

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ

Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Εισηγητής: Ηρακλειανός Ιωάννης (Α.Μ. 21102121)

Επιβλέπων καθηγητής: Αγγελής Βασίλης

Συνβαθμολογητής: Λαγός Δημήτρης

Χίος 2006

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
2. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	4
2.1. Ορισμός της περιφέρειας	4
2.2. Κατηγορίες περιφερειών	6
3. ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΕ	11
4. ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΧΩΡΑΣ	13
5. Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	21
6. Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΩΝ ΧΡΟΝΩΝ	26
6.1. Σημαντικές ημερομηνίες	26
6.2. Η πρώιμη φάση στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής: 1958-1975	28
6.3. Η φάση της επικουρικής συνδρομής της Κοινότητας στην περιφερειακή πολιτική των κρατών-μελών: 1975-1987	30
6.4. Η οργανική σύνδεση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής με την κρατική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης των κρατών-μελών: 1989-2006	34
6.4.1. Η περιφερειακή πολιτική εν όψει της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς	34
6.4.2. Η περιφερειακή πολιτική εν όψει της οικονομικής και νομισματικής ένωσης	43
6.4.3. Η περιφερειακή πολιτική εν όψει της μεγαλύτερης διεύρυνσης	49
6.5. Τα χρηματοδοτικά μέσα	52
6.5.1. Διαδικασία που ακολουθείται	59
6.5.2. Στόχοι	60
6.5.3. Αποτελέσματα	66
7. ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ ΚΑΙ ΣΥΝΟΧΗ	69
8. ΟΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	76
9. Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ	78
10. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΝΙΣΟΤΗΤΩΝ ΣΤΑ ΝΕΑ ΚΡΑΤΗ-ΜΕΛΗ	83
11. ΧΩΡΟΙ ΚΑΙ ΔΙΚΤΥΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	90
12. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ	91
13. Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙ ΑΛΛΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ. 95	

14. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	97
------------------------	----

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κοινή περιφερειακή πολιτική ακολουθεί κατά βήμα την πορεία της γενικής διαδικασίας πολυεθνικής ολοκλήρωσης. Μολονότι είχε τεθεί ως δεδηλωμένος στόχος η μείωση των διαφορών μεταξύ των περιοχών της Κοινότητας και η γεφύρωση του χάσματος ανάπτυξης των πιο καθυστερημένων από αυτές, δεν δινόταν στα κοινά θεσμικά όργανα μέσα για την επίτευξη αυτών των στόχων, εκτός από τα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και την αξιολόγηση από την Επιτροπή των περιφερειακών ενισχύσεων με σκοπό την πρόληψη πλειοδοσιών των κρατών μελών για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Ενόψει της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς το 1992, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναγνώρισε τη σημαντική συμβολή της κοινής περιφερειακής πολιτικής για την επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας. Αυτό ήταν το σημείο εκκίνησης της νέας περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας, βασιζόμενης ιδίως στον συντονισμό των χρηματοοικονομικών μέσων της και στον συντονισμό των εθνικών και των κοινοτικών πολιτικών για την ενίσχυση των περιοχών που χρειάζονται μια ώθηση για να επιτύχουν την οικονομική ευημερία. Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1988, στα πλαίσια ενός πακέτου μέτρων, γνωστού ως «Πακέτο Ντελόρ Ι», που περιλάμβανε επίσης τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής και την ισορροπία του κοινοτικού προϋπολογισμού, οδήγησε σε έναν καλύτερο συντονισμό των διαφόρων δράσεων που αναλαμβάνονται υπό τη σκέπη των διαρθρωτικών πολιτικών και συνέβαλε στην εκπόνηση μιας σφαιρικής και συνεπούς στρατηγικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή της κοινότητας.

Ο κύριος αντικειμενικός σκοπός της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής είναι η μείωση των υπαρχουσών περιφερειακών ανισοτήτων και η πρόληψη της δημιουργίας νέων δια της μεταβίβασης κοινοτικών πόρων προς τις περιοχές που έχουν προβλήματα, μέσω ιδίως των χρηματοοικονομικών μέσων της Κοινότητας που είναι γνωστά ως Διαρθρωτικά Ταμεία. Η κοινή περιφερειακή πολιτική της ΕΕ δεν επιδιώκει να αντικαταστήσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, τα κράτη μέλη με τις δικές τους περιφερειακές πολιτικές είναι εκείνα που, κατά πρώτο λόγο, πρέπει να λύσουν τα περιφερειακά τους προβλήματα με την κατασκευή των υποδομών και την ενίσχυση των επενδύσεων που δημιουργούν απασχολήσεις. Αλλά η κοινή περιφερειακή πολιτική συντονίζει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές με τον ορισμό των γενικών κατευθύνσεων και τη διατύπωση ορισμένων αρχών

που πρέπει να τηρούνται για να αποφεύγεται ο συναγωνισμός μεταξύ εθνικών ενισχύσεων των κρατών μελών. Συντονίζει επίσης τις διάφορες πολιτικές και τα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ για να τους δίνει μια «περιφερειακή διάσταση» και να αυξάνει έτσι την επίδρασή τους στις περιοχές που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη ενίσχυσης.

Η Επιτροπή των Περιφερειών, την οποία ίδρυσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ για να καθιερώσει τη θέση των περιοχών στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης, παίζει σημαντικό ρόλο στην πρόβλεψη των περιφερειακών τάσεων και στη διαχείριση των περιφερειακών παρεμβάσεων της ΕΕ. Μέσα στη διευρυμένη Ένωση, όπου η άνιση κατανομή του πλούτου μεταξύ των περιφερειών θα αυξηθεί πολύ, πρέπει επίσης να αυξηθεί η νομιμοποίηση και ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών.

Στόχος της εργασίας είναι να παρουσιάσει το περιφερειακό πρόβλημα, κυρίως τις περιφερειακές ανισότητες στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και στο εσωτερικό των κρατών μελών αυτής. Παρουσιάζει τις προσπάθειες που έχουν γίνει για την επίλυση αυτών των περιφερειακών προβλημάτων στην πορεία της Ένωσης και τα μέσα τα οποία χρησιμοποιήθηκαν για το σκοπό αυτό. Τέλος περιγράφονται κάποιες ενέργειες που έχουν προγραμματισθεί ή θα προγραμματισθούν για το μέλλον και η σχέση της περιφερειακής πολιτικής με τις άλλες Ευρωπαϊκές πολιτικές.

Ειδικότερα, η συγκεκριμένη εργασία αποτελείται από δώδεκα κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο δίνονται κάποιες πληροφορίες σχετικά με την περιφέρεια. Πιο συγκεκριμένα δίνονται διάφοροι ορισμοί της περιφέρειας διατυπωμένοι από ερευνητές και στη συνέχεια παρουσιάζονται οι κατηγορίες των περιφερειών με βάση διάφορα κριτήρια.

Στο δεύτερο κεφάλαιο περιγράφεται το πρόβλημα των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται το ίδιο πρόβλημα στο εσωτερικό των χωρών και παρουσιάζεται η σχέση αυτού του προβλήματος με το αντίστοιχο στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται η ανάγκη που υπάρχει για τη χάραξη μιας κοινής

περιφερειακής πολιτικής.

Στο πέμπτο κεφάλαιο περιγράφεται η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στην πορεία των χρόνων από το 1958 μέχρι τις μέρες μας, τα χρηματοδοτικά μέσα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που χρησιμοποιούνται, η διαδικασία που ακολουθείται για την χρηματοδότηση αυτών, οι στόχοι που έχουν τεθεί και τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας.

Στο έκτο κεφάλαιο περιγράφεται η αναγκαιότητα των εννοιών αλληλεγγύη και συνοχή και στο έβδομο περιγράφονται οι μειονεκτικές περιφέρειες και οι στόχοι που έχουν τεθεί για τη βελτίωση των περιφερειών αυτών.

Στο όγδοο κεφάλαιο παρουσιάζεται η περιφερειακή διάρθρωση των νέων κρατών-μελών και στο ένατο, παρουσιάζεται η εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων στα κράτη-μέλη αυτά. Στο δέκατο κεφάλαιο περιγράφονται οι χώροι και τα δίκτυα συνεργασίας με βάση την κοινοτική πρωτοβουλία Interreg III.

Στο ενδέκατο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι μελλοντικοί στόχοι της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης και στο δεύτερο κομμάτι του κεφαλαίου έχουμε πιο αναλυτικά την περιγραφή των στόχων «σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία».

Στο δωδέκατο κεφάλαιο παρουσιάζεται η σχέση της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής με τις άλλες Ευρωπαϊκές πολιτικές.

Τέλος, το τελευταίο κομμάτι περιλαμβάνει τα συμπεράσματα της εργασίας.

2. Περιφέρεια

2.1 Ορισμός της Περιφέρειας

Ένα τμήμα γης ή μια υποδιαίρεση της γήινης επιφάνειας ονομάζεται περιφέρεια, ανεξάρτητα από το μέγεθός της, όταν:

- ❖ ξεχωρίζει από γειτονικές περιοχές με ένα καθορισμένο είδος αλληλεξάρτησης που επικρατεί μέσα στα αντικείμενα και στα φαινόμενά της,
- ❖ παρουσιάζει ομοιογένεια ως προς ορισμένα κριτήρια, που εξαρτώνται από την περιοχή που αναφερόμαστε,
- ❖ έχει μια εσωτερική συνοχή.

Θα μπορούσε επομένως να πει κανείς ότι μια περιφέρεια δεν είναι μια αυθαίρετα ορισμένη περιοχή, αποκτά σημασία λόγω των συνδεόμενων με αυτήν προβλημάτων, η εξέταση και η επίλυση των οποίων αφορά τους περιφερειακούς επιστήμονες¹.

Προκειμένου ο ορισμός της περιφέρειας να είναι ακριβής θα πρέπει να γίνεται αναφορά και στον σκοπό για τον οποίο χρησιμοποιείται η έννοια της περιφέρειας. Για παράδειγμα, η περιφέρεια γίνεται αντιληπτή διαφορετικά ανάλογα με το είδος του επιστήμονα που ασχολείται με αυτή. Έτσι, διαφορετικά αντιλαμβάνεται την περιφέρεια ένας Κοινωνιολόγος, ένας Οικονομολόγος ή ένας Γεωγράφος.

Ένας ορισμός κατάλληλος για την περιφέρεια όπως την εξετάζει ένας οικονομολόγος θα μπορούσε να είναι ο ακόλουθος:

Οικονομική Περιφέρεια είναι μια δυναμική γεωγραφική ενότητα που τα όρια της επηρεάζονται από τις διαχρονικές μεταβολές των κοινών ή συμπληρωματικών χαρακτηριστικών των χωρικών μονάδων, από τις οποίες συντίθεται².

Η έννοια της περιφέρειας συμβαδίζει με την ύπαρξη προβλημάτων σε μια περιοχή. Τα προβλήματα αυτά είναι που της προσδίδουν μια ιδιαιτερότητα και "προκαλούν" τους διάφορους ερευνητές και επιστήμονες να ασχοληθούν με την περιοχή και να

¹ Isard, W. , Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science, MIT Press

² Κονσόλας, Ν. Ι., Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Αθήνα, 1985

προσπαθήσουν να δώσουν λύσεις στα προβλήματά της. Μια σχετικά πρόσφατη επιστήμη που ασχολείται με τα προβλήματα των περιφερειών είναι η Περιφερειακή Επιστήμη.

Έχουν δοθεί διάφοροι ορισμοί³ για την Περιφερειακή Επιστήμη. Στη συνέχεια παρατίθενται ορισμένοι, οι οποίοι είναι ικανοί να την προσδιορίσουν.

- Περιφερειακή επιστήμη είναι η συνολική μελέτη μιας περιφέρειας ή ενός συστήματος περιφερειών, από όλες τις βασικές, οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και ψυχολογικές πλευρές του.
- Περιφερειακή επιστήμη είναι η μελέτη της χωροχρονικής ανάπτυξης μιας κοινωνίας και τους λαού της, σε όλες τις κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές και ψυχολογικές διαστάσεις της.
- Περιφερειακή επιστήμη είναι η αναλυτική μελέτη της ανάπτυξης μέσα στο χρόνο συγκεκριμένων χώρων, όπως είναι, λόγου χάρη, οι αστικές περιοχές, οι περιφέρειες, οι επαρχίες, οι λεκάνες απορροής των ποταμών και οι ηπειρωτικές μάζες.
- Περιφερειακή επιστήμη είναι η σύνθεση της τέχνης του σχεδιασμού και της διοίκησης με την επιστήμη των χωρικών συστημάτων.
- Η περιφερειακή επιστήμη μελετά συστήματα μερών, τόπων, πόλεων, αστικών και παγκόσμιων περιφερειών και τους τύπους ανθρώπινων εγκαταστάσεων, τη βιομηχανία και την οικονομική δραστηριότητα, τις εργασίες, την παραγωγή εισοδήματος και τις εισπράξεις, και τη χρήση των πλουτοπαραγωγικών πηγών όλα αυτά μέσα στο σκηνικό του φυσικού περιβάλλοντος.

Με βάση τους παραπάνω ορισμούς για την Περιφερειακή Επιστήμη θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ο όρος περιφέρεια χρησιμοποιείται με μια πιο στενή έννοια για να δηλώσει τις περιοχές εκείνες που έχουν ιδιαίτερα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά, τα οποία τις διακρίνουν από άλλες περιοχές με διαφορετικά χαρακτηριστικά, οι οποίες αποκαλούνται συνήθως κεντρικές περιοχές. Οι κεντρικές περιοχές αποτελούν πόλους στους οποίους παρατηρείται ένταση της ανθρώπινης δραστηριότητας. Οι περιοχές που πλαισιώνουν τις κεντρικές και στις οποίες η δραστηριότητα είναι σημαντικά μικρότερη ή και ανύπαρκτη αποτελούν τις περιφέρειες. Οι έννοιες της περιφέρειας και των κεντρικών περιοχών είναι συμπληρωματικές, δηλαδή

³ Isard, W. , Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science, MIT Press

η ύπαρξη μιας περιφέρειας προϋποθέτει την ύπαρξη μιας αντίστοιχης κεντρικής περιοχής.

Η έννοια της περιφέρειας αναφέρεται κυρίως για να χαρακτηρίσει περιοχές μέσα στα πλαίσια ενός κράτους. Πέρα όμως από την έννοια αυτή, η περιφέρεια μπορεί να πάρει και την μορφή ενός κράτους, κυρίως όταν αναφερόμαστε σε ομοσπονδίες κρατών. Ένα τέτοιο παράδειγμα ομοσπονδίας κρατών θα μπορούσε να θεωρηθεί και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διαφορά που παρατηρείται στην ανάπτυξη των κρατών μελών της Ε.Ε. έχει ως επακόλουθο τη δημιουργία περιφερειών μέσα στους κόλπους της. Οι δύο αυτές κατηγορίες περιφερειών δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους. Η ανάπτυξη των περιφερειών προϋποθέτει ότι και το ίδιο το κράτος δεν αποτελεί περιφέρεια σε μια ένωση χωρών, αλλά είναι αναπτυγμένο, με υψηλούς δείκτες ανάπτυξης και αποτελεί πόλο έλξης επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων.

2.2 Κατηγορίες Περιφερειών

Η κατηγοριοποίηση των περιφερειών μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με τα κριτήρια ταξινόμησης που χρησιμοποιούνται. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε ορισμένα τέτοια κριτήρια⁴:

- ✓ βαθμός ανάπτυξης ή προβληματικότητας της περιφέρειας,
- ✓ συγκριτικό παραγωγικό πλεονέκτημα της περιφέρειας σε σχέση με άλλες,
- ✓ κλαδική εξειδίκευση της περιφέρειας,
- ✓ στόχοι της αναπτυξιακής πολιτικής υπερεθνικών οικονομικών ενοτήτων,
- ✓ διοικητική διαίρεση της περιφέρειας και της ευρύτερης περιοχής όπου εντάσσεται,
- ✓ τρόπος ζωής στην περιφέρεια,
- ✓ κοινωνική διάρθρωση στην περιφέρεια,
- ✓ φυλετική, γλωσσική, ή εθνολογική σύνθεση του πληθυσμού της περιφέρειας,

⁴ Κονσόλας, Ν. Ι. , Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Αθήνα, 1997

- ✓ βαθμός αυτοαποδοτικότητας των επιδράσεων της ανάπτυξης μεταξύ περιφερειών,
- ✓ δαπάνη κοινωνικού κεφαλαίου,
- ✓ προσελκυστικότητα των επενδύσεων της περιφέρειας.

Προφανώς τα παραπάνω κριτήρια διαχωρισμού των περιφερειών οδηγούν και σε διαφορετικές κατηγορίες. Η επιλογή του κατάλληλου κριτηρίου εξαρτάται και από το λόγο μελέτης των περιοχών. Ένα ευρύτατα χρησιμοποιούμενο και αποδεκτό κριτήριο είναι ο βαθμός ανάπτυξης των περιοχών καθώς κάνει διάκριση στις αναπτυγμένες ή όχι περιφέρειες και δίνει τη δυνατότητα εντοπισμού των περιοχών με δυναμική ανάπτυξης.

✓ Κατηγοριοποίηση με βάση το αναπτυξιακό κριτήριο

Χρησιμοποιώντας λοιπόν ως κριτήριο το βαθμό ανάπτυξης μπορούμε να κάνουμε την παρακάτω διάκριση των περιφερειών⁵:

- Φθίνουσες ή υπανάπτυκτες. Είναι οι περιφέρειες που έχουν χαμηλό επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και γενικότερα πολλά προβλήματα στην ανάπτυξή τους και στην προσέλκυση επενδυτών. Οι φθίνουσες περιφέρειες μπορούν περαιτέρω να διακριθούν σε:
 - Στάσιμες περιφέρειες: Είναι καθυστερημένες περιοχές με μεγάλα προβλήματα ανάπτυξης, γεωγραφικά απομονωμένες (π.χ. νησιά, ορεινές περιοχές), υποβαθμισμένες ή μη αναπτυγμένες περιοχές με ρυθμό ανάπτυξης χαμηλότερο του μέσου όρου.
 - Περιφέρειες διαρθρωτικής οπισθοδρόμησης: Είναι περιφέρειες που στο παρελθόν ήταν αναπτυγμένες όμως με οικονομικές δραστηριότητες που πλέον φθίνουν ή παρουσιάζουν στασιμότητα.
- Αναπτυσσόμενες. Είναι οι περιφέρειες που έχουν συνεχώς βελτιούμενο επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και παρουσιάζουν σημαντικές δυνατότητες στην προσέλκυση επενδυτών. Οι αναπτυσσόμενες περιφέρειες μπορούν περαιτέρω να διακριθούν σε:
 - Περιφέρειες που αναπτύσσονται με βραδύ ρυθμό: Είναι περιφέρειες που έχουν χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης με ανεκμετάλλευτους φυσικούς πόρους

⁵ Κονσόλας, Ν. Ι. , Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Αθήνα, 1997

και ανεπάρκεια κεφαλαίων.

- Περιφέρειες που αναπτύσσονται με γρήγορο ρυθμό: Είναι περιφέρειες με έντονο ρυθμό ανάπτυξης που χαρακτηρίζεται από εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και προσέλκυση νέων βιομηχανιών.
 - Περιφέρειες που αναπτύσσονται με καινοτομικές ενέργειες: Είναι περιφέρειες στις οποίες γίνεται αξιοποίηση του ερευνητικού δυναμικού και προωθούνται καινοτομικές δραστηριότητες.
 - Περιφέρειες που αναπτύσσονται με προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης: Είναι περιφέρειες στις οποίες ενισχύεται η μικρομεσαία επιχείρηση και ενεργοποιείται το εργατικό δυναμικό σε κλάδους με τοπική παράδοση.
- Αναπτυγμένες. Είναι οι περιφέρειες που χαρακτηρίζονται από υψηλό μέσο επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και υψηλό βαθμό αστικοποίησης. Οι αναπτυγμένες περιφέρειες μπορούν περαιτέρω να διακριθούν σε:
- Περιφέρειες ισόρροπης ανάπτυξης: Οι περιφέρειες αυτές έχουν υψηλό βαθμό ανάπτυξης με αντίστοιχο υψηλό ποσοστό απασχόλησης και κατά κεφαλήν εισόδημα, και κατάλληλη κοινωνική και τεχνική υποδομή.
 - Περιφέρειες κορεσμένες ή συμφορημένες: Είναι περιφέρειες με προηγούμενη υπερβολική ανάπτυξη και με υπερσυγκέντρωση πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων με αποτέλεσμα να είναι μη επιθυμητές ως περιοχές και να παρουσιάζουν τάσεις εγκατάλειψης.

✓ Κατηγοριοποίηση με βάση το χωρικό κριτήριο

Ένα επίσης σημαντικό κριτήριο διαχωρισμού των περιφερειών είναι αυτό της γεωγραφικής τους θέσης. Χρησιμοποιώντας λοιπόν ως κριτήριο τη γεωγραφική θέση των περιοχών σε συνδυασμό με την αντίστοιχη ανάπτυξή τους μπορούμε να προχωρήσουμε σε ένα γενικότερο διαχωρισμό των περιφερειών:

- Περιμετρικές περιφέρειες. Χαρακτηριστικό των περιφερειών αυτών είναι ότι η γεωργία αποτελεί την κυριότερη οικονομική τους δραστηριότητα. Τα μειονεκτήματα των περιοχών αυτών είναι ότι ανήκουν στην περίμετρο και είναι προσανατολισμένες σε έναν τομέα στάσιμο από άποψη απασχόλησης. Κοινό χαρακτηριστικό είναι η υπανάπτυξη στην ευρύτερη της έννοια.
- Μεθοριακές περιφέρειες. Είναι οι περιφέρειες οι οποίες, εξαιτίας της θέσης τους

επιηρεάζονται από τη διακοπή των παραδοσιακών εμπορικών ροών λόγω πολιτικών γεγονότων.

- Μεθοριακές περιφέρειες εκατέρωθεν μιας συνοριακής γραμμής. Κοινό τους χαρακτηριστικό είναι η έλλειψη/ανεπάρκεια συντονισμού της υποδομής.
- Λοιπές γεωγραφικές περιφέρειες —Οι περιφέρειες αυτές έχουν υψηλή πληθυσμιακή πυκνότητα, δεν είναι όμως περιμετρικές.
- Περιφέρειες αστικών συγκροτημάτων. Είναι περιοχές που βρίσκονται στα γεωγραφικά όρια - σύνορα των αστικών περιοχών.
- Παρακμάζουσες περιφέρειες. Οι περιφέρειες αυτές χαρακτηρίζονται από δραστηριότητες οι οποίες είναι εξελιγμένες όπως τα ανθρακωρυχεία, οι υφαντουργικές ή ναυπηγικές δραστηριότητες.

Η χρησιμοποίηση των προαναφερθέντων κριτηρίων ταξινόμησης των περιφερειών οδηγεί κάθε φορά σε διαφορετικό διαχωρισμό τους. Γίνεται έτσι αντιληπτό ότι είναι απαραίτητη μια γενική κατηγοριοποίηση των περιφερειών. Προσπάθειες έχουν γίνει αρκετές από διάφορους μελετητές. Στο πλαίσιο αυτό, ο Boudeville πρότεινε την ταξινόμηση των περιφερειών σε τρεις τύπους: ομοιογενείς, πολικές και προγραμματισμού.

❖ Ομοιογενής περιφέρεια

Σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε ο Boudeville «Ομοιογενής περιφέρεια είναι το σύνολο των ενοποιημένων χωρικών μονάδων, μέσα στα όρια του οποίου ελαχιστοποιούνται οι αποκλίσεις από τα προσδιοριζόμενα κοινά χαρακτηριστικά (μεταβλητές), ενώ έξω από τα όρια του μεγιστοποιούνται». Τα κριτήρια προσδιορισμού των ομοιογενών περιφερειών είναι γεωγραφικά, οικονομικά και κοινωνικοπολιτικά και περιλαμβάνουν την ύπαρξη φυσικών πόρων, τη διαμόρφωση του εδάφους, τη διάρθρωση της παραγωγής, το βαθμό οικονομικής ανάπτυξης, τη διάρθρωση των εξαγωγών, τα κοινωνικά χαρακτηριστικά των περιφερειών, την κυρίαρχη πολιτική θέση, το βαθμό αστικοποίησης, κ.λπ. Καθώς είναι γενικά δύσκολο να επιτευχθεί πλήρης ομοιογένεια, επιδιώκεται συνήθως η μεγιστοποίηση του βαθμού ομοιογένειας.

❖ Πολική περιφέρεια

Σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε ο Boudeville «Πολική περιφέρεια είναι ένα σύνολο ιεραρχικά διαρθρωμένων ετερογενών χωρικών μονάδων (πόλεις, κωμοπόλεις, χωριά),

που έχουν λειτουργική συνεκτικότητα και αλληλεξάρτηση μεταξύ τους, με σειρά σχέσεων και ροών, και επηρεάζονται από ένα κεντρικό πόλο (αστικό, δηλαδή, κέντρο που λειτουργεί σαν περιφερειακή πρωτεύουσα)».

Η πολιτική περιφέρεια είναι αποτέλεσμα της συγκέντρωσης του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων του σε ορισμένες περιοχές. Σημαντικότερη μορφή πολιτικής περιφέρειας είναι η «μητροπολιτική περιφέρεια», η οποία αποτελείται από ένα μεγάλο αστικό κέντρο και πολλά μικρότερα γύρω του.

❖ Περιφέρεια προγραμματισμού ή σχεδιασμού

Σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε ο Boudeville «Περιφέρεια προγραμματισμού είναι ένα τμήμα του χώρου που καθορίζεται από την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων στόχων της περιφερειακής πολιτικής, που η πραγματοποίησή τους από εθνικούς ή περιφερειακούς φορείς, απαιτεί ενότητα «διοικητικής δικαιοδοσίας» στη διαδικασία λήψης οικονομικών αποφάσεων».

3. Ανισότητες μεταξύ των περιφερειών σε επίπεδο ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μία από τις πιο εύπορες οικονομικές περιοχές του κόσμου. Από την ένταξη, την 1η Μαΐου 2004, των δέκα νέων μελών, απέκτησε μια εσωτερική αγορά και ένα ανθρώπινο δυναμικό μεγαλύτερο των 450 εκατ. πολιτών. Ωστόσο, οι οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών της, καθώς και μεταξύ των περιφερειών της, αποδυναμώνουν συνολικά το δυναμισμό της. Σε σχέση με την Ευρώπη των Δεκαπέντε, οι ανισότητες αυτές είναι ήδη δύο φορές πιο έντονες στην Ευρώπη των Είκοσι Πέντε, με τις 254 περιφέρειές της.

Στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι ανισότητες στο εισόδημα και την απασχόληση έχουν περιοριστεί κατά την τελευταία δεκαετία και, ιδιαίτερα, από τα μέσα του '90 και μετά. Την περίοδο 1994 και 2001, στις «χώρες της σύγκλισης», ακόμα και αν εξαιρέσουμε την Ιρλανδία που εμφάνισε εξαιρετική ανάπτυξη, η αύξηση του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ ξεπέρασε κατά 1 % ετησίως τον μέσο όρο της Ένωσης, και σε όλες αυτές τις χώρες, εκτός της Ελλάδας, η αναλογία πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης που κατέχει μια θέση εργασίας αυξήθηκε πολύ πιο γρήγορα από τον μέσο όρο. Ωστόσο, οι ανισότητες αυτές οξύνθηκαν με την ένταξη των νέων κρατών μελών. Αν και το συνολικό ΑΕγχΠ των Είκοσι Πέντε αυξήθηκε μόλις κατά 5 % σε σχέση με αυτό των Δεκαπέντε, ο μέσος όρος του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ των νέων κρατών μελών είναι μικρότερος από το ήμισυ του τρέχοντος μέσου όρου της Ένωσης και μόνο 56 % των ατόμων σε ηλικία απασχόλησης εργάζονται, έναντι 64 % στην Ένωση των Δεκαπέντε.

Ο στόχος 1 των διαρθρωτικών ταμείων (κάλυψη της καθυστέρησης των περιφερειών που σημειώνουν αναπτυξιακή καθυστέρηση) αφορά σχεδόν το σύνολο της επικράτειας των νέων κρατών μελών και σχεδόν το 98 % του πληθυσμού τους, τα δύο τρίτα του οποίου ζουν σε περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕγχΠ μικρότερο από το ήμισυ του μέσου όρου ΑΕγχΠ των Είκοσι Πέντε. Σε ό,τι αφορά την απασχόληση, τα ποσοστά ανεργίας (στοιχεία του 2002) παρουσιάζουν σημαντικές διακυμάνσεις στην Ευρώπη των Είκοσι Πέντε και συγκεκριμένα κυμαίνονται από 2 % στο Τιρόλο (Αυστρία) και 3,3 % στην Κύπρο μέχρι 29 % στο νησί της Ρεουνιόν (Γαλλία) και 26,3 % στην περιφέρεια του Lubuskie (Πολωνία). Πέρα από τις πιο μειονεκτικές περιφέρειες, πολλές πόλεις και

περιφέρειες βρίσκονται σε μια ενδιάμεση κατάσταση, με περιοχές όπου συσσωρεύονται σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα.

Με λίγα λόγια, οι Ευρωπαίοι έχουν διαφορετικά πλεονεκτήματα έναντι των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης, ανάλογα με το αν κατοικούν σε μια ευημερούσα ή μειονεκτική περιφέρεια, μια δυναμική ή σε κρίση περιοχή, στην πόλη ή στην ύπαιθρο, σε μια περιφερειακή ή απομονωμένη περιοχή ή σε έναν από τους κεντρικούς οικονομικούς πόλους της Ένωσης.

4. Ανισότητες μεταξύ περιφερειών σε επίπεδο χώρας

Την τελευταία περίοδο φαίνεται να υπάρχουν δύο εν δυνάμει αντίρροπες δυναμικές στο χωρικό επίπεδο της ΕΕ. Από τη μια πλευρά, οι ανισότητες αυξάνουν στο εσωτερικό των χωρών και, από την άλλη, μειώνονται μεταξύ των κρατών-μελών. Αυτό, σε μεγάλο βαθμό, οφείλεται στο γεγονός ότι η σύγκλιση των χωρών της συνοχής επιτεύχθηκε κυρίως με την παραπέρα ενίσχυση των μητροπολιτικών κέντρων και των άλλων περιοχών που διέθεταν μια δυναμική⁶. Ενώ στις τέσσερις χώρες της συνοχής το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε από 65% του μέσου όρου της ΕΕ το 1986 σε 78% το 1999 (+13 ποσοστιαίες μονάδες), στις 25 φτωχότερες περιφέρειες της ΕΕ αυξήθηκε από 52% σε 59% του μέσου όρου της ΕΕ(μόλις +7 ποσοστιαίες μονάδες). Έτσι, από τη δεκαετία του 1980 και μετά, οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ οφείλονται σε μεγαλύτερο βαθμό σε ανισότητες στο εσωτερικό των χωρών και σε μικρότερο βαθμό σε ανισότητες μεταξύ χωρών⁷.

Παρατηρούμε ότι: Πρώτον, το Βέλγιο, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο είναι οι χώρες με τις μεγαλύτερες ανισότητες μεταξύ των περιφερειών τους, ενώ η Ολλανδία, η Ελλάδα και η Ιρλανδία, οι χώρες με τις μικρότερες. Δεύτερον, στις εννέα από τις δεκατρείς χώρες έχουν καταγραφεί στην περίοδο 1981-2000 λιγότερο ή περισσότερο σημαντικές αυξήσεις στο επίπεδο των ανισοτήτων.

Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει το λόγο μέγιστης/ελάχιστης τιμής τού κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε επίπεδο περιφερειών (NUTS 11). Παρατηρούμε ότι υπάρχει ένα σημαντικό εύρος τιμών. Αν πάρουμε για παράδειγμα τις ακραίες περιπτώσεις για το έτος 2000, στο Ηνωμένο Βασίλειο η πλουσιότερη περιφέρεια έχει κατά κεφαλήν ΑΕΠ το οποίο είναι 271,4% μεγαλύτερο από αυτό της φτωχότερης ενώ στην Ιρλανδία η πλουσιότερη περιφέρεια έχει κατά κεφαλήν ΑΕΠ το οποίο είναι μόλις 50,8% μεγαλύτερο από αυτό της φτωχότερης. Χώρες με υψηλό δείκτη μέγιστης/ελάχιστης τιμής είναι, εκτός από το Ην. Βασίλειο, το Βέλγιο, η Γαλλία και η Γερμανία, ενώ χώρες με χαμηλό δείκτη μέγιστης/ελάχιστης τιμής είναι επίσης η Φινλανδία, η Σουηδία, η Πορτογαλία, η Ολλανδία και η Ελλάδα. Από τις δεκατρείς χώρες του πίνακα, οι πέντε παρουσιάζουν

⁶ Puga D, European regional policies in light of recent location theories, Center for Economic Policy Research, London, 2001

⁷ Esteban J. M. , Regional convergence in Europe and the industry mix: A shift-share analysis, 2000

τάσεις αύξησης, ενώ οι οκτώ παρουσιάζουν τάσεις μείωσης.

