (2005)

Η Τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με τη συνοχή, προς μια νέα εταιρική σχέση για την ανάπτυξη, την απασχόληση και τη συνοχή καθόρισε τις κύριες αρχές για τη μεταρρύθμιση των περιφερειακών πολιτικών και των πολιτικών συνοχής της Ένωσης για την περίοδο 2007-2013 (ΕΕ 2005α:3). Η διεύρυνση που πραγματοποιήθηκε το Μάιο του 2004, με την οποία τα μέλη της Ένωσης αυξήθηκαν από 15 σε 25, κατέδειξε τον αποφασιστικό ρόλο που διαδραματίζει η πολιτική συνοχής στη

διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς συμβάλλει στη δημιουργία νέων ευκαιριών σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης.

Το 2002, τα επίπεδα του κατά κεφαλή ΑΕΠ στις περιφέρειες κυμαίνονταν από το 189% του μέσου όρου της ΕΕ25 στις δέκα πλέον ευημερούσες περιφέρειες, έως το 36% στις δέκα λιγότερο ευημερούσες. Περισσότερο από το 1/4 του πληθυσμού της ΕΕ (64 περιφέρειες) έχει κατά κεφαλή ΑΕΠ χαμηλότερο του 75% του μέσου όρου. Αυτό ισχύει για το 90% του συνολικού πληθυσμού των νέων κρατών μελών, με εξαίρεση τις περιφέρειες της Πράγας, της Μπρατισλάβας, της Βουδαπέστης, της Κύπρου και της Σλοβενίας. Στην ΕΕ15, αυτό ισχύει για το 13% μόλις του πληθυσμού και συγκεκριμένα για τις περιφέρειες που συγκεντρώνονται γεωγραφικά στη νότια Ελλάδα, την Πορτογαλία, τις νότιες περιοχές της Ισπανίας και της Ιταλίας, καθώς και στα νέα κρατίδια της Γερμανίας (ο.π.: 4).

Το ποσοστό απασχόλησης στα κράτη-μέλη ανέρχεται στο 62,9% για την ΕΕ25 το 2003 και εξακολουθεί να υπολείπεται σημαντικά του στόχου του 70%, ο οποίος έχει τεθεί για το 2010 στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας. Σε περιφερειακό επίπεδο, μόνο το ένα τέταρτο του πληθυσμού της ΕΕ25 κατοικεί σε περιφέρειες στις οποίες έχει ήδη επιτευχθεί ο εν λόγω στόχος του 70% απασχόλησης. Σχεδόν το 15% του πληθυσμού κατοικεί σε περιφέρειες με ποσοστό χαμηλότερο του 55%. Οι περιφέρειες αυτές βρίσκονται κυρίως στα νέα κράτη-μέλη, καθώς και στις νότιες περιοχές της Ισπανίας και της Ιταλίας. Τα ποσοστά απασχόλησης παραμένουν χαμηλά στις περισσότερες από τις λιγότερο ευημερούσες περιφέρειες. Ποσοστά απασχόλησης άνω του μέσου όρου παρατηρούνται σε ελάχιστες περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕΠ κάτω του 75% του μέσου όρου, ενώ είναι συνήθως υψηλότερα στις περισσότερο ευημερούσες περιφέρειες.

Το 2004 ολοκληρώθηκε η διαδικασία της ενδιάμεσης αναθεώρησης των διαρθρωτικών ταμείων κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο της ΕΕ15. Η ενδιάμεση αναθεώρηση αποτέλεσε ευκαιρία για την προσαρμογή των διαφόρων προγραμμάτων, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη τις μεταβολές της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης ή της αγοράς εργασίας. Πραγματοποιήθηκαν έτσι ποιοτικές μεταβολές σε αρκετούς τομείς προτεραιοτήτων και δημιουργήθηκαν περισσότερες ευκαιρίες συμμετοχής στις προτεραιότητες της αναθεωρημένης ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση (ΕΣΑ), αφενός, και συμβολής στην επίτευξη των στόχων της Λισαβόνας, αφετέρου, λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη τις

εμπειρίες που συγκεντρώθηκαν κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού αλλά και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους μέλους (ο.π. 9).

Τον Ιούνιο του 2004, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τα προγράμματα που καθόριζαν τις στρατηγικές που θα υποστηρίζονταν από τα διαρθρωτικά ταμεία για τα δέκα νέα κράτη-μέλη. Μαζί με τις πιστώσεις του Ταμείου Συνοχής, τα διαρθρωτικά ταμεία θα διέθεταν περισσότερα από 24 δισεκατομμύρια ευρώ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ στα δέκα νέα κράτη-μέλη την περίοδο 2004 έως 2006, το ένα τρίτο των οποίων έχει διατεθεί στο Ταμείο Συνοχής. Κατά τον τρόπο αυτό, αυξήθηκε η σημασία του Ταμείου από το 1/10 σχεδόν της συνολικής διαρθρωτικής ενίσχυσης, στο 1/3. Για ορισμένα κράτη-μέλη, όπως η Κύπρος, η Εσθονία, η Λεττονία ή η Σλοβενία, οι πόροι του Ταμείου Συνοχής αντιπροσωπεύουν το ήμισυ σχεδόν των συνολικών διαρθρωτικών ενισχύσεων (ο.π. 10).

Τα Ταμεία δε θα υποστηρίζουν μόνο τις επενδύσεις για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, αλλά και τα μέτρα τεχνικής βοήθειας για την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας. Τα προγράμματα στα νέα κράτη-μέλη καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα προτεραιοτήτων, έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες συνθήκες των κρατών αυτών, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, για τη βελτίωση των βασικών υποδομών και των περιβαλλοντικών συνθηκών και για την ανάπτυξη της γεωργίας και της αλιείας. Οι αγροτικές πολιτικές αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων της εδαφικής συνοχής και της στρατηγικής της Λισαβόνας.

Το ΕΚΤ στηρίζει τις προσπάθειες των νέων κρατών μελών για την αντιμετώπιση των προκλήσεων στην αγορά εργασίας και στην απασχόληση και μεταφράζει τις προτεραιότητες, οι οποίες αφορούν κυρίως την αύξηση της απασχόλησης και της προσφοράς εργατικού δυναμικού, την προσαρμογή των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού στις μεταβαλλόμενες αγορές εργασίας και την εξασφάλιση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας με τρόπο που να υποστηρίζει τη διαρκή αναδιάρθρωση της οικονομίας (ο.π.: 10).

Η αρχή της προσθετικότητας, όπως αναφέρει η *Τρίτη Έκθεση Προόδου*, στοχεύει στο να εξασφαλιστεί ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία θα επαυξάνουν, αντί να αντικαθιστούν, τις προσπάθειες που καταβάλλονται σε εθνικό επίπεδο για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Η ενδιάμεση επαλήθευση της προσθετικότητας για την περίοδο 2000-2002 ολοκληρώθηκε στα τέλη του 2004 για

την ΕΕ15. Από τα δεκατρία κράτη-μέλη που καλύπτονται, εν μέρει τουλάχιστον, από το στόχο 1, τα εννέα συμμορφώθηκαν με την αρχή αυτή, ενώ τέσσερα (η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία και η Ιταλία) δεν συμμορφώθηκαν. Μάλιστα, χώρες όπως το ΗΒ και η Ελλάδα υπερέβησαν τους στόχους τους όσον αφορά τις δημόσιες δαπάνες. Η Γερμανία και η Ιταλία, οι χώρες με τις υψηλότερες δημόσιες δαπάνες, δεν κατόρθωσαν να επιτύχουν τους στόχους τους στον τομέα αυτόν, εξαιτίας της επιδείνωσης των μακροοικονομικών συνθηκών, η οποία προκάλεσε μεγαλύτερη από την αναμενόμενη μείωση των δημοσίων επενδύσεων. Ωστόσο, αυτές οι δύο χώρες προκειμένου να εκπληρώσουν τα κριτήρια της προσθετικότητας, καθώς και η Γαλλία και η Ιρλανδία, θα πρέπει να μειώσουν κατά τα επόμενα χρόνια της περιόδου προγραμματισμού²⁶ τις δημόσιες διαρθρωτικές δαπάνες τους. Γενικά, τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν σημαντικό μέσο πίεσης για τη διατήρηση υψηλών επιπέδων δημοσίων επενδύσεων και την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών (ο.π.: 10-11).

7.4 Η Τέταρτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (2006)

Η περίοδος που μεσολάβησε από τη δημοσίευση της τρίτης έκθεσης προόδου, την άνοιξη του 2005, έως την έκδοση της *Τέταρτης έκθεσης προόδου για τη συνοχή, Η στρατηγική για τη μεγέθυνση και την απασχόληση και η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής*, ήταν σημαντική διότι μετά τη διεύρυνση του 2004, η εφαρμογή των προγραμμάτων συνοχής στα νέα κράτη-μέλη επιταχύνθηκε, ενώ έγιναν και βήματα όσον αφορά την προπαρασκευή της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 (ΕΕ 2006:3). Η Τέταρτη έκθεση της Επιτροπής για τη συνοχή παρέχει, μία επικαιροποιημένη εικόνα της κατάστασης και των προοπτικών όσον αφορά την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή για την περίοδο αυτή. Πιο συγκεκριμένα, υπογράφηκε η διοργανική συμφωνία (17/05/06) από τα όργανα της ΕΕ, σχετικά με τις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013, η οποία προσέφερε στα κράτη-μέλη και στις περιφέρειες όλης της ΕΕ τη βάση για να προχωρήσουν στην προπαρασκευή των νέων προγραμμάτων. Επιπλέον, η Επιτροπή ενέκρινε μια σειρά εγγράφων για την υποστήριξη των εργασιών αυτών, μεταξύ των οποίων, το σχέδιο των κοινοτικών

²⁶ Η Έκθεση πιθανότατα αναφέρεται στην περίοδο προγραμματισμού 2000-2006.

στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για τη συνοχή, την αγροτική ανάπτυξη και τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα για την περίοδο 2007-2013. Τέλος, οι πολιτικές αποφάσεις που ελήφθησαν κατά το 2005 εδραίωσαν τη θέση της πολιτικής συνοχής στο πρόγραμμα της Ένωσης για τη μεγέθυνση και την απασχόληση.

Το 2005, η οικονομία της Ένωσης γνώρισε μεν μία μεγέθυνση, η οποία όμως διατηρήθηκε σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα. Οι διακυμάνσεις που εντοπίζονται είναι σημαντικές στο σύνολο της ΕΕ, και οι καλύτερες επιδόσεις σημειώνονται κυρίως μεταξύ των λιγότερο ευημερούντων κρατών μελών, ιδίως στις Βαλτικές χώρες και στη Σλοβακία, αλλά και στην Ελλάδα και στην Ιρλανδία, καθώς και στις υποψήφιες χώρες Ρουμανία και Βουλγαρία. Σε πολλά από τα σχετικά ευημερούντα κράτη-μέλη διαπιστώθηκαν οι πιο χαμηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης. Σε χώρες όπως η Γερμανία, η Δανία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες και η Πορτογαλία, καθώς και η Μάλτα, η μεγέθυνση ήταν μικρότερη του 1% ετησίως (ο.π.: 3-4).

Με το σχετικά αυξανόμενο ρυθμό μεγέθυνσης των δεκατριών χωρών συνοχής (σε σύγκριση με τις περισσότερες χώρες της ΕΕ15) υπήρξε σύγκλιση των εισοδημάτων. Ωστόσο, από το μέγεθος της εισοδηματικής διαφοράς φαίνεται ότι θα περάσουν πολλά χρόνια έως ότου μπορέσει η ομάδα αυτών των δεκατριών χωρών ως σύνολο να επιτύχει σημαντική σύγκλιση. Κάποια από τα νέα κράτη-μέλη έχουν ήδη φτάσει το επίπεδο των λιγότερο πλούσιων χωρών της ΕΕ15. Επίσης, τα επίπεδα του κατά κεφαλήν εισοδήματος στην Ισπανία συνεχίζουν να συγκλίνουν με εκείνα της Ιταλίας και της Γερμανίας. Η ΕΕ απέχει ακόμη από το στόχο της Λισαβόνας, ο οποίος πρέπει να επιτευχθεί έως το 2010 (ποσοστό απασχόλησης 70%). Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, χρειάζονται 24 εκατ. πρόσθετες θέσεις εργασίας στην ΕΕ27, δηλαδή αύξηση σχεδόν 12% των σημερινών επιπέδων απασχόλησης. Για τα νέα κράτη-μέλη, τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία, λόγω των χαμηλών ποσοστών απασχόλησης που επιμένουν στις περισσότερες μεγάλες χώρες, ιδίως στην Πολωνία και στη Βουλγαρία, η συνολική αύξηση που απαιτείται είναι σχεδόν 25% των σημερινών ποσοστών απασχόλησης (ο.π.: 4-5).

Ο στόχος *Σύγκλιση* για την περίοδο 2007-2013, περιλαμβάνει 100 περιφέρειες, μεταξύ των οποίων 16 στις οποίες έχει δοθεί το μεταβατικό καθεστώς σταδιακής κατάργησης, που αντιστοιχούν μόλις στο 35% του πληθυσμού της ΕΕ27. Οι περιφέρειες του εν λόγω στόχου (συμπεριλαμβανομένων εκείνων με το καθεστώς σταδιακής κατάργησης) χαρακτηρίζονται από χαμηλά επίπεδα ΑΕγχΠ και

απασχόλησης, καθώς και από υψηλή ανεργία. Στο σύνολο τους αντιπροσώπευαν μόνο το 12,4% του ΑΕγχΠ της ΕΕ27 το 2002, ενώ αντίστοιχα ο πληθυσμός τους αντιπροσωπεύει το 35%. Παρόλο που η τρέχουσα μέση μεγέθυνση στις περιφέρειες αυτές είναι μεγαλύτερη από το μέσο όρο της ΕΕ, ο ρυθμός, γενικά, δεν επαρκεί για να επιτευχθεί ο μέσος όρος της ΕΕ όσον αφορά το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στο εγγύς μέλλον.²⁷

Ο στόχος *ΠΑΑ*, καλύπτει την υπόλοιπη Ένωση ή 155 περιφέρειες που αντιστοιχούν στο 61% του πληθυσμού της ΕΕ27, ενώ άλλες 13 περιφέρειες κατατάσσονται στην κατηγορία «σταδιακής εισόδου» (πρόκειται για περιφέρειες που είναι επιλέξιμες για το Στόχο 1 και οι οποίες δεν πληρούν τα κριτήρια για το στόχο *Σύγκλιση*, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη το στατιστικό αποτέλεσμα της διεύρυνσης). Οι περιφέρειες του στόχου *ΠΑΑ* έχουν συνολικά σχετικά υψηλά επίπεδα ΑΕγχΠ. Ωστόσο, η μεγέθυνση παραμένει χαμηλή σε πολλές περιφέρειες και τα ποσοστά απασχόλησης υπολείπονται κατά πολύ του στόχου του 70% στις περισσότερες από αυτές. Ομοίως, τα ποσοστά ανεργίας είναι σχετικά χαμηλά, αλλά φτάνουν ακόμη το 7% σχεδόν για την ομάδα ως σύνολο. Η επίδοση όσον αφορά τη μεγέθυνση είναι καλύτερη στις περιφέρειες της κατηγορίας «σταδιακής εισόδου» γεγονός που αντικατοπτρίζει την επιτυχημένη έξοδο τους από το τρέχον καθεστώς προτεραιότητας του Στόχου 1. Τα παραπάνω αποτελέσματα αποδεικνύουν ότι εξακολουθούν να υπάρχουν πραγματικές ανάγκες σε όλη την ΕΕ οι οποίες απαιτούν συνεχείς επενδύσεις για να μπορέσει η μεγέθυνση να συμβαδίσει με τους στόχους της Λισαβόνας (ο.π.: 5).

