

ΤΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΑ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Κομβικό σημείο για τη διαρθρωτική πολιτική της Κοινότητας και την ανάπτυξη του Νότου



Ύντομο ιστορικό

Η ΠΤΩΣΗ των δικτατοριών στην Ελλάδα και την Ιβηρική Χερσόνησο και η ανάγκη εδραίωσης των αστικών δημοκρατικών καθεστώτων στις χώρες αυτές, σε συνδυασμό με την ανάγκη δημιουργίας μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στην οποία θα στηριζόταν η προσπάθεια για νέα ώθηση της ευρωπαϊκής οικονομίας και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, συνέτειναν στην αποδοχή της ένταξης όσο της Ελλάδας όσο και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας.

Η πολιτική, ουσιαστικά, διαπραγματευτή για την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες δημιούργησε, και λόγω μεγέθους και δομής της ελληνικής οικονομίας, περιορισμένα προβλήματα στην Ευρώπη των Εννέα. Αντίθετα, η ένταξη της Ισπανίας και Πορτογαλίας θα δημιουργούσε μια νέα κατάσταση στην Κοινότητα, με δύο βασικά χαρακτηριστικά:

• *Πρώτον*, ουσιαστική διεύρυνση των ανισοτήτων στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο μέσα στην Κοινότητα.

• *Δεύτερον*, η ένταξη της Ισπανίας και Πορτογαλίας προκαλούσε μια σειρά προβλήματα στις νότιες περιφέρειες της Κοινότητας, κυρίως στον αγροτικό τομέα. Με τη βαθμιαία κατάργηση των δασμολογικών ή άλλων φραγμών, τα προϊόντα της Ιβηρικής Χερσονήσου θα είχαν πιο εύκολη πρόσβαση στις ευρωπαϊκές αγορές και θα ανταγωνίζονταν τις ομοειδείς παραγωγές, βασικά της Γαλλίας και της Ιταλίας, ακόμη και στους χώρους παραγωγής τους.

Παράλληλα με τη νέα κατάσταση που θα δημιουργούσε η μελλοντική ένταξη της Ισπανίας και Πορτογαλίας, η ανάπτυξη οικονομικών («προτιμησιακών») σχέσεων της Κοινότητας με τις υπόλοιπες μεσογειακές χώρες είχε αρνητικές επιπτώσεις στις οικονομίες των νότιων περιφερειών της

Κοινότητας: στην πράξη, αυτό σήμαινε αύξηση στην αρχή, και σταθεροποίηση σε δεύτερη φάση, των διεξόδων της αγροτικής παραγωγής των χωρών αυτών στις κοινοτικές αγορές.

Τέλος, το επίπεδο και το μοντέλο ανάπτυξης των νότιων περιφερειών δημιουργούσαν προβλήματα στην αύξηση της συνοχής των κοινοτικών πολιτικών και της ίδιας της Κοινότητας.

Τα στοιχεία αυτά οδήγησαν την Επιτροπή να συγκεκριμενοποιήσει προβληματισμούς που αναπτύσσονταν πριν από το τέλος της δεκαετίας του 1970, να κάνει αναφορά για *κοινοτικά μεσογειακά προγράμματα*, στα πλαίσια της έκθεσης για την υλοποίηση της Εντολής της 30.5.1980, και να παρουσιάσει, τέλος, τον Μάρτιο του 1983, τα *Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα* (ΟΜΠ).

Στην αρχική πρόταση της Επιτροπής, το κύριο βάρος δινόταν στη γεωργία, ως τομέα κατ' εξοχήν θιγόμενο από τους προαναφερθέντες παράγοντες. Στη διάρκεια της διαπραγματεύσεως, τα ΟΜΠ επηρεάστηκαν από τα αιτήματα του Ελληνικού Μνημονίου και έγινε προσπάθεια να ικανοποιηθούν μερικά από αυτά τα αιτήματα, σε σχέση με τη βελτίωση των δομών της ελληνικής οικονομίας στα κοινοτικά δεδομένα. Αυτό οδήγησε στον επαναπροσδιορισμό των στόχων των ΟΜΠ: διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής τους, αφορούν όλους τους το-

μείς οικονομικής δραστηριότητας και, τέλος, προβλέπουν ειδική ευνοϊκή μεταχείριση της Ελλάδος στην τελική κατανομή των ποσών.

Είναι γνωστές οι περιπέτειες των ΟΜΠ λόγω της άρνησης των περισσότερων χωρών να δεχτούν την αρχικά προβλεπόμενη χρηματοδότηση, η σκλήρυνση της θέσης της Ελλάδας στο Συμβούλιο του Δουβλίνου και η μετριοπαθέστερη νέα πρόταση της Επιτροπής το 1985, που έγινε τελικά αποδεκτή τον Μάρτιο του 1985 στο Συμβούλιο του Λουξεμβούργου.

Μερικές βασικές πτυχές των ΟΜΠ

Η προσέγγιση των ΟΜΠ, βασικά από την ποσοτική τους πλευρά, έχει ως αποτέλεσμα να διαφεύγουν της προσοχής μερικές άλλες σημαντικές πτυχές τους, και κυρίως η νέα δυναμική που δημιουργήσαν.