Λόγος μέγιστης/ελάχιστης τιμής (max/min) του ΑΕΠ κατά κεφαλήν σε επίπεδο NUTS II

Χώρες	1981	1990	2000
Αυστρία	2,489 ³	2,468	2,142
Βέλγιο	2,217	2,123	3,074
Γαλλία	3,181 ¹	3,164	3,140
Γερμανία	-	5,739	3,031
Αν. Γερμανία	-	2,1264	2,113
Δυτ. Γερμανία	2,300	2,248	2,313
Ελλάδα	1,857	1,741	1,694
Ην. Βασίλειο	4,383	4,000	3,714
Ισπανία	2,071	1,987	2,076
Ιρλανδία	-	1,4385	1,508
Ιταλία	2,158	2,329	2,191
Ολλανδία	2,996	1,599	1,755
Πορτογαλία	4,236	1,889	1,759
Σουηδία	1,263 ²	1,321	1,616
Φινλανδία	1,713 ³	1,637	1,920

1: 1982, 2: 1985, 3: 1988,4: 1991, 5: 1995.
 Πηγή: Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*

Σχετικά με το λόγο μέγιστης/ελάχιστης τιμής σε επίπεδο νομών (NUTS III), οι ανισότητες είναι μεγαλύτερες, καθώς η τιμή του δείκτη αυξάνεται αισθητά για κάθε χώρα. Οι χώρες με τον υψηλότερο δείκτη ανισοτήτων για το έτος 2000 είναι το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία και η Γαλλία, ενώ οι χώρες με το χαμηλότερο δείκτη είναι η Ιρλανδία, η Σουηδία και η Φινλανδία. Η Ελλάδα βρίσκεται περίπου στη μέση της κατάταξης με λόγο μέγιστης/ελάχιστης τιμής ίσο με 3,242, γεγονός που υποδηλώνει ότι ο πλέον εύπορος νομός της χώρας έχει κατά κεφαλήν ΑΕΠ το οποίο είναι 224,2% μεγαλύτερο από αυτό του λιγότερο εύπορου. Από τις δεκατέσσερις χώρες, οι εννέα παρουσιάζουν τάσεις αύξησης, ενώ οι πέντε παρουσιάζουν τάσεις μείωσης.

Από την παρατήρηση της διαχρονικής πορείας των περιφερειακών ανισοτήτων σε επίπεδο NUTS II και NUTS III για κάθε χώρα ξεχωριστά βγήκαν τα παρακάτω αποτελέσματα:

- Η Αυστρία παρουσιάζει διαχρονικά μια σταθερή τάση ως το 1993 και μια πτωτική τάση στη συνέχεια. Θα πρέπει να πούμε ότι όσες χώρες διαθέτουν

στοιχεία και για τα δύο επίπεδα ανάλυσης, παρουσιάζουν υψηλότερο συντελεστή διακύμανσης στο επίπεδο των νομών (NUTS III).

- Η Δανία παρουσιάζει μια ελαφρά πτωτική τάση έως το 1994, μια σχετικά απότομη αύξηση το 1995 και μια σχετικά σταθερή τάση στη συνέχεια. Την ίδια ακριβώς πορεία ακολουθούν οι ανισότητες και στο Βέλγιο.
- Η Σουηδία ξεκινά από σχετικά χαμηλό επίπεδο ανισοτήτων, αλλά παρουσιάζει μια σχετικά γρήγορη και διαχρονικά σταθερή αύξηση.
- Η Ελλάδα παρουσιάζει μια σταθερή τάση με μικρές αυξομειώσεις στη δεκαετία του 1980 και μια σχετικά αυξητική τάση στη δεκαετία του 1990. Το επίπεδο των ανισοτήτων εμφανίζεται να είναι σχετικά χαμηλό.
- Η Ιρλανδία παρουσιάζει κάποιες αυξομειώσεις σε ένα σχετικά σταθερό επίπεδο ανισοτήτων. Μετά το 1995, όμως, παρατηρούνται κάποιες τάσεις αύξησης.
- Η Φινλανδία, η οποία ξεκινά από σχετικά χαμηλά επίπεδα, παρουσιάζει διαχρονικά μια σαφή αυξητική τάση.
- Η Πορτογαλία παρουσιάζει σε επίπεδο NUTS II, στη δεκαετία του 1990, αρχικά μια μικρή μείωση και μετά το 1996 μια μικρή αύξηση. Σε επίπεδο NUTS III, το πρότυπο παρουσιάζει μια ασυνέχεια το 1988 και στη συνέχεια μια σχετική σταθερότητα με μικρή τάση αύξησης μετά το 1996.
- Η Ολλανδία παρουσιάζει μια ασυνέχεια το 1986, πτωτική ή σταθερή τάση ως το 1994 και αυξητική τάση στη συνέχεια.
- Η Ισπανία εμφανίζει μια ελαφριά αλλά σταθερή αυξητική τάση και στα δύο επίπεδα, σχεδόν σε όλη την περίοδο.
- Η Ιταλία, για την οποία υπάρχουν πλήρη στοιχεία μόνο σε επίπεδο NUTS III, παρουσιάζει αυξομειώσεις σε όλη την περίοδο. Μετά το 1995 εμφανίζεται μια τάση σταθεροποίησης σε ελαφρά υψηλότερα επίπεδα.
- Η Γαλλία εμφανίζει σχετικά υψηλά επίπεδα ανισοτήτων και ελαφρές τάσεις αυξομείωσης. Οι ανισότητες ήταν στο υψηλότερο σημείο στην περίοδο 1993-1994, ενώ στα τέλη της δεκαετίας του 1990 είναι υψηλότερες από ό,τι ήταν στις αρχές της δεκαετίας του 1980.
- Το Ην. Βασίλειο διαθέτει στοιχεία NUTS II μόνο για το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990, όπου οι τάσεις είναι αυξητικές. Στην ίδια περίοδο, αντίστοιχη τάση εμφανίζεται και σε επίπεδο NUTS III, παρά τις σχετικά σταθερές ή πτωτικές τάσεις στη δεκαετία του 1980.
- Τέλος, η Γερμανία (ενιαία μετά το 1991) και τα δύο επιμέρους τμήματά της

παρουσιάζουν διαχρονικά τόσο αυξητικές όσο και πτωτικές τάσεις. Κοινό χαρακτηριστικό, όμως, είναι ότι οι ανισότητες τείνουν να αυξάνονται μετά το 1995.

Τάσεις σύγκλισης – απόκλισης στο επίπεδο της ΕΕ

Ένα από τα πλέον ενδιαφέροντα θέματα που αφορούν τις περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ αφορά τις τάσεις σύγκλισης ή απόκλισης που παρατηρούνται διαχρονικά. Ο λόγος που το θέμα αυτό έχει σημασία, είναι ότι συχνά χρησιμοποιείται ως μέτρο αξιολόγησης θεωριών ή πολιτικών. Ορισμένοι οικονομολόγοι έχουν συνδέσει τις τάσεις σύγκλισης σε περιφερειακό ή διεθνές επίπεδο με την αποδοχή της νεοκλασικής θεωρίας που προβλέπει εξίσωση των εισοδημάτων (και συνεπώς επιπέδων ανάπτυξης) μεταξύ περιοχών ή χωρών, χωρίς την ανάγκη παρέμβασης κανενός είδους πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, οι έχοντες την ευθύνη του σχεδιασμού και της άσκησης πολιτικών σε εθνικό ή ευρωπαϊκό επίπεδο, συνδέουν την εξέλιξη των ανισοτήτων και τις όποιες τάσεις σύγκλισης με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Στην πράξη, βέβαια, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διαπιστώσει κανείς σε ποιο βαθμό είναι υπεύθυνες για τις τάσεις σύγκλισης ή απόκλισης οι δυνάμεις της αγοράς ή οι πολιτικές που εφαρμόζονται. Το πιο πιθανό είναι να έχουν και οι δύο ένα μερίδιο της ευθύνης για την πορεία των ανισοτήτων, χωρίς να είναι καθόλου σίγουρο ότι οι επιδράσεις που ασκούνται από την οικονομία και τις πολιτικές είναι προς την ίδια κατεύθυνση.

Οι περιφέρειες της ΕΕ συνέκλιναν μεταξύ τους έως τα τέλη της δεκαετίας του 1970, οπότε και η τάση σύγκλισης ανακόπηκε. Τάσεις αύξησης των ανισοτήτων παρουσιάστηκαν τόσο στα μέσα της δεκαετίας του 1980⁸, όσο και στα μέσα της δεκαετίας του 1990.

Οι Barro και Sala-i-Martin (1991, 1992) εκτίμησαν, για την περίοδο 1960-1985, ότι οι περιφέρειες της ΕΕ συγκλίνουν μεταξύ τους με ένα ρυθμό της τάξης του 2% ετησίως. Ο Armstrong (1995), όμως, παρατηρεί ότι αυτές οι εκτιμήσεις χρειάζεται να αναθεωρηθούν προς τα κάτω, καθώς αφορούν μόνο τις περιφέρειες των ανεπτυγμένων χωρών και δεν περιλαμβάνουν τον ευρωπαϊκό Νότο. Χρησιμοποιώντας στοιχεία για 12 χώρες και 85 περιφέρειες (NUTS I) για την περίοδο 1960-1990, ο Armstrong (1995) βρίσκει ότι ο

⁸ Abraham F. και Van Rompuy P. , Regional convergence in the European Monetary Union, 1995

ρυθμός σύγκλισης είναι 1 % ετησίως (και στην ουσία ανεπαίσθητος). Διαπιστώνει επίσης ότι η σύγκλιση μεταξύ χωρών είναι πιο σημαντική και διαρκεί περισσότερο από τη σύγκλιση στο εσωτερικό τους.

Ο Rodriguez-Pose (1999) επισημαίνει ότι η ασθενής αυτή τάση σύγκλισης δεν βρίσκεται σε συμφωνία με τα σύγχρονα ρεύματα της ενδογενούς ανάπτυξης και της νέας οικονομικής γεωγραφίας, τα οποία επισημαίνουν ότι η απόδοση μιας περιφέρειας εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις αρχικές συνθήκες. Επίσης δεν βρίσκεται σε συμφωνία με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που επισημαίνει μια αύξηση των ανισοτήτων στο εσωτερικό των χωρών στη δεκαετία του 1990. Χρησιμοποιώντας στοιχεία για 110 περιφέρειες στην περίοδο 1977-1993, ο Rodriguez-Pose (1999) βρίσκει ότι η τάση σύγκλισης των περιφερειών που έχει βρεθεί στη βιβλιογραφία επηρεάζεται από τις εθνικές επιδόσεις και τη χωρική αυτοσυσχέτιση, γεγονός που σημαίνει ότι οι επιδόσεις και τα επίπεδα ανάπτυξης γειτονικών περιφερειών τείνουν να συσχετίζονται μεταξύ τους. Όταν χρησιμοποιούνται εθνικά διορθωμένα μεγέθη για ρυθμούς μεταβολής του ΑΕΠ και κατά κεφαλήν ΑΕΠ, τότε η τάση σύγκλισης εξανεμίζεται. Οι ομαδοποιήσεις τώρα δεν έχουν εθνική διάσταση, καθώς οι δυναμικές περιοχές από διαφορετικές χώρες είναι πιο κοντά. Το ίδιο και οι αδύναμες⁹.

Ορισμένες μελέτες επιχειρούν να διαγνώσουν τάσεις σύγκλισης ή απόκλισης με βάση τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας. Ούτε εδώ μπορεί να τεκμηριωθεί κάποια αισιοδοξία, καθώς στο μέτωπο της ανεργίας οι ανισότητες μάλλον αυξήθηκαν. Στις περιοχές με τα χαμηλότερα ποσοστά, η ανεργία παρέμεινε σταθερή γύρω στο 4%, ενώ στις περιοχές με τα μεγαλύτερα, αυξήθηκε από 20 σε 24% τη δεκαετία 1986-1996. Επιπλέον, οι Overman και Puga (1999) παρατηρούν ότι οι περιφέρειες της ΕΕ έχουν διαφοροποιηθεί περισσότερο τα τελευταία χρόνια σε σχέση με τα ποσοστά ανεργίας. Υπάρχουν τώρα λιγότερες περιφέρειες με μεσαία και περισσότερες με πολύ υψηλά ή πολύ χαμηλά ποσοστά ανεργίας, γεγονός που υποδηλώνει την ύπαρξη τάσεων απόκλισης.

Με βάση τη διαχρονική τους απόδοση εμφανίζονται πέντε τύποι περιφερειών:

- Οι μητροπολιτικές περιφέρειες, τα κύρια χρηματοοικονομικά και τα μεγάλα

⁹ Rodriguez-Pose A. , Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic change in Western Europe, 1999

αστικά κέντρα, τα οποία τείνουν να αποκλίνουν προς τα πάνω σε σχέση με τις υπόλοιπες περιφέρειες της Ευρώπης.

- Οι περιμετρικές, οι λιγότερο δυναμικές και οι φθίνουσες βιομηχανικά περιφέρειες, οι οποίες ξεκινούν από επίπεδα ανάπτυξης κάτω από τον εθνικό τους μέσο όρο και χαρακτηρίζονται από τάσεις απόκλισης προς τα κάτω.
- Οι ενδιάμεσες δυναμικές περιφέρειες, οι οποίες είτε βρίσκονται κοντά σε μητροπολιτικές περιοχές και επωφελούνται από την εγγύτητα, είτε είναι περιοχές που έχουν υποστεί βιομηχανική κρίση, προσαρμόζονται με επιτυχία στις αλλαγές, και η καθεμία με το δικό της τρόπο: αναπτύσσοντας υπηρεσίες, δίκτυα ΜΜΕ ή βιομηχανικές συνοικίες.
- Οι ενδιάμεσες λιγότερο δυναμικές περιφέρειες, οι οποίες έχουν ρυθμούς ανάπτυξης κοντά αλλά χαμηλότερους από τον ευρωπαϊκό μέσο.
- Οι δυναμικές περιμετρικές περιφέρειες, οι οποίες συνδυάζουν χαμηλό επίπεδο εκκίνησης και υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Πολλές από αυτές οφείλουν τις επιδόσεις τους στην ανάπτυξη του τουρισμού, ή τη θέση πάνω σε ένα σημαντικό οδικό άξονα και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δικτύων βασισμένων σε ΜΜΕ.

Συνεπώς, θα μπορούσαμε να πούμε ότι στην ΕΕ υπάρχει σήμερα ένα μωσαϊκό επιδόσεων και προσαρμογών που στο μικρο-επίπεδο προσδιορίζονται κυρίως από την παραγωγική διάρθρωση κάθε περιφέρειας, τους εθνικούς παράγοντες (και ρυθμούς ανάπτυξης) και τη γεωγραφία. Αυτές οι επιδόσεις και προσαρμογές, παρότι παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον, δεν φαίνεται να ανατρέπουν -επί του παρόντος τουλάχιστον- το ισχύον πρότυπο χωρικών ανισοτήτων στην ΕΕ.

Μια παρόμοια εικόνα δίνεται και από τον Πίνακα, ο οποίος παρακολουθεί τη διαχρονική εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των περιφερειών NUTS II της ΕΕ. Οι περιφέρειες κατατάσσονται σε πέντε κλίμακες: 0-20, 20-40, 40-60, 60-80 και 80-100 για το 1991 (οριζόντια) και το 2000 (κάθετα), και παρατηρείται η κινητικότητα που προκύπτει διαχρονικά μεταξύ των κλιμάκων. Η κινητικότητα αυτή μπορεί να προκύψει όταν μια περιφέρεια αλλάζει κλίμακα λόγω σχετικά υψηλών (ή σχετικά χαμηλών) ρυθμών ανάπτυξης. Γενικά, παρατηρείται μια σχετική κινητικότητα σε αρκετές κλίμακες.

Πίνακας Μετασχηματισμού (Transition Matrix) σε επίπεδο NUTS II για την περίοδο 1991-2000

1991/2000	1-20	21-40	41-60	61-80	81-100	ΣΥΝΟΛΟ
1-20	7	8				15
21-40	2	47	14	1		64
41-60		16	78	9		103
61-80			18	5	2	25
81-100					2	2
ΣΥΝΟΛΟ	9	71	110	15	4	209

Στην κλίμακα 1-20, από τις 15 περιφέρειες που υπήρχαν το 1991, οι 7 παρέμειναν σταθερές, ενώ οι 8 ανέβηκαν στην αμέσως ανώτερη κλίμακα. Στην κλίμακα 21-40, από τις 64 περιφέρειες που υπήρχαν το 1991, οι 47 παρέμειναν σταθερές, 2 έπεσαν στην αμέσως κατώτερη κλίμακα, ενώ 14 ανέβηκαν στην αμέσως ανώτερη κλίμακα και 1 περιφέρεια σημείωσε άνοδο 2 κλιμάκων. Στην κλίμακα 41-60, από τις 103 περιφέρειες που υπήρχαν το 1991, οι 78 παρέμειναν σταθερές, 16 έπεσαν στην αμέσως κατώτερη κλίμακα και 9 ανέβηκαν στην αμέσως ανώτερη κλίμακα. Στην κλίμακα 61-80, από τις 25 περιφέρειες που υπήρχαν το 1991, οι 5 παρέμειναν σταθερές, 2 ανέβηκαν στην αμέσως ανώτερη κλίμακα, ενώ 18 περιφέρειες υποχώρησαν στην αμέσως κατώτερη κλίμακα. Στην κλίμακα 81-100, τέλος, δεν υπήρξε καμία μεταβολή.

Γενικά, θα λέγαμε ότι ο Πίνακας Μετασχηματισμού δείχνει μια εικόνα περιορισμένων, αλλά υπαρκτών μεταβολών. Οι δύο κατώτερες κλίμακες εξακολουθούν να συγκεντρώνουν το 40% του αριθμού των περιφερειών της ΕΕ με σημαντικό πληθυσμό. Παρά τη σταθερότητα στις χαμηλές κλίμακες, η μεσαία (και μεγαλύτερη) κλίμακα τείνει να ενισχύεται, κυρίως σε βάρος της τέταρτης κλίμακας, η οποία φαίνεται να υποχωρεί.

Αναλύοντας συνολικά αυτές τις τάσεις, θα λέγαμε ότι στην ΕΕ υπάρχει ένα μωσαϊκό περιφερειακών προσαρμογών, όπου τάσεις σύγκλισης και απόκλισης συνυπάρχουν και εξαρτώνται από τις αρχικές συνθήκες εκκίνησης, τα οικονομικά και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά των περιοχών, τη γεωγραφική τους θέση και τις πολιτικές που ασκήθηκαν σε περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Αν και υπάρχουν ορατές τάσεις σύγκλισης στο επίπεδο ανάπτυξης μεταξύ των κρατών-μελών, οι τάσεις αυτές φαίνεται να επηρεάζονται εν μέρει από την εξέλιξη του ευρωπαϊκού οικονομικού κύκλου

και εν μέρει από τις εσωτερικές δυναμικές των χωρών του Νότου. Με απλά λόγια, η σύγκλιση των τελευταίων δύο δεκαετιών θα ήταν ασθενέστερη (ή ασήμαντη), αν οι ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ (που καθορίζουν τη δυναμική της) διατηρούσαν σε αυτή την περίοδο τους ρυθμούς που είχαν στις δεκαετίες του 1960 και 1970. Από την άλλη πλευρά, η σύγκλιση των χωρών του Νότου επιτεύχθηκε κυρίως χάρη στο δυναμισμό των μητροπολιτικών και τουριστικών περιοχών, γεγονός που οδήγησε σε αύξηση των ανισοτήτων στο εσωτερικό τους. Έτσι, τάσεις σύγκλισης και απόκλισης συνυπάρχουν στα διάφορα γεωγραφικά επίπεδα της ΕΕ, καθώς είναι δυνατόν μια χώρα να συγκλίνει προς το μέσο όρο της ΕΕ, την ίδια στιγμή που μια σειρά περιφερειών της αποκλίνουν τόσο από τον εθνικό όσο και από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αν και υπάρχουν ακόμη σημαντικά ερωτήματα τα οποία δεν έχουν απαντηθεί πειστικά, θα λέγαμε ότι η γεωγραφία των ανισοτήτων στην ΕΕ δεν έχει μεταβληθεί δομικά τα τελευταία 10-20 χρόνια, παρά την κινητικότητα που παρατηρείται στα διάφορα επίπεδα.

5. Η ανάγκη μιας κοινής περιφερειακής πολιτικής

Ο οικονομικός χάρτης της Ευρώπης έχει διαμορφωθεί κατά τη διάρκεια των αιώνων από τους παράγοντες εγκατάστασης όπως είναι η φύση και η διαμόρφωση των εδαφών, το κλίμα, τα τρεχούμενα νερά και η φυσική προστασία από τους εχθρούς. Αυτοί οι παράγοντες, που ελάχιστα άλλαξαν διαμέσου των αιώνων, προσέλκυσαν προς ορισμένες περιοχές περισσότερο από άλλες πληθυσμούς οι οποίοι ζούσαν βασικά από τη γη. Αυτή που άλλαξε ριζικά τη γεωγραφία της Ευρώπης ήταν η βιομηχανική επανάσταση. Οι βιομηχανικές δραστηριότητες προσελκύστηκαν από ορισμένες περιοχές από την ύπαρξη πηγών ενέργειας (άνθρακα), πρώτων υλών (μεταλλευμάτων), υδάτινων οδών, μεγάλων λιμανιών και μεγάλων αστικών κέντρων. Οι άλλοι παράγοντες έπαιζαν ένα συνεχώς μικρότερο ρόλο.

Οι πληθυσμοί ακολούθησαν τους επιχειρηματίες, το κράτος επίσης. Αυτό το τελευταίο έφερε τις υποδομές, τις συλλογικές υπηρεσίες και τη διοικητική διάρθρωση που απαιτούνται για την ανάπτυξη των βιομηχανικών δραστηριοτήτων. Οι υποδομές, υπό ευρεία έννοια, περιλαμβάνουν όχι μόνο τα μέσα μεταφοράς, επικοινωνίας και τηλεπικοινωνίας, αλλά επίσης και τις κατοικίες και όλες τις εγκαταστάσεις που χρειάζονται για τη δημιουργία και την ανάπτυξη μεγάλων αστικών κέντρων. Οι συλλογικές υπηρεσίες που συνδέονται με αυτές περιλαμβάνουν τόσο τις κλασσικές υπηρεσίες, όπως είναι η διανομή νερού και ηλεκτρικού ρεύματος, όσο και την επαγγελματική κατάρτιση, την πανεπιστημιακή εκπαίδευση και την έρευνα, και ακόμη και τις εγκαταστάσεις αναψυχής, αθλοπαιδιών και πολιτισμικής καλλιέργειας.

Όλοι αυτοί οι οικονομικοί, διοικητικοί, κοινωνικοί και πολιτισμικοί παράγοντες δημιουργούν «εξωτερικές οικονομίες», δηλαδή πλεονεκτήματα που απορρέουν από ένα συνδυασμό παραγόντων χωρίς συγκεκριμένες δαπάνες των επιχειρήσεων. Δεν είναι απορίας άξιο το ότι, εάν όλες οι άλλες συνθήκες είναι παρόμοιες, οι επιχειρηματίες πηγαίνουν να εγκατασταθούν εκεί όπου ευρίσκουν εξωτερικές οικονομίες και επιπλέον μεγάλες αγορές και μεγάλες πληθυσμιακές συγκεντρώσεις. Πράγματι, πριν πάρουν τις αποφάσεις τους για εγκατάσταση, οι σύγχρονες επιχειρήσεις αναζητούν μια δέσμη ευνοϊκών στοιχείων, ιδίως ως προς τις υποδομές και τους ανθρώπινους πόρους. Όμως, η άνιση ανάπτυξη των ευρωπαϊκών περιοχών στο παρελθόν έχει οδηγήσει σε μεγάλες

ανισότητες, τόσο ως προς την ποσότητα των υποδομών (μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, ενέργειας), όσο και ως προς την ποιότητα των ανθρώπινων πόρων από την άποψη των γνώσεων και των προσόντων.

Πιο πρόσφατα, αφότου η καινοτομία έγινε μια διαρκής διαδικασία, που απαιτεί τη χρησιμοποίηση κάθε νέας τεχνολογικής προόδου και επομένως μια διαρκή αλληλεπίδραση μεταξύ των ερευνητικών εργαστηρίων και των επιχειρήσεων που αναπτύσσουν ή χρησιμοποιούν νέα τεχνολογία. Έτσι, η οικονομική επιτυχία μιας περιοχής εξαρτάται κατά μεγάλο μέρος από τις δυνατότητες εξασφάλισης σταθερούς πρόσβασης στην έρευνα και στην τεχνολογική πρόοδο. Όμως, στις πιο πτωχές περιοχές, η παραγωγή προέρχεται ιδίως από τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), οι οποίες εργάζονται σε παραδοσιακούς κλάδους μέσα στην περιοχή και δεν έχουν εξωτερικές προοπτικές. Στις περισσότερες περιπτώσεις δεν διαθέτουν άτομα με ειδικά προσόντα ούτε βοηθητικές υπηρεσίες, π.χ. τραπεζικές, υψηλής ποιότητας. Αυτές οι ελλείψεις παρεμποδίζουν την καινοτομία. Έτσι, οι ευνοϊκοί παράγοντες για την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη (οργάνωση, διαχείριση, εμπόριο, χρηματοδότηση, τεχνική εισαγωγής στην αγορά νέων προϊόντων) συγκεντρώνονται σχεδόν αποκλειστικά στις αναπτυγμένες περιοχές.

Αυτοί οι παράγοντες συγκέντρωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων είναι τόσο ακαταμάχητοι, ώστε θα ήταν μάταιη η προσπάθεια αντίστασης, εάν οι ίδιοι δεν είχαν ορισμένα όρια και δεν προκαλούσαν αντίρροπες τάσεις οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν εναντίον τους. Έτσι οι εξωτερικές οικονομίες μπορούν πέρα από ένα όριο να γίνουν «αντιοικονομικές» στο μέτρο που η μόλυνση και η συμφόρηση των συγκοινωνιακών μέσων προκαλούν δαπάνες και δυσάρεστες επιπτώσεις για τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους σε αυτές. Επιπλέον, οι παράγοντες που επιδρούν επί της επιλογής εγκατάστασης των οικονομικών δραστηριοτήτων δεν είναι αμετάβλητοι. Νέες απαιτήσεις εγκατάστασης εξασθενούν τις παλαιές και τελικά μπορεί να τις αντικαταστήσουν. Οι απαιτήσεις της εγκατάστασης της μετά-βιομηχανικής «κοινωνίας των πληροφοριών» δεν θα είναι ασφαλώς οι ίδιες μ' εκείνες της βιομηχανικής κοινωνίας. Πράγματι, οι τεχνολογίες των πληροφοριών έχουν συνενώσει βιομηχανίες, οι οποίες δεν ήταν άλλοτε συνδεδεμένες (τηλεπικοινωνίες, τεχνολογίες της πληροφορικής και μαζικά μέσα ενημέρωσης), περιορίζοντας τον ρόλο της απόστασης και ενθαρρύνοντας τη δημιουργία νέων οικονομικών δραστηριοτήτων. Με τις δυνατότητες ανάπτυξης δικτύων

που προσφέρει, η κοινωνία των πληροφοριών μπορεί να συμβάλει στον γεωγραφικό και οικονομικό απεγκλωβισμό των πτωχών περιφερειών της Ένωσης.

Εξάλλου, το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης των αγορών, που σημαίνει την ένταση του διεθνούς ανταγωνισμού, λόγω της ανάπτυξης μιας δυναμικά ενιαίας παγκόσμιας αγοράς για μια σειρά προϊόντων και υπηρεσιών, μεγαλώνει τη σημασία της περιφερειακής πολιτικής. Πράγματι, η διεθνής ανταγωνιστικότητα εξαρτάται πλέον πολύ λιγότερο από τα στατικά συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιοχών, όπως η συγκέντρωση φυσικών, οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, και πολύ περισσότερο από δυναμικά ποιοτικά στοιχεία, όπως η κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής, οι κατάλληλες πληροφορίες και η ικανότητα αποτελεσματικού συντονισμού τους. Αυτοί οι παράγοντες προσφέρουν δυνατότητες αποκεντρωμένης οικονομικής ανάπτυξης, εάν συνοδεύονται από μια κατάλληλη πολιτική. Τα κράτη μέλη και η Ένωση μπορούν να επωφεληθούν από αυτές τις τάσεις και τις μεταβολές για να ισορροπήσουν καλύτερα τις περιοχές τους. Αλλά αυτή τη φορά πρέπει να προηγηθούν των επιχειρηματιών και των πληθυσμών για να υπερνικήσουν τις αδράνειές τους και να επιδιώξουν να μη γίνουν οι απαραίτητες αλλαγές με την ακαταστασία που έγιναν οι προηγούμενες.

Ενισχύοντας τις προβληματικές περιοχές να αναπτύξουν τα δίκτυα των υποδομών τους, τα κράτη μέλη και η Ένωση μπορούν να τις βοηθήσουν, όχι μόνο να επεκτείνουν τις αγορές τους προς το συμφέρον όλων, αλλά επίσης να ισορροπήσουν καλύτερα όλη την οικονομία της Ένωσης ενόψει των εξελίξεων. Βέβαια, κάθε κράτος μέλος της ΕΕ ακολουθεί κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο τη δική του περιφερειακή πολιτική. Καθεμιά από αυτές τις πολιτικές στοχεύει να ευνοήσει την ανάπτυξη των λιγότερο ευνοημένων περιοχών της εθνικής επικράτειας με μια μεταβίβαση πόρων από τις πιο εύπορες περιοχές. Τα μέσα τα οποία χρησιμοποιούν συνήθως τα κράτη μέλη για να αντιμετωπίσουν τα περιφερειακά προβλήματα είναι δύο ειδών: αφενός η βελτίωση των υποδομών και η κοινωνική και πολιτισμική ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών και, αφετέρου, διάφορες πριμοδοτήσεις, επιχορηγήσεις και φορολογικές απαλλαγές για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων σε αυτές τις περιοχές. Ο γενικός σκοπός αυτών των μέτρων είναι να δημιουργήσουν ή να επαναφέρουν μια καλύτερη ισορροπία των οικονομικών δραστηριοτήτων και των πληθυσμών στην εθνική επικράτεια. Γι' αυτόν τον σκοπό ορισμένες κυβερνήσεις επιδιώκουν επίσης να αποθαρρύνουν τις επενδύσεις στις υψηλά αναπτυγμένες περιοχές. Τα πλεονεκτήματα αυτών των τελευταίων μέτρων είναι

διττά: ευνοούν τη μεταβίβαση πόρων προς τις περιοχές που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη και συγχρόνως παρεμποδίζουν τη συμφόρηση των υπεραναπτυγμένων περιοχών.

Ασφαλώς, οι εθνικές αρχές είναι κυρίως υπεύθυνες για τη λύση των προβλημάτων των περιοχών τους, ιδίως με την κατασκευή των κατάλληλων υποδομών ή με την παροχή επιδοτήσεων σε επιχειρήσεις για την προσέλκυση των επενδύσεών τους σε μειονεκτικές περιοχές. Η απαραίτητη προσπάθεια ενέχει την προσφυγή σε δημόσιες παρεμβάσεις συνδυαζόμενες με ιδιωτικές επενδύσεις για να παρακινηθεί η οικονομική δραστηριότητα στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Οι περιφερειακές ενισχύσεις, όταν εφαρμόζονται σωστά, αποτελούν απαραίτητα μέσα όχι μόνον για την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά και για τη συνεχή και ισόρροπη πρόοδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου όμως ότι η ενιαία αγορά καθιστά δυνατό τον ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων περιοχών των κρατών μελών για την προσέλκυση ευρωπαϊκών και ξένων επενδύσεων, τα πλεονεκτήματα που παρέχονται μπορεί να ξεπεράσουν την κάλυψη των υλικών μειονεκτημάτων τα οποία αντιμετωπίζουν οι επενδυτές από την εγκατάσταση στις υπό ανάπτυξη περιοχές. Έτσι ένα μέρος των παρεχόμενων ενισχύσεων δεν θα χρησίμευε πλέον παρά για την αμοιβαία εξουδετέρωσή τους χωρίς να αυξάνεται η συνολική ροή των επενδύσεων προς τις προβληματικές περιοχές. Οι περιφερειακές ενισχύσεις θα γίνονταν απλώς πιο δαπανηρές και θα παρείχαν αδικαιολόγητα οφέλη στις ενισχυόμενες επιχειρήσεις. Από αυτά φαίνεται ότι ο πρώτος στόχος της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής είναι να αντιπαραθέτει και να συντονίζει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές προσδιορίζοντας τους προσανατολισμούς και επιβάλλοντας τις προτεραιότητες σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίες μπορούν πράγματι να μειώσουν τις οικονομικές αποστάσεις μεταξύ των περιοχών.