Η Ε&Α (Ερευνα και Ανάπτυξη) είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες για τον προσδιορισμό της ικανότητας καινοτομίας μιας περιφέρειας. Η συγκέντρωση υψηλού επιπέδου δαπανών για την Ε&Α σε περιορισμένο σχετικά αριθμό περιφερειών της ΕΕ δημιουργεί ανησυχίες. Από τους υπολογισμούς για τις δαπάνες Ε&Α ανά περιφέρεια προκύπτει ότι 35 περιφέρειες έχουν ένταση Ε&Α που υπερβαίνει το στόχο της Λισαβόνας για 3% του ΑΕγχΠ κατά μέσο όρο σε όλη την

²⁷ «Ο στόχος *Σύγκλιση* αφορά 84 περιφέρειες σε 17 κράτη-μέλη και πληθυσμό 170 εκατ. ανθρώπων, καθώς και άλλες 16 περιφέρειες με 16,4 εκατ. κατοίκους – σε φάση σταδιακής εξόδου – και ΑΕγχΠ ελάχιστα πάνω από το όριο λόγω του στατιστικού αντίκτυπου της διεύρυνσης. Το κονδύλιο που διατίθεται στα πλαίσια του στόχου *Σύγκλιση* είναι €282,8 δισ., δηλαδή 81,5% του συνόλου. Από το ποσό αυτό, τα €199,3 δισ. προορίζονται για τις περιφέρειες *Σύγκλισης*, τα €13,9 δισ. για τις περιφέρειες σταδιακής εξόδου και τα €69,6 δισ. για το Ταμείο Συνοχής που αφορά σε 15 κράτη-μέλη», Inforegio Panorama, Αρ.26 Ιούνιος 2008.

ΕΕ. Οι 35 αυτές περιφέρειες αντιστοιχούν στο 46% των συνολικών δαπανών Ε&Α στην ΕΕ27. Επιπλέον, ένας άλλος σημαντικός παράγοντας για την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης είναι η πρόσβαση στις Τεχνολογίες της Πληροφορίας και Επικοινωνίας (ΤΠΕ). Το 2005 είχαν πρόσβαση στο διαδίκτυο τα μισά σχεδόν νοικοκυριά όλης της ΕΕ. Υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών με ποσοστά που υπερβαίνουν το 70% στις Κάτω Χώρες, στη Δανία και στη Σουηδία, ενώ στη Λιθουανία, στην Τσεχική Δημοκρατία, στην Ουγγαρία, στη Σλοβακία και στην Ελλάδα είναι γύρω στο 20%. Γενικά, τα ποσοστά διείσδυσης είναι επίσης πολύ χαμηλότερα μεταξύ των νέων κρατών μελών με μεγάλη εξαίρεση τη Σλοβενία (48%) και τη Λεττονία (42%). Στις περιφέρειες που ανήκουν σήμερα στο στόχο 1 μόνο το ένα τρίτο περίπου του συνόλου των νοικοκυριών έχουν πρόσβαση στο διαδίκτυο. Οι διαφορές είναι εντονότερες μεταξύ των κρατών μελών και όχι στο εσωτερικό του καθενός (ο.π.: 7).

Συμπληρωματικά, αναφέρεται ότι κατά το 2005, καταβλήθηκαν στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ 16,9 δισ. και στο πλαίσιο του Ταμείου Συνοχής και του ISPA μαζί 3 δισ. Για το ΕΚΤ οι πληρωμές ανήλθαν σε άλλα 11,2 δισ. Για τα τέσσερα διαρθρωτικά ταμεία, το Ταμείο Συνοχής και το ISPA μαζί οι πληρωμές που έγιναν κατά το 2005 ξεπέρασαν τα 33 δισ. EUR. Όσον αφορά την εκτέλεση, για την αρχική περίοδο προγραμματισμού μετά την προσχώρηση, τα νέα κράτη-μέλη βρέθηκαν σε μια κατάσταση παρόμοια με εκείνη που αντιμετώπισαν τα παλιά κράτη-μέλη κατά τη φάση εκκίνησης της περιόδου προγραμματισμού 2000-2006.

Τέλος, γίνεται αναφορά στην έκθεση για τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή 2007-2013. Το σχέδιο των κατευθυντήριων γραμμών όρισε ένα πλαίσιο για τα νέα προγράμματα που θα υποστηριχτούν από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής. Κριτήριο για τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής στο μέλλον θα αποτελεί η συμβολή του στη μεγέθυνση και στην απασχόληση σύμφωνα με το ανανεωμένο πρόγραμμα δράσης της Λισαβόνας. Στις κατευθυντήριες γραμμές αντικατοπτρίζεται ο ρόλος της πολιτικής συνοχής ως κύριου μέσου σε επίπεδο ΕΕ, ώστε η ΕΕ να γίνει α) ελκυστικότερος τόπος για επενδύσεις και εργασία, β) περιοχή υψηλής μεγέθυνσης, ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας, και γ) τόπος πλήρους απασχόλησης και μεγαλύτερης παραγωγικότητας με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας (ο.π.: 7-8).

7.5 Πέμπτη Έκθεση προόδου για τη συνοχή (2008)

Στην *Πέμπτη Έκθεση προόδου για τη συνοχή*, επισημαίνεται, για μια ακόμα φορά, ότι οι περιφέρειες που υστερούν πρέπει να παραμείνουν στο επίκεντρο της πολιτικής, καθώς κύριος στόχος της πολιτικής συνοχής είναι η μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων (ΕΕ 2008α: 4). Η Επιτροπή έλαβε πάνω από εκατό εισηγήσεις όσον αφορά στις θέσεις των κρατών-μελών για τη συνοχή ωστόσο, στις περισσότερες, και σε αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υποστηρίχτηκε ότι η πολιτική συνοχής δεν είναι ένας απλός μηχανισμός αλληλεγγύης, αλλά στοχεύει και στην ενίσχυση της εγγενούς δυνατότητας ανάπτυξης των ευρωπαϊκών περιφερειών και θα πρέπει να καλύπτει όλο το έδαφος της ΕΕ.²⁸ Οι εισηγήσεις των κρατών-μελών δε, υπογράμμισαν ότι η εδαφική συνεργασία είναι ένα από τα καλύτερα παραδείγματα της αξίας της πολιτικής συνοχής και θα πρέπει να ενισχυθεί.

Κύριος στόχος της πολιτικής συνοχής παραμένει λοιπόν η μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων και βασικές προτεραιότητές της είναι: α) η προώθηση της ανταγωνιστικότητας τόσο μέσω της καινοτομίας και της έρευνας όσο και μέσα από την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού, β) οι ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας, με βελτίωση των προοπτικών απασχόλησης των πιο ευάλωτων ομάδων, όπως η νεολαία, οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι μετανάστες και οι μειονότητες και γ) η αειφόρος ανάπτυξη, με πολιτικές που θα προωθήσουν τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, μέσω των πολιτικών για τον περιορισμό του κινδύνου, βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας και στην προώθηση της ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ο.π.: 6-7).

Σύμφωνα με την *Πέμπτη Έκθεση*, υπήρξε σύγκλιση των ευρωπαϊκών περιφερειών, καθώς μειώθηκαν οι ανισότητες όσον αφορά το κατά κεφαλή ΑΕΠ, την απασχόληση και ειδικότερα το ποσοστό ανεργίας, τάση που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις βελτιώσεις που έγιναν στις λιγότερο ευημερούσες περιφέρειες. Οι περιφέρειες έχουν ομαδοποιηθεί σε τρεις κατηγορίες: α) περιφέρειες του στόχου *Σύγκλιση*, β) περιφέρειες σταδιακής ένταξης και σταδιακής εξόδου ομαδοποιήθηκαν ως περιφέρειες *μετάβασης* και γ) οι *ΠΑΑ*.

²⁸ Πιο λεπτομερής αναφορά στις εισηγήσεις των κρατών-μελών στο:
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/all_contrib_en.cfm?nmenu=6

Οι περιφέρειες *Σύγκλισης* εξακολούθησαν να έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ αρκετά χαμηλότερο του μέσου όρου της ΕΕ, ενώ οι περιφέρειες μετάβασης πλησίασαν περισσότερο το μέσο όρο της ΕΕ. Από το 2000 έως το 2005, και οι δύο ομάδες περιφερειών μείωσαν τη διαφορά από το μέσο όρο της ΕΕ κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες περίπου. Τα ποσοστά απασχόλησης ήταν χαμηλά: 58% στις περιφέρειες *Σύγκλισης* και 68% στις περιφέρειες *ΠΑΑ*. Από το 2000 και μετά, οι περιφέρειες *Σύγκλισης* δεν μπόρεσαν να μειώσουν αυτή τη διαφορά. Οι περιφέρειες μετάβασης, ωστόσο, μείωσαν τη διαφορά φτάνοντας σε ποσοστό απασχόλησης 63%. Τα ποσοστά ανεργίας εξακολουθούν να είναι τέσσερις εκατοστιαίες μονάδες υψηλότερα στις περιφέρειες *Σύγκλισης* σε σχέση με τις *ΠΑΑ*, διαφορά η οποία ήταν σχεδόν διπλάσια το 2000 (ο.π.: 8-9).

Στην Έκθεση συμπεραίνεται ότι: 1) οι χρηματοοικονομικές και επιχειρηματικές υπηρεσίες, 2) το εμπόριο, οι μεταφορές και επικοινωνίες και 3) οι κατασκευές έχουν συμβάλει στη σύγκλιση, ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές στην οικονομική δομή των τριών ομάδων περιφερειών και το μοντέλο μείωσης των διαφορών διαφέρει μεταξύ των περιφερειών *Σύγκλισης* και *μετάβασης* (ο.π.: 12). Επιπρόσθετα, οι περιφέρειες *Σύγκλισης* υφίστανται μεγάλη οικονομική αναδιάρθρωση, καθώς δημιουργούνται πολλές θέσεις εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών, ενώ στη γεωργία οι θέσεις εργασίας μειώνονται ακόμη περισσότερο. Η αύξηση της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (ΑΠΑ) είναι υψηλή, ειδικά στη βιομηχανία και τις υπηρεσίες, και η αύξηση της παραγωγικότητας είναι τρεις φορές υψηλότερη απ' ό,τι στις *ΠΑΑ*. Οι περιφέρειες *Σύγκλισης* θα πρέπει να μετατοπίσουν την απασχόληση στους τομείς που δεν απαιτούν μόρφωση τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, και να συνεχίσουν να εκσυγχρονίζουν τον τομέα της γεωργίας τους. Επιπλέον, θα πρέπει να υπάρξει πολιτική που να συμβάλλει ώστε η βιομηχανία να αναπροσανατολιστεί προοδευτικά στην υψηλή παραγωγικότητα και στις δραστηριότητες υψηλής προστιθέμενης αξίας, για να αποφευχθεί η ειδίκευση στους βιομηχανικούς τομείς που εκτίθενται ιδιαίτερα στο διεθνή ανταγωνισμό. Οι περιφέρειες σύγκλισης πρέπει επίσης να στοχεύουν στη βελτίωση του επιπέδου εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού (ο.π.:14)

Τα υψηλά επίπεδα παραγωγικότητας στις περιφέρειες *ΠΑΑ* δίνουν σε αυτές τις περιφέρειες ένα πλεονέκτημα όχι μόνο στην Ευρώπη αλλά και σε παγκόσμια κλίμακα. Αυτή η υψηλή παραγωγικότητα οφείλεται εν μέρει στις μεγάλες επενδύσεις στην Ε&Α, οι οποίες είναι πολύ υψηλότερες απ' ό,τι στις περιφέρειες *Σύγκλισης*.

Ωστόσο, για να διατηρηθεί το πλεονέκτημά τους σε παγκόσμιο επίπεδο, οι περιφέρειες αυτές πρέπει να είναι σε θέση να ανταγωνιστούν με άλλους παγκόσμιους ανταγωνιστές (ο.π.: 13).

Εξάλλου, όπως επισημαίνεται και στην εν λόγω Έκθεση, η *εδαφική συνοχή* αποτελεί την τρίτη διάσταση της συνοχής και εξίσου σημαντική με την κοινωνική και την οικονομική. Όπως αναφέρεται και στην Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή, αυτή θεωρείται, ειδικά από τους περιφερειακούς και τοπικούς παράγοντες, ως μια ευκαιρία να ενισχυθεί ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών και άλλων παραγόντων στην υλοποίηση της πολιτικής. Οι πόλεις προσδιορίζονται συχνά ως τόποι που χαρακτηρίζονται από μεγάλο κοινωνικό αποκλεισμό, ένδεια και άνιση ανάπτυξη. Τα κράτη-μέλη συμφώνησαν να υπάρξει μεγαλύτερη ευελιξία στο πλαίσιο της εδαφικής συνεργασίας, έτσι ώστε οι περιφέρειες να μπορούν να συνεργαστούν με άλλες περιφέρειες εκτός από τις γειτονικές τους ή τις περιφέρειες που ανήκουν στο ίδιο γεωγραφικό σύνολο (ο.π.: 6).

Η Πράσινη Βίβλος τονίζει, ότι το έδαφος της Ευρώπης έχει τα δικά του οικιστικά πρότυπα, που το διακρίνουν από τον υπόλοιπο κόσμο (ΕΕ, 2008β: 6). Μόλις το 7% του συνολικού πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης ζει σε πόλεις άνω των 5 εκατομμυρίων κατοίκων, σε σύγκριση με το 25% του πληθυσμού στις Ηνωμένες Πολιτείες. Η Ευρώπη έχει καταφέρει να διατηρήσει μια σχετική ισορροπία μεταξύ αστικοποίησης και διατήρησης των αγροτικών περιοχών. Το 1999 η δημόσια συζήτηση περί εδαφικής συνοχής είχε ως αποτέλεσμα την έγκριση του σχεδίου ανάπτυξης του κοινοτικού χώρου (ΣΑΚΧ), το οποίο αποτέλεσε το έναυσμα για διάφορες σημαντικές πρωτοβουλίες, όπως η πρώτη γενιά προγραμμάτων διακρατικής συνεργασίας στο πλαίσιο του INTERREG και η δημιουργία του Δικτυακού Παρατηρητηρίου της Ευρωπαϊκής Χωροταξίας (ESPON) (ο.π.: 13).

Ο συντονισμός μεταξύ των τομεακών και των εδαφικών πολιτικών είναι σημαντικός κυρίως όσον αφορά τα παρακάτω ζητήματα:

- πολιτική μεταφορών, η οποία έχει εμφανείς επιπτώσεις στην εδαφική συνοχή με το αντίκτυπο στον τόπο της οικονομικής δραστηριότητας και στην οικιστική δομή
- ενεργειακή πολιτική, που συμβάλλει στην εδαφική συνοχή με την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας

- εξασφάλιση ταχείας σύνδεσης με το διαδίκτυο
- ο πρώτος πυλώνας της κοινής αγροτικής πολιτικής και η στήριξη που παρέχει στους αγρότες ασκεί εδαφικές επιδράσεις μέσω των δραστηριοτήτων και των εσόδων που δημιουργεί στις αγροτικές περιοχές
- ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος
- στρατηγική της Λισαβόνας
- θαλάσσιες λεκάνες, οι οποίες αντιμετωπίζουν ανταγωνιστικές απαιτήσεις για τη χρήση της θάλασσας και την περιβαλλοντική πολιτική
- πρόσβαση στην έρευνα υψηλής ποιότητας και τη δυνατότητα συμμετοχής σε διακρατικά προγράμματα
- πολιτική ανταγωνισμού που μπορεί να επηρεάζει την εδαφική κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας εξασφαλίζοντας ότι η περιφερειακή βοήθεια συγκεντρώνεται στις πιο μειονεκτούσες περιοχές (ο.π.: 13).