Αναμφισβήτητα, η ποσοτική τους διάσταση είναι σημαντική: σημαντικά είναι και τα προβλήματα που προέκυψαν από το γεγονός ότι το Συμβούλιο Υπουργών δεν θέλησε την πρόσθετη συμμετοχή των ταμείων (2,5 δισεκατομμύρια ΕΑΜ) στην υλοποίηση των ΟΜΠ. Μ' αυτό τον τρόπο, περιόρισε ουσιαστικά τα πρόσθετα χρήματα που διατίθενται για τα ΟΜΠ στο ποσό των 1,6 δισεκατομμυρίου ΕΑΜ, συν τη χρηματοδότηση κάποιων ενεργειών περιορισμένης αξίας από τα σημεία. Έτσι, ενώ τα ΟΜΠ εκφράζουν μια ένδειξη αλληλεγγύης προς τις νότιες και λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές που θίγονται από τη διεύρυνση, πρόκειται για μια περιορισμένη αλληλεγγύη και ίσως άδυστη, γι' αυτές τις περιοχές, κατανομή των ωφελημάτων της διεύρυνσης.

Μια πτυχή της πολιτικής απόφασης, που αφορά τα ΟΜΠ και πρέπει να σημειωθεί, είναι ο αμυντικός τους προσανατολισμός. Απέναντι σε περιοχές με κοινά διαρθρωτικά και κοινωνικοοικονομικά προβλήματα και χαρακτηριστικά, αντί να αναζητηθεί η



συμπληρωματικότητα μεταξύ των οικονομικών των νότιων περιοχών και να τεθεί ένα κοινό αίτημα για μια πιο ισορροπημένη σχέση στον κοινοτικό δυισμό μεταξύ Βορρά και Νότου, οι ήδη νότιες κοινοτικές και λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές έχουν την πρώτη τους επαφή με τις αντίστοιχες προβληματικές περιοχές της Ιβηρικής Χερσονήσου στα πλαίσια μιας αντιπαράθεσης. Τα ΟΜΠ ήταν δικαιολογημένα και ανεξάρτητα από τη διεύθυνση, και σαν τέτοια θα έπρεπε να διεκδικηθούν. Εκτός του ότι –για μερικές γαλλικές εξαγωγές τουλάχιστον– μετά τη διεύθυνση έχουν ήδη τετραπλασιαστεί οι εξαγωγές αγροτικών προϊόντων προς την Ισπανία. Η περιορισμένη, τελικά, ποσοτική χρηματοδότηση των ΟΜΠ που αποφόασε το Συμβούλιο, δύσκολα επιτρέπει την ικανοποίηση, ακόμη και μερικά, των στόχων της πολιτικής απόφασης για την έγκριση των ΟΜΠ. Έτσι, τα ΟΜΠ θα δικαιωθούν περισσότερο από τη δυναμική που δημιούργησαν για μια ευρύτερη δράση επί των διαρθρωτικών προβλημάτων των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, παρά από τα αποτελέσματά τους σαν απάντηση στις συνέπειες της διεύθυνσης.

Τέλος, ίσως η πιο σημαντική πλευρά της πολιτικής απόφασης που αφορά τα ΟΜΠ είναι ότι μ' αυτά θεσμοθετείται ένας μηχανισμός συναπόφασης μεταξύ κράτους-μέλους και Κοινότητας, που εκδηλώνεται, βασικά, με τις εξουσίες που δίνει το Συμβούλιο στην Επιτροπή, και με τη συνυπευθυνότητα κράτους-μέλους και Επιτροπής στην υλοποίηση των προγραμμάτων. Ο μηχανισμός αυτός συναπόφασης είναι προφανές ότι δημιουργεί νέες συνθήκες για την ολοκλήρωση των περιφερειακών οικονομιών μέσα στην ευρωπαϊκή κοινοτική οικονομία, ολοκλήρωση που άλλωστε στοχεύει η Συνθήκη της Ρώμης και προωθεί, ουσιαστικά, η πολιτική απόφαση (Ενιαία Πρόξη) για την υλοποίηση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Η διαφορά είναι ότι, στη γενικότερη διαδικασία οικονομικής ολοκλήρωσης, τα ΟΜΠ αποτελούν σύνολα θετικών ενεργειών προσαρμογής, ενώ, στη διαδικασία της εσωτερικής αγοράς, η ολοκλήρωση θα συνεπάγεται αναπόφευκτα και αρνητικές επιδράσεις πάνω στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Είναι εύλογο ότι, στη διαδικασία των ΟΜΠ, η σχέση περιφέρειας, κράτους-μέλους και Επιτροπής δεν είναι σχέση αντιπαλότητας ή αντιπαράθεσης. Δεν μπορεί, επίσης, να είναι σχέση αδράνειας ή αδιαφορίας, κυρίως από το μέρος της περιφέρειας και του κράτους-μέλους, αφού η ολοκλήρωση των οικονομιών των περιφερειών αυτών μέσα στην κοινοτική οικονομία θα γίνει κατ' ανάγκη και κινδυνεύει να γίνει με χειρότερους όρους. Το αν τα ΟΜΠ θα αποτελέσουν μια εμπειρία, σε φυσικό μέγεθος, βελτιωμένης ολοκλήρωσης των περιφε-



ρειικών οικονομιών στην κοινοτική οικονομία, εξαρτάται από το αν και τα τρία ενδιαφερόμενα μέρη υιοθετήσουν μια διαλεκτική συνύπαρξη, με ενεργητική θετική συμβολή τόσο στην επεξεργασία όσο και στην εφαρμογή των προγραμμάτων.