Επιπλέον, η ΕΕ έχει κοινό συμφέρον για την περιφερειακή ανάπτυξη με διαρθρωτική αλλαγή. Το νόημα της οικονομικής ολοκλήρωσης είναι η καλύτερη χρησιμοποίηση των μηχανισμών της αγοράς σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Αλλά μια πολιτική αγοράς, βασισμένη σε κάποια αυτόματη ισορροπία των διαφόρων οικονομικών παραμέτρων, θα λειτουργούσε βασικά προς όφελος των πλουσιών περιοχών. Πράγματι, μέχρι τη δημιουργία της κοινής αγοράς, οι οικονομικές δραστηριότητες είχαν αναπτυχθεί σε εθνικό επίπεδο και τα τελωνειακά εμπόδια είχαν χρησιμοποιηθεί για να προστατεύσουν από τον διεθνή ανταγωνισμό μερικές δραστηριότητες, οι οποίες είχαν συχνά συγκεντρωθεί σε ορισμένες περιοχές. Με το άνοιγμα των συνόρων οι κοινοτικές και

ξένες (αμερικανικές, ιαπωνικές...) επιχειρήσεις, που θέλουν να αναπτύξουν δραστηριότητες στην αγορά της ΕΕ, εγκαθίστανται κανονικά στις περιοχές της Ένωσης όπου οι υποδομές είναι πιο αναπτυγμένες, όπου βρίσκεται το πιο κατάλληλο εργατικό δυναμικό και όπου το οικονομικό περιβάλλον είναι πιο προσαρμοσμένο στις δραστηριότητές τους. Η οικονομική συγκέντρωση προκαλεί μεγαλύτερη συγκέντρωση. Η κοινή περιφερειακή πολιτική επιδιώκει να αναστρέψει αυτήν την τάση για να επιτύχει πιο ισόρροπη ανάπτυξη μέσα στην κοινή αγορά. Οι στόχοι και οι μηχανισμοί της αλληλεπιδρούν με αυτούς άλλων κοινών πολιτικών, ιδίως της κοινωνικής, της βιομηχανικής, της περιβαλλοντικής, της γεωργικής και της αλιευτικής.

6. Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ στην πορεία των χρόνων

6.1 Σημαντικές ημερομηνίες

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».

1958 Ίδρυση δύο τομεακών ταμείων: του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ).

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, για τις χώρες του Νότου και τις λοιπές μειονεκτικές περιφέρειες, τις πιέσεις της ενιαίας αγοράς.

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).

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. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου (Μάρτιος 1999) αποφασίζει τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων και τη μερική τροποποίηση της λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής. Τα ταμεία αυτά θα διαθέτουν πλέον των 30 δισ. EUR ετησίως, μεταξύ του 2000 και του 2006, δηλαδή 213 δισ. EUR κατά τη διάρκεια αυτής της επταετίας. Το Μέσο Προενταξιακών Διαρθρωτικών Πολιτικών (ISPA) και το ειδικό πρόγραμμα ένταξης για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη (Sapard) συμπληρώνουν το πρόγραμμα Phare, που εφαρμόζεται από το 1989, για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και την προστασία του περιβάλλοντος στις υποψήφιες για ένταξη χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης.

1997 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ επιβεβαιώνει τη σημασία της συνοχής, και περιλαμβάνει επίσης ένα κεφάλαιο σχετικά με την απασχόληση, στο οποίο προβάλλεται η ανάγκη της κοινής δράσης για την υποχώρηση της ανεργίας.

2000-2001 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000) υιοθετεί μια στρατηγική που εστιάζεται στην απασχόληση και προορίζεται να μετατρέψει την Ένωση στην «πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης σε όλο 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 Στις 18 Φεβρουαρίου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει τις προτάσεις της για τη μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2007-2013: «Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή: σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα και συνεργασία». Την 1η Μαΐου πραγματοποιήθηκε η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Κύπρου, της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Ουγγαρίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβακίας και της Σλοβενίας.

Πριν προχωρήσουμε στα σημερινά διλήμματα της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, είναι χρήσιμο να αναφερθούμε στο ιστορικό της διαμόρφωσής της. Το ερώτημα που θα μας απασχολήσει αρχικά είναι να προσδιοριστεί ποια ήταν η κινητήριος δύναμη που ώθησε στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης.

Βλέποντας εποπτικά την πορεία της ΕΕ, θα μπορούσαμε να πούμε ότι δύο ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης. Ο πρώτος συνδέεται με τις διαδικασίες διεύρυνσης και ο δεύτερος με τις διαδικασίες ολοκλήρωσης. Τόσο οι διευρύνσεις, όσο και η οικονομική ολοκλήρωση, προκαλούσαν, η καθεμιά με το δικό της τρόπο, σημαντικές ανισοροπίες στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, που έπρεπε να αντιμετωπιστούν. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική δημιουργήθηκε για να αντισταθμίσει, ως ένα βαθμό, τα κόστη που επέφεραν αυτές οι πολιτικές σε ορισμένες χώρες και περιφέρειες, και να συμβάλει στη διαρθρωτική προσαρμογή τους, στο νέο κάθε φορά πλαίσιο.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι οι επιπτώσεις των προαναφερόμενων διαδικασιών στις χώρες, δεν συμπίπτουν με αυτές στις περιφέρειες. Οι ανισότητες μεταξύ των κρατών είναι πολύ μικρότερες από τις ανισότητες μεταξύ περιφερειών, και μια πολιτική που θα κοίταζε τις πρώτες, θα αντιμετώπιζε με διαφορετικό τρόπο τα πράγματα, απ' ό,τι μια πολιτική που εστιάζει στις δεύτερες.

Η πρώτη φάση της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής 1958-1975, η φάση της επικουρικής συνδρομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις επιμέρους εθνικές πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης 1975-1987, η φάση της οργανικής σύνδεσης της κοινοτικής με την εθνική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης 1988-2006.

6.2 Η πρώτη φάση στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής: 1958-1975

Η φάση αυτή καλύπτει το διάστημα από το 1958 μέχρι το 1975. Ξεκινάει, δηλαδή, με τα πρώτα χρηματοδοτικά εργαλεία της ΕΟΚ όπως προβλέπονταν στη Συνθήκη της Ρώμης, και φτάνει μέχρι την ίδρυση του πρώτου, και πιο ισχυρού Διαρθρωτικού Ταμείου για τη χρηματοδότηση της περιφερειακής πολιτικής, τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης ΕΤΠΑ.

Κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της ΕΟΚ, η περιφερειακή πολιτική ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτη. Ο βασικός λόγος ήταν ότι οι πρώτες έξι χώρες, που αποτέλεσαν τον πρώτο πυρήνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, συγκροτούσαν ένα οικονομικό χώρο αρκετά ομοιογενή, και κατά συνέπεια δεν πρόβαλε ως επιτακτική η ανάγκη αντιμετώπισης του προβλήματος της άνισης ανάπτυξης στο χώρο. Βεβαίως, υπήρχαν χωρικά προβλήματα, όπως για παράδειγμα από την πλευρά της Ιταλίας, σε ό,τι αφορά το Mezzogiorno, αλλά αυτά είχαν έναν περιορισμένο χαρακτήρα που αντιμετωπίζονταν με ad hoc παρεμβάσεις.

Η Συνθήκη της Ρώμης (1957) προέβλεπε πάντως ως ένα γενικό στόχο την προώθηση «...μιας αρμονικής, συνεχούς και ισόρροπης ανάπτυξης της οικονομικής δραστηριότητας σε ολόκληρη την Κοινότητα», καθώς και «...στη μείωση των διαφορών ανάμεσα στις αναπτυγμένες περιφέρειες και στις περιφέρειες που βρίσκονται σε διαρθρωτική οπισθοδρόμηση ή που είναι λιγότερο αναπτυγμένες». Σε αυτό το πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), που είναι το αρχαιότερο χρηματοδοτικό όργανο της Κοινότητας, ενίσχυσε περιοχές που εμφάνιζαν υψηλή ανεργία, όπως για παράδειγμα τις περιφέρειες του ιταλικού Νότου, ή της Δυτικής Γερμανίας, ενώ μετά την πρώτη αναμόρφωσή του, το 1971, συμπεριέλαβε εργαζόμενους σε περιοχές που πλήττονται από βιομηχανική κρίση. Αντίστοιχα, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΠΕ), χρηματοδότησε περιφέρειες στο Βορρά της Κοινότητας. Επιπλέον, περιοχές που αντιμετώπιζαν οικονομικά προβλήματα, είχαν τη δυνατότητα να συνάψουν δάνεια, με επιτόκιο πολύ κάτω από αυτό της αγοράς, τόσο από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), όσο και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).

Όμως, οι χρηματοδοτικοί πόροι που διοχετεύτηκαν μέσω αυτών των χρηματοδοτικών εργαλείων ήταν και περιορισμένοι και δεν είχαν σαφή στρατηγική προώθησης της περιφερειακής ανάπτυξης. Σε αυτό το στάδιο, δεν είχε γίνει ακόμη καθαρό κατά πόσο οι περιφερειακές ανισότητες αποτελούν αντικείμενο παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Για περισσότερο από δύο δεκαετίες, η περιφερειακή πολιτική αποτελούσε αρμοδιότητα του κάθε κράτους χωριστά.

Πάντως, ήδη από το 1967, μετά τη συγχώνευση των διοικήσεων των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας) σε μια και μόνη

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δημιουργείται εντός της και η Γενική Διεύθυνση 16 (DG XVI), με αρμοδιότητα για την περιφερειακή πολιτική, και ορίζεται ένας αρμόδιος επίτροπος.

Κατά τη διάρκεια, όμως, αυτής της πρώτης περιόδου, με μια σειρά από εξελίξεις; ωρίμαζε σταδιακά η ιδέα για τη διαμόρφωση ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης. Αποκορύφωμα των εξελίξεων αυτών ήταν η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1975, το οποίο και σηματοδοτεί την έναρξη μιας καινούργιας φάσης για την ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική.

6.3 Η φάση της επικουρικής συνδρομής της Κοινότητας στην περιφερειακή πολιτική των κρατών-μελών: 1975-1987

Κατά το διάστημα αυτό, η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας γίνεται όλο και πιο αισθητή, εξακολουθεί, όμως, να έχει στοιχεία εξωγενούς και συμπληρωματικής παρέμβασης στην περιφερειακή πολιτική που διαμορφώνει το κάθε κράτος χωριστά.

Τι ήταν, όμως, αυτό που προκάλεσε το αποφασιστικό βήμα για τη δημιουργία του ΕΤΠΑ; Δύο ήταν οι βασικοί παράγοντες. Πρώτον, η επαναφορά του στόχου της οικονομικής και νομισματικής ένωσης από το Werner Report το 1970, στόχος που είχε αρχικά διατυπωθεί και στη Συνθήκη της Ρώμης, και δεύτερον, η σχεδιαζόμενη διεύρυνση με τρία νέα μέλη, τη Δανία, Αγγλία, και Ιρλανδία.

Το Werner Report κατέληγε ότι οι περιφερειακές ανισότητες στην Κοινότητα αντιστρατεύονται το στόχο της ΟΝΕ, και κατά συνέπεια χρειάζεται μιας κάποιας μορφής παρέμβαση για την αντιμετώπισή τους. Η διεύρυνση δημιουργούσε νέες χωρικές ανισοροπίες. Και αν το πρόβλημα της Ιρλανδίας μπορούσε να αντιμετωπιστεί με ενισχύσεις από το Γεωργικό Ταμείο, δεδομένου και του χαρακτήρα της οικονομίας της Ιρλανδίας, η περίπτωση της Αγγλίας, με περιφέρειες που βρίσκονταν σε συνθήκες βιομηχανικής παρακμής, μετά την οικονομική κρίση του 1973, απαιτούσε μια άλλου τύπου αντιμετώπιση. Το ενδιαφέρον της Αγγλίας γινόταν ακόμη μεγαλύτερο επειδή, λόγω και του σχετικά υψηλού επιπέδου ανάπτυξης επρόκειτο να είναι καθαρός δότης στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό. Εάν, σε αυτά προστεθεί η πρόθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να ελέγξει τις κρατικές ενισχύσεις προς τη βιομηχανία, για τη μείωση του προστατευτισμού και τη διαμόρφωση πιο ανταγωνιστικών όρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

εισάγοντας τη διάκριση των ενισχύσεων ανάμεσα σε επιχειρήσεις του «κέντρου» και σε επιχειρήσεις της «περιφέρειας», έχουμε μια ολοκληρωμένη εικόνα του σκηνικού της διαπραγμάτευσης που θα οδηγούσε στη' απόφαση για τη δημιουργία του ΕΤΠΑ, στη Σύνοδο Κορυφής των Παρισίων, τον Οκτώβριο του 1972. Όμως ήταν μακρύς ο δρόμος μέχρι την τελική και τυπική λειτουργία του ΕΤΠΑ, το 1975.

Στη νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά τη διεύρυνση του 1973, η Αγγλία εξασφάλισε το χαρτοφυλάκιο της περιφερειακής πολιτικής, με Επίτροπο τον George Thompson, ο οποίος αμέσως, μόλις το Μάιο της ίδιας χρονιάς, κατέθεσε έκθεση για το Περιφερειακό Πρόβλημα στη Διευρυμένη Κοινότητα, γνωστό έκτοτε και ως Thomson Report. Η έκθεση περιέγραψε τα κύρια χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και τον τρόπο σύνδεσης με την κρατική περιφερειακή πολιτική, τον τρόπο λειτουργίας του ταμείου και τις αρχές, όπως της προσθετικότητας, με βάση την οποία οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τις κρατικές δαπάνες, αλλά έρχονται σε ενίσχυση αυτών, την αρχή του συντονισμού των διαφόρων πολιτικών και την αρχή της συγκέντρωσης των πόρων στις περιφέρειες που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.

Η ίδρυση του ΕΤΠΑ, αρχικά για τρία χρόνια, δεν προέβλεπε ποσοστώσεις για την εθνική συνεισφορά, και οι επιλέξιμες περιοχές για κοινοτική συνδρομή, θα ήταν εκείνες που είχε επιλέξει το κάθε κράτος, στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού περιφερειακής ανάπτυξης. Στην πράξη, χρηματοδοτούσε έργα μέχρι το 50% του προϋπολογισμού του κάθε έργου. Το υπόλοιπο θα έπρεπε να διατεθεί από εθνικούς πόρους.

Ωστόσο, υπήρχαν ποσοστώσεις για την κατανομή των πόρων του ταμείου σε κάθε κράτος-μέλος, ανεξάρτητα από «αντικειμενικά κριτήρια». Ο συνολικός προϋπολογισμός του ταμείου ήταν μικρός, αφού δεν ξεπερνούσε το 5% των συνολικών δαπανών του Κοινοτικού Προϋπολογισμού. Η σχετική του σημασία, όμως, ήταν μεγάλη, ιδίως για χώρες όπως η Ιταλία (που ελάμβανε το 40%), η Αγγλία (28%), η Γαλλία (15%) και η Ιρλανδία (6%).

Τα έργα που χρηματοδοτήθηκαν αφορούσαν κυρίως τις υποδομές και τη βιομηχανία. Οι αιτήσεις υποβάλλονταν στη διεύθυνση DG XVI. Ο συντονισμός της εθνικής με την περιφερειακή πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης γινόταν από ένα νέο όργανο, την Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης, η οποία αποτελείτο από εκπροσώπους των

κρατών-μελών και της Επιτροπής. Ούτε λόγος, όμως, για ενεργότερη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο σχεδιασμό του ευρωπαϊκού Χάρτη των περιφερειών, ούτε στην καθιέρωση «αντικειμενικών» και ενιαίων κριτηρίων για τη χάραξη της περιφερειακής πολιτικής. Σε όλες τις συνόδους κορυφής, τα κράτη ήταν απρόθυμα να παραχωρήσουν αυτό το δικαίωμα στην Επιτροπή, αφού το υπάρχον σύστημα των χρηματοδοτήσεων, με βάση τα ποσοστά συμμετοχής στην κατανομή των πόρων του ΕΤΠΑ, φαίνεται να τους ικανοποιούσε περισσότερο.

Η εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής συνάντησε στην πράξη πολλές δυσκολίες, με κυριότερη αυτή που αφορά την αρχή της «προσθετικότητας», δηλαδή δεν ήταν εύκολο να ελεγχθεί κατά πόσο οι κοινοτικοί πόροι θα προστίθενται στους εθνικούς και δεν θα υπάρχει υποκατάσταση των δεύτερων από τους πρώτους. Αυτό εξακολουθεί να δημιουργεί προβλήματα ακόμη και σήμερα, παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξασφαλίσει την εφαρμογή αυτής της αρχής.

Δεύτερον, η αναπτυξιακή βοήθεια περιοριζόταν σε δύο τύπους έργων, στο βιομηχανικό τομέα και στις υποδομές. Ενδεχομένως και άλλοι τομείς θα έπρεπε να χρηματοδοτηθούν. Τρίτον, δεν είχε γίνει καμία προσπάθεια να οριστεί με ενιαία κριτήρια «η περιφέρεια» σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπλέον, η κυβέρνηση κάθε χώρας είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα στη χρηματοδότηση κάποιου έργου, χωρίς να χρειάζεται να τεκμηριώσει τη σημασία του, ούτε να επιχειρηματολογήσει για την επιλογή αυτού έναντι κάποιου άλλου. Τέλος, όπως προαναφέρθηκε, καταστρατηγήθηκε πολλές φορές στην πράξη η έννοια της «προσθετικότητας», με την υποκατάσταση εθνικών πόρων με κοινοτικούς, για τη χρηματοδότηση των έργων.

Σαν αποτέλεσμα όλων αυτών, το 1979 έγινε μια επανεξέταση της περιφερειακής πολιτικής και αποφασίστηκε ότι το 5% των δαπανών του ΕΤΠΑ θα μείνει εκτός ποσοστώσεων, και θα κατανέμεται από την Επιτροπή, με βάση τις ανάγκες που θέλει αυτή να καλύψει, και ανεξάρτητα από το κράτος το οποίο θα αφορούν. Αυτό θα επέτρεπε στην Επιτροπή να χρηματοδοτεί ευρύτερα επενδυτικά σχέδια, ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, και τα οποία ενδεχομένως δεν είχαν τεθεί σε υψηλή εθνική προτεραιότητα. Αλλά, ακόμη και αυτό το 5% θα έπρεπε να αφορά έργα που προτείνονται από τα κράτη-μέλη.

Παρατηρούμε, δηλαδή, μια αντιπαλότητα ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στα κράτη-μέλη, σχετικά με το ποιος θα έχει τον κυρίαρχο ρόλο στην εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής, καθώς και ποιο θα είναι το περιεχόμενό της.

Μια δεύτερη επανεξέταση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής έγινε το 1984, μετά την ένταξη της Ελλάδας το 1981, και στην προοπτική της ένταξης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Οι αποφάσεις βασίστηκαν σε δύο προηγούμενες προτάσεις της Επιτροπής το 1981 και το 1983. Το ζήτημα που κυριάρχησε στις συζητήσεις ήταν ποιο θα είναι το ύψος των πόρων και πώς αυτοί θα κατανεμηθούν στα κράτη-μέλη, και αν ο κυρίαρχος ρόλος στην επιλογή των έργων και στις παρεμβάσεις ανήκει στα κράτη-μέλη και κατά πόσο θα δίνεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να χειρίζεται πόρους και να υλοποιεί προγράμματα με βάση τις κοινοτικές προτεραιότητες.

Οι τελικές αποφάσεις κράτησαν αμετάβλητα τα βασικά χαρακτηριστικά του υφιστάμενου συστήματος, υπήρξαν όμως ορισμένες αλλαγές, που σηματοδοτούσαν τη μελλοντική κατεύθυνση μιας συνολικότερης αλλαγής του συστήματος. Πρώτον, ορίστηκε με πολύ πιο συγκεκριμένο τρόπο ότι σκοπός της περιφερειακής πολιτικής είναι η προώθηση της διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειών που εμφανίζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση και υποστήριξη των περιφερειών που πλήττονται από βιομηχανική οπισθοδρόμηση, και τονίστηκε η ανάγκη συντονισμού όλων των πολιτικών που έχουν περιφερειακή επίδραση, καθώς και η αναγκαιότητα μεγαλύτερου συντονισμού με την εθνική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Δεύτερον, εγκαταλείφθηκε το σύστημα των ποσοστώσεων και αντικαταστάθηκε από μια νέα μορφή χρηματοδότησης. Για κάθε κράτος-μέλος ορίστηκε ένα ελάχιστο και ένα μέγιστο ποσοστό συμμετοχής στην κατανομή του ΕΤΠΑ, το οποίο έπρεπε να αξιοποιήσει εντός τριών ετών. Για να πετύχει το μέγιστο της απορρόφησης των πόρων, θα έπρεπε να ικανοποιούνται ορισμένα συγκεκριμένα κριτήρια, ενώ η Επιτροπή θα είχε πλέον μεγαλύτερο έλεγχο των δαπανών. Τρίτον, το τμήμα των πόρων εκτός ποσοστώσεων αυξήθηκε από το 5% στο 20% επί του συνόλου. Αυτό έδινε τη δυνατότητα στην Επιτροπή να εφαρμόζει και προγράμματα, και όχι απλά να χρηματοδοτεί μεμονωμένα έργα, με βάση τις προτεραιότητες που έθετε η ίδια. Οι πόροι του ΕΤΠΑ σε αυτή τη δεύτερη τριετία αυξήθηκαν.

6.4 Η οργανική σύνδεση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής με την κρατική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης των κρατών-μελών: 1989-2006

Το 1988 προσδιορίζει ένα σημείο καμπής στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Η αναμόρφωση του 1988 θεωρείται η σημαντικότερη εξέλιξη στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική μετά τη δημιουργία του ΕΤΠΑ το 1975. Τα δεδομένα ανατρέπονται δραστικά. Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας συνδέεται πλέον άρρηκτα με την περιφερειακή πολιτική κάθε χώρας, και ο προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης εντάσσεται στο πλαίσιο ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου. Εισάγεται παράλληλα ο πολυετής προγραμματισμός και διαμορφώνονται τα αντίστοιχα πολυετή προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά προσδιορίζουν και τις υποπεριόδους, που είναι 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006. Στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου τίθεται ένας καινούργιος στρατηγικός στόχος, με βάση τον οποίο γίνεται ο προγραμματισμός των δράσεων και αναμορφώνονται οι κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των χρηματοδοτικών μέσων. Εντός των προγραμματικών περιόδων, έκτοτε, κατανέμονται οι πόροι και διαμορφώνεται η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Το σύστημα αυτό, με όλους τους μετασχηματισμούς που επήλθαν από περίοδο σε περίοδο, εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα.

6.4.1. Η περιφερειακή πολιτική εν όψει της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς

Οι παράγοντες που ώθησαν στη νέα αντίληψη της περιφερειακής πολιτικής και στην αναμόρφωση των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων από την 1η Ιανουαρίου 1989, ήταν δύο: πρώτον, η διεύρυνση της Κοινότητας προς την Ιβηρική, με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας το 1985, και δεύτερον, η προσπάθεια για μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική συνοχή, όπως εκφράστηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986.

Η διεύρυνση της Κοινότητας με την Ισπανία και την Πορτογαλία θα είχε ένα πρώτο άμεσο αποτέλεσμα στην αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Αυτό από μόνο του απαιτούσε μια αντίστοιχη αύξηση της διαρθρωτικής παρέμβασης. Το αίτημα αυτό τέθηκε κυρίως από τις χώρες του Νότου, οι οποίες, έχοντας παρεμφερείς παραγωγικές δομές με τις υπό ένταξη χώρες, είχαν επιπλέον να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό των προϊόντων που θα έφεραν αυτές οι χώρες στην ενιαία πλέον αγορά. Οι πιο πλούσιες,

βόρειες χώρες της Κοινότητας, προφανώς επιδίωκαν τη διεύρυνση, προσβλέποντας σε οικονομικά οφέλη, για τις οικονομίες τους, στο βαθμό που θα γεννιόταν μια καινούργια αγορά, στην οποία οι επιχειρήσεις των χωρών αυτών είχαν συγκριτικά πλεονεκτήματα, και κατά συνέπεια δυνατότητα διεύρυνσης των οικονομικών τους δραστηριοτήτων. Με αυτή την επιχειρηματολογία, οι χώρες του Νότου θεώρησαν ότι έπρεπε να δοθεί μια αποζημίωση, προκειμένου να συναινέσουν για τη διεύρυνση. Η συμφωνία επετεύχθη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών το Μάρτιο του 1985, από την οποία προέκυψαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, που χρηματοδοτούσαν την Ελλάδα, Ιταλία και Γαλλία. Τα προγράμματα αυτά, διάρκειας επτά ετών (1985-1992), δεν είχαν απλά και μόνον αντισταθμιστικό, αλλά και διαρθρωτικό χαρακτήρα, δεν σκόπευαν, δηλαδή, απλά και μόνο να αποζημιώσουν τις χώρες του Νότου για τη «βλάβη» από την ένταξη των νέων χωρών, αλλά να παρέμβουν σε αυτές με ολοκληρωμένα προγράμματα, ώστε να μπορέσουν να αναβαθμίσουν τις υποδομές και το παραγωγικό περιβάλλον και να είναι σε θέση να καλύψουν στο μέλλον τις τωρινές διαρθρωτικές τους αδυναμίες, σε όφελος τόσο αυτών των ιδίων, όσο και της Κοινότητας. Γι' αυτό το λόγο, η κατανομή των πόρων απαιτούσε μεγαλύτερη συμμετοχή της Επιτροπής στο σχεδιασμό, στην εφαρμογή και έλεγχο των προγραμμάτων. Το παράρτημα του κανονισμού 2088/1985 όριζε το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής των ΜΟΠ, που για την Ελλάδα ήταν το σύνολο της επικράτειας. Η Ελλάδα υπέβαλε έξι προγράμματα που κάλυπταν ευρύτερες περιφέρειες της χώρας, και ένα πρόγραμμα για την Πληροφορική.

Τα ΜΟΠ ήταν τελικά τα προγράμματα που προετοίμασαν τη νέα περιφερειακή πολιτική που καθιερώθηκε αμέσως μετά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και με μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το 1986, έθεσε τις βάσεις για την άρση όλων των εμποδίων στη μετακίνηση του κεφαλαίου και της εργασίας, προκειμένου το 1992 να δημιουργηθεί ο Ενιαίος Ευρωπαϊκός Χώρος, δηλαδή η Ενιαία Αγορά. Αυτή ήταν η βασική επιδίωξη της ΕΟΚ ήδη από τη δημιουργία της.

Το ζήτημα των περιφερειακών ανισοτήτων από τη λειτουργία και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, τέθηκε με ιδιαίτερη ένταση. Η σχετική προβληματική παραπέμπει στις νεοκλασικές θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης και εξισορρόπησης, από τη μια πλευρά, και στις θεωρίες της πόλωσης, από την άλλη πλευρά, που σε γενικές γραμμές

τονίζουν τις ανισορροπίες που προκαλεί η διαδικασία συγκέντρωσης¹⁰.

Σε αυτή τη νέα αγορά, τα κόστη και οι ωφέλειες κατανέμονται άνισα, τόσο ανάμεσα στα κράτη, όσο και ανάμεσα στις περιφέρειες. Υπό το πρίσμα της αβεβαιότητας για τις ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις της ενιαίας αγοράς για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, οι χώρες του ευρωπαϊκού Νότου ζήτησαν οικονομική στήριξη από την Κοινότητα, προκειμένου να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητά τους. Οι χώρες του Βορρά, που ήταν και η κύρια πηγή χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού, ήταν πρόθυμες να ικανοποιήσουν αυτό το αίτημα, αρκεί να προχωρούσε η ενιαία αγορά. Όμως, ήθελαν να διασφαλιστεί επίσης η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων, δηλαδή ότι οι πόροι αυτοί θα κατευθύνονταν σε παραγωγικές δραστηριότητες. Επιπλέον, επεδίωκαν να αντικαταστήσουν το σύστημα των ποσοστώσεων, στο οποίο είχαν βολευτεί οι περισσότερες χώρες, με ένα άλλο, που θα κόστιζε περισσότερο σε αυτούς, αλλά θα είχαν τη δυνατότητα να επιβάλλουν μεγαλύτερους ελέγχους, παρακάμπτοντας ως ένα βαθμό τις αξιώσεις και τη διακριτική ευχέρεια με την οποία οι κυβερνήσεις των επιμέρους κρατών μπορούσαν να διαχειρίζονται κοινοτικούς πόρους.

Ο όρος «συνοχή» υιοθετήθηκε για να αποδώσει τη νέα περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (social and economic cohesion). Η αλλαγή της ορολογίας, από περιφερειακή πολιτική, σε πολιτική συνοχής, εμπλούτιζε μεν το περιεχόμενό της, έκανε, όμως, ταυτόχρονα πιο έντονο το πολιτικό στοιχείο στη διαμόρφωση του περιεχομένου της πολιτικής¹¹, γεγονός, που όπως θα δούμε παρακάτω, είχε τελικά τη δική του σημασία. Σκοπός πλέον είναι η προώθηση της αρμονικής ανάπτυξης ολόκληρης της Κοινότητας και η μείωση του αναπτυξιακού χάσματος ανάμεσα στις αναπτυγμένες και στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες του ευρωπαϊκού χώρου. Θεσμικά, αυτό κατοχυρώθηκε με την ένταξη της πολιτικής συνοχής στη Συνθήκη για την ΕΕ.

Για την επίτευξη αυτού του σκοπού: κατ' αρχάς, εισάγεται ο πολυετής προγραμματισμός με συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και ορίζεται η πρώτη προγραμματική περίοδος 1989-1993. Αυξάνονται οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων και διασφαλίζεται ετήσια μεταβολή τέτοια, ώστε οι διαρθρωτικοί πόροι το 1993 να είναι διπλάσιοι αυτών του 1987, σε πραγματικούς όρους. Επιπλέον, προωθείται ο συντονισμός και η στενή

¹⁰ Mackay R. , A Europe of the regions: a role for non-market forces, 1993

¹¹ Hooge L. και Laughlin J. , The Political Economy of Regionalism, London, 1994

συνεργασία ανάμεσα στα τρία Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΚΤ, ΕΤΠΑ), ενώ δημιουργούνται ενιαία κριτήρια κατάταξης των περιφερειών του ευρωπαϊκού χώρου (NUTS). Οι στόχοι 1,2 και 5β είναι εδαφικοί, ορίζονται δηλαδή με βάση τα χαρακτηριστικά κάθε περιφέρειας(NUTS 11), ενώ οι υπόλοιποι είναι θεματικοί, και καλύπτουν ολόκληρη την επικράτεια της ΕΕ.

Ο κοινοτικός προϋπολογισμός αυξήθηκε από το 1 % στο 1,2% του κοινοτικού ΑΕΠ, και για την εξασφάλιση των επιπλέον πόρων θεσπίστηκε ένας ακόμη πόρος, με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας, ο τέταρτος πόρος ή «πόρος ΑΕΠ». Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα οι διαρθρωτικές δράσεις στο σύνολο του κοινοτικού προϋπολογισμού το 1993 να αντιπροσωπεύουν το 31,67%, έναντι του 15,50% για το 1980.

Για τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων, οι παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων θα έπρεπε να βασίζονται στις ακόλουθες αρχές:

- συγκέντρωση
ταξινόμηση των περιφερειών με ενιαία κριτήρια σε ευρωπαϊκό επίπεδο και συγκέντρωση των πόρων κατά προτεραιότητα σε περιφέρειες και ομάδες που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη
- προγραμματισμός
εφαρμογή πολυετών προγραμμάτων, που σχεδιάζονται από ένα πολυ-επίπεδο σύστημα διοίκησης από τα κράτη-μέλη και εγκρίνονται από την Επιτροπή
- εταιρική σχέση
στενή συνεργασία ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στις αρμόδιες αρχές κάθε κράτους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για τη διαχείριση των προγραμμάτων
- προσθετικότητα
Οι κοινοτικοί πόροι θα έρχονται να συμπληρώσουν και όχι να υποκαταστήσουν τις δημόσιες επενδύσεις των κρατών-μελών

Επιπλέον αυτών των βασικών στόχων θα έπρεπε να διασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή

- αποτελεσματικότητα
υποχρεωτική παρακολούθηση της εφαρμογής των προγραμμάτων και αξιολόγηση

των αποτελεσμάτων, σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους

Επιπροσθέτως θα έπρεπε να δοθεί σημασία στη συνοχή και συμπληρωματικότητα της διαρθρωτικής με άλλες πολιτικές, όπως αυτή του ανταγωνισμού, της προστασίας του περιβάλλοντος, της ισότητας των δύο φύλων κ.λπ., καθώς επίσης σε μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος.

Στη συνέχεια εξετάζονται οι βασικές αρχές, οι οποίες σε γενικές γραμμές, εξακολουθούν να αποτελούν τη βάση για τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων μέχρι σήμερα, με όλες τις μεταβολές και συμπληρώσεις που επήλθαν σταδιακά.