Η Πράσινη Βίβλος επισημαίνει τρόπους αποφυγής της δημογραφικής συρρίκνωσης της υπαίθρου και άναρχης εξάπλωσης των πόλεων. Οι ακόλουθοι τρεις βασικοί στόχοι θα πρέπει να μεταφραστούν σε δράσεις πολιτικής:

- Υπέρβαση των διαφορών πληθυσμιακής πυκνότητας.
- Υπέρβαση της απόστασης, καθώς η πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες, τα αποτελεσματικά μέσα συγκοινωνίας, τα αξιόπιστα ενεργειακά δίκτυα και το ευρυζωνικό διαδίκτυο εξακολουθούν να είναι ανισομερώς κατανομημένα στην Ένωση.
- Υπέρβαση των διοικητικών συνόρων, για τον καλύτερο συντονισμό περιβαλλοντικών προβλημάτων ή για ζητήματα μετακινήσεων μεταξύ τόπου εργασίας και τόπου κατοικίας τα οποία δεν λογαριάζουν σύνορα (ο.π.: 8).

7.6 Ενδιάμεσα συμπεράσματα

Πλησιάζοντας στην τέταρτη δεκαετία των προσπαθειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για αποδοτική Περιφερειακή Πολιτική και παρά τα προγράμματα και τις πολιτικές που έχουν εφαρμοστεί, είναι εμφανές, ότι συνολικά ο βασικός στόχος της Περιφερειακής Πολιτικής, δηλαδή η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών της Ένωσης αλλά και μεταξύ των περιφερειών εντός αυτών των κρατών-

μελών, παραμένει και απέχει πολύ από το να επιτευχθεί. Η ποικιλομορφία και η πολυπλοκότητα των αιτίων των ανισοτήτων που έχει να αντιμετωπίσει η κάθε χώρα, δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο αυτό το έργο, ενώ οι συνεχείς διευρύνσεις και κυρίως η τελευταία, σε συνδυασμό με την ενιαία αγορά, έφεραν την Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακόμα πιο μακριά από το στόχο της. Συχνά τίθεται το ερώτημα εάν οι πόροι είναι ανεπαρκείς ποσοτικά σε σχέση με τις δυνάμεις τις αγοράς ή εάν αυτοί δεν αξιοποιούνται σωστά. Οι απαντήσεις συνδυάζουν αυτά τα δύο και επισημαίνουν κάποιους άλλους παράγοντες. Τελικά, ο περιορισμός των ανισοτήτων στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης φαίνεται να απαιτεί προσπάθεια, η επιτυχία της οποίας εξαρτάται όχι μόνο από τους πόρους των Ταμείων για την ενίσχυση των υποδομών, τη βελτίωση της τεχνολογίας και την εκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και περιφερειών, αλλά και από τις διαδικασίες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που συντελούνται στο εσωτερικό κάθε χώρας ή περιφέρειας και οι οποίες προωθούνται από τα κράτη-μέλη. Οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες και περιοχές δεν μπορούν να στηριχθούν μόνο στην κοινοτική αλληλεγγύη. Οι διαφορές είναι τόσο μεγάλες μεταξύ των φτωχότερων και πλουσιότερων χωρών, ώστε να χρειάζονται πολύ υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης στις φτωχότερες περιφέρειες, σε σχέση με τις πλουσιότερες, μπορούν να οδηγήσουν σε ουσιαστική μείωση των ανισοτήτων.

Το ζήτημα, λοιπόν, ίσως θα πρέπει να αντιμετωπιστεί από άλλη σκοπιά και πιο βαθιά, καθώς στο πλαίσιο των υπαρχουσών σχέσεων παραγωγής, τα κράτη είναι δύσκολο να αντιμετωπίσουν τις ανισότητες στην ανάπτυξη των περιφερειών τους, όταν μέτρο για κάθε πολιτική που λαμβάνεται δεν είναι ουσιαστικά η μείωση των ανισοτήτων, αλλά η αποκόμιση κέρδους από την αύξηση της παραγωγής ορισμένων περιοχών. Το υπάρχον οικονομικό σύστημα δημιουργεί αυτές τις αντιθέσεις, οι οποίες είναι αλληλένδετες με τον τρόπο παραγωγής και τις υπάρχουσες σχέσεις παραγωγής που το αναπαράγουν. Έτσι η Ευρωπαϊκή Ένωση, αντί να πλησιάζει, απομακρύνεται από το στόχο της μείωσης των ανισοτήτων και της ισόρροπης ανάπτυξης μεταξύ των κρατών-μελών της και των περιφερειών της. Κρίνοντας λοιπόν από τα αποτελέσματα τεσσάρων σχεδόν δεκαετιών άσκησης περιφερειακών πολιτικών, το ερώτημα είναι εάν εντέλει η μείωση των ανισοτήτων είναι ένας επαρκής και επιτεύξιμος στόχος για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή εάν είναι μια διακήρυξη που λειτουργεί δημαγωγικά στοχεύοντας στην επίτευξη συναίνεσης και στον εφησυχασμό των κοινωνικών εκείνων στρωμάτων που πλήττονται περισσότερο.

8 Η πορεία της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και η τέταρτη προγραμματική περίοδος.

Η εμφάνιση της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ελλάδα ακολουθεί την πορεία των ευρωπαϊκών χωρών. Ο περιφερειακός προγραμματισμός αρχίζει με αργούς ρυθμούς μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, σχεδόν ταυτόχρονα με την προσπάθεια ανάπτυξης και ανασύστασης του κράτους σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, για αρκετό καιρό δεν μπορούμε να μιλάμε για μία συστηματική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, αλλά βασικά για μία πρακτική χρηματοδότησης μεμονωμένων έργων εκτός συγκεκριμένου προγραμματικού πλαισίου. Η κατάσταση αρχίζει να διαφοροποιείται με την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και πιο συγκεκριμένα με την έναρξη της εφαρμογής των ΜΟΠ το 1986.

Στην τελευταία παράγραφο του κεφαλαίου γίνεται επίσης μια προσπάθεια σκιαγράφησης των θέσεων των βασικών πολιτικών κομμάτων της χώρας, όπου βέβαια αυτή υπάρχει, σχετικά με την κοινοτική περιφερειακή πολιτική και την προσφορά έργου των ΚΠΣ.

8.1 Η πορεία της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της Ελλάδας έλαβε συγκεκριμένη διάσταση με την υποβολή της αίτησης για σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ), τον Ιούνιο του 1959, αίτηση που οδήγησε στην υπογραφή της Συμφωνίας Σύνδεσης Ελλάδας- ΕΟΚ, τον Ιούνιο του 1961²⁹. Η Συμφωνία αυτή που αποτελούσε το πρώτο βήμα στην πορεία της Ελλάδας για την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, έμεινε στάσιμη με την εγκαθίδρυση της δικτατορίας στην Ελλάδα (1967) και ενεργοποιήθηκε ξανά, μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας (1974). Ο στόχος της Ελλάδας ήταν η επιδίωξη της ενσωμάτωσης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα ως πλήρες μέλος. Η αίτηση για πλήρη ένταξη υποβλήθηκε στις 12 Ιουνίου

²⁹Υπουργείο Εξωτερικών, <http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/Greece+in+EU/>

1975 και οι λόγοι για τους οποίους η Ελλάδα επέλεξε την πλήρη ένταξη στην Κοινότητα μπορούν να συνοψισθούν στους εξής:

- Θεώρησε την Κοινότητα ως το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα μπορούσε να σταθεροποιήσει το δημοκρατικό πολιτικό της σύστημα και τους αντίστοιχους θεσμούς.
- Επεδίωκε την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και της θέσης της στο περιφερειακό και διεθνές σύστημα καθώς και της «διαπραγματευτικής της δύναμης», ιδιαίτερα σε σχέση με την Τουρκία η οποία εμφανιζόταν ως η μείζων απειλή για την Ελλάδα μετά την εισβολή και κατάληψη μέρους της Κύπρου (Ιούλιος 1974). Στα πλαίσια αυτά, η Ελλάδα επεδίωκε επίσης τη χαλάρωση της έντονης εξάρτησης που είχε αναπτύξει μεταπολεμικά από τις Ηνωμένες Πολιτείες (ΗΠΑ).
- Θεώρησε την ένταξη στην Κοινότητα ως ισχυρό παράγοντα που θα συνέβαλε στην ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.
- Επιθυμούσε ως ευρωπαϊκή χώρα, να είναι «παρούσα» και να επηρεάσει τις διεργασίες για την ευρωπαϊκή ενοποίηση και το πρότυπο της Ευρώπης, στο οποίο η διαδικασία αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση στην περίοδο 1981-2002 μπορεί να διακριθεί σε τρεις χρονικές περιόδους: την πρώτη μεταξύ 1981-1985, τη δεύτερη μεταξύ 1985-1995 και την τρίτη από το 1996 μέχρι σήμερα.

Η πρώτη περίοδος χαρακτηρίζεται από έντονη αμφισβήτηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Παράλληλα, επιδιώχθηκε η αναθεώρηση της θέσης της χώρας στην Κοινότητα με τη διαμόρφωση ενός «ειδικού καθεστώτος» σχέσεων και ρυθμίσεων. Για το σκοπό αυτό, η Ελλάδα υπέβαλε, το Μάρτιο του 1982, υπόμνημα με το οποίο ζήτησε πρόσθετες αποκλίσεις από την εφαρμογή ορισμένων κοινοτικών πολιτικών καθώς και πρόσθετη οικονομική ενίσχυση για την αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνώρισε ως βάσιμο μόνο το δεύτερο αίτημα το οποίο ουσιαστικά ικανοποιήθηκε με την έγκριση, το 1985, των ΜΟΠ. Εντούτοις, η Ελλάδα υπήρξε ιδιαίτερα επιφυλακτική την περίοδο αυτή στα γενικότερα θέματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και ειδικότερα στις προσπάθειες και τα σχέδια για την εμβάθυνση της ενοποίησης στο θεσμικό, πολιτικό και αμυντικό τομέα.

Στη δεύτερη περίοδο της συμμετοχής της, η πολιτική που προβάλλει η Ελλάδα στην ΕΕ χαρακτηρίζεται από μία πιο έντονη διάθεση για ενοποίηση. Κυρίως από το 1988 και μετά, αρχίζει να υποστηρίζει το «ομοσπονδιακό» πρότυπο ενοποίησης καθώς και την ανάπτυξη κοινής πολιτικής σε νέους τομείς, όπως είναι η παιδεία, η υγεία, και το περιβάλλον, την ενίσχυση των υπερεθνικών θεσμών της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου και την ανάπτυξη κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας από την Ένωση. Από την άλλη πλευρά όμως υπάρχουν ακόμη αντιφάσεις, τόσο στον οικονομικό τομέα, με την απόκλιση της χώρας από το μέσο «κοινοτικό» επίπεδο ανάπτυξης, όσο και στον πολιτικό, με το πρόβλημα της ονομασίας της ΠΓΔΜ που εκτονώθηκε με την υπογραφή της ενδιάμεσης Συμφωνίας.

Η τρίτη περίοδος της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ένωση, ξεκίνησε το 1996 και χαρακτηρίζεται από ακόμα μεγαλύτερη υποστήριξη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε όλους τους τομείς, με άξονα μάλιστα το ομοσπονδιακό μοντέλο. Χαρακτηρίζεται ακόμα από την προσπάθεια υψηλότερης οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης με την επίτευξη των «κριτηρίων σύγκλισης» της Συνθήκης του Maastricht και τη συμμετοχή της χώρας ως πλήρες μέλος στο ενιαίο νόμισμα και την Οικονομική και Νομισματική Ένωση από την 1η Ιανουαρίου 2002. Τέλος, το πρώτο εξάμηνο του 2003, ολοκληρώθηκε η τέταρτη ελληνική προεδρία της ΕΕ κατά την οποία συντελέστηκε η μεγαλύτερη διεύρυνση στη μέχρι τώρα ιστορία της Ενωμένης Ευρώπης με την είσοδο δέκα νέων κρατών μελών.

8.2 Οι περίοδοι του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα και ο ρόλος των περιφερειών της.

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, μία σειρά από παράγοντες εμπόδισαν την περιφερειακή πολιτική της Ελλάδας να αναπτυχθεί με ομαλό τρόπο (Βλιάμος 2008:35). Ο πρώτος παράγοντας είναι η χαμηλή παραγωγικότητα του πρωτογενή τομέα, ο οποίος αποτελούσε τη βάση της οικονομικής δραστηριότητας σε όλες τις περιφέρειες της χώρας, εκτός της Αττικής. Το γεγονός αυτό αποδόθηκε στο μικρό μέγεθος και τον κατακερματισμό της αγροτικής ιδιοκτησίας, τη δυσμενή διάρθρωση της παραγωγής, το χαμηλό τεχνολογικό επίπεδο και την εδαφική

μορφολογία. Η συνέπεια ήταν η παρεμπόδιση της αύξησης των εισοδημάτων και της βελτίωσης του επιπέδου ζωής του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών.

Ένας δεύτερος παράγοντας ήταν η υπερσυγκέντρωση των δραστηριοτήτων υψηλής παραγωγικότητας. Η υπερσυγκέντρωση ήταν αποτέλεσμα της εγκατάστασης του παραγωγικού εξοπλισμού στα ίδια σημεία της χώρας που βρισκόταν προπολεμικά, προκειμένου να αξιοποιηθεί η μικρή ποσότητα κεφαλαιουχικού εξοπλισμού που είχε διασωθεί. Έτσι ο τόπος εγκατάστασης των επιχειρήσεων επηρεάστηκε από δυνάμεις όπως είναι το μέγεθος της αγοράς εργασίας και της αγοράς αγαθών, η συγκέντρωση της διοίκησης και των τραπεζικών υπηρεσιών, η ποιότητα και ανέσεις της κοινωνικής ζωής για τα στελέχη, η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών κ.α. Η υπάρχουσα υποδομή προκάλεσε μια διαδικασία συσσώρευσης κεφαλαίου στα σημεία αυτά, με αποτέλεσμα την υπερσυγκέντρωση, άρα και την ταχεία αύξηση αρνητικών εξωτερικών οικονομιών.

Οι διαφορές μεταξύ των αστικών κέντρων και των αγροτικών περιοχών δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικές, επειδή οι πιο έντονες τάσεις αστικοποίησης συγκεντρώνονται προς τα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Δε θα πρέπει να παραγνωρισθεί ο ρόλος τόσο της εσωτερικής μετανάστευσης προς τα αστικά κέντρα, όσο και της εξωτερικής μετανάστευσης της εποχής εκείνης, που είχαν ως αποτέλεσμα την ερήμωση πολλών αγροτικών περιοχών, τις δεκαετίες του 1950, 1960 και, με μειωμένες τάσεις, σχεδόν ολόκληρη τη δεκαετία του 1970. Ας σημειωθεί όμως, ότι ο ρυθμός εκβιομηχάνισης της ελληνικής οικονομίας ήταν σημαντικά μεγαλύτερος του ρυθμού αστικοποίησης του πληθυσμού και αυτό παρεμπόδισε, τουλάχιστον μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80, τη δημιουργία ανεργίας στα αστικά κέντρα, παρά την συσσώρευση του πληθυσμού (ο.π.: 36).

Η πρώτη προσπάθεια περιφερειακής ανάπτυξης εκδηλώθηκε με την επιδίωξη της αύξησης του γεωργικού εισοδήματος και της εξασφάλισης της απαραίτητης επάρκειας σε ορισμένα βασικά είδη μεγάλης λαϊκής κατανάλωσης. Παρά όμως τα εντυπωσιακά αποτελέσματα στον τομέα της παραγωγής και της παραγωγικότητας του αγροτικού τομέα, οι πληθυσμοί της υπαίθρου εξακολούθησαν να μειώνονται, ως αποτέλεσμα της μαζικής μετανάστευσης στις μεγάλες πόλεις και σε χώρες του εξωτερικού. Καθώς η αγροτική ανάπτυξη δεν μπόρεσε να συγκρατήσει την μετανάστευση, ήταν αναγκαίο να αντιμετωπισθεί με ουσιαστικά και συγκεκριμένα μέτρα η βιομηχανική αποκέντρωση, για να υπάρξει ισομερής ανάπτυξη των διαφόρων περιφερειών της χώρας.