Η μέθοδος

Η όλη προσπάθεια, τόσο στην επεξεργασία όσο και στην έγκριση και υλοποίηση των ΟΜΠ, είναι να μην αποτελέσουν τα τελευταία, απλώς, μια μεταφορά ενός ποσού –ανεξαρτήτως του αποτελέσματος και του πολλαπλασιαστικού χαρακτήρα της προσπάθειας. Το πιο σημαντικό στην όλη άσκηση είναι η αναζήτηση λύσεων, ξεκινώντας από τα προβλήματα και επιδιώκοντας μια καλύτερη χρησιμοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των περιοχών και μια αποτελεσματικότερη χρήση των κοινοτικών, εθνικών ή τοπικών βοθημάτων ή άλλων δαπανών – ιδιαίτερα, σε μια περίοδο που η διεκδίκηση πρόσθετων πόρων για διαρθρωτικές πολιτικές γίνεται μέσα σ' ένα πλαίσιο δημοσιονομικών και κοινωνικών περιορισμών.

Η αναζήτηση απάντησης στον προηγούμενο συλλογισμό οδήγησε την Επιτροπή να προτείνει ως μέθοδο εργασίας την ολο-

κληρωμένη προσέγγιση και ως μέσο το ολοκληρωμένο πρόγραμμα.

Με την ολοκληρωμένη προσέγγιση επιδιώνονται τρία βασικά στοιχεία:

- να εμπλακούν σε ένα διάλογο πολιτικοί, διοικητικοί, ιδιωτικοί υπεύθυνοι και η Επιτροπή, στην αναζήτηση και επεξεργασία οικονομικών σχεδίων που να αξιοποιούν τις δυνατότητες ανάπτυξης των περιφερειών
- να προγραμματίσουν και να συντονίσουν τις χρηματοδοτήσεις τους όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη γύρω από συγκεκριμένους στόχους
- να διασφαλιστεί η αυστηρή παρακολούθηση και αξιολόγηση, για τη σωστή και έγκαιρη υλοποίηση του προγράμματος.

Η όλη προσπάθεια της Επιτροπής δεν θα είχε νόημα, αν υπήρχαν απαντήσεις σε προβλήματα όπως, π.χ.: ο κατακεραμιτισμός της προσπάθειας, η απουσία κινητοποίησης για την ανάπτυξη, η μη αξιοποίηση των εθνικών και κοινοτικών βοθημάτων, το γεγονός, τέλος, ότι το πρόβλημα ανάπτυξης των καθυστερημένων περιοχών δεν είναι μόνο χρηματοδοτικό αλλά απαιτεί δράσεις στο θεσμικό, διοικητικό επίπεδο κ.λπ.

Τι είναι το ολοκληρωμένο πρόγραμμα; Πρόκειται για ένα πρόγραμμα που θέτει σ' εφαρμογή σύνολα πολιτικών και με εσωτερική συνοχή ενεργειών, που στοχεύουν στην υλοποίηση ειδικών και συγκεκριμένων, συχνά ποσοτικά προοδιορισμένων, αναπτυξιακών στόχων. Κάθε πρόγραμμα επιδιώκει να αντιμετωπίσει ένα συγκεκριμένο αριθμό προβλημάτων με την εφαρμογή οργανωμένων συνόλων μέτρων, που έχουν τη μορφή του υποπρογράμματος.

Το ολοκληρωμένο πρόγραμμα αποτελεί μια προωθημένη μορφή προγραμματισμού. Συγκεντρώνει, τόσο στη φάση επεξεργασίας όσο και στη φάση υλοποίησης, τους διάφορους υπεύθυνους των τομεακών παρεμβάσεων και απαιτεί μια κοινή και συγκλίνουσα παρέμβαση των πόρων, σε συνδυασμό με άλλες χρηματοδοτήσεις (δάναεια), τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο.

Η δομή του ολοκληρωμένου προγράμματος περιέχει τα εξής στοιχεία:

- την εξέταση της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης, σε συνδυασμό με τις συνέπειες της διεύθυνσης,
- τους άξονες παρέμβασης του ΟΜΠ, το γεωγραφικό ή τομεακό πεδίο εφαρμογής και τους συγκεκριμένους στόχους που επιδιώκει,
- τα μέσα για την επίτευξη των στόχων,
- τη συνοχή με τις άλλες κοινοτικές πολιτικές,
- το χρηματοδοτικό πλαίσιο και τους τρόπους χρηματοδότησης,
- το μηχανισμό παρακολούθησης και υλοποίησης του προγράμματος.

Οι στρατηγικές επιλογές ανάπτυξης μιας περιφέρειας στα πλαίσια των ΟΜΠ και ο ρόλος της Επιτροπής

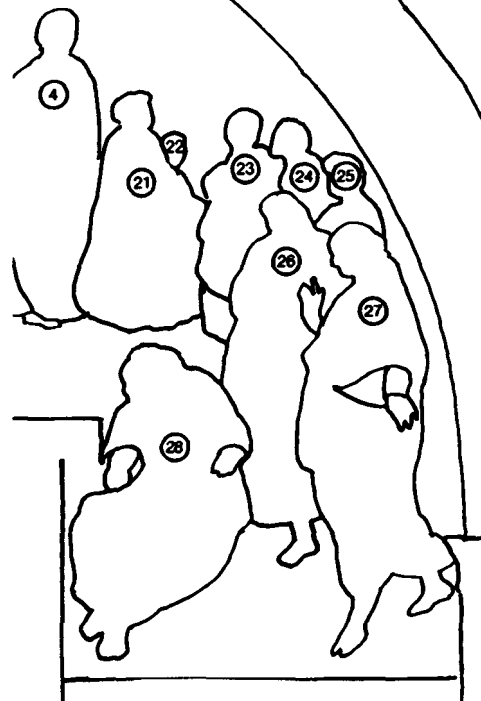
Σχηματοποιώντας, κατά κάποιο τρόπο, τους βασικούς ρόλους των ενδιαφερόμενων μερών, προκύπτει ότι στα πλαίσια των ΟΜΠ:

- η περιφέρεια έχει την ευκαιρία να παρουσιάσει ένα σχέδιο συνολικής ανάπτυξης, που ξεκινά από τις δικές της ανάγκες και προτεραιότητες
- το κράτος-μέλος συγκεντρώνει τους στόχους, όπως εκφράζονται σε περιφερειακό επίπεδο, τους αντιπαραβάλλει με τους στόχους της εθνικής οικονομίας και παρουσιάζει τις στρατηγικές του επιλογές και προτεραιότητες για την ανάπτυξη των περιφερειών
- η Επιτροπή εγκρίνει τα προγράμματα και προωθεί την υλοποίηση, ανάλογα με το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν για την περιοχή που αφορούν, αφού προηγουμένως, στα πλαίσια ενός διαλόγου με το κράτος-μέλος και την περιφέρεια, συμφωνήσουν για τις αναπτυξιακές προτεραιότητες και στόχους, και ζητηθεί η γνώμη μιας Συμβουλευτικής Επιτροπής εκπροσώπων των κρατών-μελών.

Μεταξύ περιφέρειας, κράτους-μέλους και Επιτροπής υπογράφεται μια προγραμματική σύμβαση που καθορίζει τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις του κάθε μέρους για την υλοποίηση του προγράμματος.

Αν τα ΟΜΠ αποτελούν την ευκαιρία να εκφράσουν οι περιοχές το δικό τους συνολικό σχέδιο και τις δικές τους προοπτικές ανάπτυξης, οι στρατηγικές επιλογές για την ανάπτυξη μιας περιοχής είναι, κατά συνέπεια, αρμοδιότητα της περιοχής και του κράτους-μέλους. Η Επιτροπή τηρεί την αρχή αυτή σ' όλη τη διαδικασία (προετοιμασία προγράμματος, έγκριση, υλοποίηση), που προβλέπει ο Κανονισμός των ΟΜΠ. Ποιος είναι, όμως, ο δικός της ρόλος; Κατ' αρχήν, στα πλαίσια ενός ισότιμου διαλόγου, προσδιορίζονται οι άξονες ανάπτυξης που αντιστοιχούν στις στρατηγικές επιλογές και συγκεκριμενοποιούνται, συχνά ποσοτικά, οι κοινωνικοοικονομικοί τους στόχοι. Καθοριστικός είναι ο ρόλος της Επιτροπής στην επιλογή των μέτρων που συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων και στο συντονισμό των πηγών χρηματοδότησης. Επομένως, η κοινοτική παρέμβαση στις περιοχές των μεσογειακών προγραμμάτων δεν μπορεί παρά να εμπνευσθεί από τις προτάσεις μέτρων που θα υποβάλλουν η περιφέρεια και το κράτος-μέλος.

Είναι προφανές, ότι τόσο ο διάλογος όσο και η θετική συμβολή της Επιτροπής, διευκολύνονται εφ' όσον ικανοποιούνται δύο συνθήκες:

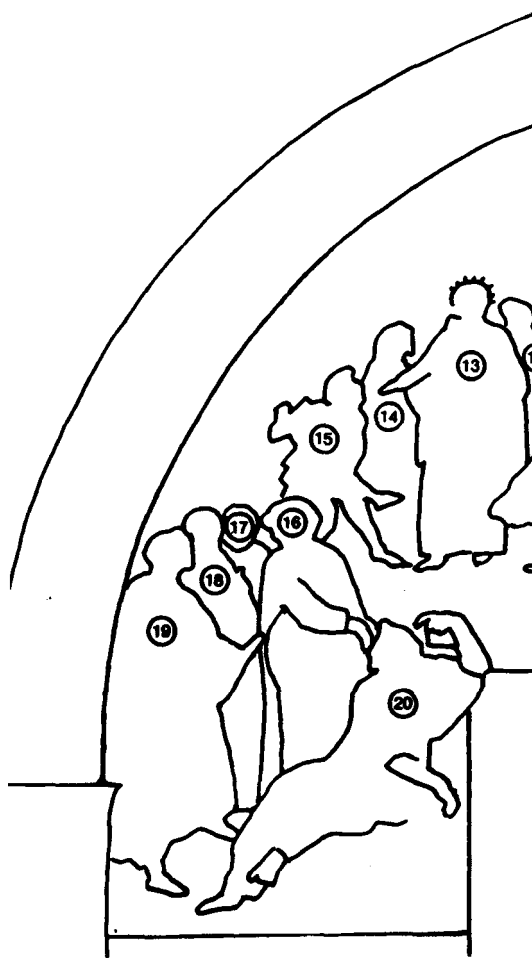


- η πρώτη είναι η ύπαρξη της περιφέρειας με τα αναγκαία μέσα και εξουσίες, καθώς και τη δημοκρατική εξουσιοδότηση να παρουσιάζει τις αναπτυξιακές της επιλογές

- η δεύτερη είναι η ύπαρξη μιας διοικητικής μηχανής, που θέλει και μπορεί να είναι λειτουργική, ευέλικτη και σημαντικά αποκεντρωμένη.