➤ Συγκέντρωση

Σύμφωνα με αυτή την αρχή, οι πόροι της Κοινότητας συγκεντρώνονται στις περιοχές που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη. Οι περιοχές αυτές ορίζονται και επιλέγονται με ενιαία κριτήρια για ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο, και οι προτεραιότητες διαμορφώνονται και σε μια προοπτική ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου, και όχι μεμονωμένα του κάθε κράτους μέλους χωριστά.

Από το σύνολο της διαρθρωτικής δαπάνης για την περίοδο 1989-1993, το 91 % κατανεμήθηκε στους πέντε στόχους προτεραιότητας.

Από αυτό το ποσό, το 63% συγκεντρώθηκε στις περιφέρειες του Στόχου 1, δηλαδή σε περιφέρειες με επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου, με βάση τα στοιχεία των τριών τελευταίων ετών, και αφορούσαν το 22% του πληθυσμού της Κοινότητας. Οι περιφέρειες αυτές ανήκαν σε επτά κράτη, μεταξύ των οποίων ολόκληρη η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία, καθώς όλες οι περιφέρειες αυτών των χωρών είχαν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου, ενώ από το 1991 στο Στόχο 1 εντάχθηκαν και τα νέα ομοσπονδιακά κρατίδια της πρώην Ανατολικής Γερμανίας.

Οι επιλέξιμες περιφέρειες του Στόχου 2 ήταν συνολικά 60, ανήκαν σε εννέα, από τα δώδεκα κράτη της Κοινότητας, και αφορούσαν το 15%, σύμφωνα με το αρχικό σχέδιο, που ανέβηκε τελικά στο 16,7% του πληθυσμού της ΕΕ. Από το Στόχο 5β διατέθηκαν

μικρά ποσά, που ισοδυναμούσαν με το 7% των πόρων που προορίζονταν για τις περιφέρειες του Στόχου 1, και κάλυπταν το 5% του πληθυσμού¹².

Ο πληθυσμός που κάλυψαν οι διαρθρωτικές δράσεις με εδαφικό χαρακτήρα την περίοδο 1989-1993, έφτασε το 43% της Κοινότητας. Οι Στόχοι 3, 4 και 5α είχαν θεματικό περιεχόμενο και κάλυπταν ολόκληρη την Κοινότητα. Η κατανομή του 91 % των διαρθρωτικών πόρων για την περίοδο 1989-1993 γίνεται κατά κράτος-μέλος.

Το υπόλοιπο 9% των Διαρθρωτικών Ταμείων αφορούσε τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες ήταν προγράμματα παρέμβασης που σχεδιάζονταν από την Επιτροπή και απέβλεπαν στην κάλυψη ειδικού τύπου αναγκών. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες την περίοδο 1989-1993 ήταν 16, οι ακόλουθες: ENVIREG, PRISMA, INTERREG, REGEN, RECHAR, RESIDER, RENAVAL, REGIS, TRIDE, TELEMATIQUE, LEADER, EUROFORM, NOW, HORIZON, RETEX, KONVER.

Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες της πρώτης προγραμματικής περιόδου ήταν πολλές, είχαν χαμηλή εστίαση, μεγάλο διοικητικό κόστος, και γενικά, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων θεωρήθηκε μάλλον αρνητική. Η συνολική δαπάνη των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1993 ανήλθε περίπου στο 1/4 του Κοινοτικού Προϋπολογισμού.

¹² Bache I. , The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield, 1998

Στόχοι προτεραιότητας περιόδου 1989-1993

Στόχος 1: Ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π]

Στόχος 2: Ανασυγκρότηση των βιομηχανικών περιφερειών και περιοχών που πλήττονται από παρακμή [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ]

Στόχος 3: Αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας [ΕΚΤ]

Στόχος 4: Επαγγελματική ενσωμάτωση των νέων [ΕΚΤ]

Στόχος 5α: Ενίσχυση της προσαρμογής των γεωργικών περιφερειών [ΕΓΤΠΕ-Π]

Στόχος 5β: Ανάπτυξη του αγροτικού χώρου [ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΚΤ, ΕΤΠΑ]

➤ Προγραμματισμός

Τώρα πλέον όλες οι χρηματοδοτήσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων αφορούν τη χρηματοδότηση προγραμμάτων, και όχι τη χρηματοδότηση μεμονωμένων επενδυτικών σχεδίων, όπως γινόταν πριν από το 1988. Οι περιφέρειες του Στόχου 1 ελάμβαναν χρηματοδοτική ενίσχυση για προγράμματα πενταετούς διάρκειας και οι περιφέρειες του Στόχου 2 τριετούς διάρκειας. Τα προγράμματα αυτά ήταν συγχρηματοδοτούμενα και στις περιφέρειες του Στόχου 1, η κοινοτική συνδρομή δεν μπορούσε να ξεπεράσει το 75% του συνολικού κόστους του έργου, ενώ στις περιφέρειες των Στόχων 2 και 5β το αντίστοιχο ποσοστό ήταν της τάξης του 50%.

Τα προγράμματα διαμορφώνονταν σε τρία στάδια. Πρώτον, μετά από συνεργασία με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, οι κυβερνήσεις υπέβαλαν στην Επιτροπή το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Το Σχέδιο περιέγραφε αναλυτικά την κατάσταση της περιφέρειας, διατύπωνε την αναπτυξιακή στρατηγική, έθετε προτεραιότητες και προδιέγραφε τις χρηματοδοτικές ανάγκες. Δεύτερον, η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τα Σχέδια αυτά, συνέτασσε ένα Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Σε αυτό διατυπώνονταν οι επιλέξιμες περιοχές, η μορφή της βοήθειας και το χρηματοδοτικό πλαίσιο. Τρίτον, στο πλαίσιο αυτό, και σε συνεργασία με τις εθνικές και περιφερειακές αρχές,

διαμορφώνονταν τα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Στη συνέχεια, κάθε πρόγραμμα είχε επιτροπή για τη διαχείριση και την αξιολόγηση της εφαρμογής του, με τη συμμετοχή της Επιτροπής.

Τα προγράμματα που υπέβαλε η κάθε χώρα, ακόμη και για περιφέρειες που ανήκαν στον ίδιο στόχο, είχαν πολλές διαφορές μεταξύ τους. Αυτό οφείλεται κατ' αρχάς στο αντικειμενικό γεγονός ότι περιφέρειες με ομοιογενές επίπεδο ανάπτυξης μπορούσαν να διαφέρουν ως προς τα οικονομικά χαρακτηριστικά τους, έτσι ώστε να χρειαζόταν μια διαφοροποιημένη προσέγγιση. Επιπλέον, η στρατηγική ανάπτυξης που θα ακολουθούσε κάθε χώρα και περιφέρεια ήταν διαφορετικές. Άλλες έδιναν προτεραιότητα στην αναβάθμιση των υποδομών και άλλες στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Εδώ υπήρχε περιθώριο το κάθε κράτος και η κάθε περιφέρεια να διαμορφώσει τη δική της στρατηγική ανάπτυξης.

Διαφορές υπήρχαν όχι μόνον ανάμεσα στα προγράμματα των περιοχών του Στόχου 1, αλλά και μεταξύ αυτών και των προγραμμάτων των περιφερειών του Στόχου 2 και του Στόχου 3. Αυτός ο σύνθετος προγραμματισμός πολλών σταδίων αύξησε σημαντικά την επιρροή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής¹³.

➤ Εταιρική σχέση

Οι σχεδιαστές των μεταρρυθμίσεων του 1988 αντελήφθησαν ότι η αποτελεσματική εφαρμογή της νέας διαρθρωτικής πολιτικής θα εξαρτηθεί από τη στενή συνεργασία και το συντονισμό ανάμεσα στο ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο διοίκησης. Παρότι αυτός ο συντονισμός δεν είναι πάντα εύκολο να επιτευχθεί στην πράξη, εντούτοις έχει γίνει ικανοποιητική πρόοδος. Πολλές φορές τα συστήματα διοίκησης των κρατών-μελών άλλαξαν σαν αποτέλεσμα υποδείξεων της Επιτροπής, με σκοπό τη μεγαλύτερη απορρόφηση και καλύτερη διαχείριση των πόρων.

Ωστόσο, μεγαλύτερα προβλήματα φαίνεται ότι υπάρχουν όχι τόσο με το συντονισμό των επιπέδων διοίκησης, όσο με το συντονισμό ανάμεσα στις περιφερειακές πολιτικές και τις πολιτικές που δεν έχουν χωρική διάσταση. Παράδειγμα, η Κοινή Αγροτική Πολιτική

¹³ Marks G., Hooghe L. και Blank K. , *European integration from the 1980s: state-centric v multi-level governance*, 1996

ευνοεί περισσότερο τις βόρειες, και συνήθως πιο πλούσιες χώρες, απ' ό,τι η διαρθρωτική πολιτική τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες.

Η αρχή της εταιρικής σχέσης συνιστά σημαντική καινοτομία, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων και συνδέεται άμεσα με το γεγονός ότι «η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών-μελών». Αυτό, σύμφωνα με τον κανονισμό 2052/1988, «επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος, και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό ή άλλο επίπεδο. Όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού». Η συνεργασία αυτή, που αποκαλείται εταιρική σχέση, αφορά την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των ενεργειών.

Η αρχή της εταιρικής σχέσης διέπει, έτσι, ολόκληρη τη δράση των ταμείων, από τη μια πλευρά, ενώ, από την άλλη, εμπλέκει όλους τους φορείς, την Επιτροπή, τις κυβερνήσεις, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, ως εταίρους, στο έργο της προετοιμασίας των περιφερειακών σχεδίων ανάπτυξης, διαπραγμάτευσης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και παρακολούθησης και αξιολόγησης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

➤ Προσθετικότητα

Ακόμη και πριν από το 1988 περίοδο, είχε διατυπωθεί ρητά από την Επιτροπή, ότι η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας έρχεται να προστεθεί στους πόρους που διατίθενται γι' αυτήν από τα κράτη-μέλη. Η αναμόρφωση του 1989 πρόσφερε τη δυνατότητα να ξαναδιατυπωθεί και να κατοχυρωθεί ακόμη περισσότερο αυτή η αρχή.

Παρά τον αυξημένο θεσμικά χαρακτήρα, η αρχή της προσθετικότητας είναι δύσκολο να ελεγχθεί στην πράξη, και έχει δημιουργήσει πολλά προβλήματα ερμηνείας και τριβής ανάμεσα στα κράτη-μέλη και την Επιτροπή. Στην αρχή της προσθετικότητας αντιστάθηκε σθεναρά η βρετανική κυβέρνηση, είναι δε χαρακτηριστική η διαμάχη ανάμεσα σε αυτήν και στην Επιτροπή, όταν η πρώτη διεκδικούσε ένα άλλο καθεστώς για τη χρηματοδότηση των περιφερειών που βρίσκονταν τα ανθρακωρυχεία, και όχι στη

βάση της αρχής της προσθετικότητας¹⁴.

6.4.2. Η περιφερειακή πολιτική εν όψει της οικονομικής και νομισματικής ένωσης

Η περιφερειακή πολιτική την προγραμματική περίοδο 1994-1999 διαμορφώθηκε πάλι κάτω από την επιρροή δύο παραγόντων, της διεύρυνσης και της ολοκλήρωσης. Αναφορικά με τη διεύρυνση, πρόκειται για την ένταξη τριών νέων χωρών, της Αυστρίας, Σουηδίας και Φινλανδίας. Προβλήματα έντονων ανισοτήτων δεν δημιουργήθηκαν από αυτή τη διεύρυνση καθώς οι χώρες αυτές είχαν γενικά επίπεδο ανάπτυξης σχετικά υψηλό. Έτσι έγιναν μόνον ορισμένες επιμέρους διευθετήσεις. Ορισμένες περιφέρειες της Αυστρίας εντάχθηκαν στο Στόχο 1, ενώ δημιουργήθηκε ένας ακόμη στόχος (Στόχος 6) για τις αραιοκατοικημένες περιφέρειες του Βορρά της Σουηδίας και Φινλανδίας.

Το αποφασιστικό, όμως, βήμα για την αναμόρφωση των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων ήταν η πρόθεση για τη δημιουργία του ενιαίου νομισματικού χώρου, που αποφασίστηκε το 1991, με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που υπεγράφη στο Μάαστριχτ. Πάλι επαναλήφθηκε μια συζήτηση αντίστοιχη με αυτή που είχε προηγηθεί την προηγούμενη περίοδο¹⁵. Σε μια ενιαία αγορά, οι πλούσιες χώρες, που ήταν και οι βασικοί χρηματοδότες του προϋπολογισμού, ανέμεναν σημαντικά οφέλη για τις οικονομίες τους, καθώς σε αυτή τη νέα μεγάλη αγορά εξασφάλιζαν σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες και περιφέρειες, σε αυτή τη νέα αγορά, μάλλον θα είχαν αναλογικά μικρότερα οφέλη, καθώς οι όροι ανταγωνισμού με τις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες θα ήταν εξαιρετικά άνισοι. Επιπλέον, μια νέα διαρθρωτική παρέμβαση θα εξασφάλιζε και την επιτυχία της ενιαίας αγοράς, που είχε ήδη δρομολογηθεί.

Η συμφωνία που επετεύχθη συνοψίζεται στα εξής: Οι βασικοί άξονες της διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας παραμένουν, και οι αρχές της δράσης των Διαρθρωτικών Ταμείων ισχυροποιούνται. Δημιουργείται μάλιστα ένα καινούργιο χρηματοδοτικό μέσο, το Ταμείο Συνοχής, το οποίο θα χρηματοδοτούσε μεμονωμένα έργα στους τομείς των διευρωπαϊκών δικτύων και του περιβάλλοντος, σε χώρες που είχαν επίπεδο ανάπτυξης

¹⁴ McAleavy P., The politics of European regional development policy: additionality in the Scottish minefields, 1993

¹⁵ Bachtler J. και Michie R., The restructuring of regional policy in the European Community, 1993

μικρότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου. Όμως οι χρηματοδοτήσεις αυτές θα έπρεπε να συναρτηθούν με την πορεία εκπλήρωσης των ονομαστικών κριτηρίων σύγκλισης, με βάση τα οποία θα κρινόταν τελικά και ποιες χώρες να ενταχθούν, εφόσον το θελήσουν, στο κοινό νόμισμα το 2000. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πλέον καθορίζει όχι μόνο τους όρους συνδρομής της διαρθρωτικής βοήθειας σε κάθε χώρα και περιφέρεια, αλλά παρεμβαίνει και στο πώς πρέπει να είναι η κάθε οικονομία χωριστά, ώστε να υποστηρίξει το στρατηγικό στόχο και την ισχύ του νέου νομίσματος μετά το 2000. Τα κριτήρια σύγκλισης της συνθήκης του Μάαστριχτ έθεταν περιορισμούς σχετικά με το μέγεθος του δημόσιου χρέους και του ελλείμματος του προϋπολογισμού, με τη μείωση του πληθωρισμού και των επιτοκίων. Επιπλέον αυτών, οι χρηματοδοτήσεις του Ταμείου Συνοχής δεν είναι σίγουρο ότι συμβαδίζουν με την πολιτική συνοχής, αφού η χρηματοδότηση των διευρωπαϊκών δικτύων βοηθάει τη σύγκλιση σε επίπεδο κρατών, αλλά, σε περιφερειακό επίπεδο, μάλλον θα ενισχύσει την τάση πόλωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε αυτό το στάδιο βλέπουμε, επομένως, τη σταδιακή υπαγωγή της δημοσιονομικής πολιτικής στους στόχους της νομισματικής, την επιβολή δεικτών ονομαστικής σύγκλισης και τη δημιουργία ενός νέου χρηματοδοτικού οργάνου που δεν συντονίζεται με τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

Στην περίπτωση της Συνθήκης ΕΕ εντοπίζεται μια σημαντική διαφορά σε σχέση με τις ρυθμίσεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή του άρθρου 130B. Ενώ στην ΕΕΠ προβλέφθηκε ότι η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς λαμβάνει υπόψη τους στόχους του άρθρου 130A (δηλαδή, την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων), στη Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν προβλέφθηκε κάτι ανάλογο για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Σε αυτό το σημείο πρέπει να υπομνησθεί ότι ενώ στο πρώτο σχέδιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ είχε προβλεφθεί αντίστοιχη προσθήκη, στις διαπραγματεύσεις που ακολούθησαν, το σημείο αυτό προκάλεσε ισχυρή αντίδραση και δεν επαναλήφθηκε σε κανένα μεταγενέστερο σχέδιο, ούτε τελικά στη ΣυνΕΕ¹⁶.

Ένα άλλο στοιχείο, που συζητήθηκε εκτενώς κατά τη διάρκεια της προετοιμασίας για

¹⁶ Λαζαρίδης Ν., Η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΕ, Αθήνα, 2002

την περίοδο 1994-1999, ήταν και αυτό των Χαρτών περιφερειακής βοήθειας, που χορηγούν τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο του άρθρου 87 (Κρατικές ενισχύσεις) της Συνθήκης. Η ανεξέλεγκτη χορήγηση κρατικής βοήθειας στα πλέον ευημερούντα κράτη-μέλη και περιφέρειες, υποσκάπτει την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής και οδηγεί σε πόλωση. Το ζήτημα της πολιτικής ανταγωνισμού, και ειδικότερα το τμήμα που αναφέρεται στις κρατικές ενισχύσεις, και των αντιφάσεων που προκύπτουν σε σχέση με τις συνέπειες που αποφέρουν στην περιφερειακή πολιτική και στις ανισότητες μεταξύ των περιφερειών, εξακολουθεί να αποτελεί ένα ακανθώδες ζήτημα.

Μια από τις καινοτομίες της Συνθήκης ήταν ότι, με αυτή, ιδρύθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών, αποτελούμενη από εκπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα. Η Συνθήκη για την ΕΕ υπεγράφη το 1992.

Σύμφωνα με τους νέους κανονισμούς του 1993 (2081/1993), οι βασικές αρχές των Διαρθρωτικών Ταμείων παραμένουν, με ορισμένες δευτερεύουσες προσθήκες. Μια καινοτομία στη νέα περίοδο αφορά τη θέσπιση ενός νέου Διαρθρωτικού Ταμείου, του Χρηματοδοτικού Ταμείου Προσανατολισμού της Αλιείας, το οποίο συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων της κοινής αλιευτικής πολιτικής.

➤ Συγκέντρωση

Οι στόχοι παραμένουν οι ίδιοι. Οι 1, 2, 5β είχαν εδαφικό, δηλαδή περιφερειακό χαρακτήρα. Οι Στόχοι 3, 4 και 5α είχαν θεματικό περιεχόμενο και κάλυπταν ολόκληρη την Κοινότητα. Το 1995 προστέθηκε ο Στόχος 6 με την προσχώρηση τριών νέων κρατών (Αυστρίας, Σουηδίας, Φινλανδίας), και καλύπτει τις αραιοκατοικημένες περιοχές των Σκανδιναβικών χωρών.

Στο Στόχο 1 δόθηκε το 68% των πόρων, στο Στόχο 2 το 11 %, στον 5β το 4%, και στο Στόχο 6 το 0,5%. Πάνω από το 84% του συνολικού ποσού για τα Διαρθρωτικά Ταμεία διατίθεται για τους στόχους που έχουν κατεξοχήν περιφερειακή διάσταση, δηλαδή για τους Στόχους 1, 2, 5β και 6.

Ο πληθυσμός που κάλυψαν οι διαρθρωτικές δράσεις την περίοδο 1989-1993, έφτασε το

52% της Κοινότητας, από το 43% που ήταν την προηγούμενη περίοδο. Παρατηρούμε, δηλαδή, εδώ ότι ενώ η πρώτη αναμόρφωση του 1988 είχε ως κεντρικό στόχο να συγκεντρώσει τους πόρους σε περιοχές που έχουν ανάγκη και να περιορίσει τη γεωγραφική διασπορά, αυτή τη φορά η γεωγραφική διασπορά αυξάνει.

Επίσης, στην πράξη υπάρχουν περιπτώσεις όπου καταστρατηγείται και το όριο επιλεξιμότητας του 75% για το Στόχο 1, και ο χωρικός προσδιορισμός του NUTS II, αφού σε αυτό το Στόχο εντάσσονται περιοχές που δεν ικανοποιούν κανένα από τα δύο κριτήρια (Βέλγιο, Γαλλία, Αγγλία και Ολλανδία), και όμως είναι επιλέξιμες. Επίσης, οι αραιοκατοικημένες περιφέρειες της Σουηδίας και Νορβηγίας έχουν υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης από αυτές του Στόχου 1.

Σχετικά με το Στόχο 2 και 5β, η διαδικασία διαφοροποιήθηκε σε βάρος της Επιτροπής, αφού τα κράτη-μέλη προσδιορίζουν τις επιλέξιμες περιοχές. Η διαδικασία αυτή είχε σαν αποτέλεσμα τον περιορισμό του ρόλου της Επιτροπής, ενώ η κάλυψη του επιλέξιμου πληθυσμού αυξήθηκε, θέτοντας την αρχή και τη λογική συγκέντρωσης υπό αίρεση.

Υφίστανται ξεχωριστά προγράμματα Κοινοτικών Πρωτοβουλιών για την υποστήριξη διακρατικών, διασυνοριακών και διαπεριφερειακών ενεργειών που οργανώνονται με βάση 13 θέματα.

Το 9% των Διαρθρωτικών Ταμείων αφορούσε τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες ήταν προγράμματα παρέμβασης που σχεδιάζονταν από την Επιτροπή και απέβλεπαν στην κάλυψη ειδικού τύπου αναγκών. Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες την περίοδο 1994-1999 ήταν 13, οι ακόλουθες: INTERREG II, LEADER II, REGIS II, Απασχόληση NOW, HORIZON, YOUTHSTART, ADAPT, RECHAR, II RESIDER II, KONVER, RETEX, Υφαντουργία - Ένδυση για την Πορτογαλία, MME (Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις), URBAN, PESCA. Σε αυτές προστέθηκε το 1995 η πρωτοβουλία με τίτλο «Ειρήνη», η οποία αποσκοπούσε στο να στηρίξει τη διαδικασία ειρήνευσης στη Βόρεια Ιρλανδία.

Τέλος, το 1 % των Διαρθρωτικών Ταμείων χρηματοδότησε τις καινοτόμες δράσεις και ενέργειες. Αυτές εγκαινιάστηκαν την περίοδο 1989-1993. Ειδικότερα, οι πρώτες καινοτόμες δράσεις του ΕΤΠΑ (άρθρο 10) εμπλούτισαν την κοινοτική περιφερειακή

πολιτική με μια σειρά καινούργιες έννοιες, όπως η χωροταξία, η διασυνοριακή συνεργασία, τα δίκτυα συνεργασίας ανάμεσα σε πόλεις και περιφέρειες, και θέματα που αφορούν την πόλη. Η διασυνοριακή συνεργασία μάλιστα, μέσα σε δύο μόνο χρόνια από την εφαρμογή της, πέρασε από το πειραματικό στάδιο στο στάδιο της κύριας Κοινοτικής Πρωτοβουλίας, με τη δημιουργία του Interreg το 1991. Επίσης, τα αστικά πειραματικά έργα που εφαρμόστηκαν την περίοδο 1989-1993 ήταν η βάση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Urban του 1994.

Την περίοδο 1995-1999, οι καινοτόμες δράσεις του ΕΤΠΑ περιστρέφονται γύρω από τέσσερα θέματα: διαπεριφερειακή συνεργασία, καινοτομία, χωροταξία και αστική ανάπτυξη.

Στόχοι προτεραιότητας περιόδου 1994-1999

Στόχος 1: Ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π]

Στόχος 2: Ανασυγκρότηση των βιομηχανικών περιφερειών και περιοχών που πλήττονται από παρακμή [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ]

Στόχος 3: Καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, επαγγελματική ένταξη των νέων, προώθηση ισότητας ευκαιριών ανδρών γυναικών [ΕΚΤ]

Στόχος 4: Προσαρμογή των εργαζομένων στις βιομηχανικές μεταβολές [ΕΚΤ]

Στόχος 5α: Προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων, εκσυγχρονισμός και αναδιάρθρωση της αλιείας [ΕΓΤΠΕ-Π]

Στόχος 5β: Ανάπτυξη των ευαίσθητων αγροτικών περιοχών [ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΚΤ, ΕΤΠΑ]

Στόχος 6: Ανάπτυξη των ιδιαίτερα αραιοκατοικημένων περιφερειών [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π]

➤ Προγραμματισμός

Ο προγραμματισμός καλύπτει περίοδο έξι ετών 1994-1999 για τους Στόχους 1 και 5β (με μια εξαίρεση την περιφέρεια Abruzzi στην Ιταλία, μέχρι το 1996). Το ίδιο ισχύει και για το Στόχο 3. Για το Στόχο 2 προβλέπονται δύο τριετείς φάσεις, με δυνατότητα προσαρμογής των επιλέξιμων περιοχών μετά τη λήξη της πρώτης φάσης. Για το Στόχο 4, ο προγραμματισμός έγινε σε δύο τριετείς περιόδους.

Δόθηκε επίσης η δυνατότητα τα κράτη να υποβάλλουν ένα ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού (ΚΠΣ και Επιχειρησιακά Προγράμματα), με τη λογική της απλοποίησης της διαδικασίας προγραμματισμού.

➤ Προσθετικότητα

Αυστηρότερος έλεγχος της αρχής της προσθετικότητας, αύξηση των δημοσιονομικών ελέγχων και αλλαγή του συστήματος πληρωμών.

➤ Εταιρική σχέση

Διευρύνεται η εταιρική σχέση και με άλλους αρμόδιους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων.

Το ζήτημα που έχει δημιουργήσει τριβές είναι η συνεργασία των μηχανισμών της δημόσιας διοίκησης κάθε κράτους με την Επιτροπή, καθώς και οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων βαθμίδων διοίκησης. Γι' αυτό εισάγεται τώρα μια καινούργια αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία τα προβλήματα πρέπει να επιλύονται στο κατάλληλο, και κατώτερο, δυνατό επίπεδο, η δε Κοινότητα δρα μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη.

Η μεταρρύθμιση του 1993 επικρίθηκε τόσο όσον αφορά τη διασπορά των πόρων, όσο και όσον αφορά τους αντικρουόμενους στόχους της περιφερειακής συνοχής με τη σύγκλιση σε επίπεδο κράτους που προωθεί το Ταμείο Συνοχής. Την ίδια στιγμή, η υπαγωγή της δημοσιονομικής πολιτικής στα ονομαστικά κριτήρια σύγκλισης και η άνιση

πολιτική ανταγωνισμού και ενίσχυσης επενδύσεων σε πλούσιες περιφέρειες, είναι πιθανόν να δείχνουν τα όρια της ασκούμενης περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας¹⁷.

6.4.3. Η περιφερειακή πολιτική εν όψει της μεγαλύτερης διεύρυνσης

Το τρίτο προγραμματικό πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής διαμορφώθηκε για την προετοιμασία της διεύρυνσης. Το δημοσιονομικό πλαίσιο και η διαρθρωτική πολιτική της Κοινότητας για την περίοδο 2000-2006 αποφασίστηκαν στο Βερολίνο το Μάρτιο του 1999.

Η ανώτατη οροφή του προϋπολογισμού παραμένει στο 1,27% του κοινοτικού ΑΕΠ, και το 0,45% της διαρθρωτικής δαπάνης, συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών της διεύρυνσης. Στην πράξη, το συνολικό ύψος του προϋπολογισμού κινείται στο 1,23,% του ΑΕΠ, συμπεριλαμβανομένων και των δαπανών της διεύρυνσης, και στο 0,42% για τις σχεδιαζόμενες διαρθρωτικές δαπάνες.

Ο νέος κανονισμός 1260/1999 συγκεντρώνει σε ένα μόνο κείμενο τις διατάξεις που αφορούν τα Διαρθρωτικά Ταμεία, και καλύπτει τις αρχές που εφαρμόζονται, τους στόχους, τις μεθόδους προγραμματισμού, τη δημοσιονομική διαχείριση, την αξιολόγηση και τον έλεγχο.

➤ Συγκέντρωση

Στη νέα προγραμματική περίοδο ισχύουν οι ίδιες αρχές. Για λόγους μεγαλύτερης απλοποίησης, οι στόχοι γίνονται τρεις και οι κοινοτικές πρωτοβουλίες τέσσερις. Οι χρηματοδοτήσεις συγκεντρώνονται κατά 69,7% στο Στόχο 1.

Η Επιτροπή καταρτίζει τον κατάλογο των περιφερειών που είναι επιλέξιμες για το Στόχο 1, για τις περιφέρειες που αντιστοιχούν στο επίπεδο NUTS II , και έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου, με βάση τα στοιχεία των τριών τελευταίων ετών. Ο Στόχος 1 αναφέρεται επίσης σε ένα καθεστώς μεταβατικής στήριξης για τις περιφέρειες ή περιοχές που ήταν επιλέξιμες την περίοδο 1994-1999. Στις επιλέξιμες περιφέρειες του Στόχου 2 τέθηκε ανώτατο όριο κάλυψης το 18% του πληθυσμού. Για

¹⁷ Hooge L. και Keating M., The politics of the European regional policy, 1994

τους δύο εδαφικούς στόχους ετέθη όριο κάλυψης το 35-40% του πληθυσμού της ΕΕ.

Οι χρηματοδοτήσεις του Ταμείου Συνοχής συνδέθηκαν τη νέα περίοδο με το Σύμφωνο Σταθερότητας. Συμφωνήθηκε επίσης ότι η συνολική διαρθρωτική δαπάνη για κάθε χώρα δεν μπορεί να ξεπεράσει το 4% του ΑΕΠ. Επίσης, ένα ποσοστό του 4% των πόρων θα χρησιμοποιηθεί ως αποθεματικό επίδοσης, βάση αξιολόγησης.

Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες της περιόδου είναι πλέον τέσσερις (Interreg III, Leader+, Equal, Urban), και καθεμία χρηματοδοτείται από ένα μόνο ταμείο. Οι καινοτόμες ενέργειες συνεχίζονται, και αποφασίζονται και υλοποιούνται με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Φαίνεται, λοιπόν, ότι κατά τη νέα προγραμματική περίοδο ο στόχος της περιφερειακής ανάπτυξης παραμένει, χωρίς όμως να αυξάνονται οι πόροι για την υποστήριξή του. Το καινούργιο που προέκυψε από αυτή ήταν ένα νέο χρηματοδοτικό μέσο αποκλειστικά για τις χώρες της διεύρυνσης, το ISPA.

Στόχοι προτεραιότητας περιόδου 2000-2006

Στόχος 1: Ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΧΜΠΑ]

Στόχος 2: Οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες [ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΧΜΠΑ]

Στόχος 3: Προσαρμογή και εκσυγχρονισμός των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης [ΕΚΤ]

➤ Προγραμματισμός

Η διάρκεια των ΚΠΣ είναι επτά χρόνια. Απλοποιείται η διαδικασία και κατατίθενται ενιαία έγγραφα προγραμματισμού.

➤ Εταιρική σχέση

Η εταιρική σχέση διευρύνεται και αναθεωρείται. Συμπεριλαμβάνει και τους μη κυβερνητικούς φορείς, ενώ η Επιτροπή αποστασιοποιείται από τη διαχείριση των προγραμμάτων και ενισχύει την αρχή της επικουρικότητας. Παράλληλα αυξάνει τον ελεγκτικό της ρόλο.

➤ Προσθετικότητα

Αυξάνονται οι δημοσιονομικοί έλεγχοι.

6.5 Τα χρηματοδοτικά μέσα

Περισσότερο από το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της Ένωσης προορίζεται για την περιφερειακή ανάπτυξη και την οικονομική και κοινωνική συνοχή, μέσω μιας σειράς ευρωπαϊκών ταμείων.

Διαθέσιμα ποσά

Για την περίοδο 2000-2006 έχει διατεθεί ποσό 213 δισ. EUR για όλα τα διαρθρωτικά μέσα στην Ένωση των Δεκαπέντε. Επιπλέον, 22 δισ. EUR για προενταξιακή ενίσχυση και άλλα 22 δισ. EUR για διαρθρωτικές παρεμβάσεις για τα νέα κράτη μέλη κατά την περίοδο 2004-2006 θα δαπανηθούν στο πλαίσιο των αναθεωρημένων δημοσιονομικών προοπτικών της Ένωσης. Το συνολικό ποσό των 257 δισ. EUR αντιπροσωπεύει περίπου το 37 % του προϋπολογισμού της Ένωσης για την περίοδο μέχρι το 2006. Το μεγαλύτερο μέρος των χρηματοδοτήσεων δαπανάται μέσω πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων, η διαχείριση των οποίων ασκείται από κοινού από τις υπηρεσίες της Επιτροπής και τις εθνικές και περιφερειακές αρχές των κρατών μελών. Οι ευρωπαϊκές επιχορηγήσεις δεν αντικαθιστούν τις εθνικές ενισχύσεις, αλλά τις συμπληρώνουν.