Στην αρχή της δεκαετίας του 1960, η προσπάθεια στράφηκε στην εκπόνηση συστηματικών μελετών πάνω στο πρόβλημα, οι οποίες τροφοδότησαν τα διάφορα «Προγράμματα Οικονομικής Αναπτύξεως». Η καταπολέμηση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων αναφέρθηκε για πρώτη φορά ως στόχος στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως 1960-64» και στο «Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος 1968- 72» με το οποίο για πρώτη φορά συνδέθηκαν οι περιφερειακές επιδιώξεις με τους ευρύτερους στόχους της εθνικής οικονομικής πολιτικής. Βασικό συστατικό στοιχείο αυτής της σύνδεσης επιδιώξεων ήταν η οργάνωση του θεσμού των «Βιομηχανικών Περιοχών», ίσως το πρώτο ολοκληρωμένο και ιδιαίτερα σημαντικό έργο για την προώθηση του εξής στόχου: Η βιομηχανική και οικονομική ανάπτυξη μπορεί να επιτευχθεί με τη λήψη διάφορων μέτρων που ανήκουν στη σφαίρα της δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής, καμία όμως από αυτές τις μορφές πολιτικής δεν μπορεί να συντελέσει άμεσα και στην περιφερειακή ανάπτυξη (ο.π.: 37).

Συγκεντρωτικά, η πορεία της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ελλάδα ακολουθεί τις παρακάτω περιόδους (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002: 42-45):

1^η Περίοδος (1948-1964): Αναφέρεται στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο και στην προσπάθεια ανασυγκρότησης της χώρας, όπου για πρώτη φορά στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της Ελλάδος 1960-1964» τέθηκε η ανάγκη άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής για να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων.

2^η Περίοδος (1964-79): Η περίοδος αυτή χωρίζεται σε δύο υποπεριόδους. Η πρώτη αφορά στη δεκαετία 1964-74, που χαρακτηρίζεται από την καθιέρωση χρηματοδοτικών κινήτρων, το διαχωρισμό των περιφερειών ανάλογα με το αναπτυξιακό τους επίπεδο, την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων για υπανάπτυκτες περιοχές, την ίδρυση Βιομηχανικών Περιοχών, την υποτυπώδη ενίσχυση πολιικού συστήματος αστικών κέντρων, την ενεργοποίηση των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης κ.ά.

Η δεύτερη υποπερίοδος περιλαμβάνει την πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο, στη διάρκεια της οποίας η Περιφερειακή Πολιτική ενισχύεται περαιτέρω με την υιοθέτηση ειδικών νομοθετημάτων και την εκπόνηση ειδικών προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, στην περίοδο 1975-1979 δίνεται έμφαση στην παροχή κινήτρων για

την ανάπτυξη των παραμεθόριων περιοχών, καθιερώνεται η ενίσχυση των επιχειρήσεων ανάλογα με τον κλάδο που ανήκουν, χρησιμοποιούνται ευρύτερα τα πιστωτικά κίνητρα και ενισχύονται τα ειδικά προγράμματα περιοχών (π.χ. για το νομό Έβρου), καθώς και τα προγράμματα έργων υποδομής (π.χ. Βιομηχανικές Περιοχές, υποδομές μεταφορών κ.λπ.).

3^η Περίοδος (1980-86): Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ συνοδεύεται από μία προσπάθεια σταδιακής σύνδεσης της ελληνικής Περιφερειακής Πολιτικής με την Περιφερειακή Πολιτική της ΕΟΚ. Κορύφωση αυτής της προσπάθειας αποτελούν η ψήφιση του Νόμου 1116/81, που κύριο χαρακτηριστικό του είναι η εντατικοποίηση των παρεμβάσεων με την καθιέρωση των επιδοτήσεων κεφαλαίου με περιφερειακή κλιμάκωση, η εκπόνηση του πρώτου ειδικού «Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-1985», η είσπραξη των πρώτων ενισχύσεων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και των πρώτων δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Ακολουθεί η ψήφιση του Νόμου 1262/82, ο οποίος ενισχύει τις αποκεντρωτικές διαδικασίες και η κατάρτιση του «Πενταετούς Προγράμματος 1983-1987», στο οποίο καθιερώνεται η διαδικασία του «Δημοκρατικού Προγραμματισμού» μέσω της ενεργού συμμετοχής των τοπικών φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και προγραμματισμού.

4^η Περίοδος (1986-2006): Η έναρξη της περιόδου αυτής σηματοδοτείται με την εφαρμογή των ΜΟΠ, ενώ από την έναρξη του πρώτου ΚΠΣ το 1989 μέχρι και την ολοκλήρωση του τρίτου το 2006, η Ελλάδα εντάσσεται όλη στις περιφέρειες της ΕΕ με το μέγιστο βαθμό προβληματικότητας, δηλαδή στις περιφέρειες του Στόχου 1 της Διαρθρωτικής Πολιτικής της Ένωσης. Σ' αυτή την περίοδο επίσης, ο Νόμος 1622/86 για τη συγκρότηση των Περιφερειών της χώρας, οι Νόμοι 2218/1994 και 2240/1994 για τη θεσμοθέτηση και λειτουργία του Δεύτερου Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γενικότερα για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και ο Νόμος 2539/97 για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω του οποίου προέκυψαν οι 1.033 νέοι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, διαμορφώνουν το θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής Πολιτικής.

5^η Περίοδος (2007-2013): Η διεύρυνση της ΕΕ, από 15 σε 25 μέλη, και η βελτίωση του επιπέδου ανάπτυξης ορισμένων περιφερειών της χώρας, έχουν ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό ελληνικών περιφερειών από τα προγράμματα της

μέγιστης Κοινοτικής συνδρομής του Στόχου 1 της νέας προγραμματικής περιόδου. Στην πέμπτη προγραμματική περίοδο δρομολογούνται αλλαγές στις διαδικασίες του προγραμματισμού και της άσκησης της Περιφερειακής Πολιτικής της ΕΕ και κατ' επέκταση των μελών της που αντικατοπτρίζονται στους νέους στόχους προτεραιότητας για τις ενισχυόμενες δράσεις και στην αντικατάσταση του καθιερωμένου πλέον όρου των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης από το νέο όρο Εθνικά Πλαίσια Στρατηγικής Αναφοράς παράλληλα με τη διαδοχή του σχετικά νεότερου όρου των Σχεδίων Ανάπτυξης (ΣΑ) από τα Εθνικά Στρατηγικά Σχέδια Ανάπτυξης (ΕΣΣΑ).

Η Ελλάδα θεωρείται ως ένα από τα κράτη της Ένωσης, που διαθέτουν ασθενές «υποκρατικό» επίπεδο διοίκησης, τόσο όσον αφορά στις αρμοδιότητες όσο και σε σχέση με τη διάθεση πόρων. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η περιφέρεια στην Ελλάδα δεν αποτελεί έκφραση της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά της αποκεντρωμένης διοίκησης. Αυτό σημαίνει ότι οι περιφερειακοί φορείς δεν είναι αιρετοί αλλά διορισμένοι, κάτι που συνεπάγεται ότι δεν έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες, αλλά εκπροσωπούν την περιφέρεια ως νομικό πρόσωπο του κράτους, που εφαρμόζει αποφάσεις που έχουν ληφθεί σε κεντρικό επίπεδο. Το σύστημα αυτό μπορεί να έχει διάφορα πλεονεκτήματα, όπως ότι οι κεντρικοί φορείς είναι στελεχωμένοι με υψηλότερου επιπέδου ανθρώπινο δυναμικό, έχουν συνολική γνώση των προβλημάτων που προκύπτουν στο κράτος κ.α. (Κόνσολας 1997 όπως αναφέρεται στο Κωστόπουλος 2005: 159). Όμως, έχει το βασικό μειονέκτημα, ότι οι κεντρικοί φορείς στερούνται της επιτόπιας γνώσης των προβλημάτων και των δυνατοτήτων αντιμετώπισής τους. Για να υπάρξει σωστή μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους περιφερειακούς φορείς, θα πρέπει πρώτα το κράτος να έχει εξασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία τους, τον περιορισμό των πελατειακών σχέσεων, καθώς επίσης και ότι δεν θα προκύψουν επιπλοκές από ενδεχόμενες εξωγενείς παρεμβάσεις π.χ. σε περιφέρειες όπου υπάρχουν μειονότητες, την εξασφάλιση επαρκών οικονομικών πόρων, για την ικανοποιητική αντιμετώπιση των αναγκών τους και την στελέχωση τους με υψηλού επιπέδου ανθρώπινο δυναμικό. Η προσέγγιση που πρέπει να χαρακτηρίζει την κατάτμηση του χώρου σε περιφέρειες στην Ελλάδα, δεν μπορεί παρά να είναι αυτή των περιφερειών προγραμματισμού. Η άποψη αυτή βασίζεται στο γεγονός ότι, στην παρούσα συγκυρία, η κατάτμηση του

χώρου θα πρέπει, κατά κύριο λόγο, να εξυπηρετεί την απορρόφηση κοινοτικών πόρων, ούτως ώστε να υποβοηθηθεί η αναπτυξιακή διαδικασία στην χώρα. (ο.π.: 159).

Η εγκαθίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης υπήρξε η ελληνική προσαρμογή στην αναβάθμιση του ρόλου των υποκρατικών διοικητικών μονάδων στην ΕΕ. Το επίπεδο του νομού όμως, είναι μικρό, για να είναι σε θέση να χαράζει και να εφαρμόσει αναπτυξιακή πολιτική, ενώ το ύψος των πόρων που διαθέτει δεν επαρκεί για να καλύψει την απαραίτητη ίδια δαπάνη, ενδεχομένως, ούτε για να χρηματοδοτήσει τις σχετικές αναπτυξιακές μελέτες. Ένα κύριο μέτρο πρέπει να είναι η νέα οριοθέτηση των περιφερειών για δύο λόγους. Καταρχήν, η πρόσφατη διεύρυνση της ΕΕ25 με χώρες οι οποίες στην πλειοψηφία τους διαθέτουν χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ από την Ελλάδα, αυτομάτως διευρύνει και τον αριθμό των δικαιούχων των Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων. Αυτό έχει ως συνέπεια, κάποιοι από τους παλαιούς δικαιούχους να εμφανίζονται ως περισσότερο εύποροι χωρίς όμως, στην πραγματικότητα να έχει βελτιωθεί το αναπτυξιακό τους επίπεδο. Έτσι, όπως φάνηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, κάποιες από τις ελληνικές περιφέρειες δε θα δικαιούνται πλέον κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, γιατί δεν έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου, καθώς αυτός έχει σημαντικά μειωθεί.

Ο δεύτερος λόγος, αφορά στο μικρό σχετικά μέγεθος των περιφερειών το οποίο δεν επιτρέπει προγραμματισμό και άσκηση πολιτικής με συνολική θεώρηση και αντιμετώπιση των προβλημάτων που πρέπει να επιλυθούν. Το μεγαλύτερο μέγεθος των περιφερειών προγραμματισμού συντελεί στην καλύτερη αποτελεσματικότητα προγραμμάτων με χρονικό ορίζοντα μεγαλύτερο του ενός ή των δυο ετών, όπως είναι τα χρηματοδοτούμενα από την Κοινότητα προγράμματα. Επιπλέον, η λειτουργική αλληλεξάρτηση των επιμέρους χωρικών μονάδων διακόπτεται με την ισχύουσα διοικητική διαίρεση και το κόστος της γραφειοκρατίας που επιβαρύνει το ελληνικό κράτος μπορεί να περιοριστεί με την λειτουργία μικρότερου αριθμού περιφερειών. Η νέα περιφερειοποίηση της χώρας θα πρέπει να βασιστεί σε σύγχρονες επιστημονικές μεθόδους και σε συνδυασμό κριτηρίων ομοιογένειας (Κόνσολας 1997 όπως αναφέρεται στο Κωστόπουλος 2005: 160).

8.3 Το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα.

Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα είναι έντονες και παρά το γεγονός ότι το φαινόμενο της άνισης περιφερειακής ανάπτυξης είναι γενικό, υπάρχουν διαφορές στην έκταση, τις τάσεις και τις μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται. Με την άνιση ανάπτυξη των περιφερειών συμβάδισαν και οι δημογραφικές εξελίξεις στη χώρα, όπως και άλλα στοιχεία που συγκροτούν τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής πραγματικότητας. Σε σχέση με την περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση, η στρατηγική επικεντρώνεται στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, οι οποίες αναφέρονται, τόσο στο χάσμα που παρατηρείται μεταξύ πλουσίων και φτωχών και λιγότερο εύπορων χωρών της Ευρώπης, όσο και τις διαφορές που παρατηρούνται μεταξύ περιφερειών, στο εσωτερικό της ίδιας χώρας.

Αρκετοί υποστηρίζουν την άποψη ότι ο συγκεντρωτισμός της κεντρικής διοίκησης στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα- Θεσσαλονίκη) και η εγκατάλειψη των υπόλοιπων περιφερειών της Ελλάδας είναι ένας ισχυρός παράγοντας ενίσχυσης των ανισοτήτων. Πίσω από αυτήν την άποψη βρίσκεται η πεποίθηση ότι το περιφερειακό πρόβλημα οφείλεται κυρίως στην έλλειψη πολιτικής βούλησης. Εντούτοις, όπως αναφέρουν οι Πετράκος και Ψυχάρης, τα τελευταία είκοσι χρόνια έχουν εφαρμοστεί πολιτικές οι οποίες στοχεύουν στην ανάπτυξη τις περιφέρειας. Επιπρόσθετα, ακόμα και εάν η ανυπαρξία πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης οδηγεί στην αύξηση των ανισοτήτων, αυτό δε σημαίνει ότι ισχύει το αντίστροφο, ότι δηλαδή η ύπαρξη περιφερειακής πολιτικής εγγυάται αυτόματα τη μείωση αυτών των ανισοτήτων (Πετράκος και Ψυχάρης 2004:36).

Η ανάπτυξη των περιφερειών στην χώρα μας και η ενσωμάτωση στον παραγωγικό και κοινωνικό τους ιστό, της νέας τεχνολογίας, της γνώσης, της καινοτομίας και της πληροφορίας, αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την αναβάθμιση του αναπτυξιακού τους ρόλου και την συμβολή τους, εκτός των άλλων στην αύξηση της απασχόλησης και την επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης σε περιφερειακό επίπεδο (Πολυζωγοπουλος 2004). Τα εμπόδια που συναντάει η χάραξη περιφερειακών στρατηγικών, δεν οφείλονται μόνο στην οριζόντια λογική που διέπει τις αναπτυξιακές πολιτικές, αλλά και στην αδυναμία να αποκτήσουν εξειδικευμένη τοπική στόχευση οι εξίσου σημαντικές διαρθρωτικές πολιτικές που αφορούν το ανθρώπινο δυναμικό, ή την αναδιάρθρωση των δραστηριοτήτων στην αγροτική

οικονομία. Τα εμπόδια αυτά οφείλονται και στην αδυναμία των περισσότερων τοπικών κοινωνιών να επιδιώξουν, μέσω των αντιπροσωπευτικών φορέων και οργανώσεών τους, την διαμόρφωση αναπτυξιακής στρατηγικής, την επιλογή των μέσων και εργαλείων αυτής της στρατηγικής, και την λήψη των κατάλληλων αποφάσεων σε ότι αφορά τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους. Η αλλαγή που χρειάζεται να πραγματοποιηθεί σχετικά με την προσέγγιση των αναπτυξιακών πολιτικών είναι ότι πρέπει να περάσουν από την λογική της μεταφοράς πόρων στη λογική της προσφοράς γνώσης. Η νέα αυτή γνώση, όπως και το συγκεκριμένο περιεχόμενο της, πρέπει να προσφερθεί και να παραχθεί μέσω διαδικασιών που αποφασίζονται και λειτουργούν σε μεγάλο βαθμό συλλογικά. Όμως συλλογικά πρέπει να παράγεται η γνώση που επιτρέπει επιλογές στο επίπεδο της αναπτυξιακής στρατηγικής.