Ένα κρίσιμο, όμως, ερώτημα τίθεται για την Επιτροπή: αφορά τις περιφέρειες στις οποίες υπάρχουν δομές καθώς και ιστορικοί ή/και κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες, που οδηγούν σε μια στάση παθητικής αναμονής, ή αδιαφορίας, σε επίπεδο περιφέρειας. Ποιος είναι ο ρόλος της Επιτροπής σ' αυτές τις περιπτώσεις;

Βέβαια, η ανάπτυξη δεν μπορεί, και δεν πρέπει, να επιβληθεί: μπορεί, όμως, να προετοιμαστεί και να οργανωθεί. Στο μέτρο που η Κοινότητα δεν αποδέχεται, και δεν μπορεί (για πολιτικούς και οικονομικούς λόγους) ν' αποδεχτεί, την παθητικότητα ή την ολιγωρία ως στοιχεία προσδιορισμού της αναπτυξιακής διαδικασίας, θα πρέπει να διευρευνηθεί αν η Επιτροπή -ή άλλος φορέας- θα πρέπει να έχει ένα πιο προωθημένο ρόλο αναπτυξιακού παράγο-



Το ολοκληρωμένο πρόγραμμα δεν είναι ένα μακροοικονομικό πρόγραμμα ή ένα πρόγραμμα γενικών κατευθύνσεων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Πρόκειται για ένα λειτουργικό πρόγραμμα με συγκεκριμένους κοινωνικοοικονομικούς στόχους, που συχνά εκφράζονται ποσοτικά, γεγονός που διευκολύνει την παρακολούθηση και αξιολόγηση. Έχει, κυρίως, γεωγραφική βάση. Το ολοκληρωμένο πρόγραμμα μπορεί να έχει και οριζόντια ή τομεακή διάσταση, ειδικά σε περιπτώσεις που επιδιώκεται η συντονισμένη και συγκλίνουσα παρέμβαση, για την αντιμετώπιση ιδιαίτερα δύσκολων ή πολύπλοκων προβλημάτων, όπως η ανάπτυξη ενός νέου τομέα: π.χ. η τεχνολογία πληροφορικής στην Ελλάδα. Άλλες περιπτώσεις θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να αποτελέσουν η ανάκαμψη των επενδύσεων, η ανάπτυξη της έρευνας ή, ακόμη, η αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Και στις περιπτώσεις αυτές χρειάζεται συντονισμένη παρέμβαση (θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο, υποδομές, στήριξη προσφοράς και ζήτησης, εκσυγχρονισμός μηχανισμών, τεχνική βοήθεια κ.λπ.), σύγκλιση μέσων, συγκεκριμένοι στόχοι, παρακολούθηση και αξιολόγηση αποτελεσμάτων.

να - αποδεχόμενη όλες τις συνέπειες σε επίπεδο μηχανισμών, χρήσης και συγκέντρωσης της τεχνικής βοήθειας, μεταφοράς της τεχνογνωσίας -, κατά τρόπο που να γίνει δυνατή η δημιουργία ποιοτικών ρήξεων με τους παράγοντες συντήρησης και αναπαραγωγής των μηχανισμών υπανάπτυξης.

Η οργάνωση ποιοτικών ρήξεων

Η αμφισβήτηση και κριτική, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, του μοντέλου ανάπτυξης, του τρόπου και του αποτελέσματος της διαρθρωτικής παρέμβασης της Κοινότητας, οι διαπιστωμένες, τέλος, με την υποβολή των σχεδίων προγραμμάτων, αδυναμίες προγραμματισμού των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, δίνουν στα ΟΜΠ την ευκαιρία και δυνατότητα να ξεκινήσει μια προσπάθεια για την οργάνωση μιας σειράς ποιοτικών ρήξεων με τις αδυναμίες και τα προβλήματα αυτά.

Έτσι, ως μοντέλο ανάπτυξης επιλέγεται η *συνολική ενδογενής ανάπτυξη*, η οποία ως μέθοδος και περιεχόμενο προγράμματος παρουσιάστηκε συνοπτικά, και ταυτόχρονα αναζητήθηκαν ποιοτικές ρήξεις σε τρία βασικά επίπεδα: στις σχέσεις Κοινότητας, κράτους-μέλους και περιφέρειας· στην αξιοπιστία του προγράμματος· στην ενίσχυση του καινοτόμου και ανανεωτικού χαρακτήρα του προγράμματος.

α.

Στις σχέσεις Κοινότητας, κράτους-μέλους και περιφέρειας διασφαλίζεται και αναβαθμίζεται ο ρόλος της περιφέρειας. Παρά τις συχνές αντιδράσεις των κεντρικών διοικήσεων, η Επιτροπή επιδιώκει να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις ενός ισότιμου dialόγου μεταξύ των τριών μερών, σεβόμενη, βέβαια, τις συνταγματικές ή άλλες θεσμικές διατάξεις που διέπουν τις σχέσεις εθνικής και περιφερειακής διοίκησης. Με τα ΟΜΠ, οι ιταλικές και γαλλικές περιφέρειες επιβεβαιώνουν το ρόλο και την παρουσία τους προτείνοντας το δικό τους συνολικό πρόγραμμα ανάπτυξης, λαμβάνοντας μέρος στη διαπραγμάτευση και αποτελώντας ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη στην προγραμματική συμφωνία για την υλοποίηση του προγράμματος. Οι διαδικασίες αποκέντρωσης και μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια ενισχύονται από την όλη διαδικασία, ενώ οι περιφέρειες αναπτύσσουν σχέσεις συνεργασίας και από κοινού ανάπτυξης των προβλημάτων ανάπτυξης (βλ., π.χ., συνδιασκέψεις μεσογειακών περιφερειών).