Διαρθρωτικά ταμεία

Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία (Δ.Τ.) αποτελούν τους κυριότερους μηχανισμούς παρέμβασης που διαθέτει η Ένωση για την προώθηση του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και συνεισφέρουν σημαντικά στην περιφερειακή ανάπτυξη. Υπηρετούν την αλληλεγγύη μεταξύ των Ευρωπαίων, λόγω της συμβολής τους στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και στην πραγματοποίηση επενδύσεων σε μέσα υποδομής και ενεργειών κατάρτισης στις λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες.

Το 1988 δόθηκε από την Ε.Ε. το 17,5% του προϋπολογισμού της στα Δ.Τ. ενώ το 1999 δόθηκε περίπου το 36%. Δράσεις όπως οι προαναφερόμενες χρηματοδοτήθηκαν με το ποσό των 80 δισ EUR κατά την περίοδο 1989-1993 ενώ την περίοδο 1994-1999 οι χρηματοδοτήσεις αυξήθηκαν και υπολογίζονται γύρω στα 155 δισ EUR περίπου¹⁸. Η λέξη-κλειδί της μεταρρύθμισης της περιφερειακής πολιτικής και για την τρέχουσα

¹⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οι Περιφέρειες της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Λουξεμβούργο, 1999

περίοδο (2000-2006) είναι η απόλυτη προτεραιότητα στη χρηματοδοτική στήριξη των περιφερειών¹⁹.

Υπάρχουν τέσσερα διαφορετικά Δ.Τ., η λειτουργία των οποίων διέπεται από ένα κοινό σύνολο κανόνων βάσει των οποίων η χορήγηση των κοινοτικών ενισχύσεων εξασφαλίζεται στο πλαίσιο μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων που εγκρίνονται από τις τοπικές αρχές²⁰. Τα ταμεία αυτά είναι:

- το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο χρηματοδοτεί υποδομές, παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, έργα τοπικής ανάπτυξης και ενισχύσεις στις μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ),
- το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το οποίο προωθεί την προσαρμογή του ενεργού πληθυσμού στις μεταβολές της αγοράς εργασίας καθώς και την επαγγελματική ένταξη των ανέργων και των μειονεκτουσών ομάδων, κυρίως χρηματοδοτώντας δράσεις κατάρτισης και συστήματα ενισχύσεων για προσλήψεις,
- το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Προσανατολισμού), το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις αγροτικής ανάπτυξης και ενίσχυσης στους γεωργούς, ιδίως στις περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξη καθώς επίσης και στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής στην υπόλοιπη Ένωση,
- το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ) το οποίο χρηματοδοτεί τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση στον τομέα της αλιείας.

Οι στόχοι των Ταμείων είναι:

- ❖ Βοήθεια στις περιφέρειες που χαρακτηρίζονται από αναπτυξιακή υστέρηση. Από τις ενισχύσεις του πρώτου στόχου καλύπτεται το 22,2% του πληθυσμού της Ε.Ε.
- ❖ Έξοδος των περιφερειών από την κρίση και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας. Ο δεύτερος στόχος αναφέρεται σε περιφέρειες που χαρακτηρίζονται από υψηλό ποσοστό ανεργίας. Από τις ενισχύσεις του καλύπτεται το πολύ το 18% του πληθυσμού της Ε.Ε. (10%

¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η Ευρώπη επενδύει στις περιφέρειές της – Χάρτης και Ερμηνεία, Βρυξέλλες

²⁰ Μητούλα Ρ., Βιώσιμη τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη της ΕΕ, Αθήνα, 2002

κατανέμεται στον βιομηχανικό και τον τομέα υπηρεσιών, 5% στις αγροτικές περιοχές, 2% στις αστικές και 1% στους τομείς της αλιευτικής βιομηχανίας).

- ❖ Εκπαίδευση, κατάρτιση και απασχόληση, ενίσχυση του πληθυσμού για προσαρμογή και προετοιμασία για την αλλαγή. Ο στόχος 3 συμβάλει στα εθνικά σχέδια δράσης που εκπονεί κάθε κράτος-μέλος στα πλαίσια των κοινών προσπαθειών που καταβάλλονται για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Τα μέτρα του στόχου αυτού με ευρεία έννοια περιλαμβάνουν δραστήριες πολιτικές για την καταπολέμηση της ανεργίας με την προώθηση ίσων ευκαιριών, τη διαρκή επιμόρφωση, τα προληπτικά μέτρα για διευκόλυνση της προσαρμογής στις οικονομικο-κοινωνικές αλλαγές, κ.α.

Μιλώντας για «αναπτυξιακή υστέρηση» σημαίνει ότι οι περιφέρειες έχουν ακαθάριστο κατά κεφαλήν εγχώριο προϊόν (η αξία της συνολικής οικονομικής παραγωγής διαιρεμένης διά του πληθυσμού) χαμηλότερο από το 75% του μέσου όρου της Ε.Ε. Τέτοιες περιφέρειες, ο οποίες εντάχθηκαν στον προϋπολογισμό για την περίοδο 2000-2006 (πριν τη διεύρυνση) υπάρχουν σε εννέα χώρες.

Οι χρηματοδοτήσεις, που δίνονται για την περιφερειακή ανάπτυξη, βασίζονται σε ορισμένες αρχές που διασφαλίζουν τη σωστή αξιοποίηση των κεφαλαίων²¹. Οι αρχές αυτές είναι:

- η επικέντρωση της υποστήριξης σε συγκεκριμένες περιοχές της Ε.Ε. που είναι γνωστές ως στόχοι,
- η εταιρική σχέση, που σημαίνει ότι οι φορείς όλων των επιπέδων συμμετέχουν στην προετοιμασία, το σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων,
- η προσθετικότητα, που σημαίνει ότι οι κοινοτικοί πόροι δεν υποκαθιστούν τις προσπάθειες των κρατών και των περιφερειών, αλλά συμβάλλουν στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα,
- ο προγραμματισμός, που συνίσταται στην εκπόνηση πολυετών προγραμμάτων.

Η Χρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων δίνεται με τη μορφή μη επιστρεπτέων ενισχύσεων και όχι δανείων. Τα χρήματα διοχετεύονται μέσω διετών και εξαετών

²¹ Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Η Ανταγωνιστικότητα των Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων ενόψει της Παγκοσμιοποίησης – Πώς να την ενισχύσουμε, Βρυξέλλες, 1999

αναπτυξιακών προγραμμάτων, για τα οποία γίνονται διαπραγματεύσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κάθε κράτους-μέλους, ενώ στη συνέχεια υλοποιούνται σε συνεργασία με τις αντίστοιχες περιφερειακές και τοπικές αρχές. Τα προγράμματα αυτά καθορίζουν τις προτεραιότητες και τα μέτρα που είναι επιλέξιμα για χρηματοδοτική στήριξη. Όταν συμφωνηθούν τα προγράμματα για κάθε χώρα, οι αρμόδιες εθνικές αρχές ανακοινώνουν ότι οι χρηματοδοτικοί πόροι είναι διαθέσιμοι και ζητούν να υποβληθούν προς εξέταση προτάσεις για μεμονωμένα έργα. Επομένως, τα έργα που χρηματοδοτούνται δεν επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά από τις εθνικές ή περιφερειακές αρχές που είναι αρμόδιες για κάθε πρόγραμμα. Όλα τα έργα που λαμβάνουν ευρωπαϊκή συνδρομή πρέπει επίσης να λάβουν συγχρηματοδότηση από εθνικές ή άλλες πηγές. Έτσι, οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις της Ένωσης σχεδιάζονται και υλοποιούνται σε συνεργασία με τα κράτη και τις περιφέρειες. Οι αρμόδιες περιφερειακές και εθνικές αρχές προετοιμάζουν τα Σχέδια Ανάπτυξης. Βάση αυτών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταρτίζει τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), τα οποία καθορίζουν τις προτεραιότητες, τις μορφές παρέμβασης και τη χρηματοδοτική υποστήριξη της Ένωσης. Στη συνέχεια, το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος υποβάλλει τα λεγόμενα Λειτουργικά Προγράμματα για κάθε έναν από τους άξονες προτεραιότητας των ΚΠΣ. Αφού η Επιτροπή λάβει τις σχετικές αποφάσεις, οι εθνικές και περιφερειακές αρχές αναλαμβάνουν την υλοποίησή τους. Υπεύθυνες για την παρακολούθηση και τη συνεχή αξιολόγηση κάθε προγράμματος, είναι οι Επιτροπές Παρακολούθησης (Ε.Π.), οι οποίες αποτελούνται από εκπροσώπους των περιφερειών, των κρατών μελών και της Ένωσης.

Τα Δ.Τ. καλύπτουν και άλλες δύο μορφές παρεμβάσεων, τα λεγόμενα "Πρότυπα σχέδια για τις Καινοτόμες Δράσεις" (το 1% των παρεμβάσεων) και τις "Κοινοτικές Πρωτοβουλίες" (Interreg, Urban, Leader, Equal) (το 5,35% του συνολικού προϋπολογισμού των Δ.Τ.).

Στόχοι προτεραιότητας

Για να μεγιστοποιηθεί η επίπτωση και να διασφαλισθούν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα, το 94 % των χρηματοδοτήσεων των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2000-2006 εστιάζεται σε τρεις στόχους.

- **Στόχος 1:** διευκόλυνση της κάλυψης των καθυστερήσεων των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.

- **Στόχος 2:** στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών (βιομηχανικών, αγροτικών, αστικών ή εξαρτώμενων από την αλιεία) που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες.
- **Στόχος 3:** εκσυγχρονισμός των συστημάτων επαγγελματικής κατάρτισης και προώθηση της απασχόλησης. Τα χρηματοδοτούμενα από αυτόν το στόχο μέτρα καλύπτουν ολόκληρη την Ένωση, εκτός από τις περιφέρειες του στόχου 1, όπου τα μέτρα επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης περιλαμβάνονται στα αναπτυξιακά προγράμματα.

Κοινοτικές πρωτοβουλίες

Τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες αποσκοπούν στην εξεύρεση λύσεων σε προβλήματα που είναι κοινά για αρκετά ή για όλα τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες της Ευρώπης. Η πρωτοβουλία Interreg III ενθαρρύνει τη διασυνοριακή, διαπεριφερειακή και διακρατική συνεργασία. Η URBAN II στηρίζει καινοτόμες στρατηγικές σε πόλεις και αστικές περιοχές, η Leader+ προωθεί έργα αγροτικής ανάπτυξης, ενώ η EQUAL έχει στόχο την καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας. Οι κοινοτικές αυτές πρωτοβουλίες απορροφούν το 5,35 % του προϋπολογισμού των διαρθρωτικών ταμείων. Επιπλέον, λαμβάνουν χρηματοδοτήσεις προγράμματα καινοτόμων δράσεων, τα οποία λειτουργούν ως εργαστήρια ιδεών προς όφελος των μειονεκτικών περιφερειών.

Το Ταμείο Συνοχής

Ένα ειδικό ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, έχει στόχο την παροχή βοήθειας στα λιγότερο εύπορα κράτη μέλη, συγκεκριμένα τα δέκα νέα κράτη μέλη και την Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία και μέχρι τα τέλη του 2003 την Ιρλανδία. Αρχικά, το κριτήριο είναι το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ) της χώρας να υπολείπεται του 90 % του κοινοτικού μέσου όρου. Το Ταμείο Συνοχής παρεμβαίνει στο σύνολο της εθνικής επικράτειας για να συγχρηματοδοτήσει, όχι προγράμματα, αλλά μεγάλα έργα στον τομέα του περιβάλλοντος και των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, και έτσι δεν επιτρέπει στο κόστος αυτών των έργων να παρεμποδίζει τις δημοσιονομικές προσπάθειες για την ικανοποίηση των κριτηρίων της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Επίσης, βοηθά τις χώρες αυτές να συμμορφωθούν με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές στους τομείς αυτούς. Το ένα τρίτο του προϋπολογισμού του Ταμείου Συνοχής για την περίοδο 2004-2006 προορίζεται για τα νέα κράτη μέλη.

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Ε.) είναι το χρηματοπιστωτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, χρηματοδοτώντας έργα που προάγουν "την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την ισόρροπη ανάπτυξη μιας οικονομίας βασισμένης στη γνώση και την καινοτομία". Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ιδρύθηκε το 1958 με τη συνθήκη της Ρώμης και αντλεί τους πόρους της δανειζόμενη από τις κεφαλαιαγορές.

Η Ε.Τ.Ε. είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και δεν επιβαρύνει τους δημοσιονομικούς πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποστολή της είναι η χρηματοδότηση δημοσίων ή ιδιωτικών επενδύσεων που υλοποιούν τους στόχους της Ευρωπαϊκής Οικοδόμησης. Οι παρεμβάσεις της Ε.Τ.Ε. λειτουργούν καταλυτικά για την προσέλκυση νέων πηγών χρηματοδότησης, σε τομείς όπως η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών βιομηχανιών και των ΜΜΕ. Επίσης, δημιουργούνται διευρωπαϊκά δίκτυα (μεταφοράς, τηλεπικοινωνιών και μεταφοράς ενέργειας), γίνονται επενδύσεις στους τομείς της υγείας, της παιδείας και της πληροφορικής και προστατεύεται το αστικό και το φυσικό περιβάλλον. Τα παραπάνω αφορούν κυρίως τις λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα δραστηριοποιείται τόσο στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στις Τρίτες Χώρες. Επίσης, ένα σημαντικό μέρος των χρηματοδοτήσεων κατευθύνεται στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, για τις οποίες έχουν δημιουργηθεί ειδικοί μηχανισμοί χρηματοδότησης. Η Ε.Τ.Ε. ενισχύει επίσης τη δημιουργία συνθηκών βιώσιμης ανάπτυξης στις χώρες της Μεσογείου, της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, όπως και μια σειρά έργων κοινού συμφέροντος στη Λατινική Αμερική και την Ασία. Οι δανειοδοτικές και δανειοληπτικές δραστηριότητες της ΕΤΕ διεξάγονται στο πλαίσιο των οικονομικών πολιτικών που χαράσσει η Ένωση.

Το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤΑΕΕ), που ιδρύθηκε το 2002, δεν αποτελεί διαρθρωτικό μέσο, αλλά προσφέρει έκτακτες ενισχύσεις σε περιπτώσεις σημαντικών καταστροφών, για δράσεις όπως η προσωρινή φιλοξενία ή η προσωρινή αποκατάσταση των απαραίτητων υποδομών. Το ΤΑΕΕ δεν χρηματοδοτεί μακροχρόνιες δράσεις, οι οποίες μπορούν να επωφεληθούν άλλων μέσων, κυρίως των διαρθρωτικών ταμείων. Η αλληλεγγύη στον τομέα αυτόν, και μάλιστα η πρόληψη, αποκτά ακόμα

μεγαλύτερη σημασία, αφού μια ευρεία καταστροφή μπορεί να εκμηδενίσει τα αποτελέσματα των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Προενταξιακές ενισχύσεις

Για πρώτη φορά στην ιστορία των διαδοχικών διευρύνσεων της, η Ευρωπαϊκή Ένωση προέβλεψε προενταξιακές ενισχύσεις για τις δέκα χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ), οκτώ από τις οποίες εντάχθηκαν το 2004 (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λεττονία, Λιθουανία, Πολωνία, Σλοβακία και Σλοβενία). Σήμερα, οι ενισχύσεις αυτές χορηγούνται στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία.

Οι προενταξιακές ενισχύσεις χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από τρία κοινοτικά μέσα και συγκεκριμένα:

- Το παλαιότερο όλων, το πρόγραμμα **Phare**, δημιουργήθηκε το 1989. Έχει στόχο, αφενός, να ενισχύσει τους θεσμούς, τις διοικητικές υπηρεσίες και τους δημόσιους οργανισμούς ώστε να εγγυηθούν την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, και αφετέρου να στηρίξει τις επενδύσεις σε τομείς όπου είναι απαραίτητες (υποδομές, επιχειρήσεις, κοινωνικά μέτρα). Το Phare-CBC (Cross-Border Co-operation) συμπληρώνει τη δράση του Interreg χρηματοδοτώντας διασυνοριακές δράσεις στις υποψήφιες χώρες.
- Το ειδικό πρόγραμμα ένταξης για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη (**Sapard**), που δημιουργήθηκε το 1999, υποστηρίζει την προετοιμασία των υποψηφίων χωρών για την κοινή γεωργική πολιτική της Ένωσης. Περιλαμβάνει ευρύ φάσμα μέτρων για την προσαρμογή των γεωργικών δομών και την αγροτική ανάπτυξη, την προστασία των καταναλωτών και του περιβάλλοντος καθώς και την παροχή τεχνικής βοήθειας.
- Το **Προενταξιακό Διαρθρωτικό Μέσο (ISPA)**, που συστάθηκε επίσης το 1999, παρεμβαίνει, κατά το πρότυπο του Ταμείου Συνοχής, για τη χρηματοδότηση σημαντικών έργων προστασίας του περιβάλλοντος και των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, την υποστήριξη της εφαρμογής των ευρωπαϊκών περιβαλλοντικών προδιαγραφών και την παροχή τεχνικής βοήθειας.

Εκτός από τις χρηματοδοτούμενες δράσεις, οι προενταξιακές ενισχύσεις έχουν στόχο και την προετοιμασία των εθνικών οργανισμών που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των

διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής. Μετά την ένταξη, τις παρεμβάσεις του Phare αναλαμβάνει το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, ενώ αυτές του ISPA το Ταμείο Συνοχής και τέλος αυτές του Sapard το ΕΓΤΠΕ/Προσανατολισμός.

6.5.1. Διαδικασία που ακολουθείται

Βήμα 1: Ο προϋπολογισμός των διαρθρωτικών ταμείων και οι βασικοί κανόνες της χρησιμοποίησής τους αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δηλαδή από όλα τα μέλη της Ένωσης, με βάση πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα διαρθρωτικά ταμεία υποδιαιρούνται ανά χώρα και ανά στόχο προτεραιότητας. Οι περιοχές που μπορούν να επωφεληθούν από αυτούς τους πόρους αποφασίζονται από την Επιτροπή σε συμφωνία με τις χώρες. Η Επιτροπή προτείνει κοινούς θεματικούς προσανατολισμούς.

Βήμα 2: Μετά από αυτές τις αποφάσεις, κάθε κράτος ή περιφέρεια διαμορφώνει και συγκεντρώνει σε ένα σχέδιο τις προτάσεις της υπέρ των προβληματικών περιοχών ή των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, λαμβάνοντας υπόψη τους θεματικούς προσανατολισμούς της Επιτροπής. Οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι καθώς και άλλοι εξουσιοδοτημένοι οργανισμοί συμμετέχουν στην κατάρτιση του σχεδίου αυτού.

Βήμα 3: Αφού καταρτιστούν, τα σχέδια υποβάλλονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Βήμα 4: Κάθε κράτος συζητά με την Επιτροπή σχετικά με το περιεχόμενο των εγγράφων αυτών, καθώς και με τους εθνικούς και κοινοτικούς πόρους που θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την υλοποίησή τους.

Βήμα 5: Σε περίπτωση που τα δύο μέρη συμφωνήσουν για όλα αυτά τα θέματα, η Επιτροπή εγκρίνει τα σχέδια και τα προγράμματα που αυτά συνεπάγονται, και καταβάλλει στα κράτη προκαταβολή, η οποία τους επιτρέπει να ξεκινήσουν την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Βήμα 6: Οι λεπτομέρειες των προγραμμάτων αυτών, δηλαδή τα συμπληρώματα προγραμματισμού, αποφασίζονται κατά τρόπο αυτόνομο από τις εθνικές ή περιφερειακές αρχές. Τα έγγραφα αυτά δεν αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης με την Επιτροπή, αλλά της αποστέλλονται για ενημέρωση. Επιτρέπουν στις αρχές αυτές να αρχίσουν την υλοποίηση των έργων σύμφωνα με τους δικούς τους τρόπους λειτουργίας (προσκλήσεις υποβολής προσφορών έργων, προσκλήσεις υποβολής προσφορών για την κατασκευή υποδομών). Τα προγράμματα εισέρχονται τότε στο επιχειρησιακό τους στάδιο.

Βήμα 7: Η αρμόδια για τη διαχείριση του προγράμματος αρχή επιλέγει τα έργα που ανταποκρίνονται περισσότερο στους στόχους του προγράμματος και πληροφορεί τους υποψηφίους σχετικά με τις επιλογές της.

Βήμα 8: Οι επιλεγέντες οργανισμοί μπορούν τότε να υλοποιήσουν το έργο τους. Το έργο αυτό θα πρέπει οπωσδήποτε να περατωθεί εντός της προθεσμίας που καθορίζεται στο πρόγραμμα, δεδομένου ότι ο ρυθμός των ευρωπαϊκών ενισχύσεων έχει καθοριστεί ήδη από την αρχή.

Βήμα 9: Οι υπεύθυνες για τη διαχείριση αρχές παρακολουθούν τακτικά την πορεία των προγραμμάτων με τη βοήθεια των Επιτροπών Παρακολούθησης όπου εκπροσωπούνται οι διάφοροι εταίροι (οικονομικοί, κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί φορείς). Ενημερώνουν σχετικά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υποβάλλοντάς της αποδείξεις για το ότι τα χρήματα έχουν χρησιμοποιηθεί με τις καλύτερες συνθήκες (βεβαίωση δαπανών). Η Επιτροπή επιτηρεί τα υφιστάμενα συστήματα ελέγχου και καταβάλλει βαθμιαία το υπόλοιπο της συνδρομής των διαρθρωτικών ταμείων. Αναλύει την εξέλιξη των δεικτών παρακολούθησης και τις μελέτες αξιολόγησης και ενθαρρύνει θεματικές ανταλλαγές. Πληροφορεί τους υπευθύνους των προγραμμάτων σχετικά με τις νέες κοινοτικές προτεραιότητες που έχουν αντίκτυπο στην περιφερειακή ανάπτυξη²².

6.5.2. Στόχοι

Συγκεκριμένα, τι μπορεί να πραγματοποιηθεί με τους πόρους που η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη διαθέτουν για την ανάπτυξη των περιφερειών; Οι εθνικές και περιφερειακές αρχές κατάρτησαν τις δικές τους προτεραιότητες σε συνεργασία με την Επιτροπή και επέλεξαν τα συγκεκριμένα έργα. Τα έργα αυτά ποικίλλουν ανάλογα με τις οικονομικές, κοινωνικές και εδαφικές συνθήκες κάθε περιφέρειας, που καθορίζουν το είδος της παρέμβασης των διαρθρωτικών ταμείων. Οι προσανατολισμοί της Επιτροπής είναι διαρθρωμένοι γύρω από τους ακόλουθους τρεις άξονες.

- Βελτίωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας

Η παρέμβαση των διαρθρωτικών ταμείων πρέπει να επιτρέψει τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των περιφερειών, βοηθώντας τις επιχειρήσεις να επεκτείνουν τις

²² <http://europa.eu.int>

δραστηριότητές τους, να δημιουργήσουν θέσεις απασχόλησης και να αυξήσουν την παραγωγικότητά τους.

Για το σκοπό αυτό, είναι απαραίτητο να τεθούν στη διάθεση των επιχειρήσεων και των πολιτών ασφαλείς, σύγχρονες και ταχείες υποδομές μεταφορών, με αποτελεσματικές ανταποκρίσεις, επιτυγχάνοντας τον αρμονικό συνδυασμό των διαφόρων μέσων μεταφοράς εμπορευμάτων και επιβατών.

Χωρίς ενέργεια, δεν υπάρχει παραγωγή. Εντούτοις, αν η εξάρτηση από μία μοναδική πηγή ενέργειας ή από έναν μοναδικό προμηθευτή ενέργειας είναι μεγάλη, τότε το περιθώριο ελιγμών των επιχειρήσεων μειώνεται σημαντικά. Είναι προς όφελος των κρατών και των περιφερειών να διαφοροποιήσουν τις πηγές ανεφοδιασμού τους και, κατά συνέπεια, να δημιουργήσουν πραγματική διασύνδεση των διαύλων διανομής. Επίσης, είναι σημαντικό να ενισχυθούν οι επενδύσεις για τις τεχνολογίες μικρής κατανάλωσης ενέργειας καθώς και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, όπως η αιολική, η υδροηλεκτρική, η ηλιακή κ.ά.

Οι τεχνολογίες της κοινωνίας της πληροφορίας, που βασίζονται στο Διαδίκτυο, επιτρέπουν στις μειονεκτικές και κυρίως στις απομακρυσμένες και απόκεντρες περιοχές να προσελκύουν και να διατηρούν διάφορες οικονομικές δραστηριότητες. Για να περιορίσουν τον «ψηφιακό διαχωρισμό», οι περιφέρειες πρέπει να ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις και τις αρχές να χρησιμοποιούν τις τεχνολογίες αυτές, για το ηλεκτρονικό εμπόριο, την ανταλλαγή δεδομένων, την τηλεργασία ή για την ενημέρωση των πολιτών. Οι επενδύσεις στα δίκτυα τηλεπικοινωνίας αναλαμβάνονται συνήθως από τους παράγοντες τηλεπικοινωνιών, αλλά μπορούν να παρέμβουν και τα ευρωπαϊκά ταμεία για να διασφαλίζεται, για παράδειγμα, η γενική αρχή της καθολικής εξυπηρέτησης, δηλαδή για να εξασφαλίζεται η πρόσβαση στα δίκτυα αυτά ακόμη και σε περιπτώσεις που η ζήτηση δεν είναι επαρκής για να αναληφθεί από την αγορά.

Ο εκσυγχρονισμός των μεθόδων παραγωγής, της διαχείρισης και της διάθεσης στην αγορά έχει πρωταρχική σημασία. Οι περιφέρειες και οι επιχειρήσεις τους θα επωφεληθούν αν ανοιχτούν στις καινοτομίες του τομέα και αν εφαρμόσουν περιφερειακές στρατηγικές καινοτομίας. Πρέπει να προωθηθούν οι δραστηριότητες έρευνας, μεταφοράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας καθώς και η συνεχής κατάρτιση. Για

το σκοπό αυτό πρέπει να ενθαρρυνθεί η συνεργασία μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών, όπως τα πανεπιστήμια, τα ερευνητικά κέντρα ή οι φορείς ανάπτυξης. Στόχος είναι η έρευνα και η καινοτομία να έχουν πραγματικό αντίκτυπο στην περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη.

Η ίδρυση ή ανάπτυξη των επιχειρήσεων και κυρίως των ΜΜΕ απαιτεί την πρόσβαση των επιχειρηματιών σε χρηματοδοτικούς οργανισμούς. Τα διαρθρωτικά ταμεία μπορούν να τους βοηθήσουν, με την προϋπόθεση να περιορίζονται οι κλασικές χρηματοδοτήσεις σε κεφάλαιο, προς όφελος άλλων χρηματοοικονομικών τεχνικών και μεθόδων. Οι χρηματοδοτικές υπηρεσίες που παρέχονται, κυρίως μέσω των ιδιωτικών κεφαλαίων, πρέπει να αντικατοπτρίζουν τις ειδικές ανάγκες των ΜΜΕ και να τους επιτρέπουν να επιτυγχάνουν υψηλό βαθμό ειδίκευσης, καθώς και εμπορικά πλεονεκτήματα. Ο τουρισμός, ο πολιτισμός και η πολιτιστική κληρονομιά, το περιβάλλον και η κοινωνική οικονομία, αποτελούν πολλά υποσχόμενους τομείς για την περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη και την απασχόληση.

Το ποιοτικό περιβάλλον αποτελεί σημαντικό πλεονέκτημα για την εικόνα μιας περιφέρειας και αυξάνει την οικονομική της ελκυστικότητα, αλλά αποτελεί και πρόκληση ζωτικής σημασίας έναντι των οικολογικών κινδύνων. Τα διαρθρωτικά ταμεία υποστηρίζουν την κατασκευή περιβαλλοντικών υποδομών εκεί όπου λείπουν: μονάδες καθαρισμού και επεξεργασίας λυμάτων, συστήματα παροχής νερού καλής ποιότητας που μειώνουν τις διαρροές των δικτύων κ.ά. ή ακόμα ανάκτηση και ανακύκλωση απορριμμάτων, απορρύπανση των χώρων ταφής, επιλογή «καθαρών» τεχνολογιών και φυσικά δημιουργία θέσεων εργασίας στον τομέα του περιβάλλοντος.

Ο χαρακτηριστικός ρόλος του στόχου 1

Στις περιφέρειες που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση, η πρόκληση είναι να καλυφθούν οι ελλείψεις σε σχέση με τις υπόλοιπες περιφέρειες της Ένωσης. Πρωταρχικός στόχος είναι η κάλυψη της ουσιαστικής έλλειψης βασικών υποδομών (μεταφορές, υδροδότηση, ενέργεια, επεξεργασία των αποβλήτων, τηλεπικοινωνίες, υγεία, εκπαίδευση). Η πλειονότητα των διαθέσιμων πόρων χορηγούνται για την κατασκευή αυτών των υποδομών, χωρίς να παραμελούνται οι υπηρεσίες που επιτρέπουν την εδραίωση ενός, συχνά ασθενέστατου, παραγωγικού ιστού. Οι κοινοτικές

συγχρηματοδοτήσεις των επενδύσεων για τις υποδομές υγείας και εκπαίδευσης διατίθενται αποκλειστικά για τις περιφέρειες αυτές.

- Ανάπτυξη και βελτίωση της απασχόλησης

Η δημιουργία θέσεων απασχόλησης έγινε μείζον κοινωνικό πρόβλημα. Για το λόγο αυτόν, η Ένωση εφαρμόζει μια ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση με στόχο τη συντονισμένη δράση στον τομέα αυτό σε ολόκληρη την Ένωση.

Οι ανθρώπινοι πόροι πρέπει να αναπτυχθούν, με στόχο τόσο την επίλυση όσο και την πρόληψη της ανεργίας. Επειδή η εκπαίδευση παραμένει βασικό κλειδί για όσους θέλουν να ανοίξουν τις πύλες της απασχόλησης, είναι σημαντικό να βελτιωθούν οι πολιτικές και τα συστήματα εκπαίδευσης. Επιπλέον, δεν πρέπει να εγκαταλειφθούν οι νέοι που βρίσκονται στο περιθώριο της αγοράς εργασίας, αλλά να βοηθηθούν οι άνεργοι, κυρίως οι μακροχρόνια άνεργοι, να επιστρέψουν στην εργασία. Η Ένωση υποστηρίζει τη βελτίωση των συστημάτων στήριξης της απασχόλησης και κυρίως την εξατομικευμένη στήριξη σε όσους ζητούν εργασία, τα μέτρα διευκόλυνσης της πρόσβασης στις μη υπαλληλικές δραστηριότητες, τη διαφοροποίηση των δυνατοτήτων βασικής ή συνεχούς κατάρτισης και την προώθηση της διά βίου εκπαίδευσης.

Για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η Ένωση δίνει ιδιαίτερη προσοχή στις νέες μεθόδους κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης που προτείνονται από τους δημόσιους, ιδιωτικούς ή συνεταιριστικούς φορείς, για παράδειγμα στο πλαίσιο συνεργασιών μεταξύ των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων. Σημαντικός ρόλος, σε ό,τι αφορά την απασχόληση και την κατάρτιση, αποδίδεται βέβαια στην κοινωνία της πληροφορίας και η σημασία της προβάλλεται παντού. Άλλοι τομείς δράσης με πλούσιο δυναμικό απασχόλησης είναι τα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης ή κοινωνικής οικονομίας.

Μια σημαντική αρχή, η αρχή της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών, προβάλλεται σε όλες τις δράσεις που στηρίζουν την απασχόληση, όπως επίσης και σε όλα τα προγράμματα των διαρθρωτικών ταμείων. Πραγματώνεται μέσα από ποικίλες δράσεις για την εξάλειψη των διακρίσεων, την παροχή βοήθειας στις γυναίκες ώστε να συνεχίσουν τη σταδιοδρομία τους και να αναρριχηθούν σε ανώτερες θέσεις, για την εξισορρόπηση της παρουσίας τους σε ορισμένα επαγγέλματα, το συνδυασμό της

επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή κ.ά. Άλλες διακρίσεις, που απαιτούν διαφορετικές δράσεις, αφορούν τα ευάλωτα άτομα στην αγορά εργασίας λόγω της εθνικής τους καταγωγής, του μειονεκτημάτος τους, της ηλικίας τους κ.ά. Το ΕΚΤ χρηματοδοτεί όλα τα μέτρα αυτά καθώς και άλλα σε ολόκληρη την Ένωση, καθώς και σε προγράμματα της κοινοτικής πρωτοβουλίας EQUAL.

Ο χαρακτηριστικός ρόλος του στόχου 2

Στις περιφέρειες σε ανασυγκρότηση, το κυριότερο πρόβλημα δεν είναι η έλλειψη υποδομών, αλλά η παρακμή παραδοσιακών οικονομικών δραστηριοτήτων. Στις περιφέρειες αυτές, πρέπει να δοθεί έμφαση στην ανάπτυξη εναλλακτικών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, στις περιφέρειες αυτές, συμπληρωματικές υποδομές, με σαφή στόχο, μπορούν να συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία ώστε να βελτιωθεί η ελκυστικότητά τους καθώς και το επίπεδο απασχόλησης σε αυτές.