8.4 Παράγοντες που έχουν επηρεάσει τις περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα.

Στην Ελλάδα, το μέγεθος των ανισοτήτων ποικίλει ανάλογα με το μέτρο που χρησιμοποιούμε. Όμως, ανεξαρτήτως μέτρου, είναι έντονη η διαφορά μεταξύ αφ' ενός αστικών και αγροτικών περιοχών και αφ' ετέρου μεταξύ των δύο μητροπολιτικών κέντρων και των υπολοίπων περιοχών (Βλιάμος 2008:12). Οι παράγοντες που έχουν επηρεάσει την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα και ως ένα βαθμό την επηρεάζουν μέχρι σήμερα είναι ιστορικοί, γεωμορφολογικοί, οικονομικοί και πολιτικοί (Πετράκος- Ψυχάρης 2004: 104).

Καταρχάς, από *ιστορικής άποψης*, η Αθήνα ευνοήθηκε εξ αρχής από τις κατά καιρούς πολιτικές αποφάσεις, σε σχέση με τις υπόλοιπες περιφέρειες, καθώς υπήρξε το σταθερό σημείο αναφοράς από την ίδρυση του ελληνικού κράτους το 1828. Επιπρόσθετα, ο πληθυσμός της Αθήνας αυξήθηκε κατά 55% περίπου, με την ανταλλαγή των πληθυσμών κατά την περίοδο της Μικρασιατικής καταστροφής, προσδίδοντας μία άλλη προοπτική τόσο όσον αφορά στην ποιότητα του εργατικού δυναμικού όσο και στην τοπική οικονομία. Στα παραπάνω προστίθεται και ένας τρίτος ιστορικός παράγοντας που αφορά την περίοδο 1949-1989 κατά τη διάρκεια της οποίας, τόσο εξαιτίας του ψυχρού πολέμου όσο και εξαιτίας του εμφυλίου πολέμου,

τα βόρεια σύνορα της Ελλάδας ήταν κλειστά καθώς και οι τρεις γειτονικές μας χώρες είχαν σοσιαλιστικά καθεστάτα, αποδυναμώνοντας ουσιαστικά όλες τις παραγωγικές δραστηριότητες τις βόρειες περιφέρειες (ο.π.: 106).

Στους γεωμορφολογικούς παράγοντες της υπανάπτυξης, ανήκει η πληθυσμιακή συρρίκνωση των ορεινών περιοχών, οι οποίες καταλαμβάνουν το 34% της ελληνικής επικράτειας και η συγκέντρωση του πληθυσμού σε πεδινές και παράλιες περιοχές, με αποτέλεσμα τη δραστική μείωση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων των ορεινών περιοχών. Επιπλέον, η Ελλάδα είναι η πρώτη χώρα στην Ευρώπη όσον αφορά στα κατοικήσιμα νησιά, κάτι που συνεπάγεται δυσκολίες που οφείλονται στις θαλάσσιες αποστάσεις και στα μικρά μεγέθη των τοπικών αγορών και κατ' επέκταση διαχρονική μείωση του πληθυσμού των νησιών καθώς οι οικονομικές δραστηριότητες περιορίζονται στον τουρισμό (ο.π.:107).

Στους πολιτικούς παράγοντες της περιφερειακής υπανάπτυξης, κατατάσσεται η συγκεντρωτική μορφή της δημόσιας διοίκησης με επίκεντρο την Αθήνα η οποία δεν επέτρεψε να αναπτυχθεί ουσιαστική περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη, κάτι που εν μέρει αποδίδεται σύμφωνα με τους Πετράκο και Ψυχάρη, στους προαναφερθέντες ιστορικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες. Η έλλειψη αρμοδιοτήτων και επαρκών πόρων σε τοπικό επίπεδο, καθώς και ανυπαρξία μιας συγκροτημένης πολιτικής δημοσίων δαπανών υπέρ των λιγότερο ανεπτυγμένων νομών δημιουργεί εξάρτηση από την κεντρική διοίκηση.

Ο κατακερματισμός της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης, παρά τη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια», εξακολουθεί να προκαλεί αναποτελεσματική άσκηση πολιτικών, γιατί δεν υπάρχουν μεγάλα μεγέθη που να τις δικαιολογούν. Επιπρόσθετα, οι συγγραφείς καταχωρούν στους πολιτικούς λόγους και την αναποτελεσματική χρήση των πόρων του Α' και Β' ΚΠΣ, οι οποίοι «κατασπαταλήθηκαν σε μικρά και ημιτελή έργα με μικρή προστιθέμενη αξία, σε μια λογική ικανοποίησης των πολιτικών αναγκών και του πελατειακού συστήματος της εποχής». Στους πολιτικούς παράγοντες ανήκει επίσης, τόσο η ελλιπής λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών όσο και η νόθευση της αρχής της αντιπροσωπευτικότητας, που οδήγησαν στη μεταπολεμική μαζική μετακίνηση ανθρώπων και δραστηριοτήτων στην ανωνυμία των μεγάλων πόλεων, στις οποίες λαμβάνονταν και όλες οι πολιτικές αποφάσεις (ο.π.: 108-9).

Όσον αφορά στους *οικονομικούς παράγοντες*, οι οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωσης³⁰ παίζουν ένα ουσιαστικό ρόλο καθώς βοηθούν την ταχύτερη εξέλιξη των μεγάλων αστικών κέντρων. Το μέγεθος των πόλεων εξασφαλίζει ότι σημαντικό μέρος των αγαθών θα καταναλωθεί τοπικά, παράλληλα όμως αυτό είναι πόλος έλξης για όλο και περισσότερες επιχειρήσεις, ενώ σύμφωνα με έρευνες η ύπαρξη ενός μεγάλου αστικού κέντρου δεν επιτρέπει τη δημιουργία ενός αντίστοιχου κέντρου σε κοντινή απόσταση. Στην Ελλάδα οι μελέτες δείχνουν ότι το μέγεθος των πόλεων, είναι ένας σημαντικός παράγοντας που προσδιορίζει τη δημογραφική εξέλιξή τους και το μέγεθος φαίνεται να επηρεάζει θετικά το επίπεδο ανάπτυξης, σε συνδυασμό με κάποια απόσταση μεταξύ των πόλεων από τις μητροπόλεις της Ελλάδας (ο.π.: 111).

Η παραγωγική διάρθρωση και οι ανθρώπινοι πόροι της χώρας αποτελούν έναν ακόμα σημαντικό οικονομικό παράγοντα της περιφερειακής της υπανάπτυξης. Οι νομοί που διαθέτουν αναπτυγμένο δευτερογενή και τριτογενή τομέα, καθώς και εξειδίκευση σε κλάδους έντασης κεφαλαίου και τεχνολογίας ευνοούνται (ο.π.:113). Επιπρόσθετα, η ύπαρξη καταρτισμένου και επιστημονικού εργατικού δυναμικού είναι ένας πολύ σημαντικός παράγοντας ανάπτυξης. Στην Ελλάδα ευνοούνται τα μεγάλα αστικά κέντρα και οι τουριστικές νησιωτικές περιοχές.

Η οικονομική ολοκλήρωση της ΕΕ, με την αύξηση του διεθνούς ανταγωνισμού και την εξάλειψη του προστατευτισμού της βιομηχανίας, επιβράδυνε την ανάπτυξη της χώρας, όπως δείχνει και η απόκλιση από το μέσο όρο της ΕΕ κατά την περίοδο 1981-1995. Τις πιο μεγάλες απώλειες στο εσωτερικό της χώρας, τις υπέστησαν οι ανεπτυγμένοι νομοί, κάτι που δημιούργησε μία σύγκλιση των ελληνικών περιφερειών προς τα κάτω. Επιπρόσθετα, έρευνες έχουν δείξει ότι οι περιφερειακές ανισότητες εξαρτώνται από τους οικονομικούς κύκλους, κάτι που σημαίνει ότι σε περιόδους υψηλής ανάπτυξης οι ανισότητες αυξάνονται, καθώς οι αναπτυγμένες περιοχές έχουν περισσότερες δυνατότητες να εκμεταλλευτούν το ευνοϊκό οικονομικό περιβάλλον, ενώ σε περιόδους οικονομικής ύφεσης μειώνονται. Αυτό κατά τους Πετράκο και Ψυχάρη δημιουργεί ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα για την περιφερειακή πολιτική (ο.π.: 113-114).

³⁰ Ας σημειωθεί ότι οι οικονομίες κλίμακας αφορούν στην ύπαρξη μεγάλων επιχειρήσεων με χαμηλό κόστος παραγωγής, ενώ οι οικονομίες συγκέντρωσης αφορούν στην συνύπαρξη πολλών επιχειρήσεων σε μία περιοχή και τα οφέλη που προκύπτουν από τη συνεργασία τους.

Τέλος, οι περιφερειακές πολιτικές στοχεύουν στην αντιστάθμιση των συνθηκών εκκίνησης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών, καθώς και των επιπτώσεων των παραγόντων που τις αυξάνουν. Στην Ελλάδα έχουν εκφραστεί με συστηματικό τρόπο μέσω της χωρικής κατανομής του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων,³¹ το οποίο είχε δυναμική κυρίως κατά τη δεκαετία του 1980 και έμεινε στάσιμο κατά τη δεκαετία του 1990. Επίσης, αμφισβητείται το κατά πόσον η χωρική κατανομή αυτού του προγράμματος είχε αναδιανεμητικό χαρακτήρα, κάτι που ουσιαστικά είναι και στόχος της περιφερειακής πολιτικής, και υποστηρίζεται ότι τα έργα υποδομής των τελευταίων ετών αφορούν κυρίως την Αθήνα, ενώ αμφισβητείται το κατά πόσον υπήρξε σωστή κατανομή πόρων για την υλοποίηση αρκετών επενδυτικών σχεδίων στην περιφέρεια. Επιπρόσθετα, η ένταξη στον αναπτυξιακό νόμο μεγάλων επιχειρηματικών σχεδίων ανεξαρτήτως του τόπου εγκατάστασης και η δυνατότητα ρυθμίσεων για έκπτωση από τα κέρδη της επιχείρησης, φαίνεται μεν να λειτούργησε εκσυγχρονιστικά για τη μεγάλη και τη μεσαία βιομηχανία, αλλά δεν είναι σαφές εάν συνέβαλλε στην περιφερειακή σύγκλιση (ο.π.: 115). Οι Πετράκος και Ψυχάρης υποστηρίζουν ότι τα διαρθρωτικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των περιοχών επηρεάζουν κατά μεγαλύτερο βαθμό την ανάπτυξη απ' ότι οι πολιτικές υποδομών και κινήτρων.

8.5 Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) στην Ελλάδα.

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την εν λόγω περίοδο. Η αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του ΕΣΠΑ διαμορφώθηκε έτσι ώστε να υλοποιηθούν με το βέλτιστο τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας, ενώ λήφθηκαν υπόψη τα νέα δεδομένα της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 (63% του πληθυσμού της χώρας σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης).

³¹ Πρόγραμμα που καθορίζει τους πόρους που μπορούν να διατεθούν για χρηματοδότηση επενδυτικών έργων. Αφορά δαπάνες που πραγματοποιούνται για έργα υποδομής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Καταρτίζεται από το ΥΠΕΘΟ ύστερα από προτάσεις που υποβάλλουν τα αρμόδια Υπουργεία και οι Νομαρχίες.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 θα υλοποιηθεί μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δεκατέσσερα (14) Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας.³²

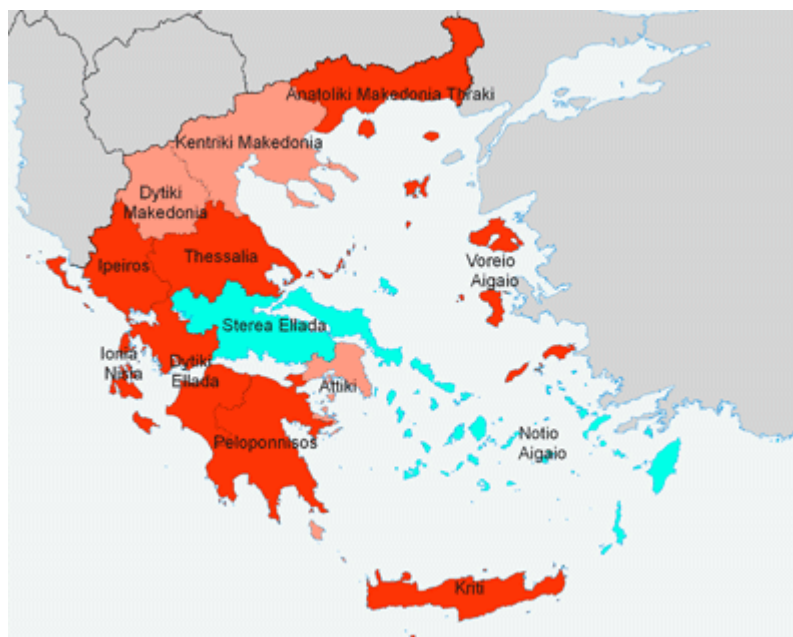
Την περίοδο 2007-2013 το σύνολο των υποδομών θα υλοποιηθεί πλέον στο πλαίσιο ενός τομεακού ΕΠ, ενώ για τους τομείς της υγείας και του πολιτισμού δεν θα υπάρχει πλέον διακριτό ΕΠ και οι σχετικές δράσεις θα υλοποιηθούν από Περιφερειακά και Τομεακά ΕΠ. Για την υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας κατά η Ελλάδα χωρίσθηκε σε πέντε χωρικές ενότητες, στις οποίες αντιστοιχούν πέντε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), ως εξής:

- Ε.Π. Μακεδονίας- Θράκης
- Ε.Π. Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων
- Ε.Π. Κρήτης και Νήσων Αιγαίου
- Ε.Π. Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας- Ηπείρου
- Ε.Π. Αττικής

Τα ΠΕΠ θα συμβάλουν στην κάλυψη των εθνικών στρατηγικών στόχων συμπληρωματικά με τα τομεακά προγράμματα, με έμφαση στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και στις ανάγκες κάθε περιφέρειας. Με τους πόρους που θα λάβει η Ελλάδα θα χρηματοδοτηθούν παρεμβάσεις μέσω του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του Ταμείου Συνοχής. Στις 8 περιφέρειες του Στόχου 1 κατανέμονται συνολικά 9,4 δισ. Ευρώ, στις 3 περιφέρειες Σύγκλισης κατανέμονται 6,5 δισ. ευρώ ενώ στις 2 περιφέρειες Σταδιακής Εισόδου αντιστοιχούν 0,63 δισ. ευρώ. Στον παρακάτω χάρτη φαίνονται οι επιλέξιμες περιοχές στα πλαίσια του στόχου *Σύγκλιση* και του στόχου *ΠΑΑ*.³³

³² Τα **Τομεακά Ε.Π.** είναι: 1.ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ- ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, 2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΠΕΛΑΣΙΜΟΤΗΤΑΣ, 3. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ, 4. ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ, 5. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ, 6. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ, 7. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ, 8. ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ, 9. ΕΘΝΙΚΟ ΑΠΟΘΕΜΑΤΙΚΟ ΑΠΡΟΒΛΕΠΤΩΝ. Τα **Περιφερειακά Ε.Π.** είναι: 1. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ – ΘΡΑΚΗΣ, 2. ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ – ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ - ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ, 3. ΚΡΗΤΗΣ ΚΑΙ ΝΗΣΩΝ ΑΙΓΑΙΟΥ, 4. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ- ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ– ΗΠΕΙΡΟΥ, 5. ΑΤΤΙΚΗΣ. (πιο λεπτομερείς αναφορές υπάρχουν διαθέσιμες στον ιστότοπο : <http://www.espa.gr/Greek/Documents.aspx?docid=48>

³³ Πηγή: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/greece/index_el.htm



- Περιφέρειες Σύγκλισης (Ανατολική Μακεδονία, Ήπειρος, Θεσσαλία, Ιόνια Νησιά, Νησιά Βορείου Αιγαίου, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Κρήτη)
- Περιφέρειες Σταδιακής Εξόδου (Κεντρική και Δυτική Μακεδονία, Αττική)
- Περιφέρειες Σταδιακής Εισόδου (Στερεά Ελλάδα, Νησιά Νοτίου Αιγαίου).