Στην Ελλάδα τα ΟΜΠ θα μπορούσαν να έχουν μια ιδιαίτερη χρησιμότητα, αφού η έγκρισή τους συμπίπτει με το ξεκίνημα της διοικητικής αποκέντρωσης δεύτερου βαθ-



μού. Όμως, τόσο το νομικό πλαίσιο όσο και οι πρώτες πρωτοβουλίες, δείχνουν ότι δεν υπήρξε συνδυασμένη ανάλυση των δύο στοιχείων· με κίνδυνο να χαθεί μια ιδανική ευκαιρία, που θα έδινε στην περιφερειακή δομή τα μέσα (διοικητικά, οικονομικά και τεχνική βοήθεια) που προβλέπονται στα ΟΜΠ και τη δυνατότητα εφαρμογής ενός συγκεκριμένου προγράμματος. Η εμπειρία, άλλωστε, εφαρμογής ενός ολοκληρωμένου προγράμματος αποτελεί ένα ποιοτικό άλμα στην προοπτική της αποκέντρωσης, δεδομένου ότι για τη νέα διοικητική δομή η πρώτη της εμπειρία με το πρόγραμμα δεν θα ήταν απλώς η υλοποίηση κάποιων τομεακών ενεργειών - στην ουσία, απλή εφαρμογή των εθνικών τομεακών πολιτικών και μέτρων που έχουν αποφασιστεί από το κέντρο.

β.

Σε μια περίοδο που η ιδεολογία του νεοφιλελευθερισμού και των νόμων της αγοράς παρουσιάζεται ως η συνταγή που θεραπεύει όλα τα δεινά του οικονομικού μας βίου, η έγκριση των ΟΜΠ από το Συμβούλιο έρχεται να υπογραμμίσει την ανάγκη προγραμματισμένης παρέμβασης για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Ταυτό-

χρονα, όμως, δημιουργείται για τα ΟΜΠ μια πρόκληση, δηλαδή κατά πόσο θα αποδειχτούν ικανά να δώσουν εκ νέου αξιοπιστία στο πρόγραμμα και τον προγραμματισμό και μια νέα ώθηση στον περιφερειακό προγραμματισμό. Γύρω απ' αυτή τη θέση οργανώθηκε ένα δεύτερο επίπεδο ποιοτικών ρήξεων με τις αδυναμίες προγραμματισμού στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

Η εμπειρία, από την υποβολή των σχεδίων προγραμμάτων από τα κράτη-μέλη, έδειξε ότι τα προγράμματά τους είτε είναι ξεκομμένα από την πραγματικότητα, και επομένως είναι σύνολα ευχών και επιθυμιών, είτε αποτελούν τη συνέχεια ή επέκταση ενεργειών που ήδη υλοποιούνται. Η απάντηση στο πρόβλημα είναι τριπλή - στη φάση μελέτης, διαπραγμάτευσης και έγκρισης του προγράμματος.

Κατ' αρχήν, είναι συστηματική η αναζήτηση ενεργειών με συνοχή και πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα, που συνδέονται άμεσα με στόχους και προτεραιότητες, γεγονός που οδηγεί επίσης στο συντονισμό των χρηματοδοτήσεων σ' όλα τα επίπεδα και στην αποφυγή αποσπασματικών και κατακερματισμένων αποφάσεων. Επίσης συστηματική είναι η συγκέντρωση της προσπάθειας κατά την επιλογή των χρηματοδοτούμενων ενεργειών. Μέσα σε κάθε σύνολο μέτρων ή

υποπρόγραμμα, χρηματοδοτείται ό,τι είναι απόλυτα αναγκαίο για την υλοποίηση του στόχου. Η συγκέντρωση μπορεί να γίνει σε γεωγραφική ή τομεακή βάση. Στα πλαίσια αυτής της αρχής, δεν ενδιαφέρει τι καλό κάνει, ή προσπαθεί να κάνει, η κάθε διοίκηση, αλλά ποιοι στόχοι επιδιώκονται, και κάθε ενέργεια κρίνεται ανάλογα με τη συμβολή της στο στόχο. Είναι ευνόητη η δυσκολία της επιλογής-συγκέντρωσης, και το πολιτικό ή άλλο κόστος που συνεπάγεται. Με στόχο την αποφυγή του πολιτικού ή άλλου κόστους, συχνά, οι εθνικές και περιφερειακές αρχές δεν αναλαμβάνουν το δικό τους μέρος της ευθύνης στη διαδικασία συγκέντρωσης της προσπάθειας. Στην ίδια συμπεριφορά συντείνει η δυσκαμψία στη χρήση των δημόσιων πόρων, η απουσία συγκεκριμένων στόχων και η τάση κάθε νέο πρόγραμμα να αποτελεί, στο μεγαλύτερο του μέρος, την επέκταση ενεργειών του χθές. Τέλος, για πρώτη φορά, καθιερώνεται ένας μηχανισμός παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος, που αποτελεί και οργανικό του μέρος. Ο μηχανισμός αυτός έχει τους εξής βασικούς στόχους:

- Να αντιστρέψει την τάση αποστασιοποίησης του πολιτικού παράγοντα στη φάση υλοποίησης του προγράμματος, φάση που, βασικά, γραφειοκρατείται·

- να διευρύνει τη συμμετοχή και κινητοποίηση στην υλοποίηση του προγράμματος, πράγμα αναγκαίο για την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού·

- να επιτρέψει την έγκαιρη και διαχρονικά προγραμματισμένη επίτευξη των στόχων, καθώς και τις κατάλληλες προσαρμογές και την αναζήτηση λύσεων σε αδιέξοδα ή στην εμφάνιση δευτερογενών αρνητικών συνεπειών· τέλος,

- να επιτρέψει μια διαφάνεια στη χρησιμοποίηση των δημοσίων πόρων (εθνικών και κοινοτικών).

Πρόθεση είναι, ο μηχανισμός αυτός να αποτελέσει μια δομή συμμετοχής, ένα χώρο όπου πολιτικοί, διοικητικά στελέχη, χρηματοδοτικοί φορείς του προγράμματος και ωφελούμενοι από την υλοποίησή του, ενεργοποιούνται σε σταθερή βάση και όχι περιθωριακά, γύρω από ένα πρόγραμμα ανάπτυξης της περιφέρειας· μια δομή που δεν έχει καμιά σχέση με το ρόλο του ελεγκτή.