- Εξισορρόπηση της ανάπτυξης μεταξύ των αστικών και των αγροτικών περιοχών

Μία από τις βασικές προϋποθέσεις για τη συνοχή της Ευρώπης είναι η διασφάλιση της συμπληρωματικότητας και της ισορροπίας μεταξύ των αστικών και των αγροτικών περιοχών. Για το λόγο αυτόν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα προβλήματα των περιοχών αυτών.

Το πλεονέκτημα των πόλεων είναι ότι αποτελούν κέντρα επικοινωνίας, εμπορίου, καινοτομίας και πολιτισμού. Αντίθετα, καταναλώνουν πολλή ενέργεια και παράγουν σημαντικές ποσότητες αποβλήτων και ρυπογόνων ουσιών. Συχνά αντιμετωπίζουν κυκλοφοριακά προβλήματα καθώς και προβλήματα άναρχης ανάπτυξης. Πολλές από τις μειονεκτικές και υποβαθμισμένες συνοικίες εμφανίζουν σοβαρά κοινωνικά προβλήματα που τροφοδοτούν τη βία στις πόλεις. Η καλή διαχείριση της ενέργειας και των αποβλήτων, η αξιοποίηση των μαζικών μέσων μεταφοράς και των «καθαρών» συστημάτων μεταφοράς, η αρμονική αστική χωροταξία, η προβολή της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, η οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση των συνοικιών σε κρίση, οι υπηρεσίες προς τους κατοίκους αποτελούν μερικούς από τους τομείς δράσης των διαρθρωτικών ταμείων με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην πόλη και της δημόσιας υγείας και την προώθηση του ρόλου των πόλεων ως πόλων ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης.

Αρκετές αγροτικές περιοχές συγκαταλέγονται στις πιο δυναμικές της Ένωσης, ενώ πολλές άλλες πάσχουν από χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού (κυρίως οι ορεινές περιοχές), έλλειψη βασικών υπηρεσιών και περιορισμένες δυνατότητες απασχόλησης. Αυτά τα προβλήματα συνδέονται σε μεγάλο βαθμό με την παρακμή της γεωργίας. Ωστόσο, η γεωργία εξακολουθεί να κατέχει σημαντική θέση στις αγροτικές περιοχές και συχνά αποτελεί ζωτικό τομέα της οικονομικής τους δραστηριότητας. Για να διατηρηθεί η ύπαιθρος ζωντανή, είναι σημαντικό να παροτρύνονται οι γεωργοί να εκσυγχρονίζουν τις εκμεταλλεύσεις τους, να βελτιώνουν τα συστήματα παραγωγής και εμπορίας των προϊόντων τους και να διασφαλίζουν την ποιότητά τους. Η ανταγωνιστικότητα των αγροτικών περιοχών εξαρτάται και από τη διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης και επιτρέπουν την καταπολέμηση της απερίημωσης της υπαίθρου. Τέλος, πρέπει να προβληθεί η ύπαιθρος ως χώρος χαλάρωσης, αναψυχής και οικολογικού τουρισμού, να υποστηριχθεί η ανακαίνιση των χωριών, να ενθαρρυνθούν η γεωργία και η δασοπονία ως παράγοντες διαφύλαξης των τοπίων και προστασίας του περιβάλλοντος καθώς και των φυσικών πόρων.

Η ισορροπία μεταξύ πόλης και υπαίθρου προϋποθέτει, για παράδειγμα, την ενίσχυση της πρόσβασης των κατοίκων των αγροτικών περιοχών στις ειδικευμένες υπηρεσίες των αστικών κέντρων και την πρόσβαση των κατοίκων των πόλεων στους πόρους της υπαίθρου. Οι μικρές πόλεις θα διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της αγροτικής οικονομίας, αλλά πρέπει να διασφαλιστεί η ισόρροπη ανάπτυξή τους, ώστε να αποφευχθεί η υποβάθμιση των παρακείμενων φυσικών χώρων.

Ένας μεγάλος αριθμός παράκτιων περιοχών εξακολουθούν να ζουν από την αλιεία, παρ'όλο που και αυτή αντιμετωπίζει προβλήματα. Η αναδιάρθρωσή της είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ της προστασίας των αλιευτικών πόρων και της εκμετάλλευσής τους. Η χρήση ορθολογικών και πιο επιλεκτικών τεχνικών αλιείας, ο εκσυγχρονισμός των σκαφών και των λιμένων, η ενίσχυση της υδατοκαλλιέργειας και η προώθηση των προϊόντων ποιότητας αποτελούν ορισμένα από τα μέτρα που επιτρέπουν την αναζωογόνηση των πόλεων και των χωριών που εξαρτώνται από την αλιεία.

Ο χαρακτηριστικός ρόλος του στόχου 3

Ο στόχος 3 δεν είναι εδαφικός αλλά θεματικός. Αφορά πράγματι άτομα που ζουν σε οποιαδήποτε περιφέρεια. Χρησιμεύει ως πλαίσιο αναφοράς για όλα τα μέτρα υπέρ των

ανθρωπίνων πόρων και της απασχόλησης στην Ένωση, ενώ τα κράτη μέλη καλούνται να τα λαμβάνουν υπόψη τους στα εθνικά τους προγράμματα για την απασχόληση. Τα μέτρα αυτά εντάσσονται αυτομάτως στα προγράμματα των περιφερειών του στόχου 1 για την καλύτερη ένταξη στις αναπτυξιακές δράσεις των περιφερειών αυτών.

6.5.3. Αποτελέσματα

Οι πρόσφατες εκθέσεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή στην Ευρώπη των Δεκαπέντε, καθώς και οι διάφορες μελέτες, κατέδειξαν αξιόλογη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών, και ακόμα περισσότερο μεταξύ των κρατών μελών. Επίσης, έδειξαν ότι η εξέλιξη αυτή υποστηρίζεται σημαντικά από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης αφενός και της δράσης των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής αφετέρου.

- Στις λιγότερο εύπορες χώρες και περιφέρειες

Τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, που αντιπροσωπεύουν μόνο το 0,4 % περίπου του ΑΕγχΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επικεντρώνονται στην ενίσχυση των λιγότερο ευημερούντων τμημάτων της Ένωσης. Κατά την περίοδο 2000-2006, το ποσό που μεταβιβάστηκε σε περιφέρειες του στόχου 1 ισοδυναμεί με το 0,9 % του ΑΕγχΠ στην Ισπανία και πάνω από το 2,5 % του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα και την Πορτογαλία. Επίσης, αυτές οι μεταβιβάσεις εκτιμάται ότι προσθέτουν περίπου 3 % στις επενδύσεις στην Ισπανία και 8-9 % στην Ελλάδα και την Πορτογαλία, καθώς και 7 % στο ιταλικό Μετσοτζίορνο και 4 % στα νέα γερμανικά κρατίδια.

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 1994-1999 στις περιφέρειες του στόχου 1, τα διαρθρωτικά ταμεία συνέβαλαν στην κατασκευή ή την ανακαίνιση 4 100 km αυτοκινητοδρόμων και 32 000 km δρόμων, στη χωροταξική διευθέτηση 3 800 εκταρίων βιομηχανικών περιοχών και στην ενίσχυση 214 000 επιχειρήσεων, στην εκπαίδευση 8,15 εκατ. ατόμων και στη δημιουργία περίπου 800 000 θέσεων εργασίας. Οι επενδύσεις στον τομέα της εκπαίδευσης επέτρεψαν τη βελτίωση, κυρίως στην Πορτογαλία, της ποιότητας διδασκαλίας και κατάρτισης. Μετά την κατασκευή περιβαλλοντικών υποδομών, παρατηρήθηκαν σημαντικές επιπτώσεις στον τομέα αυτό στην Ισπανία, την Πορτογαλία ή την Ελλάδα. Και εδώ, τα 114 δισ. EUR που χορηγούνται από την Ένωση στα προγράμματα αυτά, επί συνολικού κόστους 210 δισ., διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο.

- Στις ζώνες υπό ανασυγκρότηση του στόχου 2

Το μέσο ποσοστό ανεργίας στις περιοχές του στόχου 2 μειώθηκε κατά 4 % την περίοδο 1995–2001 και κατά 3 % στην Ευρώπη των Δεκαπέντε. Η δυναμική πολιτική αντιμετώπισης των εγκαταλελειμμένων αστικών περιοχών επέτρεψε την αναδιάρθρωση 115 εκατ. m² γηπέδων για τη βελτίωση του περιβάλλοντος και τη διαμόρφωση νέων παραγωγικών χώρων. Τα διαρθρωτικά ταμεία στήριξαν περισσότερες από 300 000 ΜΜΕ και συνέβαλαν στη δημιουργία 300 000 θέσεων εργασίας. Επίσης, έδωσαν σημαντική ώθηση στην έρευνα και την ανάπτυξη, στην καινοτομία και την προώθηση της κοινωνίας της πληροφορίας.

- Πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις

Η πρόοδος των μειονεκτικών περιφερειών είναι πραγματική, αλλά αργή και θα διαρκέσει πολλά χρόνια ακόμη. Αυτό ισχύει κυρίως για την Ευρώπη των Είκοσι Πέντε. Ωστόσο, πέρα από τους αριθμούς, το κεκτημένο της περιφερειακής πολιτικής αντικατοπτρίζεται και στις πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις που προκαλούνται συχνά στους φορείς από την ενθάρρυνση της ευρωπαϊκής συνεργασίας, των εταιρικών σχέσεων και των δικτύων, τη διερεύνηση καινοτόμων κατευθύνσεων, την αξιοποίηση του τοπικού δυναμικού ή των σημαντικών προκλήσεων όπως η προστασία του περιβάλλοντος και η ισότητα των ευκαιριών. Πολλές φορές η ίδια η ύπαρξη της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής ώθησε τους τοπικούς παράγοντες να συνεργαστούν.

- Θετικές επιπτώσεις για τις άλλες περιφέρειες

Οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις έχουν επίσης προωθήσει την ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών μεταξύ των «χωρών συνοχής» και άλλων τμημάτων της Ένωσης -οι οποίες υπερδιπλασιάστηκαν κατά την τελευταία δεκαετία- και τη στενότερη ολοκλήρωση. Τα στοιχεία υποδηλώνουν ότι, κατά μέσο όρο, περίπου το ένα τέταρτο των διαρθρωτικών δαπανών επιστρέφει στην υπόλοιπη Ένωση με τη μορφή αυξημένων εισαγωγών, ιδίως μηχανημάτων και εξοπλισμού. Αυτή η «διαρροή» είναι ιδιαίτερα μεγάλη στην περίπτωση της Ελλάδας (42 % των δαπανών) και της Πορτογαλίας (35 %).

- Η απασχόληση, σημαντικός προβληματισμός

Παρά τα ενθαρρυντικά αποτελέσματα, παραμένουν σημαντικές δυσκολίες σε διάφορους τομείς. Σε ό,τι αφορά την έρευνα, για παράδειγμα, υπάρχουν πολύ μεγάλες διαφορές

μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ περιφερειών, τόσο σχετικά με την πρόσβαση στα ερευνητικά ιδρύματα όσο και τον αριθμό καταχωρισμένων ευρεσιτεχνιών. Ωστόσο, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην κοινωνική συνοχή: ενώ τα ποσοστά ανεργίας σε ορισμένες περιφέρειες παραμένουν ανησυχητικά, σημαντικό μέρος του πληθυσμού των παλαιών αλλά και των νέων κρατών μελών κινδυνεύει να πέσει κάτω από το όριο της φτώχειας, που ορίζεται στο 60 % του μέσου εθνικού εισοδήματος. Αυτό συμβαίνει ήδη με το 20 % των νοικοκυριών στην Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, και με το 14 έως 18 % στα νέα κράτη μέλη, εκτός της Σλοβενίας. Η προτεραιότητα στην απασχόληση και την ποιότητά της αποκτά μεγάλη σημασία.

7. Αλληλεγγύη και συνοχή

Οι δύο αυτές λέξεις, αλληλεγγύη και συνοχή, συνοψίζουν τις αξίες που διέπουν την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ:

- **αλληλεγγύη**, διότι ο στόχος της πολιτικής αυτής είναι να ωφελήσει τους πολίτες και τις περιφέρειες που είναι οικονομικά και κοινωνικά υποβαθμισμένες σε σύγκριση με το μέσο όρο της ΕΕ.
- **συνοχή**, διότι υπάρχουν οφέλη για όλους με τη μείωση των διαφορών εισοδήματος και πλούτου μεταξύ των φτωχότερων χωρών και περιφερειών και αυτών που βρίσκονται σε καλύτερη κατάσταση.

✓ Αλληλεγγύη

Τόσο μεταξύ όσο και εντός των κρατών μελών υπάρχουν μεγάλες διαφορές όσον αφορά το επίπεδο ευημερίας. Ακόμη και πριν από τη διεύρυνση, οι δέκα δυναμικότερες περιφέρειες της ΕΕ είχαν επίπεδο ευημερίας, σε κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, το οποίο ήταν σχεδόν τρεις φορές υψηλότερο από αυτό των δέκα λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών. Οι πιο ευημερούσες περιφέρειες είναι όλες αστικές, Λονδίνο, Αμβούργο και Βρυξέλλες.

Η απασχόληση, η κατάρτιση, η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, οι επενδύσεις στις υποδομές, στην κοινωνία της πληροφορίας, στην έρευνα, στην ποιότητα του περιβάλλοντος εμπίπτουν κατά κύριο λόγο στην αρμοδιότητα των οικονομικών αρχών και φορέων κάθε κράτους μέλους και περιφέρειας. Αλλά όχι μόνο.

Η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη αναφέρεται στο προοίμιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Συνθήκη ορίζει ότι η Κοινότητα ενεργεί με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής και κυρίως τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών. Για το λόγο αυτόν, τα κράτη μέλη συμμετέχουν σε μια ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική συγχρηματοδοτούμενη από τα ευρωπαϊκά ταμεία, τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, που ενσαρκώνουν την κοινοτική αλληλεγγύη. Ο ρόλος της πολιτικής αυτής δεν είναι μόνο η χρηματοδότηση. Στόχος της δεν είναι μόνο η ανακατανομή των πόρων, αλλά η δημιουργία νέων πόρων,

επενδύοντας στο δυναμικό των περιφερειών και των αρχών τους. Επίσης, φροντίζει να προσδώσει «προστιθέμενη αξία» στις ενέργειες ανάπτυξης που έχουν σχεδιαστεί επιτόπου, δηλαδή μια ευρωπαϊκή διάσταση. Με άλλα λόγια, να ευνοήσει τον προβληματισμό και την κοινή δράση και να προωθήσει ένα ευρωπαϊκό μοντέλο περιφερειακής ανάπτυξης. Για τις περιφέρειες της Ευρώπης αυτό αποτελεί ευκαιρία σε έναν ολοένα και πιο παγκοσμιοποιημένο κόσμο.

Η εμπειρία δείχνει ότι η περιφερειακή πολιτική δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική παρά μόνο αν συγκεντρώνει τις δράσεις της σε περιορισμένο αριθμό αρκετά μεγάλων περιοχών. Για το λόγο αυτόν, ο κανονισμός των διαρθρωτικών ταμείων που υιοθετήθηκε το 1999 φρόντισε να μειώσει το διασκορπισμό των ενισχύσεων και να διευκρινίσει τα κριτήρια επιλογής των περιφερειών που έχουν περισσότερη ανάγκη από τη δημόσια υποστήριξη για να αναπτυχθούν. Επίσης, μέρος των διαρθρωτικών ταμείων προορίζεται για τις μειονεκτούσες κοινωνικές ομάδες σε όλη την επικράτεια της Ένωσης, χωρίς ιδιαίτερα γεωγραφικά κριτήρια.

Τα δυναμικά αποτελέσματα που συνεπάγεται η ιδιότητα του μέλους της ΕΕ σε συνδυασμό με μία δραστήρια και στοχοθετημένη περιφερειακή πολιτική μπορούν να αποφέρουν καρπούς. Η διαφορά μεταξύ των πλουσιότερων και των φτωχότερων περιφερειών έχει μειωθεί με την πάροδο των ετών. Η περίπτωση της Ιρλανδίας είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική. Το ΑΕγχΠ της, το οποίο ήταν 64% του κοινοτικού μέσου όρου κατά την ένταξή της, το 1973, είναι τώρα ένα από τα υψηλότερα της Ένωσης.

✓ Συνοχή

Η μεγάλη ευρωπαϊκή αγορά έχει την τάση να ενισχύει τους προϋπάρχοντες πόλους έλξης των οικονομικών δραστηριοτήτων και επομένως να επιταχύνει τη διαδικασία της συγκέντρωσης. Εάν δεν παίρνονταν μέτρα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς θα έτεινε να διευρύνει τις υφιστάμενες ανισότητες στην κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων στο έδαφος της Ένωσης. Γι' αυτό, ο στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, δηλαδή η μείωση των αποστάσεων μεταξύ των διαφόρων περιοχών της Κοινότητας εισήχθη στη Συνθήκη από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Επιπλέον της ενιαίας αγοράς, η πραγματοποίηση της οικονομικής και

νομισματικής ένωσης (ONE) διευρύνει τις προοπτικές τόσο των αναπτυγμένων όσο και των υπανάπτυκτων περιοχών. Η μείωση του κόστους των διασυνοριακών συναλλαγών και η εξάλειψη του συναλλαγματικού κινδύνου μπορεί να ευνοήσουν την περιφερειακή εξειδίκευση και τις ενδοκοινοτικές ανταλλαγές αγαθών και υπηρεσιών. Οι λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές μπορεί να επωφεληθούν από αυτήν την εξειδίκευση εκμεταλλευόμενες πληρέστερα τα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους. Εξάλλου η γενική ανάπτυξη των ανταλλαγών μπορεί να ευνοήσει την οικονομική ανάπτυξη, η οποία με τη σειρά της μπορεί να δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες για τις προβληματικές περιοχές που να τους επιτρέψουν να καλύψουν την καθυστέρησή τους. Τέλος, η αυξημένη κινητικότητα του κεφαλαίου μέσα στην ONE, η οποία προκαλείται από το ενιαίο νόμισμα και τα σχεδόν ομοιόμορφα ποσοστά του πληθωρισμού, τείνει να εξισώσει τα επιτόκια για δεδομένο κίνδυνο, πράγμα που μπορεί να ευνοήσει τις πιο πτωχές περιοχές όπου τα κεφάλαια είναι σχετικά σπάνια και οι δαπάνες των επενδύσεων είναι σχετικά υψηλές.

Συγχρόνως, όμως, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στη ζώνη ευρώ χάνουν ορισμένες δυνατότητες ενεργειών στο δημοσιονομικό και νομισματικό πεδίο. Αλλά, η ευελιξία των συναλλαγματικών ισοτιμιών είναι θεωρητικά σημαντική, γιατί επιτρέπει σε μια χώρα, μέσω της υποτίμησης του νομίσματός της, να καλύψει κατά σχετικά ανώδυνο τρόπο μια απώλεια της ανταγωνιστικότητάς της σε διεθνές επίπεδο. Έτσι, διευκολύνει τη βραχυπρόθεσμη προσαρμογή στους διεθνείς ή εθνικούς οικονομικούς κλυδωνισμούς. Το να μην μπορούν να προσαρμόσουν τις συναλλαγματικές ισοτιμίες είναι, επομένως, πιο σημαντικό για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της ευρωζώνης, οι οποίες είναι εκείνες που πρέπει να κάνουν τις σημαντικότερες αναδιαρθρώσεις. Αυτές οι χώρες πρέπει να κάνουν επενδύσεις για να αναπτυχθούν, αλλά συγχρόνως να κάνουν λιγότερες δαπάνες για να ικανοποιήσουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ.

Επιπλέον, αυτές οι χώρες μπορεί να χάσουν το πλεονέκτημα της φθηνότερης εργασίας. Όσον καιρό οι αγορές ήταν χωρισμένες, οι μισθοί ήταν πολύ χαμηλότεροι σε ορισμένα κράτη μέλη και αυτό αντιστάθμιζε για τις επιχειρήσεις τους το μειονέκτημα της χαμηλότερης παραγωγικότητας της εργασίας. Αλλά μέσα σε μιαν ενιαία αγορά και ακόμη περισσότερο μέσα σε μιαν οικονομική και νομισματική ένωση, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η καλύτερη πληροφόρηση ως προς τις προσφερόμενες θέσεις απασχόλησης και οι κοινές διεκδικήσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων

τείουν προς μίαν εξίσωση των μισθών και ημερομισθίων προς τα επίπεδα τα οποία ισχύουν στις πλουσιότερες περιοχές: αποτέλεσμα θετικό βέβαια από κοινωνική άποψη, αλλά το οποίο μπορεί να θέσει σε δύσκολη θέση τις επιχειρήσεις που είναι εγκαταστημένες στις περιοχές όπου η παραγωγικότητα είναι χαμηλή. Εάν όμως αυτές οι επιχειρήσεις αναγκαστούν να κλείσουν, οι εργαζόμενοι σε αυτές θα χάσουν την εργασία τους και η αύξηση των αποδοχών τους θα είναι ένα απατηλό όραμα.

Τόσο από οικονομική όσο και από κοινωνική άποψη, ούτε τα ασθενέστερα κράτη μέλη ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορούν να δεχθούν την προοδευτική εγκατάλειψη ενός σημαντικού τμήματος της παραγωγικής μηχανής τους λόγω της οικονομικής ολοκλήρωσης. Οι μεγάλες αναπτυξιακές διαφορές είναι ανεπίτρεπτες σε μια «κοινότητα», αν ο όρος αυτός έχει κάποιο νόημα. Όχι μόνο δεν είναι δυνατόν να αντισταθμιστεί η ευμάρεια ορισμένων περιοχών με τον μαρασμό άλλων περιοχών, αλλά η υπανάπτυξη ορισμένων περιοχών σημαίνει εγκατάλειψη οικονομικών ευκαιριών, που μπορούν να είναι επωφελείς για όλη την Ένωση.

Λαμβάνοντας υπόψη αυτή την ανάγκη, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση δηλώνει στο άρθρο 2 ότι η οικονομική και κοινωνική συνοχή είναι θεμελιώδης στόχος της Ένωσης. Το άρθρο 158 (ΣΕΚ) διευκρινίζει ότι, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, η Κοινότητα αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής, η οποία αποσκοπεί στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διάφορων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών. Μολονότι όλες οι κοινοτικές πολιτικές μπορούν να συμβάλλουν στην επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, όπως το καθορίζει το άρθρο 159 (ΣΕΚ), τον βασικό ρόλο παίζουν, βέβαια, τα διαρθρωτικά ταμεία. Κατά την κοινοτική ορολογία «διαρθρωτικά ταμεία» ή απλώς «ταμεία» είναι: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΤΠΕ) - τμήμα προσανατολισμού και το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)²³.

²³ Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Αθήνα, 2003

Η οικονομική κατάσταση ορισμένων κρατών μελών απαιτεί μια ειδική προσπάθεια, αφενός, για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας και, αφετέρου, για να μπορέσουν αυτά να ανταποκριθούν στα κριτήρια της σύγκλισης. Πράγματι, ένα από αυτά τα κριτήρια είναι ο περιορισμός των δημοσίων δαπανών. Για να επιτύχουν αυτόν τον όρο, τα λιγότερο εύπορα κράτη πρέπει να εφαρμόσουν πολύ αυστηρή πειθαρχία επί του προϋπολογισμού, ενώ, συγχρόνως, η επιτάχυνση της προσέγγισης του επιπέδου της ανάπτυξης τους προς την κατεύθυνση του κοινοτικού μέσου όρου απαιτεί την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων.

Για να αποφευχθεί αυτή η αντίφαση, το άρθρο 161 (ΣΕΚ) και ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο στη Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεψαν τη δημιουργία ενός Ταμείου Συνοχής, το οποίο συμμετέχει χρηματοδοτικά σε σχέδια περιβάλλοντος και διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα της υποδομής των μεταφορών στα κράτη μέλη στα οποία το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι χαμηλότερο από το 90% του κοινοτικού μέσου όρου (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιρλανδία) και τα οποία διαθέτουν πρόγραμμα με στόχο την εκπλήρωση των όρων της οικονομικής σύγκλισης, όπως προσδιορίζονται στο άρθρο 104 της Συνθήκης ΕΚ. Ο κανονισμός για την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής τροποποιήθηκε τον Ιούνιο 1999 συγχρόνως με τη νέα μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων. Οι βασικές αρχές του Ταμείου Συνοχής, που καθορίστηκαν το 1994 εξακολουθούν να διέπουν τις δραστηριότητες του Ταμείου μέχρι το 2006. Όμως οι διαδικασίες για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και για την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών έγιναν αυστηρότερες. Συγχρόνως με την εκπλήρωση του όρου οικονομικής σύγκλισης που τίθεται στο άρθρο 104 της Συνθήκης και την ανάγκη χρηστής διαχείρισης, η χορήγηση της χρηματοδοτικής ενίσχυσης του Ταμείου εξαρτάται από την τήρηση των υποχρεώσεων του κράτους μέλους ως προς το δημόσιο έλλειμμα, το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης και τη σταθερότητα του ευρώ²⁴.

Η Επιτροπή εξέδωσε μια σειρά κατευθυντήριων γραμμών για το Ταμείο Συνοχής, οι οποίες ορίζουν, μεταξύ άλλων, ότι οι παρεμβάσεις του πρέπει να υπόκεινται σε μια συντονισμένη στρατηγική προσέγγιση και να εντάσσονται σε προγράμματα, τα οποία θα προσδιορίζουν τις βασικές προτεραιότητες παρέμβασης στους διάφορους επιλεγμένους

²⁴ Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση δίκαιο, οικονομία, πολιτική, Αθήνα, 2003

τομείς εφαρμογής και θα επιδιώκουν καλύτερο συντονισμό με τα άλλα κοινοτικά χρηματοδοτικά μέσα. Η ενδεικτική κατανομή των συνολικών πόρων του Ταμείου Συνοχής γίνεται με βάση σαφή και αντικειμενικά κριτήρια, κυρίως τον πληθυσμό, την έκταση και το κατά κεφαλή ΑΕΠ, αλλά λαμβάνει επίσης υπόψη τη βελτίωση της εθνικής ευημερίας κατά την προηγούμενη περίοδο. Για την περίοδο 2000-2006, η ενδεικτική κατανομή των συνολικών πόρων του Ταμείου Συνοχής μεταξύ των δικαιούχων κρατών μελών είναι η εξής:

- Ισπανία: 61 % έως 63,5% του συνόλου,
- Ελλάδα: 16% έως 18% του συνόλου,
- Πορτογαλία: 16% έως 18% του συνόλου,
- Ιρλανδία: 2% έως 6% του συνόλου.

Καθώς προχωρά η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η Ένωση μοιράζεται όλο και περισσότερο με τα κράτη μέλη την ευθύνη για τη διατήρηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Αυτό αντανακλά τις αξίες της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, η οποία επιχειρεί να συνδυάσει ένα σύστημα κοινωνικής οργάνωσης βασιζόμενο στις δυνάμεις της αγοράς, στην ελευθερία ευκαιριών και στην επιχειρηματικότητα με τις αρχές της αλληλεγγύης και της πρόσβασης όλων των μελών της κοινωνίας στην κοινωνική προστασία και στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, που συνδέεται με το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, θεωρείται παράγων ενίσχυσης της παραγωγικότητας της ευρωπαϊκής κοινωνίας καθώς και της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας.

Σε ανακοίνωση της 15ης Ιουλίου 1997, ονομαζόμενη «Ατζέντα 2000», η οποία αναφερόταν στις προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις αρχές του 21ου αιώνα, η Επιτροπή έθεσε τρεις προτεραιότητες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή: τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, τη στήριξη των περιοχών υπό οικονομική μετεξέλιξη και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού σε όλη την Ένωση. Η Επιτροπή επίσης πρότεινε μεγαλύτερη γεωγραφική συγκέντρωση με τη μείωση από το 50% στο 40% του πληθυσμού της Ένωσης που θα μπορεί να τύχει διαρθρωτικών ενισχύσεων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου (24 και 25 Μαρτίου 1999) κατέληξε σε συνολική συμφωνία πάνω στην «Ατζέντα 2000», ακολουθώντας βασικά τους προσανατολισμούς της Επιτροπής. Διέθεσε συνολικά 213 δισ. ευρώ για τις διαρθρωτικές πολιτικές και τις πολιτικές συνοχής (195 δισ. ευρώ για τα διαρθρωτικά ταμεία και 18 δισ. ευρώ για το

Ταμείο Συνοχής) για την περίοδο 2000/2006. Συγχρόνως τα διαρθρωτικά ταμεία μεταρρυθμίστηκαν εκ νέου και ένα διαρθρωτικό προενταξιακό μέσο (ISPA) ιδρύθηκε για να συμβάλλει στην προετοιμασία ένταξης δέκα αιτούντων κρατών (Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σλοβενία) στα πεδία της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, των μέτρων για το περιβάλλον και τις υποδομές των μεταφορών.

Για να επιτύχει τον στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, η κοινή περιφερειακή πολιτική δεν αρκείται σε απλή ανακατανομή των πόρων προς τα πτωχότερα κράτη μέλη και περιοχές. Επιδιώκει επίσης να συντονίσει τις εθνικές και τις κοινές πολιτικές. Έτσι, η κοινή περιφερειακή πολιτική συμπληρώνει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές και τις εντάσσει σε κοινοτικό πλαίσιο. Συνδέεται επίσης με άλλες κοινές πολιτικές, όπως την κοινωνική, τη γεωργική, της αλιείας, την περιφερειακή και την περί διευρωπαϊκών δικτύων, οι οποίες συμβάλλουν στην οικονομική και κοινωνική συνοχή. Έτσι η κοινή περιφερειακή πολιτική έχει δύο πτυχές. Από την μια πλευρά επιδιώκει τον συντονισμό των εθνικών περιφερειακών πολιτικών, διατυπώνοντας κατευθυντήριες γραμμές και θεσπίζοντας ορισμένες αρχές, ώστε να αποφεύγεται η στρέβλωση του ανταγωνισμού μέσω των εθνικών συστημάτων περιφερειακών ενισχύσεων. Από την άλλη πλευρά επιδιώκει τον συντονισμό των διαφόρων πολιτικών και των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ για να τους δώσει μια «περιφερειακή διάσταση» και επομένως περισσότερη επίδραση επί των περιφερειών που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη βοήθειας.

Μια από τις σημερινές προτεραιότητες είναι να πλησιάσει περισσότερο το βιοτικό επίπεδο στα νέα κράτη μέλη στο μέσο όρο της ΕΕ το συντομότερο δυνατό.

8. Οι μειονεκτικές περιφέρειες

Το σύνολο των μειονεκτικών περιφερειών φιλοξενεί περίπου 225 εκατ. κατοίκους, δηλαδή σχεδόν το 50 % του πληθυσμού της Ένωσης των Είκοσι Πέντε.

✓ Οι αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες (στόχος 1)

Ο στόχος 1 αφορά τις περιφέρειες στις οποίες το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ δεν υπερβαίνει το 75 % του κοινοτικού μέσου όρου. Οι περιφέρειες που καλύπτονται από το στόχο αυτόν στην Ευρώπη των Δεκαπέντε υπερβαίνουν σήμερα, μόνο για στατιστικούς λόγους, το 75 % του μέσου ΑΕγχΠ των Είκοσι Πέντε. Ωστόσο, παραμένουν δικαιούχοι των ενισχύσεων που είχαν προγραμματιστεί για την περίοδο 2000-2006. Εκτός από αυτές τις περιφέρειες, ο στόχος 1 καλύπτει και το σύνολο των νέων κρατών μελών, εκτός από την Μπρατισλάβα, την Πράγα και την Κύπρο, οι οποίες επωφελούνται των στόχων 2 και 3. Εξάλλου, περιλαμβάνει τις ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες περιοχές (λιγότεροι από οκτώ κάτοικοι ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο) της Φινλανδίας και της Σουηδίας, καθώς και τις άκρως απόκεντρες περιφέρειες (γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα, Κανάριες Νήσοι, νήσοι Αζόρες και Μαδέρα). Ορισμένες παράκτιες περιοχές της Σουηδίας όπου εφαρμόζονται ειδικά προγράμματα, περιλαμβάνονται επίσης στο στόχο 1. Η Βόρεια Ιρλανδία και οι παραμεθόριες κομητείες της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας επωφελήθηκαν, μέχρι το 2003, ενός ειδικού προγράμματος υπέρ της ειρήνης και της συμφιλίωσης.

Τα κύρια εμπόδια ανάπτυξης των περιφερειών του στόχου 1 είναι τα εξής:

- χαμηλό γενικό επίπεδο επενδύσεων·
- ποσοστό ανεργίας υψηλότερο από τον μέσο όρο·
- έλλειψη παροχής υπηρεσιών στους κατοίκους και στις επιχειρήσεις·
- ανεπάρκεια των βασικών υποδομών απαραίτητων για τις οικονομικές δραστηριότητες.