Παρόλα αυτά και ενώ ήδη θεωρητικά διανύεται ο τρίτος χρόνος υλοποίησης του ΕΣΠΑ, δεν έχουν εκταμιευτεί πόροι για να ξεκινήσουν τα διάφορα προγράμματα. Όλες οι εκτιμήσεις αναφέρουν ότι το Νοέμβριο του 2009 θα έχουν εκταμιευτεί τα πρώτα χρηματικά ποσά από το πακέτο, ακόμη όμως και αυτή η αναμενόμενη εφαρμογή, αφορά κυρίως έργα προερχόμενα από το Γ΄ ΚΠΣ που δεν εκτελέστηκαν και μεταφέρθηκαν στο ΕΣΠΑ. Παρά το ότι, λόγω της διεθνούς οικονομικής κρίσης, αυξάνονται οι προκαταβολές της ΕΕ η Ελλάδα δεν έχει εκταμιεύσει σχεδόν τίποτα, ενώ υπάρχει απόφαση για μείωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, δηλαδή μείωση της αναγκαίας συμμετοχής της χώρας για τη σύμπραξη και την εκταμίευση των αντίστοιχων ευρωπαϊκών πόρων.

Μπορεί οι εκθέσεις να παρουσιάζουν μία εικόνα σύγκλισης της Ελλάδας με το ευρωπαϊκό μέσο όρο, όμως αυτή η σύγκλιση είναι μικρότερη από όλες τις υπόλοιπες χώρες συνοχής (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία). Επιπρόσθετα, σε επίπεδο περιφερειών της χώρας υπήρξε μάλλον απόκλιση παρά σύγκλιση από τον κοινοτικό μέσο όρο. Η περιφέρεια της Ηπείρου, η οποία ως γνωστόν είναι και η πιο φτωχή περιφέρεια της ΕΕ, η περιφέρεια της Πελοποννήσου και η περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας ακόμα αποκλίνουν από το μέσο όρο. Στην προγραμματική περίοδο όμως 2000-2013 τα δεδομένα του περιφερειακού σχεδιασμού είναι διαφορετικά σε σχέση

με προηγούμενες περιόδους, καθώς η Στερεά Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο έχουν στην ΕΕ25, επίπεδο ανάπτυξη άνω του 75%. Οι περιφέρειες της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης περιλαμβάνουν το μισό πληθυσμό της Ελλάδας περίπου. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους υπερβαίνει τον κοινοτικό μέσο όρο της ΕΕ25 όχι όμως και εκείνου της ΕΕ15. Ουσιαστικά πρόκειται για στατιστική έξοδο από την κατηγορία των ενισχύσεων. Η Ελλάδα ωφελήθηκε από το ότι η απόφαση για τον κοινοτικό προϋπολογισμό ελήφθη μέσα στο 2005, διότι, αν η απόφαση για τους ίδιους πόρους λαμβάνονταν το επόμενο έτος 2006, τότε η επιλογή των περιφερειών θα γινόταν με βάση τον μέσο όρο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της περιόδου 2001-2003. Στην περίπτωση αυτή ο αριθμός των ελληνικών περιφερειών που θα έφευγαν από το Στόχο 1 δεν θα ήταν πέντε αλλά οκτώ, καθώς θα ξεπερνούσαν το 75% του μέσου κοινοτικού άλλες τρεις περιφέρειες (Β. Αιγαίο, Πελοπόννησος, και Κρήτη).

8.6 Οι θέσεις των πολιτικών κομμάτων για την περιφερειακή πολιτική και τα ΚΠΣ.

Στην παρούσα ενότητα γίνεται συνοπτική αναφορά στις θέσεις και την κριτική που έχουν διατυπώσει τα ελληνικά κόμματα που συμμετέχουν στη Βουλή ή στο Ευρωκοινοβούλιο, για την περιφερειακή πολιτική και τα ΚΠΣ.³⁴

Η Ν.Δ. ως αντιπολίτευση, το 2003, ανέφερε ότι στα τρία πρώτα χρόνια από την έναρξη του Γ' ΚΠΣ, η συνολική απορρόφηση ανερχόταν σε 10,67% των δεσμευμένων δημόσιων πόρων, ενώ αν συνυπολογιστεί και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα τα «πράγματα ήταν πολύ χειρότερα».³⁵ Σημαντικά Προγράμματα όπως αυτό που αναφερόταν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και των ΜΜΕ παρουσίαζαν απορρόφηση γύρω στο 4,5%. Σχετικά με τα ΠΕΠ, στα οποία βασίζεται η προσπάθεια για την ισόρροπη ανάπτυξη της χώρας, η απορρόφηση του ΠΕΠ Θεσσαλίας ανερχόταν στο 1,64%, ενώ στα αντίστοιχα

³⁴ Συλλέξαμε τις εν λόγω θέσεις από γραπτές ή ηλεκτρονικές πηγές είτε επικοινωνώντας με τα κεντρικά γραφεία τύπου των κομμάτων. Επισημαίνουμε ότι το κόμμα των Οικολόγων Πράσινων δεν έχει εκφράσει κάποια επίσημη πολιτική θέση για τη διαχείριση των ΚΠΣ και την αποτελεσματικότητά τους. Το ίδιο ισχύει και για το ΛΑ.Ο.Σ, στο πρόγραμμα του οποίου υπάρχουν κάποιες αναφορές σε ζητήματα που σχετίζονται με την Ευρώπη αλλά έχουν να κάνουν με άλλους τομείς.

³⁵ Λεπτομερέστερη αναφορά στον ιστότοπο:

http://www.nd.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=13310&Itemid=374

προγράμματα των περιφερειών εκείνων που παρουσίαζαν τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή καθυστέρηση (Ηπειρος, Β. Αιγαίο, Δ. Μακεδονία), η απορρόφηση ήταν μεταξύ 2% και 2,7%. Όσον αφορά στο Ταμείο Συνοχής, η Ν.Δ. ανέφερε την Ελλάδα ως «ουραγό», καθώς μέχρι τότε της είχαν καταβληθεί μόνο το 17% των προαποφασισμένων συνολικών πόρων, την ίδια ώρα που στην Ισπανία είχαν φτάσει αντίστοιχα στο 67% και στην Πορτογαλία στο 41%.³⁶

Ως γνωστόν η ΝΔ ανέλαβε την κυβέρνηση της χώρας το 2004. Αναφερόμενη στην περιφερειακή πολιτική της τονίζει ότι το 2007 πρώτη η Ελλάδα μεταξύ των 15 παλαιών κρατών μελών και μόλις μετά τη Μάλτα στο σύνολο των 27 έλαβε από την Επιτροπή την έγκριση του ΕΣΠΑ 2007-2013. Σύμφωνα με σχετική απάντηση της αρμόδιας Επιτρόπου σε Έλληνα Ευρωβουλευτή,³⁷ η Ελλάδα έχει μεταξύ των 27 κρατών-μελών το μικρότερο χρονικό διάστημα διαπραγμάτευσης, τη στιγμή που η Πορτογαλία χρειάστηκε 6 μήνες, η Γαλλία 5 μήνες και η Ιταλία 4 μήνες.³⁸ Όσον αφορά την έγκριση των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ), η Ελλάδα είναι η 12η χώρα από τις 27 που έλαβε έγκριση για το σύνολό τους, μόλις 10-11 μήνες μετά την έναρξη της περιόδου 2007-2013. Το γεγονός αυτό αποτελεί «επιτυχία χωρίς προηγούμενο» για τη Ν.Δ. αφού τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Γ' ΚΠΣ είχαν εγκριθεί 15-22 μήνες μετά την έναρξη της αντίστοιχης περιόδου, παρόλο που το μεγαλύτερο ποσοστό της χώρας καλυπτόταν από τον Στόχο 1, γεγονός που καθιστούσε την τότε διαδικασία έγκρισης απλούστερη από την τωρινή.

Το ΠΑ.ΣΟ.Κ, με τη σειρά του, υποστηρίζει ότι το ποσοστό απορρόφησης των διαθεσίμων πόρων του Γ' ΚΠΣ (το οποίο έληξε στις 31-12-2008) κυμάνθηκε στο 91%.³⁹ Εάν η ΕΕ δεν είχε χορηγήσει παράταση, η χώρα θα έχανε το 9% των κοινοτικών πόρων του Γ' ΚΠΣ (απώλεια ύψους 2 δις ευρώ). Το Γ' ΚΠΣ έχει αναθεωρηθεί τέσσερις φορές, με αποκλειστικό κριτήριο την απορρόφηση, «θυσιάζοντας» κάθε φορά προγράμματα με ιδιαίτερη αναπτυξιακή βαρύτητα (π.χ. 350 εκατ. ευρώ από το Πρόγραμμα των Σιδηροδρόμων, 140 εκ. ευρώ από την Κοινωνία της Πληροφορίας και 133 εκατ. ευρώ από το Πρόγραμμα της Ανταγωνιστικότητας. Επιπλέον, το ΠΑΣΟΚ υποστηρίζει ότι ανακόπηκε η δυναμική

³⁶ http://www.nd.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=26407&Itemid=154

³⁷ Αρμόδια Επίτροπος ήταν η Danuta Hübner και ευρωβουλευτής της ΝΔ ο Μαργαρίτης Σχοινάς

³⁸ http://www.nd.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=49308&Itemid=148

³⁹ Θέσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ: <http://www.pasok.gr/portal/resource/contentObject/id/6528f254-362d-4b7d-9b09-68e6635d89d4>

επιτάχυνση του Γ' ΚΠΣ: το 2004, για πρώτη φορά, οι δαπάνες του ΚΠΣ μειωθήκαν σε σχέση με το προηγούμενο έτος (-4%), ενώ το 2003 και το 2002 είχαν αυξηθεί κατά 40% και 36% αντιστοίχια.

Όσον αφορά στο ΕΣΠΑ, το ΠΑ.ΣΟ.Κ αναφέρει ότι έληξε ο δεύτερος χρόνος του ΕΣΠΑ και η Ελλάδα δεν έχει δηλώσει δαπάνη από αυτό. Πρώτη φορά συμβαίνει κάτι τέτοιο (μηδενικές δαπάνες τα δυο πρώτα χρόνια) μετά από τέσσερα διαδοχικά πακέτα στήριξης της ΕΕ. Μέρος του ΕΣΠΑ θα χρηματοδοτήσει έργα που όφειλαν να έχουν πραγματοποιηθεί εντός του Γ' ΚΠΣ, με αποτέλεσμα την επί της ουσίας περαιτέρω μείωση του διαθέσιμου προϋπολογισμού του ΕΣΠΑ. Ιδιαίτερα επισημαίνεται ότι μόνο το 21% του ΕΣΠΑ διατίθεται στους ανθρώπινους πόρους και ότι καταργηθήκαν τα προγράμματα της Υγείας και του Πολιτισμού.

Τέλος, τονίζεται ότι ο ρόλος των Περιφερειών υποβαθμίστηκε και το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ανέλαβε το ρόλο της διαχειριστικής αρχής για τα Περιφερειακά Προγράμματα. Από την πλευρά του, το αναπτυξιακό σχέδιο του ΠΑ.ΣΟ.Κ. έχει ως πυρήνα του το δίπτυχο *περιφερειακή ανάπτυξη και αποκέντρωση*. Ανάπτυξη με στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και με ισορροπία κέντρου/ περιφέρειας στις αρμοδιότητες και τους πόρους και με ανάδυση νέων πόλων ανάπτυξης δίνοντας έμφαση στη γνώση και την καινοτομία, την εξωστρέφεια, την επιχειρηματικότητα, την αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων. Το κύριο μελλοντικό κοίτασμα βιώσιμης ανάπτυξης βρίσκεται στις δυναμικές περιφέρειες που πρωταγωνιστούν εντός και εκτός Ελλάδας.⁴⁰

Ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α. υποστηρίζει ότι το έλλειμμα του περιφερειακού προγραμματισμού και υλοποίησης έργων ανάπτυξης διαρκώς διογκώνεται, όπως και το έλλειμμα ορθολογικής και χρηστής διαχείρισης πόρων, αρμοδιοτήτων και αποτελεσματικότητας των ισχών περιφερειακών δομών.⁴¹ Το γεγονός αυτό αυξάνει την εξάρτηση της περιφέρειας από το κέντρο, εμποδίζει την ανάπτυξη των δημιουργικών δυνάμεων των τοπικών κοινωνιών και μετατρέπει την κατανομή των δημόσιων πόρων σε «ρουσφετολογική διαδικασία». Παρά τις κυβερνητικές δεσμεύσεις ότι στις περιφέρειες της χώρας θα διατεθεί το 70% ή και 80% των πόρων από τις δημόσιες επενδύσεις ή από τα ΚΠΣ, καμία δεν έχει υλοποιηθεί και το αποτέλεσμα εξακολουθεί να παραμένει πενιχρό. Η βασική αιτία για το μεγάλο αυτό

⁴⁰ <http://www.pasok.gr/portal/resource/section/DevelopmentInGreece>

⁴¹ «Στόχος 14 του ΣΥ.ΡΙΖ.Α». Διαθέσιμο στον ιστότοπο: <http://www.syn.gr/programma/b14.htm>

αναπτυξιακό έλλειμμα είναι η συγκεντρωτική μέθοδος διακυβέρνησης καθώς και η έλλειψη αποκεντρωμένων δομών και υπηρεσιών. Η κρίση στον περιφερειακό προγραμματισμό και στις διαδικασίες εκτέλεσης των έργων τροφοδοτεί την αποδυνάμωση και τη μη αποκεντρωμένη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και μειώνει, συνεπώς, την παραγωγικότητα και ικανότητά της. Δεν προωθείται η μεταφορά εξουσιών σε περιφερειακό επίπεδο, σε μία ισχυρή δηλαδή περιφέρεια, που θα επιλύει τα τοπικά προβλήματα. Συνεχίζεται η προσπάθεια ιδιωτικοποίησης κάθε δημόσιας υποδομής που μπορεί να φέρει κέρδος στους ιδιώτες, παραβλέποντας ότι έτσι αυξάνεται το κόστος ζωής για τους κατοίκους και ότι το Δημόσιο στερείται από πολύτιμα έσοδα για τη χρηματοδότηση άλλων τομέων. Αυτή η κατάσταση έχει επιπτώσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη, στην εδαφική και κοινωνική συνοχή, στην προστασία του περιβάλλοντος και του δημόσιου πλούτου της χώρας, καθώς δεν κατανέμει ισόρροπα και δίκαια τα οφέλη, διευρύνει τις ανισότητες, αποδιαιθρώνει τον κοινωνικό ιστό και δημιουργεί ευνοϊκό περιβάλλον για αυθαιρεσίες και ανεξέλεγκτη δράση των οργανωμένων αλλά και των μεμονωμένων ιδιωτικών και πελατειακών συμφερόντων.