γ.

Με τον καινοτόμο και ανανεωτικό χαρακτήρα του προγράμματος επιδιώχθηκε, στα πλαίσια των ΟΜΠ, να οργανωθεί μια νέα ποιοτική ρήξη. Βέβαια, το περιθώριο επίδρασης περιορίζεται, είτε από τις αρχικές επιλογές περιφέρειας και κράτους-μέλους, είτε από το γεγονός ότι οι καινοτόμες ενέργειες απαιτούν μακρά προετοιμασία και κατάλληλο κλίμα υποστήριξης, είτε, τέλος, διότι επιλογές που ήλθαν από τα έξω και ε-



πιβλήθηκαν σε χρήστες και ωφελούμενους είναι δύσκολα υλοποιήσιμες αλλά και ασυμβίβαστες με το πνεύμα της τοπικής ανάπτυξης.

Η προσπάθεια για ένα περισσότερο καινοτόμο χαρακτήρα των ΟΜΠ στηρίχθηκε στην ανακατανομή των επιλέξιμων μέτρων, στην πρόταση νέων μέτρων με την κατάλληλη τεχνική υποστήριξη, σεβόμενοι βέβαια τις στρατηγικές επιλογές και προτεραιότητες του προγράμματος. Μεγαλύτερη υστέρηση σε ενέργειες καινοτόμου χαρακτήρα είχαν τα ελληνικά και μερικά ιταλικά προγράμματα. Στα πλαίσια αυτά, επιδιώχθηκε να αυξηθεί μέσα σε κάθε πρόγραμμα το ειδικό βάρος των παραγωγικών επενδύσεων, της επένδυσης στον ανθρώπινο παράγοντα και της επαγγελματικής κατάρτισης, της εφαρμοσμένης έρευνας, της εισαγωγής νέων θεσμών του προωθημένου τριτογενούς τομέα· εταιρείες υπηρεσιών για ΜΜΕ, γραφεία σύνδεσης έρευνας-παραγωγής, ανάπτυξη θεσμών και εναλλακτικών μορφών χρηματοδότησης κ.λπ.

Αν ο τελικός απολογισμός του κάθε ΟΜΠ θα είναι κάποια πρόσθετα εκατομμύρια ΕΛΜ για δρόμους, λιμάνια, μαρίνες κ.λπ., θα είναι ένας φτωχός απολογισμός που δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες των περιοχών του Νότου, εν όψει μάλιστα του 1992.

Στην Ελλάδα της αποβιομηχάνισης, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, κανείς δεν μπορεί να αμφισβητήσει, ανεξαρτήτως ιδεολογικής και πολιτικής τοποθέτησης, ότι η πρώτιστη ανάγκη είναι η ανανέωση και επέκταση της βιομηχανικής δομής της χώρας. Χωρίς βιομηχανία δεν μπορεί να υπάρξει ελληνική οικονομία στην Ευρώπη του 1992, δεδομένων μάλιστα της καθυστέρησης και των αδυναμιών στον τομέα των υπηρεσιών. Τα ΟΜΠ, λοιπόν, έπρεπε να δώσουν μια νέα ώθηση στις παραγωγικές, δημόσιες και ιδιωτικές, επενδύσεις. Με τα ΟΜΠ βελτιώθηκε το σύστημα εθνικών βοηθειών, έτσι ώστε να μειώνεται αισθητά και να χρηματοδοτείται ο επιχειρηματικός κίνδυνος του ιδιώτη ή δημόσιου επενδυτή, ενώ αυξάνονται οι έμμεσες ενισχύσεις (βιομηχανικές ζώνες, κατάρτιση κ.λπ.) και αναπτύσσονται νέες μορφές (εταιρείες υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις, εναλλακτικές μορφές χρηματοδότησης κ.λπ.). Το ερώτημα είναι τι επενδύσεις θα γίνουν. Πρόθεση της Επιτροπής είναι να προωθήσει επενδύσεις σε τομείς υψηλής τεχνολογίας, επενδύσεις που εισάγουν τη νέα τεχνολογία σε παραδοσιακούς κλάδους, καθώς και επενδύσεις που αυξάνουν το ποσοστό συμμετοχής της ελληνικής βιομηχανίας στην κοινοτική αγορά.

Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στην αξιο-

ποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την επαγγελματική κατάρτιση. Τα ΟΜΠ γενικά, αλλά κυρίως τα ελληνικά, είχαν υποβαθμίσει αυτή την προτεραιότητα, παρά το γεγονός ότι η παραγωγικότητα στις νέτιες περιοχές στηρίζεται, σε μεγάλο βαθμό, στην καταρτισμένη εργατική τους δύναμη, δεδομένου ότι δεν έχουν ούτε υψηλή συσσώρευση κεφαλαίου ούτε πλουτοπαραγωγικές πηγές ικανές να στηρίζουν τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη. Ένα εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό, με κάποιες οργανωμένες ροές και μεταφορές κεφαλαίων, είναι αναγκαίες προϋποθέσεις για την αναπτυξιακή τους προοπτική.