✓ Οι περιοχές σε οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση (στόχος 2)

Οι τέσσερις κατηγορίες περιοχών του στόχου 2 αντιμετωπίζουν τα ακόλουθα προβλήματα:

- στις περιοχές βιομηχανικής δραστηριότητας ή υπηρεσιών, μετατόπιση των σημαντικών τομέων και παρακμή των δεξαμενών απασχόλησης·
- στις αστικές περιοχές, οικονομική και κοινωνική κρίση και υποβάθμιση των συνοικιών·
- στις αγροτικές περιοχές, παρακμή των παραδοσιακών δραστηριοτήτων και απερίμωση·
- στις περιοχές που οικονομικά εξαρτώνται από την αλιεία, κρίση που οφείλεται στη μείωση της απασχόλησης στον τομέα.

Οι χώρες του Ταμείου Συνοχής

Πρόκειται για τις λιγότερο ευημερούσες χώρες με ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕγχΠ) μικρότερο του 90 % του κοινοτικού μέσου όρου, όπου οι υποδομές περιβάλλοντος και μεταφορών απαιτούν σημαντικές επενδύσεις.

Εκτός από την Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία, το Ταμείο Συνοχής καλύπτει σήμερα και το σύνολο των νέων κρατών μελών, των οποίων οι ανάγκες στους δύο αυτούς τομείς είναι εξαιρετικά μεγάλες.

✓ Άτομα που αντιμετωπίζουν προβλήματα στην αγορά εργασίας (στόχος 3)

Οι ευρωπαϊκές ενισχύσεις στον τομέα της απασχόλησης και των ανθρωπίνων πόρων απευθύνονται στους άνεργους νέους, τους ανεπαρκώς ειδικευμένους εργαζόμενους, τους μακροχρόνια άνεργους, καθώς και σε όλα τα άτομα που είναι θύματα ανισοτήτων πρόσβασης στην εργασία και την επαγγελματική κατάρτιση. Λαμβάνονται υπόψη όλες οι κοινωνικές κατηγορίες που είναι ευάλωτες στην αγορά εργασίας, λόγω διακριτικής μεταχείρισης που σχετίζεται με τη φυλή, το φύλο ή την εθνική καταγωγή, το θρήσκευμα, κάποιο σωματικό ή πνευματικό μειονέκτημα, την ηλικία ή τον σεξουαλικό προσανατολισμό. Τα άτομα που δικαιούνται τις ενισχύσεις αυτές μπορεί να ζουν σε μειονεκτικές ή ευημερούσες περιφέρειες.

9. Η περιφερειακή διάρθρωση των νέων κρατών μελών

Ο οικονομικός χώρος των νέων κρατών-μελών της ΕΕ δεν δύναται να θεωρηθεί ομοιογενής, καθώς φιλοξενεί χώρες και περιφέρειες με διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης και διαφορετικές αναπτυξιακές προοπτικές, σαν αποτέλεσμα διαφορετικών οικονομικών, πολιτικών και γεωγραφικών παραγόντων. Αυτό επιβεβαιώνεται και από την ανάλυση του παρακάτω πίνακα:

Βασικά δημογραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των Χωρών της Διεύρυνσης

ΧΩΡΑ	ΕΚΤΑΣΗ (τ.χλμ.)	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ	ΑΕΠ	Κατά κεφαλήν
		(χιλιάδες κάτοικοι) (2000)	ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ (κατ./τ.χλμ.) (2000)	(χιλ. ευρώ) (2001)	ΑΕΠ (ευρώ/κάτοικο) (2001)
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	110.909,7	8.170	73,7	15.202.875	1.910
ΕΣΘΟΝΙΑ	45.227,6	1.370	30,3	6.171.993	4.520
ΛΕΤΟΝΙΑ	64.589,0	2.373	36,7	8.593.001	3.650
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	65.300,0	3.696	56,6	13.259.038	3.810
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	93.029,0	10.024	107,8	57.772.611	5.670
ΠΟΛΩΝΙΑ	312.685,0	38.646	123,6	204.052.950	5.280
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	238.390,7	22.443	94,1	44.382.649	1.980
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	49.035,0	5.401	110,1	22.847.453	4.250
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	20.273,0	1.990	98,2	21.749.679	10.920
ΤΣΕΧΙΑ	78.859,9	10.273	130,3	63.848.951	6.220

Πηγή: Eurostat REGIO database.

Σε όρους έκτασης και πληθυσμού, υπάρχουν δύο σχετικά μεγάλες χώρες, η Πολωνία και η Ρουμανία, με πληθυσμό που ξεπερνά τα 38 και τα 22 εκατομμύρια κατοίκους, αντίστοιχα. Ακολουθούν τρεις χώρες μεσαίου μεγέθους, η Τσεχία, η Ουγγαρία και η Βουλγαρία με πληθυσμούς που κυμαίνονται κοντά στο επίπεδο της Ελλάδας, ενώ οι υπόλοιπες χώρες μπορούν να χαρακτηριστούν ως μικρές ή πολύ μικρές, με πληθυσμούς που κυμαίνονται από 1,3 έως 5,4 εκατομμύρια κατοίκους. Σε όρους πληθυσμιακής πυκνότητας παρατηρείται ένα πρότυπο κέντρου - περιφέρειας, καθώς οι πυκνότητες στην Κεντρική Ευρώπη τείνουν να είναι υψηλότερες από αυτές των Βαλκανικών και Βαλτικών χωρών.

Σε όρους παραγόμενης προστιθέμενης αξίας, η ιεράρχηση των χωρών διαφοροποιείται σε κάποιο βαθμό από την πληθυσμιακή κατάταξη. Η Πολωνία έχει τη μεγαλύτερη οικονομία μεταξύ των Χωρών της Διεύρυνσης, με ΑΕΠ που ξεπερνά το 40% του συνόλου. Ακολουθούν σε μέγεθος οι οικονομίες της Τσεχίας και της Ουγγαρίας, οι

οποίες, αν και μικρότερες, έχουν μεγαλύτερο ΑΕΠ από τη Ρουμανία, ενώ (μικρές σχετικά) χώρες, όπως η Σλοβενία και η Σλοβακία, έχουν μεγαλύτερο ΑΕΠ από τη Βουλγαρία. Σε μεγάλο βαθμό, ως συνέπεια των παραπάνω, εμφανίζονται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών της Διεύρυνσης σε σχέση με το επίπεδο ανάπτυξης τους. Στο άνω άκρο της κλίμακας βρίσκεται η Σλοβενία, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ που ξεπερνά τις 10 χιλιάδες ευρώ και πλησιάζει το μέσο όρο των περιοχών του Στόχου 1 της ΕΕ-15. Ακολουθούν η Τσεχία, η Ουγγαρία και η Πολωνία, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ της τάξης των 5-6 χιλιάδων ευρώ, ενώ οι Βαλτικές χώρες βρίσκονται χαμηλότερα, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ της τάξης των 3,5-4,5 χιλιάδων ευρώ. Τελευταίες στην κλίμακα βρίσκονται οι δύο Βαλκανικές χώρες, με μεγέθη που δεν ξεπερνούν τα 2 χιλιάδες ευρώ. Παρατηρούμε ότι οι Χώρες της Διεύρυνσης χαρακτηρίζονται από έντονες διακρατικές ανισότητες στα επίπεδα ανάπτυξης, οι οποίες αναπαράγουν το γνωστό στην ΕΕ-15 πρότυπο κέντρου - περιφέρειας και στο νέο αυτό οικονομικό χώρο.

Στον επόμενο πίνακα παρουσιάζονται δημογραφικά και οικονομικά στοιχεία για τις περιφέρειες των Χωρών της Διεύρυνσης.

Βασικά δημογραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των Χωρών της Διεύρυνσης σε περιφερειακό επίπεδο, 2000

ΧΩΡΑ	NUTS	ΑΡΙΘΜΟΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ (χιλ. κάτοικοι)			Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (ευρώ/κάτοικο)		
			Ελάχιστος	Μέσος	Μέγιστος	Ελάχιστο	Μέσο	Μέγιστο
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	II	6	582	1.362	2.143	1.378	1.641	2.213
	III	28	138	292	1.217	1.061	1.481	2.777
ΕΣΘΟΝΙΑ	II	1	1.370	1.370	1.370	4.064	4.064	4.064
	III	5	144	274	526	2.326	3.401	6.322
ΛΕΤΟΝΙΑ	II	1	2.373	2.373	2.373	3.274	3.274	3.274
	III	5	321	475	963	1.241	2.574	5.374
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	II	1	3.696	3.696	3.696	3.477	3.477	3.477
	III	10	142	370	896	1.987	3.082	4.832
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	II	7	972	1.432	2.838	3.139	4.535	7.542
	III	20	216	501	1.797	2.687	4.269	9.664
ΠΟΛΩΝΙΑ	II	16	1.024	2.416	5.069	3.026	4.088	6.076
	III	44	293	878	2.112	2.529	4.208	13.119
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	II	8	2.041	2.805	3.826	1.249	1.869	3.703
	III	42	231	534	2.003	858	1.587	3.703
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	II	4	617	1.350	1.876	3.048	4.612	8.422
	III	8	551	675	786	2.416	4.031	8.422
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	II	1	1.990	1.990	1.990	9.800	9.800	9.800
	III	12	46	166	490	7.384	9.064	13.142
ΤΣΕΧΙΑ	II	8	1.113	1.284	1.658	4.335	5.487	11.674
	III	14	305	734	1.280	4.222	5.110	11.674

Πηγή: Eurostat REGIO database

Ο Πίνακας παρέχει πληροφορίες για τον αριθμό των περιφερειών (NUTS II) και νομών

(NUTS III) κάθε χώρας, καθώς και για τα ελάχιστα, μέσα και μέγιστα μεγέθη τους σε σχέση με τον πληθυσμό και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Παρατηρούμε, κατ' αρχάς, ότι η Πολωνία διαθέτει το μεγαλύτερο αριθμό περιφερειών NUTS II, ενώ οι μικρές χώρες (Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία και Σλοβενία) αποτελούνται από μια μόνο περιφέρεια και οι μεσαίες από ένα ενδιάμεσο αριθμό. Στο επίπεδο των νομών (NUTS III), η εικόνα διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα και δεν φαίνεται να υπάρχει κάποιος ενιαίος κανόνας, καθώς επικρατούν οι εθνικές ιδιαιτερότητες. Η Πολωνία και η Ρουμανία έχουν τον ίδιο αριθμό νομών, παρά τη σημαντική διαφορά στον πληθυσμό, η Βουλγαρία, αν και μικρότερη σε πληθυσμό, έχει περισσότερους νομούς από την Τσεχία και την Ουγγαρία, ενώ η Σλοβενία, με λιγότερο από το μισό πληθυσμό, έχει περισσότερους νομούς από τη Σλοβακία. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι η έντονη διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών, η οποία συνυπάρχει με μια έντονη διαφοροποίηση στο εσωτερικό τους. Αν κανείς συγκρίνει το μέσο μέγεθος των νομών (NUTS III) μεταξύ χωρών, θα διαπιστώσει ότι η Πολωνία (878 χιλιάδες κάτοικοι), η Τσεχία (734 χιλιάδες) και η Σλοβακία (675 χιλιάδες) έχουν τα μεγαλύτερα μέσα μεγέθη, ενώ η Σλοβενία (166 χιλιάδες), η Εσθονία (274 χιλιάδες) και η Βουλγαρία (292 χιλιάδες) τα μικρότερα. Στο εσωτερικό των χωρών, η διαφορά μεταξύ του μεγαλύτερου και του μικρότερου νομού εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το μέγεθος της πρωτεύουσας (η οποία έχει τη μεγαλύτερη τιμή). Μεγάλες διαφορές μέγιστης/ελάχιστης τιμής εμφανίζονται κυρίως στη Βουλγαρία, την Ουγγαρία, τη Ρουμανία και τη Σλοβενία, ενώ οι μικρότερες διαφορές εμφανίζονται στη Σλοβακία, τη Λετονία και την Εσθονία. Σε γενικές γραμμές, θα λέγαμε ότι οι χώρες της Διεύρυνσης αναπαράγουν σε σημαντικό βαθμό το μωσαϊκό των πληθυσμιακών μεγεθών που ήδη υπάρχουν στην ΕΕ-15. Τέλος, θα λέγαμε ότι σοβαρές διαφορές εμφανίζονται επίσης και στα οικονομικά μεγέθη των περιφερειών των υπό εξέταση χωρών. Ενώ το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ των περιφερειών αντανακλά τα εθνικά μεγέθη, οι ανώτατες τιμές, ιδίως σε επίπεδο NUTS III, αντανακλούν το δυναμισμό της μητρόπολης ή της πρωτεύουσας κάθε χώρας. Το ενδιαφέρον εδώ είναι ότι ενώ στις μέγιστες τιμές οι νομοί (NUTS III) προηγούνται των περιφερειών (NUTS II) σε κάθε χώρα, στις ελάχιστες τιμές συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι μέσοι όροι των περιφερειών τείνουν να λειαίνουν τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες και να περιορίζουν τις ακραίες τιμές.

Σε ότι αφορά τη διασπορά του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε επίπεδο NUTS III παρατηρήθηκαν τα παρακάτω: Πρώτον, ότι σε κάθε χώρα οι μητροπολιτικές περιοχές έχουν αισθητά

υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης από το μέσο όρο της χώρας. Δεύτερον, παρατηρούμε ότι όσες χώρες έχουν κοινά σύνορα με την ΕΕ-15 διαθέτουν περιφέρειες κατά μήκος των συνόρων, οι οποίες ευνοούνται από την εγγύτητά τους με την ΕΕ-15 και συγκεντρώνουν δραστηριότητες (ξένες ή εγχώριες επενδύσεις) που τους επιτρέπουν να επιτυγχάνουν ένα σχετικά υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης. Στο νέο οικονομικό περιβάλλον των Χωρών της Διεύρυνσης οι οικονομίες συγκέντρωσης (που ευνοούν τις μητροπολιτικές περιοχές) και η γεωγραφία (που ευνοεί τις περιφέρειες που συνορεύουν με την ΕΕ-15) φαίνεται να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Τρίτον, παρατηρούμε ότι κάθε χώρα έχει σε μικρό ή μεγάλο βαθμό το δικό της πρότυπο χωρικής ανάπτυξης. Οι Βαλτικές χώρες χαρακτηρίζονται από μια έντονα μητροπολιτική δομή, καθώς τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα έχουν το υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης. Η Πολωνία φαίνεται να διατηρεί ή να επανεμφανίζει την ιστορική της διαίρεση Ανατολής-Δύσης, ενώ η Τσεχία και η Ουγγαρία παρουσιάζουν έντονη μητροπολιτική δομή και ταυτόχρονα μια τάση των δυτικών τους περιφερειών να αναπτύσσονται ταχύτερα από τις ανατολικές. Η Ρουμανία, η οποία διαθέτει ένα πολυκεντρικό σύστημα αστικών κέντρων, φαίνεται να αντιμετωπίζει προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης κυρίως στις περιοχές που συνορεύουν με την Ουκρανία, τη Μολδαβία και τη Βουλγαρία, ενώ οι κεντρικές και δυτικές περιοχές, που ιστορικά αποτελούσαν τμήμα της Αυστροουγγαρίας, διαθέτουν ένα σχετικά υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης. Τέλος, η Βουλγαρία φαίνεται να διαθέτει ένα οριζόντιο άξονα ανάπτυξης που συνδέει τη Σόφια με τη Βάρνα και το Μπουργκάς, και να αντιμετωπίζει προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης στις διασυνοριακές της ζώνες, τόσο προς Βορρά με τη Ρουμανία, όσο και προς Νότο με την Ελλάδα.

Ο αναπτυξιακός δυναμισμός των δυτικών περιφερειακών ζωνών της Κεντρικής Ευρώπης δείχνει ότι οι διασυνοριακές ζώνες δεν πάσχουν εξ ορισμού από αναπτυξιακή υστέρηση, καθώς η προσπελασιμότητα και η (κεντρική/περιμετρική) θέση δεν έχουν σημασία μόνο στο εθνικό επίπεδο, αλλά και (με αυξανόμενο βαθμό) στο ευρωπαϊκό. Έτσι, οι περιμετρικές σε εθνικό επίπεδο δυτικές παραμεθόριες ζώνες της Πολωνίας, της Ουγγαρίας και της Τσεχίας, βρέθηκαν να έχουν μια εξαιρετικά κεντρική θέση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όταν άνοιξαν τα σύνορα και άρχισε η διαδικασία της μετάβασης. Μακροχρόνια, η κεντρική θέση στο ευρωπαϊκό επίπεδο είναι πιθανόν να υπερισχύσει της περιμετρικής στο εθνικό, και οι περιοχές αυτές να αναπτυχθούν με ικανοποιητικό τρόπο. Αντίθετα, οι περιμετρικές σε εθνικό επίπεδο περιοχές της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, έχουν ταυτόχρονα μια περιμετρική θέση και στο ευρωπαϊκό επίπεδο, γεγονός που

επιτείνει τους περιορισμούς της γεωγραφίας και δυσκολεύει τις αναπτυξιακές τους προοπτικές.

10. Η εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων στα νέα κράτη-μέλη

Εδώ θα θέσουμε μια σειρά από ερωτήματα που αφορούν τις χωρικές επιπτώσεις της μετάβασης από το σχεδιασμό στην αγορά: Συνοδεύεται, τελικά, η υιοθέτηση του δυτικού μοντέλου λειτουργίας της οικονομίας από μια αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων; Πόσο σημαντική είναι αυτή; Παρατηρείται σε όλες ή μόνο σε κάποιες χώρες; Τι μπορούμε να προσδοκούμε για το μέλλον, δεδομένου ότι τα κράτη αυτά είναι ήδη μέλη της ΕΕ; Τι επιπτώσεις θα υπάρξουν για την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ;

Για να απαντηθούν αυτά τα ερωτήματα πρέπει να υπολογίσουμε κατ' αρχάς τέσσερις δείκτες: το σταθμισμένο συντελεστή διακύμανσης (weighted coefficient of variation), το δείκτη μέγιστης - ελάχιστης τιμής (max/min ratio), το συντελεστή σύγκλισης (β -convergence) και το συντελεστή πυκνότητας (γ -density), οι οποίοι χρησιμοποιούν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ των νομών (NUTS III) κάθε χώρας για να μετρήσουν το ύψος και την εξέλιξη των ανισοτήτων στην περίοδο 1995-2000, όπως φαίνεται στον πίνακα

Εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων στις Χώρες της Διεύρυνσης με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε επίπεδο NUTS III

ΧΩΡΑ	ΔΕΙΚΤΕΣ	Επίπεδο ανισοτήτων	
		1995	2000
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	CVw	0,394	0,391
	Max/min	2,878	2,617
	γ-density (t-student)	1,332 (7,002)	1,626 (4,560)
	β-convergence (t-student)		- 2,462 (-0,970)
ΕΣΘΟΝΙΑ	CVw	0,463	0,562
	Max/min	2,164	2,718
	γ-density (t-student)	12,436 (3,679)	32,205 (3,223)
	β-convergence (t-student)		2,802 (2,153)
ΛΕΤΟΝΙΑ	CVw	0,341	0,747
	Max/min	2,041	4,327
	γ-density (t-student)	2,500 (2, 1 13)	13,747 (4,664)
	β-convergence (t-student)		18,454 (2,876)
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	CVw	0,156	0,314
	Max/min	1,574	2,432
	Γ-density (t-student)	4,909 (2,943)	25,849 (3,558)
	β-convergence (t-student)		20,744 (4,122)
ΟΥΠΑΡΙΑ	CVw	0,483	0,583
	Max/min	3,054	3,597
	γ-density (t-student)	0,911 (7,195)	1,710 (5,130)
	β-convergence (t-student)		1,444 (2,302)
ΠΟΛΩΝΙΑ	CVw	0,415	0,527
	Max/min	4,213	5,188
	γ-density (t-student)	0,902 (10,773)	2,020 (11,100)
	β-convergence (t-student)		0,8% (2,136)
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	CVw	0,211	0,478
	Max/min	2,140	4,316
	γ-density (t-student)	0,415 (2,533)	1,849 (5,964)
	β-convergence (t-student)		6,115 (2,874)
ΣΛΟΒΑΚΙΑ	CVw	0,372	0,414
	Max/min	3,080	3,486
	γ-density (t-student)	15,065 (8,503)	24,906 (10,286)
	β-convergence (t-student)		0,428 (1,043)
ΣΛΟΒΕΝΙΑ	CVw	0,207	0,236
	Max/min	1,681	1,780
	γ-density (t-student)	8,740 (1,577)	10,703 (1,175)
	β-convergence (t-student)		0,273 (1,078)
ΤΣΕΧΙΑ	CVw	0,328	0,448
	Max/min	2,359	2,765
	γ-density (t-student)	1,571 (15,156)	3,093 (19,037)
	β-convergence (t-student)		0,934 (2,620)

Πηγή: Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004), Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα

Ο Συντελεστής διακύμανσης (CVw) είναι σταθμισμένος ως προς τον πληθυσμό των περιφερειών και αποτιμά τις περιφερειακές ανισότητες μεταξύ των περιφερειών μιας χώρας λαμβάνοντας υπόψη το σχετικό τους βάρος. Ο συγκεκριμένος συντελεστής λαμβάνει τιμές από το 0 (απόλυτη ισότητα) μέχρι το 1 (απόλυτη ανισότητα).

Ο δείκτης μέγιστης - ελάχιστης τιμής (max/min ratio) είναι ο λόγος του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ευπορότερης περιφέρειας ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της φτωχότερης

περιφέρειας. Συνεπώς, μεγαλύτερες τιμές υποδηλώνουν μεγαλύτερα επίπεδα ανισοτήτων.

Ο συντελεστής σύγκλισης (β -convergence) συσχετίζει το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του 1995 (Y_{1995}) των νομών κάθε χώρας με τη μεταβολή που έχει συντελεστεί στην περίοδο 1995-2000 (Y_{2000}/Y_{1995}). Ο συντελεστής εκτιμάται από τη συνάρτηση παλινδρόμησης:

$$Y_{2000}/Y_{1995} = \alpha + \beta Y_{1995} + \varepsilon,$$

όπου α είναι ο σταθερός όρος, β είναι ο συντελεστής σύγκλισης και ε είναι ο διαταρακτικός όρος. Θετικές τιμές του συντελεστή β υποδηλώνουν απόκλιση, καθώς μεγαλύτερες τιμές τού κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην αρχή της περιόδου συσχετίζονται με μεγαλύτερες μεταβολές του. Αντίθετα, αρνητικές τιμές του συντελεστή β υποδηλώνουν τάσεις περιφερειακής σύγκλισης, καθώς οι περιφέρειες με το μεγαλύτερο ΑΕΠ κατά κεφαλήν στην αρχή της περιόδου χαρακτηρίζονται από τους χαμηλότερους σχετικά ρυθμούς μεταβολής του.

Ο δείκτης πυκνότητας (y -density) συσχετίζει το κατά κεφαλήν ΑΕΠ των περιφερειών μιας χώρας με την πληθυσμιακή των πυκνότητα. Εκτιμάται από τη συνάρτηση παλινδρόμησης:

$$Y_i = \alpha + \gamma D_i + u$$

όπου D_i είναι η τιμή της πληθυσμιακής πυκνότητας για το έτος i , Y_i είναι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ για το έτος i , α είναι ο σταθερός όρος, γ είναι ο συντελεστής της ανεξάρτητης μεταβλητής και u είναι ο διαταρακτικός όρος. Θετικές τιμές του συντελεστή γ υποδηλώνουν ότι υψηλότερες πληθυσμιακές πυκνότητες σε επίπεδο περιφέρειας συμβάλλουν στη διαμόρφωση υψηλότερων επιπέδων κατά κεφαλήν ΑΕΠ, προφανώς με την ενεργοποίηση οικονομιών συγκέντρωσης. Ο δείκτης γ υπολογίζεται για τα έτη 1995 και 2000. Το ενδιαφέρον σε αυτό το δείκτη βρίσκεται, αφενός, στο πρόσημο και τη στατιστική του σημαντικότητα και, αφετέρου, στο απόλυτο μέγεθος και τη διαχρονική του εξέλιξη. Υψηλές ή αυξανόμενες τιμές του γ υποδηλώνουν ότι μεγαλύτερες συγκεντρώσεις δραστηριοτήτων χαρακτηρίζονται από υψηλότερη παραγωγικότητα και παράγουν περισσότερο πλούτο κατά κεφαλήν, κάτι που αποτελεί ένα πλαίσιο συγκριτικής αξιολόγησης της λειτουργίας οικονομιών συγκέντρωσης στις Χώρες της Διεύρυνσης.

Από την παρατήρηση των στοιχείων του πίνακα διαπιστώνουμε τα εξής: Πρώτον, με

μόνη εξαίρεση τη Βουλγαρία, όλες οι άλλες Χώρες της Διεύρυνσης χαρακτηρίζονται από μια τάση διαχρονικής αύξησης του συντελεστή διακύμανσης και του λόγου μέγιστης - ελάχιστης τιμής. Αυτή η γενικευμένη τάση υποδηλώνει ότι η διαδικασία της μετάβασης από το σχεδιασμό στην αγορά συνοδεύτηκε, και κατά πάσα πιθανότητα θα εξακολουθεί να συνοδεύεται, από μια σημαντική αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η τάση αυτή, η οποία ήταν ήδη ορατή στα πρώτα στάδια της μετάβασης²⁵, αποδεικνύεται ότι συνεχίζεται με αμείωτη ένταση.

Δεύτερον, με βάση την τιμή του σταθμισμένου συντελεστή διακύμανσης, οι χώρες με τις μεγαλύτερες ανισότητες το 2000 είναι η Λετονία, η Ουγγαρία, η Εσθονία και η Πολωνία. Ακολουθούν η Ρουμανία, η Τσεχία και η Σλοβακία, ενώ η Βουλγαρία, η Λιθουανία και η Σλοβενία έχουν τις μικρότερες ανισότητες. Με βάση το δείκτη μέγιστης - ελάχιστης τιμής το μεγαλύτερο εύρος ανισοτήτων συναντάται στην Πολωνία, τη Λετονία και τη Ρουμανία, ενώ το χαμηλότερο στη Σλοβενία και τη Λιθουανία. Τα στοιχεία αυτά υποδηλώνουν ότι το μέγεθος της χώρας δεν αποτελεί (τουλάχιστον από μόνο του) κριτήριο για το ύψος των ανισοτήτων, καθώς στην ομάδα με τις μεγαλύτερες ανισότητες συναντά κανείς τόσο μεγάλες (Πολωνία), όσο και μεσαίες (Ουγγαρία) ή μικρές (Λετονία, Εσθονία) χώρες.

Τρίτον, το ύψος των περιφερειακών ανισοτήτων, όπως μετράται από το σταθμισμένο συντελεστή διαφοροποίησης των χωρών της Διεύρυνσης είναι συγκρίσιμο με, ή μεγαλύτερο από αυτό των χωρών της ΕΕ-15. Οι Χώρες της Διεύρυνσης με τις υψηλότερες ανισότητες (Λετονία, Ουγγαρία και Εσθονία) έχουν δείκτες μεγαλύτερους από τις αντίστοιχες χώρες της ΕΕ-15 με τις μεγαλύτερες ανισότητες (Ην. Βασίλειο και Βέλγιο). Συγκρίνοντας τις μεγάλες χώρες, παρατηρούμε ότι η Πολωνία έχει ελαφρά υψηλότερο συντελεστή διαφοροποίησης από τη Γαλλία και τη Γερμανία, ενώ η Ρουμανία έχει σαφώς υψηλότερη τιμή από την Ισπανία. Στα μεσαία μεγέθη, η Τσεχία και η Σλοβακία έχουν μεγαλύτερες τιμές από την Αυστρία και την Ολλανδία. Τέλος, οι χώρες με τους χαμηλότερους δείκτες και στις δύο ομάδες (Σλοβενία, Σουηδία) έχουν παρόμοιες τιμές. Το ενδιαφέρον σε αυτή τη σύγκριση είναι ότι οι χώρες της Διεύρυνσης απέκτησαν σε ένα σύντομο σχετικά διάστημα δέκα περίπου ετών περιφερειακές ανισότητες, οι οποίες είναι συγκρίσιμες ή μεγαλύτερες από αυτές των χωρών της ΕΕ-15. Αν η

²⁵ Petrakos G., Patterns of regional inequality in Transition Countries, 2001

ενεργοποίηση των μηχανισμών της αγοράς στην περίοδο μετά το 1989 θεωρηθεί ότι είναι ο σημαντικότερος παράγοντας που δημιουργεί τις ανισότητες, τότε τίθεται ένα ερώτημα για τη μελλοντική τους εξέλιξη και τις προκλήσεις με τις οποίες θα βρεθεί αντιμέτωπη η ΕΕ, όταν οι χώρες αυτές γίνουν πλήρη μέλη της. Κατά κάποιο τρόπο, θα βρεθεί στη δύσκολη θέση να διαχειριστεί ένα περιφερειακό πρόβλημα σημαντικών έως αγνώστων διαστάσεων, στη δημιουργία του οποίου, όμως, συνέβαλλε σε κάποιο βαθμό και η ίδια, μέσω των οικονομικών πολιτικών «ταχείας» μετάβασης που επέβαλε στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης²⁶.

Τέταρτον, ο συντελεστής γ -density είναι θετικός και στατιστικά σημαντικός (με βάση την τιμή της κατανομής t-student) σε όλες τις χώρες και στις δύο χρονικές περιόδους, και επιπλέον παρουσιάζει τάσεις σημαντικής αύξησης διαχρονικά. Με ποιο τρόπο μπορούμε να ερμηνεύσουμε αυτό το δεδομένο; Κατ' αρχάς, η θετική και στατιστικά σημαντική τιμή του συντελεστή υποδηλώνει ότι όσο μεγαλύτερη πυκνότητα πληθυσμού και δραστηριοτήτων διαθέτει μια περιφέρεια, τόσο μεγαλύτερο αναμένεται να είναι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, λόγω αυξημένης παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής που οφείλεται στις οικονομίες συγκέντρωσης.

Επιπλέον, η αύξηση της τιμής του συντελεστή διαχρονικά υποδηλώνει ότι η σχέση αυτή γίνεται πιο έντονη, και συνεπώς ο ρόλος των οικονομιών συγκέντρωσης στην αναπτυξιακή διαδικασία γίνεται πιο καθοριστικός. Αυτό σημαίνει ότι όσες περιφέρειες έχουν ένα ελάχιστο κρίσιμο μέγεθος δραστηριοτήτων που επιτρέπει τη λειτουργία των οικονομιών συγκέντρωσης θα αναπτύσσονται με ταχύτερους ρυθμούς από ό,τι στο παρελθόν, και ενδεχομένως θα μεγαλώνουν και πληθυσμιακά, ενώ όσες δεν διαθέτουν αυτή την κρίσιμη μάζα, θα έχουν σοβαρές δυσκολίες να διατηρήσουν αξιόλογους ρυθμούς ανάπτυξης. Η αυξημένη τιμή του συντελεστή στο τέλος της δεκαετίας υποδηλώνει ότι ενδεχομένως οι μελλοντικές χωρικές διαιρέσεις που θα οφείλονται στη λειτουργία των μηχανισμών της αγοράς θα είναι πιο έντονες από ό,τι στο παρελθόν.

Πέμπτον, η τιμή του συντελεστή β -convergence είναι θετική και σημαντική (με βάση την τιμή της κατανομής t-student) για όλες τις χώρες της Διεύρυνσης, γεγονός που

²⁶ Petrakos G., *Peripheral European Transitions: Performance, structure and trade relations in the Balkan region*, 2003

υποδηλώνει ότι στην περίοδο 1995-2000 οι εύπορες περιφέρειες κάθε χώρας αναπτύχθηκαν με ρυθμούς μεγαλύτερους από τις λιγότερο εύπορες. Η τάση αυτή οδηγεί σε μεγαλύτερη απόκλιση των μεν από τις δε και αυξάνει περισσότερο τις ανισότητες. Αν και η αξιοποίηση του συντελεστή β -convergence για την αξιολόγηση των τάσεων σύγκλισης ή απόκλισης έχει αμφισβητηθεί²⁷, το γεγονός ότι όλες σχεδόν οι χώρες παρουσιάζουν την ίδια τάση και το γεγονός ότι όλοι οι άλλοι δείκτες δίνουν συμβατά αποτελέσματα, μας επιτρέπει με ασφάλεια να συμπεράνουμε ότι οι Χώρες της Διεύρυνσης βρέθηκαν αντιμέτωπες με σημαντικές και αύξουσες ανισότητες στην τελευταία περίοδο.