Όσον αφορά στα ΚΠΣ υπάρχει, κατά τον ΣΥ.ΡΙΖ.Α., κακοδιαχείριση με αποτέλεσμα τη μειωμένη απορρόφησή τους αλλά και τη σπατάλη πολύτιμων δημόσιων πόρων. Η κατάσταση δε διορθώνεται παρότι έχουν περάσει τρία χρόνια από την έναρξη του Δ' ΚΠΣ. Αντιθέτως, ο σχετικός νόμος για το νέο πλαίσιο διαχείρισης του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑ καθορίζει μια δαιδαλώδη διαδικασία και δημιουργεί δεκατρείς (13) Ανώνυμες Εταιρείες στις Περιφέρειες, την ΔΗΜΟΣ Α.Ε. για τους ΟΤΑ Α' βαθμού, δύο (2) Ανώνυμες Εταιρείες για διαχείριση δράσεων και υποστήριξη φορέων για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Πρόκειται για ένα πλαίσιο διαχείρισης που παραγκωνίζει ακόμη περισσότερο και αποδομεί τις κλασικές δομές της δημόσιας διοίκησης, της τοπικής και περιφερειακής εξουσίας.

Ο ΣΥ.ΡΙΖ.Α. υποστηρίζει ότι η περιφερειακή πολιτική πρέπει να αποτελεί ένα μέσο-εργαλείο εδαφικής και κοινωνικής συνοχής και οικονομικής αλληλεγγύης, με στόχο να μειώνει τη διαφορά εισοδήματος και πλούτου μεταξύ των φτωχότερων και των πλουσιότερων περιφερειών και να εξασφαλίζει στους πολίτες τις απαραίτητες υποδομές και τον κοινωνικό εξοπλισμό για την αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής τους. Μία ανάπτυξη που θα διασφαλίζει τους πόρους και την κοινωνική συνοχή, θα αμβλύνει τα χάσματα κέντρου-περιφέρειας και παράλληλα θα δημιουργεί τις

προϋποθέσεις για περαιτέρω αναπτυξιακή δραστηριότητα και οικονομική ολοκλήρωση των περιοχών της χώρας. Είναι αναγκαίο να γίνουν σημαντικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις και να ασκηθεί μία ριζοσπαστική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, στο πλαίσιο ενός Εθνικού Στρατηγικού Σχεδιασμού. Αυτό προϋποθέτει, τη διαμόρφωση ενός «Στρατηγικού Σχεδίου για την Περιφερειακή Πολιτική και Ανάπτυξη», το οποίο θα προσδιορίζει τους άξονες και τις κατευθύνσεις της ανάπτυξης στους φορείς, στους παραγωγικούς και κοινωνικούς τόπους και τα μέσα της πολιτικής, θα προωθεί σημαντικές αλλαγές στους θεσμούς, στην κοινωνία και στην οικονομία και θα υπηρετεί το στόχο της οικονομικά, κοινωνικά και οικολογικά βιώσιμης ανάπτυξης.

Τέλος, το Κ.Κ.Ε. υποστηρίζει ότι η αξιοποίηση και οι στόχοι της κοινοτικής χρηματοδότησης, τα τελευταία είκοσι χρόνια παρουσιάζουν διαφορές.⁴² Στην αρχή τα πρώτα κοινοτικά κονδύλια χρησιμοποιήθηκαν σε μεγάλο βαθμό ως μηχανισμός ενσωμάτωσης των λαϊκών στρωμάτων στις προσαρμογές της ελληνικής οικονομίας, στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Μεγάλο μέρος του Β΄ ΚΠΣ διοχετεύθηκε σε δημόσια έργα υποδομών και συνέβαλε ταυτόχρονα στην ενσωμάτωση μεσαίων στρωμάτων και στην καλλιέργεια κλίματος «εθνικής συναίνεσης» στους στόχους της ΕΕ. Με το Γ΄ ΚΠΣ η αστική τάξη, σύμφωνα με το Κ.Κ.Ε., αναβάθμισε την προσπάθεια αξιοποίησης των κοινοτικών πόρων στην κατεύθυνση της επιτάχυνσης της συγκέντρωσης του κεφαλαίου, της ολοκλήρωσης μεγάλων δημόσιων έργων υποδομής τα οποία διευκολύνουν και τη μετακίνηση κεφαλαίων και εμπορευμάτων. Οι πόροι των ΚΠΣ αποτελούν συγκέντρωση της υπεραξίας που παράγουν οι εργαζόμενοι σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, τα ΚΠΣ αποτελούν τμήμα του κοινοτικού προϋπολογισμού, ο οποίος κάθε φορά καλείται να υλοποιήσει τις βασικές επιλογές του «ευρωενωσιακού» κεφαλαίου, τη στρατηγική της ΕΕ. Για τη δημοσιονομική περίοδο 2000-2006 ο σχεδιασμός επικεντρωνόταν στην προετοιμασία της «Ευρώπης», ώστε να δημιουργηθούν οι κατάλληλες υποδομές για να γίνει δυνατή η διεύρυνση και να διαμορφωθούν καλύτερα οι προϋποθέσεις για την ενοποίηση της ευρωενωσιακής αγοράς. Για την περίοδο 2007-2013, ο σχεδιασμός επικεντρώνεται στην ανάγκη η «Ευρώπη να βρει δυναμισμό, δηλαδή να υλοποιήσει την αντιλαϊκή πολιτική της Λισαβόνας».

⁴² Για περαιτέρω ανάλυση των θέσεων του Κ.Κ.Ε. βλ.: *Κομμουνιστική Επιθεώρηση*, τεύχ. 2/ 2006

Με τις νέες διαδικασίες αξιολόγησης και υλοποίησης του Δ' ΚΠΣ επιχειρείται η βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας του κράτους στην κατεύθυνση της ταχύτερης συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης του κεφαλαίου και της ενοποίησης της ευρωενωσιακής αγοράς. Προς τούτο, επιδιώκεται να αποφευχθεί η διασπορά των πόρων σε μικρά έργα και υποδομές περιορισμένης κλίμακας και να επιτευχθεί η συγκέντρωσή τους στα μεγάλα έργα και υποδομές που υπηρετούν τους στρατηγικούς σχεδιασμούς. Επιπλέον, δίνεται έμφαση στην αντιμετώπιση του δυσκίνητου και δαπανηρού γραφειοκρατικού μηχανισμού, με την πληθώρα των διαχειριστικών φορέων υλοποίησης των προγραμμάτων, και επιδιώκεται η συγκέντρωση των προγραμμάτων διαχείρισης σε ελάχιστους φορείς. Δίνεται έμφαση επίσης στην ανάγκη αλλαγής του περιεχομένου και της μορφής του εθνικού σκέλους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, το οποίο πρέπει να έχει μακρόχρονο σχεδιασμό με δράσεις προσθετικής και συμπληρωματικής λειτουργίας σε σχέση με τα προγράμματα υλοποίησης του Δ' ΚΠΣ. Επιχειρείται η μείωση του αριθμού των τελικών δικαιούχων διαχείρισης της χρηματοδότησης σε κάθε περιφέρεια και κυρίως μικρότερων δήμων με ελλιπή τεχνική επάρκεια και ευάλωτων στη μεγάλη διασπορά των έργων.

Γενικά το Κ.Κ.Ε. υποστηρίζει ότι ο πρόβλημα της περιφερειακής ανάπτυξης συνδέεται και καθορίζεται από το συνολικό ταξικό προσανατολισμό της ανάπτυξης κάθε χώρας. Στο πλαίσιο των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής, καμιά προσπάθεια κρατικής διαχείρισης και προγραμματισμού δεν μπορεί να αντιμετωπίσει επιτυχώς την αναρχία της κοινωνικής παραγωγής και τις δυσαναλογίες στην ανάπτυξη περιοχών και κλάδων της οικονομίας. Το ιδιωτικό κεφάλαιο αξιολογεί την καταλληλότητα των περιοχών επένδυσης με γνώμονα τη μέγιστη δυνατή κερδοφορία. Έτσι, ένα μεγάλο μέρος των ιδιωτικών επενδύσεων κατευθύνεται σταθερά στα μεγάλα αστικά κέντρα και στις πυκνοκατοικημένες περιφέρειες, όπου είναι ήδη διαμορφωμένοι οι ευνοϊκότεροι όροι της μεγαλύτερης και καλύτερα οργανωμένης αγοράς. Ταυτόχρονα, η κρατική χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων και οι νομοθετικές ρυθμίσεις, καθορίζονται από τις στρατηγικές ανάγκες του μεγάλου κεφαλαίου μεταξύ των οποίων είναι και η εξαγωγή του σε άλλες αγορές.

Τέλος, το Κ.Κ.Ε. υπογραμμίζει ότι ο τεράστιος κοινωνικός πλούτος που παράγεται σήμερα καθιστά δυνατό το σχεδιασμό της οικονομίας με γνώμονα τη λαϊκή ευημερία και όχι το καπιταλιστικό κέρδος. Αυτός ο κεντρικός σχεδιασμός που θα εδράζεται στην κοινωνικοποίηση των βασικών μέσων παραγωγής και στη λαϊκή

εξουσία, μπορεί να υπηρετεί συνδυασμένα τους στόχους της ικανοποίησης των λαϊκών αναγκών και της περιφερειακής ανάπτυξης, αξιοποιώντας:

- Την κατανομή της κρατικής χρηματοδότησης και των εργαζομένων, την ορθολογική οργάνωση της ειδικευμένης εργασίας.
- Τον εργατικό και λαϊκό έλεγχο, τη συλλογική πείρα των εργαζομένων.
- Την κρατική ερευνητική δραστηριότητα για τη διάγνωση και αντιμετώπιση των νέων αναγκών.
- Τις διεθνείς αμοιβαία επωφελείς συμφωνίες.
- Τους ενιαίους κρατικούς φορείς σε τομείς στρατηγικής σημασίας και υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής, και τη συνδυασμένη δράση τους για αντιμετώπιση προβλημάτων.

Παρατηρώντας τα όσα έχουν εκφράσει τα κόμματα, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι είναι ελάχιστες οι διατυπωμένες θέσεις-λύσεις, απέναντι στο υπαρκτό πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων οι οποίες κάθε άλλο παρά μειώνονται και της περιφερειακής ανάπτυξης η οποία κινείται με αργούς ρυθμούς και προς λανθασμένη κατεύθυνση. Τα κόμματα συνήθως αναλώνονται στο να εκφράσουν την κριτική τους (η οποία σίγουρα πρέπει να γίνεται), στα λάθη και τις παραλείψεις που έχουν γίνει, χωρίς να δίνουν κάποιες ξεκάθαρες και ουσιαστικές απαντήσεις-προτάσεις που θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην επίλυση του προβλήματος. Το μόνο σίγουρο είναι πως θα πρέπει να αλλάξει ο τρόπος με τον οποίο γινόταν αντιληπτή έως τώρα η έννοια της περιφερειακής πολιτικής. Ο εφησυχασμός που υπάρχει, λόγω της ύπαρξης των κοινοτικών πόρων, και η ανεπαρκής δραστηριοποίηση των διαφόρων επιπέδων του κράτους, δεν οδηγούν σε μία δημιουργική αναποτελεσματική περιφερειακή πολιτική.

Συμπεράσματα

Η εξέλιξη των ανισοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως ήδη αναφέραμε, καθορίζεται από τις αρχικές συνθήκες κάθε χώρας αλλά παράλληλα επηρεάζεται από ένα πλήθος αλληλεξαρτώμενων (ή αλληλοσυγκρουόμενων κάποιες φορές παραγόντων) που δυσχεραίνουν την βελτίωση της κατάστασης. Παρόλο που οι παρεχόμενοι πόροι αυξάνονται, το μέγεθος των ανισοτήτων δε μειώνεται και όπου συμβαίνει αυτό εκεί η μείωση είναι μικρή. Το ζητούμενο λοιπόν της περιφερειακής πολιτικής, η «αλληλεγγύη» και η «συνοχή», καθώς επίσης και η «ευημερία» των ευρωπαίων πολιτών τίθενται υπό έντονη αμφισβήτηση. Έπειτα από είκοσι χρόνια εφαρμογής προγραμμάτων και παροχής πόρων για τη μείωση των ανισοτήτων και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, θα αναμένονταν κάποια πιο ουσιαστικά αποτελέσματα.

Όσον αφορά δε την Ελλάδα, διαπιστώνονται αυξανόμενες ανισότητες ανάμεσα στο κέντρο και την περιφέρεια, αλλά και υστέρηση της ελληνικής περιφέρειας έναντι των ευρωπαϊκών κέντρων. Η υλοποίηση περιφερειακών πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης πρέπει να ξεκινήσει από την προώθηση αλλαγών. Οι δεσμεύσεις για μια ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική δεν ανταποκρίνονται στις αυξανόμενες ανάγκες. Παρόλο που σύμφωνα με τις Εκθέσεις Προόδου της ΕΕ φαίνεται να υπάρχει κάποια μείωση χάσματος που υπάρχει μεταξύ Ελλάδας και της υπόλοιπης Ευρώπης, είναι πανθομολογούμενο ότι αυτή η εκτίμηση δεν αντιστοιχεί στην ελληνική πραγματικότητα. Εφόσον οι αποκλίσεις αυτές συνεχιστούν και μέχρι το τέλος της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, η σύγκλιση θα είναι αδύνατη για την Ελλάδα, η οποία θα απομακρύνεται συνεχώς από τους στόχους της Ευρώπης.

Η Ελλάδα προσπαθεί να υλοποιήσει πολιτικές ανάπτυξης και απασχόλησης μόνο με την άντληση των ευρωπαϊκών πόρων, την στιγμή που είναι αναγκαία μία σοβαρή στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης από την ίδια την χώρα. Τα μόνα «εθνικά» αναπτυξιακά προγράμματα που εφαρμόζονται είναι τα ΚΠΣ. Στην πραγματικότητα, οι πόροι των ευρωπαϊκών ταμείων κατανέμονται άνισα, και έτσι αυξάνεται το αναπτυξιακό έλλειμμα σε μερικές περιοχές ενώ ταυτόχρονα υπάρχει υπέρμετρη ανάπτυξη άλλων περιοχών. Η ελληνική περιφέρεια αντιμετωπίζει προβλήματα όχι μόνο όσον αφορά στην ανάπτυξη και την απασχόληση, αλλά και στην καθημερινότητά της, όπου είναι αναγκαία η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής.

Μία εθνική περιφερειακή πολιτική που θα δίνει έμφαση στην αποκέντρωση των πολιτικών, θα μπορέσει να αλλάξει τον ρόλο και τον χαρακτήρα της υπαίθρου και των μεγάλων αστικών κέντρων της και να βελτιώσει την ποιότητα ζωής.

Η περιφερειακή ανάπτυξη αντιμετωπίζεται έως τώρα χωρίς ιδιαίτερο στρατηγικό σχεδιασμό και ως ένας τομέας με δευτερεύουσα σημασία. Η έλλειψη ουσιαστικού περιφερειακού προγραμματισμού, η περιορισμένη υλοποίηση έργων ανάπτυξης και η αναποτελεσματικότητα των περιφερειακών δομών αυξάνουν την εξάρτηση της περιφέρειας από το κέντρο και οδηγούν στην κατανομή των δημόσιων πόρων με αμφίβολες διαδικασίες. Οι περιφερειακές ανισότητες δε μειώνονται, παρόλο που τα αποτελέσματα δείχνουν μια κάποια σύγκλιση, ενώ η οικονομική δραστηριότητα συγκεντρώνεται στα μεγάλα αστικά κέντρα, με αποτέλεσμα να συρρικνώνεται η ύπαιθρος και ο πρωτογενής τομέας. Είναι απαραίτητη η δημιουργία λειτουργικών μορφών και δομών αποκέντρωσης, ώστε μέσα από την ορθή λειτουργία του περιφερειακού προγραμματισμού να προωθηθεί η συνοχή, αλλά και να προστατευτεί το περιβάλλον, με ισότιμη κατανομή των πόρων και των έργων και μία διαφανή δράση των εμπλεκόμενων φορέων που παίρνουν μέρος.

Παρόλο που οι δείκτες ανάπτυξης είναι υψηλοί, καταγράφεται μείωση της απασχόλησης στις περισσότερες περιφέρειες της χώρας, όπως και υψηλά ποσοστά ανεργίας, γεγονός που δείχνει τον ιδιόμορφο χαρακτήρα της αναπτυξιακής διαδικασίας και το μεγάλο έλλειμμα εδαφικής συνοχής που δημιουργεί. Η περιφερειακή πολιτική θα πρέπει να αποτελέσει το μέσο υλοποίησης της συνοχής, με στόχο να μειώνει τη διαφορά εισοδήματος και πλούτου μεταξύ των φτωχότερων και των πλουσιότερων περιφερειών και να εξασφαλίζει στους πολίτες τις απαραίτητες υποδομές και τον κοινωνικό εξοπλισμό για την αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής τους. Μία ανάπτυξη που θα μειώσει τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ κέντρου και περιφέρειας και παράλληλα θα δημιουργεί τις προϋποθέσεις για περαιτέρω αναπτυξιακή δραστηριότητα και οικονομική ολοκλήρωση των περιοχών της χώρας.

Εν κατακλείδι, η Ελλάδα έρχεται αντιμέτωπη με δύο βασικά ζητήματα. Το πρώτο είναι η προσαρμογή τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ένα νέο πλαίσιο του προγραμματισμού, που θα έχει στρατηγικό χαρακτήρα και θα απομακρύνεται από το παγιωμένο «εργοκεντρικό» μοντέλο, με το οποίο λειτούργησαν επί σειρά ετών οι μηχανισμοί σχεδιασμού, διοίκησης και εφαρμογής των προγραμμάτων. Το δεύτερο ζήτημα είναι η ικανότητα της χώρας να δώσει εναλλακτικές περιφερειακές αναπτυξιακές στρατηγικές στις περιφέρειες που

εξέρχονται του στόχου της *Σύγκλισης*, οι οποίες θα τους διασφαλίσουν για το μέλλον την πρόοδο και την ευημερία και όχι την οπισθοδρόμηση.⁴³

Η βασική διαπίστωση όμως που εξάγεται, είναι ότι η στενή σχέση εξάρτησης της ελληνικής από την κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική έχει φθάσει στο απόγειό της με το Δ΄ ΚΠΣ. Οι σχετικές χρηματοδοτικές εισροές δεν αναμένεται να ξεπεράσουν το υψηλό όριο της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου. Αβέβαιο είναι επίσης και το μέλλον της Περιφερειακής Πολιτικής μετά και πάροδο της περιόδου 2007-2013. Επομένως, το ζητούμενο είναι η δρομολόγηση των διαδικασιών μετεξέλιξης της ελληνικής Περιφερειακής Πολιτικής, σε μία περισσότερο αυτόνομη πολιτική, με προτάσεις που θα διασφαλίζουν τη βιωσιμότητά της.

⁴³ Αθ. Παπαδασκαλόπουλος και Μ. Χριστοφάκης, «Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική: Διαχρονική εξέλιξη, ισχύον πλαίσιο και προοπτικές», διαθέσιμο στον ιστότοπο: www.ipa.panteion.gr.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Χρονολογίες «σταθμοί» στην πορεία περιφερειακή πολιτικής

1957: Τα κράτη που συνυπογράφουν τη συνθήκη της Ρώμης αναφέρουν στο προοίμιό της την ανάγκη «να ενισχύσουν την ενότητα των οικονομιών τους και να εξασφαλίσουν την αρμονική τους ανάπτυξη, μειώνοντας τις υφιστάμενες ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων μεταξύ αυτών»⁴⁴.

1958: Ίδρυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ).

1962: Ίδρυση του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ-FEOGA).

1975: Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) για τη μερική ανακατανομή των συνδρομών των κρατών προς όφελος των μειονεκτικών περιφερειών.

1986: Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θέτει τις βάσεις για μια πραγματική πολιτική συνοχής, η οποία θα πρέπει να αντισταθμίζει τις πιέσεις της ενιαίας αγοράς, τόσο για τις χώρες του Νότου και όσο και για τις λοιπές μειονεκτικές περιφέρειες.

1989-1993: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (Φεβρουάριος 1988) αποφασίζει τη μεταρρύθμιση της λειτουργίας των ταμείων αλληλεγγύης, τα οποία ονομάζονται εφεξής «διαρθρωτικά ταμεία», και αποφασίζει ότι θα τους διατεθούν 68 δισ. ECU (σε τιμές 1997).

⁴⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_el.htm

1992: Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τίθεται σε ισχύ το 1993, καθιερώνει τη «συνοχή» ως έναν από τους ουσιώδεις στόχους της Ένωσης, εκ παραλλήλου με την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και την ενιαία αγορά. Προβλέπει επίσης την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής, το οποίο στηρίζει έργα υπέρ του περιβάλλοντος και των μεταφορών στα λιγότερο ευημερούντα κράτη-μέλη.

1994-1999: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992) αποφασίζει να διαθέσει 200 δισ. ECU περίπου (σε τιμές 1997), δηλαδή το ένα τρίτο του κοινοτικού προϋπολογισμού, για την πολιτική συνοχής. Ένα νέο Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ) συμπληρώνει τα διαρθρωτικά ταμεία.

2000-2006: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου (Μάρτιος 1999) αποφασίζει νέα μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων και τη διάθεση σε αυτά 213 δις για μια επταετία. Το Μέσο Προενταξιακών Διαρθρωτικών Πολιτικών (ISPA) και το Ειδικό Πρόγραμμα Ένταξης για τη Γεωργία και την Αγροτική Ανάπτυξη (SAPARD), που αποσκοπούν να προωθήσουν την ανάπτυξη των υποψηφίων για ένταξη χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, συμπληρώνουν το πρόγραμμα Phare που εφαρμόζεται από το 1989.

2000-2001: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000) υιοθετεί μια στρατηγική που εστιάζεται στην απασχόληση και προορίζεται να μετατρέψει την Ένωση στην «πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης σε όλον τον κόσμο μέχρι το 2010». Το Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001) συμπληρώνει τη στρατηγική αυτή, συνδέοντάς τη με την αειφόρο ανάπτυξη.

2002: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Δεκέμβριος 2002) καταλήγει σε συμφωνία σχετικά με τους όρους ένταξης των δέκα νέων κρατών μελών της Ένωσης.

2004: Την 1η Μαΐου, η Εσθονία, η Κύπρος, η Λεττονία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Τσεχική Δημοκρατία προσχωρούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2005: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καταλήγει σε συμβιβασμό για τον προϋπολογισμό της περιόδου 2007-2013. Η πολιτική συνοχής χρηματοδοτείται με 347,410 δις ευρώ (τρέχουσες τιμές).

2006: Στις 17 Μαΐου, το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή υπογράφουν τη συμφωνία για τον προϋπολογισμό 2007-2013. Την 1η Αυγούστου, αρχίζουν να ισχύουν οι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2007-2013. Στις 6 Οκτωβρίου το Συμβούλιο εγκρίνει τους «κοινοτικούς στρατηγικούς προσανατολισμούς για τη συνοχή», που αποτελούν τη βάση για τη νέα πολιτική και ορίζουν τις αρχές και τις προτεραιότητες για την περίοδο 2007-2013.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ανδρικοπούλου Ελ., (1995), *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.

Ανδρικοπούλου Ελ., (2000), «Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της», στο: Ανδρικοπούλου Ελ., Καυκαλάς Γ., (επιμέλεια), *Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος: η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, εκδ. Θεμέλιο

Βλιάμος Σπυρίδων, (2008), *Περιφερειακή -Τοπική Ανάπτυξη*, Υ.Π.Ε.Π.Θ., Γενική Γραμματεία Εκπαίδευσης Ενηλίκων, Κ.Ε.Ε.

ΕΕΚ (2006), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2006), *Απόφαση του Συμβουλίου για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή*, (2006/702/ΕΚ)

Ε.Επ. (2001), *Περιφέρειες στη νέα οικονομία, κατευθύνσεις για τις καινοτόμες ενέργειες του ΕΤΠΑ για την περίοδο 2000-2006*. Βρυξέλες 31/01/01. Ανακοίνωση της Επιτροπής.

Ε.Επ. (2002), *Πρώτη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών*. COM/2002/0046 τελικό

Ε.Επ. (2003), *Δεύτερη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών*. COM/2003/0034 τελικό

- Ε.Επ. (2005α), *Τρίτη έκθεση προόδου σχετικά με τη συνοχή: προς μια νέα εταιρική σχέση για την ανάπτυξη, την απασχόληση και τη συνοχή*. COM (2005) 192 τελικό
- Ε.Επ. (2005β), *Οικοδομώντας τον ΕΧΕ της γνώσης στην υπηρεσία της ανάπτυξης*. Βρυξέλλες 6.4.2005. Ανακοίνωση της Επιτροπής. COM (2005) 118.
- Ε.Επ. (2006), *Τέταρτη έκθεση προόδου για τη συνοχή: Η στρατηγική για τη μεγέθυνση και την απασχόληση και η μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής*. COM (2006) 281 τελικό
- Ε.Επ. (2007α), *Γενική Έκθεση επί της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης- 2007*. SEC (2007) 1000 τελικό
- Ε.Επ. (2007β) *Τέταρτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, Αναπτυσσόμενες Περιφέρειες Αναπτυσσόμενη Ευρώπη*. Μάιος 2007
- Ε.Επ, (2007γ), *Η πολιτική συνοχής 2007-2013», Παρατηρήσεις και επίσημα κείμενα*, Αθήνα
- Ε.Επ, (2007δ), *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*. COM (2007) 798 τελικό
- Ε.Επ. (2008α), *Πέμπτη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Αυξάνονται οι περιφέρειες, μεγαλώνει η Ευρώπη*. COM(2008) 371 τελικό
- Ε.Επ. (2008β), *Πράσινη Βίβλος για την εδαφική συνοχή. Μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα*, COM(2008) 616 τελικό

Θωίδου Ελισάβετ και Φουντάκης Δημήτρης, (2007), «Η διεύρυνση της ΕΕ προς τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, πολιτική συνοχής και περιφερειακή ανταγωνιστικότητα», *ΤΟΠΟΣ*, τευχ. 26-27/2007, σελ. 5-36

Ιωακειμίδης (1993), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές. Η συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, εκδόσεις Θεμέλιο, ΑΘΗΝΑ

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2006 «για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1783/1999» (L 210/1/31-7-2006)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 «για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1784/1999» (L 210/12/31-7-2006)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 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», (L210/25/31-7-2006)

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1084/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006 «για την ίδρυση Ταμείου Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94», (L 210/79/31-7-2006)

Μούσης Νίκος, (2000), *Εγχειρίδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ

Παπαβασιλείου Χρήστος, «Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική: Αναμόρφωση του Περιφερειακού χάρτη και των περιοχών στόχων των Διαρθρωτικών Ταμείων», *ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ*, (Μηνιαία Έκδοση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ), τεύχ. 58, Απρίλιος 2000

- Παπαδάκη-Γιώτη Ο. και Κωστόπουλος Τ., (2005), «Η περιφέρεια προγραμματισμού στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης», στο *Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή*, Επιστημονικά Κείμενα 15^{ου} Συνεδρίου Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων, εκδ. e-publications, ΑΘΗΝΑ
- Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος και Χριστοφάκης Σ. Μανώλης, (2001), *Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος και Χριστοφάκης Σ. Μανώλης, (2002), *Περιφερειακός Προγραμματισμός*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος και Χριστοφάκης Σ. Μανώλης, (2003), «Το πλαίσιο και η εφαρμογή του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα», *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος-Ιούλιος-Αύγουστος 2003
- Παπαδασκαλόπουλος Δ. Αθανάσιος και Χριστοφάκης Σ. Μανώλης, «Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική: Διαχρονική εξέλιξη, ισχύον πλαίσιο και προοπτικές», www.ipa.panteion.gr
- Πετρακος Γ. και Ψυχάρης Γ., (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδόσεις Κριτική
- Πετράκος Γ. και Rodriguez-Pose, (2003), «Περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», *ΤΟΠΟΣ*, τευχ.20-21, σελ.51-76
- Πολυζωγόπουλος Χρήστος, (Ιούλιος- Αύγουστος 2002), «Οι κοινωνικές πτυχές της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ* (έκδοση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ), τεύχος 85-86
- Πολυζωγόπουλος Χρηστος, (Οκτώβριος 2004) «Περιφερειακή Ανάπτυξη και Απασχόληση», *ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ* (έκδοση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ), τεύχος 110

Ρωμανιάς Γιώργος, «Η AGENDA 2000, Η Σύνοδος κορυφής του Βερολίνου»,
ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ (έκδοση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ), τεύχος 46, Απρίλιος 1999

Τμήμα Οικονομίας της ΚΕ του ΚΚΕ, (2006), «Η περιφερειακή ανάπτυξη και ο ρόλος
των Γ' και Δ' ΚΠΣ», *Κομμουνιστική Επιθεώρηση* τεύχος 2, σελ. 85-103

Ψυχάρης Ιωάννης, (2005), *Οι στόχοι και τα διλήμματα της περιφερειακής πολιτικής*,
στο «Το Πανεπιστήμιο στη Λεβαδεία και η συμβολή του στην οικονομική
ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής», Επιστημονικά Κείμενα Ά Συνεδρίου,
Λαδιάς Χρίστος- Ελένη Σταματίου, (επιμέλεια), εκδ. e-publications,
ΛΕΒΑΔΕΙΑ

Bachtler J., Mendez C., (2007), *Renewing Cohesion Policy: Recent Progress and
Long-Term Challenges*, European Policies Research Centre, EPRC Paper No
07/3, October 2007

Cini M., (2003), *European Union Politics*, Oxford University Press

Inforegio News, (2005), *Third progress report on cohesion: Towards a new
partnership for growth, jobs and cohesion*, ενημ. επιστολή, Ιούνιος 2005, τευχ.
135, COM(2005) 192 τελικό

Inforegio Panorama, (2008), *Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης: 1988- 2008:
Επένδυση στο μέλλον της Ευρώπης*, Αρ.26 Ιούνιος 2008

Puga D., (2001), «European regional policies in light of recent location theories,
University of Toronto», *Journal of Economic Geography* 2002, Vol. 2, Issue
4, Oxford University Press

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members/gr_el.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/greece/index_el.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/all_contrib_en.cfm?nmenu=6

http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/newslet135/135_05_el.pdf,

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_el.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_el.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_el.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_el.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_el.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_el.htm

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_el.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_el.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_el.htm

http://europa.eu/scadplus/glossary/ten_el.htm

<http://www.espa.gr/Greek/Documents.aspx?docid=48>

<http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/services/leksiko/686.htm>

<http://www.idec.gr/iier/new/TOMOS%209/TEYXOS%201/PAPADASK.pdf>,

<http://www.infosoc.gr/infosoc/el-R/services/leksiko/default.htm?l=16&ipage=2>

<http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/el-GR/European+Policy/Greece+in+EU/>

http://www.nd.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=13310&Itemid=37

http://www.nd.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=26407&Itemid=15

http://www.nd.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=49308&Itemid=148

<http://www.pasok.gr/portal/resource/contentObject/id/6528f254-362d-4b7d-9b09-68e6635d89d4>

<http://www.pasok.gr/portal/resource/section/DevelopmentInGreece>

<http://www.syn.gr/programma/b14.htm>