Όπως και οι οκτώ χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης (ΧΚΑΕ) που εντάχθηκαν στην Ένωση το 2004 (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λεττονία, Λιθουανία, Πολωνία, Σλοβακία και Σλοβενία), η Βουλγαρία και η Ρουμανία βρίσκονται πολύ πίσω από τα κράτη μέλη της παλιάς Ευρώπης των Δεκαπέντε από άποψη οικονομικής ανάπτυξης. Εμφανίζουν σημαντικές ανάγκες σε όλους τους τομείς, όπως υποδομές, βιομηχανία, υπηρεσίες, ΜΜΕ, γεωργία, περιβάλλον. Επίσης, πρέπει να προσαρμόσουν τις νομοθεσίες τους σε αυτή της Ένωσης και να εφαρμόσουν δομές διαχείρισης της περιφερειακής πολιτικής που αποτελούν καινοτομία για τις διοικήσεις τους.

Στη δεκαετία του 1990, οι δύο αυτές χώρες, μαζί με τις άλλες ΧΚΑΕ, εγκαινίασαν μια νέα περίοδο ριζικών πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων, η οποία αποτελεί άνευ προηγουμένου εμπειρία στην Ευρώπη. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούν στην ενσωμάτωση των χωρών αυτών στην οικονομία της αγοράς, η οποία είχε καταργηθεί από τον κεντρικό προγραμματισμό και, κατά συνέπεια, αποσκοπούν να ανοίξουν αυτές τις χώρες στο διεθνές εμπόριο. Η οικονομία αυτών των χωρών έχει ριζικά αναδιαρθρωθεί, πράγμα που είχε ως συνέπεια τη μείωση της απασχόλησης και την ανησυχητική αύξηση της ανεργίας. Η οικονομική ανάπτυξη περιορίστηκε σε έναν μικρό αριθμό περιφερειών. Αντιθέτως, οι εμπορικές σχέσεις με τον υπόλοιπο κόσμο αυξήθηκαν σε μεγάλο βαθμό, όπως και οι ξένες επενδύσεις. Επίσης, το ποσοστό του πληθυσμού που έχει ολοκληρώσει σπουδές ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι μεγαλύτερο από τον κοινοτικό μέσο όρο.

²⁷ Petrakos G., Rodriguez-Pose A. και Rovolis A., Growth, integration and regional inequality in Europe, 2003

Μέχρι την προβλεπόμενη ένταξη, το 2007, η Βουλγαρία και η Ρουμανία θα συνεχίσουν να επωφελούνται των προενταξιακών ενισχύσεων που συγχρηματοδοτούνται από τα Phare, ISPA και Sapard. Η Τουρκία επωφελείται ειδικής στήριξης εν αναμονή της έναρξης των διαπραγματεύσεων για την ένταξη.

11. Χώροι και δίκτυα συνεργασίας

Πολλές τοπικές αρχές συμμετέχουν στις δράσεις διασυνοριακής, διακρατικής ή διαπεριφερειακής συνεργασίας

που συγχρηματοδοτούνται από την κοινοτική πρωτοβουλία Interreg III:

- Η διασυνοριακή συνεργασία αφορά τις περιφέρειες που βρίσκονται στη μία ή την άλλη πλευρά ενός συνόρου, χερσαίου ή θαλάσσιου. Η κατάστασή τους ποικίλλει: ορισμένες είναι εύπορες, άλλες συγκαταλέγονται στις πιο φτωχές και με τις λιγότερες υποδομές. Το κοινό τους σημείο είναι ότι για χρόνια όμορες περιφέρειες δεν συνεργάζονταν ποτέ. Το αποτέλεσμα είναι ο διασκορπισμός των μέσων, ακόμα και η κατάρτιση των υποδομών καθώς και μια σειρά ανακολουθιών σε ό,τι αφορά τις μεταφορές, την ενέργεια ή την κοινωνική κινητικότητα. Η διασυνοριακή συνεργασία έχει μεγάλη σημασία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Επίσης, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο και στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.
- Η διακρατική συνεργασία αφορά μεγάλες ομάδες περιφερειών, συμπεριλαμβανομένων αυτών που βρίσκονται εκτός Ένωσης, οι οποίες αντιμετωπίζουν κοινές εδαφικές προκλήσεις. Οι ομάδες αυτές μπορεί να επικαλύπτονται. Έτσι, δημιουργήθηκαν 13 ομάδες περιφερειών, όπως η Δυτική Μεσόγειος, η περιοχή Άλπεων, η Cadsex (Κεντρική Ευρώπη, Αδριατική, Δούναβης και Νοτιοανατολική Ευρώπη) ή ακόμα η περιοχή Καραϊβικής. Όλες οι ευρωπαϊκές περιφέρειες μπορούν να συμμετέχουν σε αυτό το είδος συνεργασίας.
- Η διαπεριφερειακή συνεργασία συνδυάζει, σε διάφορα θέματα, τοπικές αρχές από οποιαδήποτε περιφέρεια της Ένωσης ή εκτός αυτής και όχι αναγκαστικά σε γειτονικές περιφέρειες.

Επίσης, δημιουργούνται δίκτυα συνεργασίας στο πλαίσιο άλλων κοινοτικών πρωτοβουλιών, όπως η URBAN II (πόλεις και συνοικίες σε κρίση) με 70 συμμετέχουσες πόλεις, η EQUAL (ισότητα στην αγορά εργασίας) με περίπου 1 360 εταιρικές σχέσεις ανάπτυξης, η Leader+ (αγροτική ανάπτυξη) με 700 ομάδες τοπικής δράσης, ή ακόμα περίπου 130 περιφερειακά προγράμματα καινοτόμων δράσεων.

12. Προγραμματισμός για το μέλλον

Για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η περιφερειακή πολιτική και η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα ασχοληθεί με τέσσερις προκλήσεις.

Πρόκληση 1: Απαραίτητη η ενίσχυση της συνοχής σε μια διευρυμένη Ένωση

Η διεύρυνση της Ένωσης σε 25 κράτη μέλη, και στη συνέχεια σε 27 ή και περισσότερα, θα αποτελέσει μια πρωτοφανή πρόκληση για την ανταγωνιστικότητα και την εσωτερική συνοχή της Ένωσης. Η διεύρυνση θα μεγαλώσει το χάσμα οικονομικής ανάπτυξης, θα μετατοπίσει γεωγραφικά προς ανατολάς το πρόβλημα των ανισοτήτων και θα επιδεινώσει την κατάσταση στην απασχόληση: οι κοινωνικοοικονομικές ανισότητες θα διπλασιαστούν και το μέσο ΑΕγχΠ στην Ένωση θα μειωθεί κατά 12,5 %.

Ταυτόχρονα, το σύνολο της Ένωσης αντιμετωπίζει προκλήσεις που προέρχονται από μια ενδεχόμενη επιτάχυνση της οικονομικής αναδιάρθρωσης ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης, του ανοίγματος του εμπορίου, της τεχνολογικής επανάστασης, της ανάπτυξης της οικονομίας και κοινωνίας της γνώσης, της γήρανσης του πληθυσμού και της αύξησης της μετανάστευσης. Η Ένωση θα πρέπει να εκμεταλλευθεί πλήρως τις ευκαιρίες που παρέχονται από την τρέχουσα τάση για ανάκαμψη, ώστε να τις χρησιμοποιήσει ως σημείο εκκίνησης για το μέλλον.

Πρόκληση 2: Ενίσχυση των προτεραιοτήτων της Ένωσης

Σε μια προσπάθεια να βελτιωθεί η επίδοση της οικονομίας της ΕΕ, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της Ένωσης που συναντήθηκαν στη Λισσαβόνα τον Μάρτιο 2000 διατύπωσαν μια στρατηγική που αποσκοπεί στο να καταστήσει την Ευρώπη μέχρι το 2010 την πλέον επιτυχημένη και ανταγωνιστική βασισμένη στη γνώση οικονομία παγκοσμίως. Το Συμβούλιο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο 2000 μετέφρασε τους στόχους της Λισσαβόνας για τη μείωση της φτώχειας σε μια συντονισμένη στρατηγική της ΕΕ για την κοινωνική ένταξη. Στο Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ τον Ιούνιο 2001 διευρύνθηκε η στρατηγική της Λισσαβόνας, προσθέτοντας νέα έμφαση στην προστασία του περιβάλλοντος και στην επίτευξη ενός πιο αειφόρου πρότυπου ανάπτυξης.

Η πολιτική για τη συνοχή είναι επίσης αναγκαία σε μια κατάσταση κατά την οποία άλλες κοινοτικές πολιτικές έχουν σημαντικά οφέλη, σε συνδυασμό με περιορισμένα αλλά τοπικά επικεντρωμένα κόστη. Η πολιτική για τη συνοχή βοηθά στο να διευρυνθούν τα οφέλη. Με το να προβλέπει την αλλαγή και να διευκολύνει την προσαρμογή, η πολιτική συνοχής πρέπει να ενσωματώσει τους στόχους της Λισσαβόνας και του Γκέτεμποργκ και να καταστεί κλειδί για την πραγματοποίησή τους μέσω των εθνικών και περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Πρόκληση 3: Βελτίωση της ποιότητας για την προώθηση μιας πιο ισορροπημένης και αειφόρου ανάπτυξης

Η ενδυνάμωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας, μέσω ορθά στοχοθετημένων επενδύσεων σε όλη την Ένωση και η παροχή οικονομικών ευκαιριών που βοηθούν τα άτομα να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους, θα ενισχύσει το αναπτυξιακό δυναμικό της οικονομίας της ΕΕ ως σύνολο προς όφελος όλων. Διασφαλίζοντας μια πιο ισορροπημένη κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας σε όλη την Ένωση, η περιφερειακή πολιτική συμβάλλει στη μείωση των πιέσεων που δημιουργούνται από την υπερσυγκέντρωση, τη συμφόρηση και τις στενώσεις.

Πρόκληση 4: Μια νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή

Η μεταρρύθμιση της πολιτικής για τη συνοχή θα πρέπει επίσης να αποτελέσει ευκαιρία για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και πολιτική υπευθυνότητα. Αυτό απαιτεί, πάνω από όλα, τον προσδιορισμό μιας στρατηγικής προσέγγισης της πολιτικής, αποσαφηνίζοντας τις προτεραιότητές της, διασφαλίζοντας το συντονισμό με το σύστημα οικονομικής και κοινωνικής διακυβέρνησης και καθιστώντας εφικτή μια τακτική, ανοιχτή επισκόπηση της συντελεσθείσας προόδου. Το φυσικό επακόλουθο της προσέγγισης αυτής είναι η ανάγκη να ενδυναμωθούν οι θεσμικές ικανότητες σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης του συνόλου της Ένωσης, ώστε να επωφεληθούν από τα σημαντικά πλεονεκτήματα της πολιτικής για τη συνοχή.

Πρόκληση 5: Σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία

- Σύγκλιση: στήριξη της ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας στα κράτη μέλη και τις πιο μειονεκτικές περιφέρειες

Ο στόχος αυτός θα αφορά πρώτα από όλα τις περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕγχΠ μικρότερο του 75 % του κοινοτικού μέσου όρου. Ταυτόχρονα, για να αντισταθμιστεί το «στατιστικό φαινόμενο» που σχετίζεται με τη διεύρυνση, προτείνεται προσωρινή στήριξη στις περιφέρειες των οποίων το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75 % του κοινοτικού μέσου όρου που υπολογίζεται για την Ευρώπη των Δεκαπέντε. Ο εκσυγχρονισμός και η διαφοροποίηση της οικονομικής διάρθρωσης, η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των βασικών υποδομών, η προστασία του περιβάλλοντος, η ενίσχυση των διοικητικών υπηρεσιών, η βελτίωση της ποιότητας των θεσμών της αγοράς εργασίας και των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, η αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων αποτελούν τα βασικά θέματα της συγχρηματοδότησης των εθνικών και περιφερειακών προγραμμάτων. Επίσης, τα κράτη μέλη των οποίων το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν είναι χαμηλότερο του 90 % του κοινοτικού μέσου όρου θα είναι επιλέξιμα για το Ταμείο Συνοχής, που θα συνεχίσει να χρηματοδοτεί προγράμματα στους τομείς των μεταφορών και του περιβάλλοντος.

- Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση: πρόβλεψη και ενθάρρυνση της αλλαγής

Ο βασικός στόχος της πολιτικής συνοχής, εκτός των μειονεκτικών κρατών μελών και περιφερειών θα είναι διττός. Πρώτον, μέσω των περιφερειακών προγραμμάτων, η πολιτική συνοχής θα βοηθήσει τις περιφέρειες και τις περιφερειακές αρχές να προβλέψουν και να προωθήσουν την οικονομική αλλαγή στις βιομηχανικές, αστικές και αγροτικές περιοχές, ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα και την ελκυστικότητά τους, λαμβάνοντας υπόψη τις υπάρχουσες οικονομικές, κοινωνικές και εδαφικές ανισότητες. Δεύτερον, μέσω εθνικών προγραμμάτων, η πολιτική συνοχής θα βοηθήσει τα άτομα να προετοιμαστούν και να προσαρμοστούν στις οικονομικές εξελίξεις, σύμφωνα με τις προτεραιότητες που επέλεξε η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, στηρίζοντας τις πολιτικές που έχουν στόχο την πλήρη απασχόληση, την ποιότητα και την παραγωγικότητα της εργασίας καθώς και την κοινωνική ένταξη.

- Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία: διασφάλιση της αρμονικής και ισόρροπης ανάπτυξης σε ολόκληρη την Ένωση

Με βάση την εμπειρία από την πρωτοβουλία Interreg, η έκθεση υποστηρίζει τη συνέχιση της πολιτικής που προωθεί την αρμονική και ισόρροπη ένταξη σε όλη την Ένωση, στηρίζοντας τη συνεργασία σε διασυνοριακό και διακρατικό επίπεδο. Η διασυνοριακή

συνεργασία θα αφορά κατά κύριο λόγο όλες τις περιφέρειες που περιβάλλουν τα εξωτερικά και εσωτερικά σύνορα, χερσαία ή θαλάσσια. Ουσιαστικά πρόκειται για την αναζήτηση κοινών λύσεων σε κοινά προβλήματα, χάρη στη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών των ενδιαφερόμενων όμορων περιφερειών, σε τομείς όπως η ανάπτυξη των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών, η ενίσχυση των οικονομικών σχέσεων και η δικτύωση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Το σύστημα εφαρμογής της πολιτικής συνοχής βασίζεται σε ορισμένες σημαντικές αρχές που δεν αμφισβητούνται, κυρίως τον στρατηγικό προγραμματισμό, την αποκεντρωμένη διαχείριση, τη συνεχή παρακολούθηση και αξιολόγηση. Η έκθεση προτείνει, ωστόσο, βαθιές αλλαγές και ειδικότερα την εγκαινίαση ενός νέου διαλόγου με το Συμβούλιο προς διευκόλυνση της διαδικασίας προσαρμογής της πολιτικής συνοχής στις προτεραιότητες που επελέγησαν στη Λισσαβόνα και το Γκέτεμποργκ. Επίσης, κάθε χρόνο, τα ευρωπαϊκά όργανα θα αξιολογούν την επιτευχθείσα πρόοδο σε ό,τι αφορά τις στρατηγικές προτεραιότητες και τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν, υπό το πρίσμα της σύνθεσης των διαφόρων εθνικών εκθέσεων που πραγματοποιεί η Επιτροπή.

Συνοψίζοντας, η περιφερειακή πολιτική και η πολιτική συνοχής του μέλλοντος θα διαδραματίσουν ακόμα σημαντικότερο ρόλο. Θα απευθύνονται στο σύνολο των πολιτών και σε όλες τις περιφέρειες της Ένωσης. Θα βασίζονται σε μια αποτελεσματική αλληλεγγύη, εστιασμένη στους πιο μειονεκτούντες, αλλά διαμορφωμένη ανάλογα με τις εκάστοτε καταστάσεις.

13. Η περιφερειακή πολιτική και οι άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές

Στην επιτυχία της περιφερειακής πολιτικής συμβάλλουν και άλλες πολιτικές της Ένωσης, οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στις διαρθρωτικές δράσεις. Κάποιες από αυτές είναι:

- Η **κοινή γεωργική πολιτική** (ΚΓΠ), η οποία απορροφά το ήμισυ σχεδόν του προϋπολογισμού της Ένωσης, καλύπτει την οργάνωση των αγροτικών αγορών, αλλά παρεμβαίνει και σε έναν τομέα που αποτελεί έναν από τους βασικότερους στόχους των διαρθρωτικών ταμείων: την αγροτική ανάπτυξη που η ΚΓΠ χρηματοδοτεί κυρίως εκτός των περιοχών του στόχου 1. Οι δράσεις αγροτικής ανάπτυξης που υλοποιούνται με συμβολή των διαρθρωτικών ταμείων πρέπει να συνάδουν με την ΚΓΠ, ανεξάρτητα αν πρόκειται για διαχείριση του εδάφους ή στήριξη των γεωργικών εκμεταλλεύσεων κ.ά.
- Η πολιτική μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας περιλαμβάνει τη δημιουργία διευρωπαϊκών δικτύων. Τα δίκτυα αυτά έχουν προφανή αντίκτυπο στις περιφέρειες και συγκεκριμένα στις απόκεντρες περιοχές της Ένωσης, οι περισσότερες από τις οποίες αποτελούν μέρος περιφερειών που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση. Δεδομένου του υψηλού κόστους αυτών των επενδύσεων, είναι απαραίτητο οι ευρωπαϊκές πολιτικές στους τομείς αυτούς να καθοδηγούν τις προτάσεις που προέρχονται από τα κράτη μέλη. Επίσης, πρέπει να διασφαλιστεί ο ισόρροπος συνδυασμός των διαφόρων μέσων μεταφοράς.
- Η πολιτική έρευνας και ανάπτυξης (E & A) συμβάλλει στην τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης των πιο μειονεκτικών περιφερειών και στην προώθηση, σε νέα βάση, των οικονομικών δραστηριοτήτων των περιοχών υπό ανασυγκρότηση, προσανατολίζοντας προς τις περιφέρειες αυτές τις επενδύσεις της E & A που συχνά τους λείπουν. Η πολιτική E & A και η περιφερειακή πολιτική ενώνουν τις δυνάμεις τους με στόχο την ανύψωση του επιπέδου τεχνολογικής ανάπτυξης της Ένωσης στο σύνολό της και κατά συνέπεια της ανταγωνιστικότητάς της σε παγκόσμιο επίπεδο.

- Η περιβαλλοντική πολιτική διαδραματίζει βέβαια σημαντικό ρόλο στην προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και η περιφερειακή πολιτική είναι άμεσα συνδεδεμένη με αυτήν. Ο προγραμματισμός των διαρθρωτικών δράσεων δεν μπορεί να αποφύγει την προστασία του περιβάλλοντος και αυτή δεν μπορεί να εξετάζεται μόνο από την άποψη του άμεσου κόστους. Η εξέταση των περιβαλλοντικών προκλήσεων έχει θετικές οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις, διατηρώντας τη φυσική ισορροπία και τους φυσικούς πόρους, την ποιότητα ζωής και της δημόσιας υγείας και δημιουργώντας συγκεκριμένες θέσεις απασχόλησης.

- Η πολιτική της κοινωνίας της πληροφορίας προβάλλει τον ζωτικής σημασίας ρόλο των τεχνολογιών της πληροφορίας για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών, της απασχόλησης και της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Έτσι, η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία eEurope αποσκοπεί να εξασφαλίσει τα οφέλη της κοινωνίας της πληροφορίας στο σύνολο των κρατών μελών και των περιφερειών της Ένωσης. Τα διαρθρωτικά ταμεία υποστηρίζουν αυτή την πρωτοβουλία, στις περιπτώσεις όπου πρέπει να περιοριστούν η έλλειψη εξοπλισμού και οι ανισότητες πρόσβασης και χρήσης των νέων τεχνολογιών.

- Η πολιτική **ανταγωνισμού** ελέγχει και περιορίζει τις δημόσιες ενισχύσεις στις επιχειρήσεις, ανεξάρτητα αν πρόκειται για κρατικές ενισχύσεις ή για ενισχύσεις που προέρχονται από τα διαρθρωτικά ταμεία. Κάθε δράση που συγχρηματοδοτείται από τα διαρθρωτικά ταμεία πρέπει να συμμορφώνεται με τους κοινοτικούς κανόνες που διέπουν τον ανταγωνισμό. Η περιφερειακή πολιτική και η πολιτική του ανταγωνισμού προσπαθούν να συγκεντρώνουν τις δημόσιες ενισχύσεις στις μειονεκτικότερες περιοχές της Ένωσης.

14. Συμπεράσματα

Από όσα προηγήθηκαν, φάνηκε ότι η σημασία της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής μεγάλωσε από τότε που η Συνθήκη την έκανε κύριο εργαλείο για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, που είναι απαραίτητη για την οικονομική και νομισματική ένωση, η οποία απαιτεί τη σύγκλιση των οικονομιών των κρατών μελών. Πράγματι, η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης προωθεί την προσπάθεια ευρωπαϊκής αλληλεγγύης συμπληρώνοντας τις ενέργειες των κρατών μελών και προσανατολίζοντάς τις προς μια αρμονική ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, επωφελή όχι μόνο για τις πτωχές περιοχές αλλά για όλη την Ένωση.

Ενόψει του νέου στόχου της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, τον οποίο έθεσε, η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεψε ένα πλαίσιο αναφοράς και ενδυνάμωση της κοινής περιφερειακής πολιτικής, ιδίως με την ανάδειξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε θεμελιώδη στόχο της Ένωσης, με τη δημιουργία του Ταμείου Συνοχής, με την ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών και με την ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών. Με την υπογραφή και επικύρωση αυτής της Συνθήκης τα κράτη μέλη αναγνώρισαν ότι οι στόχοι της ΟΝΕ και της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής πρέπει να επιδιωχθούν κατά παράλληλο τρόπο. Μια τέτοια ένωση, η οποία σημαίνει την εγκατάλειψη της προσφυγής σε τροποποίηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών για την επίτευξη των βασικών ισορροπιών μιας εθνικής οικονομίας, δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς μια δραστική περιφερειακή πολιτική στηριζόμενη στις μεταβιβάσεις αρκετών κεφαλαίων από τις πλούσιες προς τις πτωχές περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προσπάθεια δημοσιονομικής σταθεροποίησης, την οποίαν απαιτεί η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να μην καταλήξει στις πτωχότερες χώρες της Ένωσης στο να παρεμποδίσει τις απαραίτητες επενδύσεις για βασικές υποδομές, για παιδεία και επαγγελματική κατάρτιση.

Η ενίσχυση των πτωχότερων κρατών μελών για να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή τους στην ΟΝΕ είναι προς το συμφέρον όλων. Πράγματι, οι μεταβιβάσεις κεφαλαίων που γίνονται στα πλαίσια μιας δραστικής περιφερειακής πολιτικής δεν πρέπει να θεωρούνται από τους εύπορους σαν οβολός προς τους λιγότερο ευνοημένους πληθυσμούς της Ένωσης. Συμφέρουν επίσης και τους εύπορους

πληθυσμούς, εφόσον συμβάλλουν στην ανάπτυξη των αγορών για τα προϊόντα τους και ευνοούν την ανάπτυξη σε όλη την Ένωση.

Οι προσπάθειες της Ένωσης για την ανάπτυξη των πτωχότερων περιοχών τους αποδεικνύονται τελεσφόρες. Το ΑΕΠ ανά κάτοικο των πτωχότερων περιοχών συγκλίνει πραγματικά προς τον κοινοτικό μέσο όρο. Μεταξύ 1986 και 1996, το ΑΕΠ ανά κάτοικο των δέκα λιγότερο ευνοημένων περιοχών πέρασε από 41 % του μέσου όρου της ΕΕ σε 50% και, στις 25 λιγότερο ευνοημένες περιοχές, αυξήθηκε από 52 σε 59%. Στις τέσσερις χώρες του Ταμείου Συνοχής, το ΑΕΠ ανά κάτοικο πέρασε από 65% του μέσου όρου της Ένωσης σε 77% κατά το 1999. Οι διαρθρωτικές πολιτικές και οι πολιτικές συνοχής ασφαλώς συνέβαλαν σε αυτά τα αποτελέσματα. Αλλά δεν είναι μόνον τα πτωχότερα κράτη της Ένωσης που ωφελήθηκαν. Εκτιμήσεις δείχνουν ότι περίπου 40% των χρηματοδοτήσεων που αφορούν τα πτωχότερα κράτη, επιστρέφουν στα πλουσιότερα υπό την μορφή αγορών τεχνογνωσιών και κεφαλαιουχικού εξοπλισμού. Το Ταμείο Συνοχής έδωσε τη δυνατότητα στις τέσσερις δικαιούχες χώρες (Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία) να συνεχίσουν τη σημαντική προσπάθεια δημοσίων επενδύσεων στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών, τηρώντας παράλληλα τους στόχους μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων που προβλέπονται από τα προγράμματα σύγκλισης, τα οποία έχουν καταρτισθεί ενόψει της ίδρυσης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Πάντως, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές ανισότητες σε κοινοτικό επίπεδο, τόσο ως προς το ΑΕΠ όσο και ως προς την ανεργία, ιδίως μεταξύ των σχετικά ευνοημένων αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών, όπως οι πρωτεύουσες και οι μεγάλες πόλεις, και των αγροτικών ενδοχωρών τους, πράγμα που υποδεικνύει την ανάγκη να αναθεωρείται περιοδικά η ενίσχυση για να συγκεντρώνεται στις περιοχές που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη.

Η κοινοτική προσπάθεια για προσαρμογή των πτωχών περιοχών στις συνθήκες της ΟΝΕ και της κοινωνίας των πληροφοριών δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την εθνική προσπάθεια και την αλλαγή νοοτροπίας και συμπεριφοράς του κάθε κράτους, ιδίως σχετικά με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών πρακτικών. Πάντως, τα μέτρα που έχουν λάβει οι ίδιες οι πτωχότερες χώρες για να επιτύχουν τη συνοχή επέφεραν σημαντική πρόοδο ως προς την ονομαστική σύγκλιση. Οι συντελεστές του πληθωρισμού μειώθηκαν και στις τέσσερις χώρες της συνοχής. Τα μακροπρόθεσμα επιτόκια μειώθηκαν επίσης σημαντικά βελτιώνοντας το γενικό κλίμα

για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, λόγω της παγκοσμιοποίησης των οικονομιών και των αγορών, η εποχή έχει περάσει όπου ήταν δυνατό να χωρισθεί ένας γεωγραφικός χώρος σε τμήματα ανεξάρτητα το ένα από το άλλο. Οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις παράγουν πλέον συγχρόνως τόσο μέσα στην Ένωση όσο και σε τρίτες χώρες. Η ανταγωνιστικότητά τους εξαρτάται όλο και περισσότερο από την ικανότητά τους να διαχειρίζονται τις χρήσιμες πληροφορίες και να αξιοποιούν καλύτερα τους συντελεστές της παραγωγής. Από αυτά τα φαινόμενα απορρέουν δυνατότητες αποκεντρωμένης οικονομικής ανάπτυξης, εάν συνοδεύονται από κατάλληλες πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο. Πράγματι, χάρη στη συνδρομή των διαρθρωτικών ταμείων, τα τέσσερα πτωχότερα κράτη επενδύουν περισσότερο από τα άλλα κράτη της Ένωσης, ιδίως σε υποδομές μεταφορών και τηλεπικοινωνιών. Δεδομένου ότι αυτές οι τελευταίες επενδύσεις χρησιμοποιούν την πιο νέα τεχνολογία, οι πτωχότερες περιοχές αποκτούν ψηφιακές υπηρεσίες απαραίτητες για τους αυτοκινητόδρομους των πληροφοριών του 21ου αιώνα.

Η κοινωνία των πληροφοριών είναι στην πραγματικότητα μια δυναμική έννοια η οποία παίρνει διάφορες μορφές ανάλογα όχι μόνον με την οικονομική δομή της ενδιαφερόμενης χώρας ή περιοχής αλλά και με τις θεσμικές καταστάσεις, τα έθιμα και τις πολιτισμικές συνήθειες των διαφόρων περιοχών. Μεγάλες διαφορές υπάρχουν μεταξύ των περιοχών της Ένωσης ως προς τις συνθήκες ανάπτυξης της κοινωνίας των πληροφοριών, όπως οι υποδομές των τηλεπικοινωνιών, ο ρόλος του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα ως προς την παροχή υπηρεσιών πληροφορικής και την δεκτικότητα του πληθυσμού για τη χρησιμοποίηση αυτών των υπηρεσιών. Τα διαρθρωτικά Ταμεία συμβάλλουν τόσο στη δημιουργία των απαραίτητων υποδομών για την πλήρη χρήση της κοινωνίας των πληροφοριών όσο και των «άυλων» στοιχείων, όπως είναι η υπερπήδηση των εμποδίων σχετικά με την οικονομία, την εκπαίδευση και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών τη Ένωσης. Μεταξύ άλλων, τα διαρθρωτικά Ταμεία συνέβαλαν και μπορούν να συμβάλλουν περισσότερο στην προσαρμογή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην κοινωνία των πληροφοριών.

Το μεγάλο ερώτημα είναι πως θα ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους τα διαρθρωτικά ταμεία μετά την ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, όταν θα αυξηθούν κατά πολύ οι πτωχότερες περιοχές της ΕΕ. Είναι βέβαιο ότι, τόσο από

οικονομική όσο και από πολιτική άποψη, δεν είναι δυνατό να γίνει η διεύρυνση χωρίς να υπάρχει εγγύηση ότι η πολιτική συνοχής θα συνεχισθεί. Αλλά είναι επίσης προφανές ότι χρειάζεται περισσότερη επικέντρωση της βοήθειας, από τομεακή και από γεωγραφική άποψη, ιδίως όσον αφορά τα πλουσιότερα κράτη μέλη. Στις υποψήφιες χώρες 52 από τις 56 περιφέρειες έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ κατώτερο του 75% του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γι' αυτό, μετά τη νέα μεταρρύθμιση των Ταμείων το 1999, η προσπάθεια οικονομικής και κοινωνικής συνοχής έχει επικεντρωθεί στις περιοχές της ΕΕ που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη, ενώ μια ουσιαστική προενταξιακή ενίσχυση επιδιώκει να βοηθήσει τις υποψήφιες χώρες να αντιμετωπίσουν καλύτερα τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή στην ελεύθερη οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μετά τις νέες εντάξεις, η κοινή περιφερειακή πολιτική πρέπει να είναι έτοιμη να ενισχύσει τα νέα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις υποχρεώσεις συμμετοχής τους πρώτα στην ενιαία αγορά και έπειτα στο ενιαίο νόμισμα. Στο πλαίσιο της διεύρυνσης χρειάζεται προφανώς μια πλήρης μεταρρύθμιση των μηχανισμών λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, ώστε να απλουστευθούν οι διαδικασίες και να προσαρμοστούν στις τοπικές καταστάσεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Η Ευρώπη επενδύει στις περιφέρειές της – Χάρτης και Ερμηνεία*, Βρυξέλλες
2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), *Οι Περιφέρειες της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Λουξεμβούργο
3. Κονσόλας, Ν. Ι. (1985), *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα
4. Κονσόλας, Ν. Ι. (1997), *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα
5. Λαζαρίδης Ν. (2002), *Η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΕ*, Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
6. Μητούλα Ρ. (2002), *Βιώσιμη τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη της ΕΕ*, Αθήνα
7. Μούσης Ν. (2003), *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήση
8. Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. Abraham F. και Van Rompuy P. (1995), *Regional convergence in the European Monetary Union*, Papers in Regional Science
2. Bache I. (1998), *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield: Sheffield Academic Press
3. Bachtler J. και Michie R. (1993), *The restructuring of regional policy in the European Community*, Regional Studies
4. Esteban J. M. (2000), *Regional convergence in Europe and the industry mix: A shift-share analysis*, Regional Science and Urban Economics
5. Hooge L. και Keating M. (1994), *The politics of the European regional policy*, Journal of European Public Policy
6. Hooge L. και Laughlin J. (1994), *The Political Economy of Regionalism*, London

7. Isard W., *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*, MIT Press
 8. Mackay R. (1993), *A Europe of the regions: a role for non-market forces*, Regional Studies
 9. Marks G., Hooghe L. και Blank K. (1996), *European integration from the 1980s: state-centric v multi-level governance*, Journal of Common Market Studies
 10. McAleavy P. (1993), *The politics of European regional development policy: additionality in the Scottish minefields*, Regional Politics and Policy
 11. Petrakos G. (2001), *Patterns of regional inequality in Transition Countries*, European Planning Studies
 12. Petrakos G. (2003), *Peripheral European Transitions: Performance, structure and trade relations in the Balkan region*, South Eastern Europe Journal of Economics
 13. Petrakos G., Rodriguez-Pose A. και Rovolis A. (2003), *Growth, integration and regional inequality in Europe*, University of Thessaly Discussion Paper Series
 14. Puga D. (2001), *European regional policies in light of recent location theories*, Center for Economic Policy Research, Center for Economic Policy Research, London
 15. Rodriguez-Pose A. (1999), *Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic change in Western Europe*
- <http://europa.eu.int>