Στις αρχικές προτάσεις όχι μόνο δεν είχε δοθεί η ανάλογη βαρύτητα στην εξειδίκευση της εργατικής δύναμης, αλλά υπήρχε και ανεπάρκεια και αναντιστοιχία μεταξύ οικονομικών μέτρων και κάλυψης των άμεσων και έμμεσων αναγκών κατάρτισης που δημιουργούσαν τα οικονομικά μέτρα. Πέρα από τον πολλαπλασιασμό των ενεργειών κατάρτισης, συντάσσεται ένας απολογισμός-καταγραφή αναγκών για:

- κατάρτιση ήδη απασχολούμενων οικονομικών στελεχών
- κατάρτιση νέων οικονομικών στελεχών που αναδεικνύονται στην πορεία υλοποίησης των οικονομικών μέτρων
- κατάρτιση εξωτερικών στελεχών (σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες κ.λπ.)
- κατάρτιση των διευθυντικών στελεχών που θα υλοποιηθεί κατά φάσεις και παράλληλα με κάθε στάδιο ολοκλήρωσης του ΟΜΠ.

Μέχρι τελευταία, μεταξύ των στοιχείων που απεικόνιζαν το κατά πόσο μία χώρα προετοιμάζει το μέλλον της, ήταν και το ποσοστό του ΑΕΠ που διέθετε για την παιδεία. Ο δείκτης αυτός σήμερα είναι λιγότερο σημαντικός, ακόμη και για χώρες ενδιάμεσης ανάπτυξης: στη θέση του μετριέται το ποσοστό του ΑΕΠ που διαθέτει μια χώρα για έρευνα, και τι δυνατότητες δημιουργεί για την απόσβεση του κόστους της έρευνας με την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της στην παραγωγική μηχανή. Με τα ΟΜΠ ξεκίνησε μια προσπάθεια, δεν αποτελούν όμως απάντηση στο πρόβλημα.

Οι Γάλλοι με τα ΟΜΠ στήνουν τρεις τεχνολογικές και στόχους τους είναι να δημιουργηθεί ο μεγάλος ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟΣ ΑΞΟΝΑΣ ΤΟΥ ΝΟΤΟΥ, πάζουν δε για να ενταχθούν στο σχέδιο το Μιλάνο και η Βαρκελώνη. Γιατί ο άξονας να μη φτάσει στο Πανεπιστήμιο και το Ερευνητικό Κέντρο της Κρήτης ή το Πανεπιστήμιο της Πάτρας κ.ο.κ.;

Κλείνοντας αυτό το μέρος, που αφορά την προσπάθεια οργάνωσης μιας σειράς ποιτικών ρήξεων στις σχέσεις της περιφέρειας, κράτους-μέλους και Κοινότητας, την αξιοπιστία του προγράμματος, τον καινο-

τόμο και ανανεωτικό του χαρακτήρα, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η όλη προσπάθεια δεν έγινε για να κατασκευαστεί ένα εμπόρευμα προς πώληση, ούτε αρκεί, επίσης, η προσπάθεια και το προϊόν να γίνουν αποδεκτά. Η υιοθετεί το πρότυπο και δημιουργεί τις προϋποθέσεις υλοποίησης, ή το απορρίπτει και αναλαμβάνει τις ευθύνες της επιλογής.

Στάση των ενδιαφερόμενων μερών απέναντι στα ΟΜΠ

Είναι ακόμη νωρίς για μόνιμα συμπεράσματα και η ανάλυση δύσκολη, τόσο εξαιτίας του γεγονότος ότι τα ΟΜΠ δεν έχουν ακόμη προχωρήσει ουσιαστικά στη φάση υλοποίησης, όσο και γιατί η αναθεώρηση των ταμείων τα βάζει σε μια άλλη βάση. Είναι, όμως, δυνατόν να καταγραφούν κάποιες τάσεις και άξονες συμπεριφοράς.

Η Επιτροπή τοποθέτησε τα ΟΜΠ σ' ένα κεντρικό σημείο προβληματισμού και άντλησης εμπειριών για την αναμόρφωση όλης της διαρθρωτικής πολιτικής. Η πρόταση για την αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων υιοθετεί βασικά τη διαδικασία και το περιεχόμενο της προσέγγισης των ΟΜΠ.

Η Ελλάδα, σε μια βασικά ποσοτική παρά ποιτική προσέγγιση των ΟΜΠ, τους έχει δώσει ένα σχετικά περιθωριακό χαρακτήρα στον προγραμματισμό και τη διαρθρωτική της πολιτική, παρά το γεγονός ότι τα σύνθετα προβλήματα ανάπτυξης των ελληνικών περιφερειών έχουν ανάγκη από ε-

νέργειες ολοκληρωμένου χαρακτήρα, που να επιδρούν ταυτόχρονα σε πολλαπλά επίπεδα: διοικητικό (αποκέντρωση και μεταφορά αρμοδιοτήτων), χρηματοδοτικό (συντονισμός χρηματοδοτήσεων, μεγαλύτερη απορροφητικότητα, συνδυασμός δημόσιας δαπάνης και δανείου κ.λπ.), κινητοποίηση και συμμετοχή του τοπικού παράγοντα.

Η Ιταλία και οι ιταλικές περιοχές ξεπέρασαν γρήγορα τις πρώτες επιφυλαξείς και αναζητούν στα ΟΜΠ την ευκαιρία για ένα νέο ξεκίνημα του περιφερειακού προγραμματισμού και για αναζήτηση ενός νέου μοντέλου προγράμματος: περισσότερο λειτουργικού, που θα δώσει εκ νέου αξιοπιστία στο πρόγραμμα και θα βελτιώσει το μόνιμο πρόβλημα υποαπορροφητικότητας από τις ιταλικές περιοχές των ενισχύσεων, εθνικών (Ταμείο για το Μετσοτσζιόρνο) και κοινοτικών. Με τα ΟΜΠ, οι ιταλικές περιφέρειες προσπαθούν να επανακτήσουν τις αρμοδιότητες που τους είχε δώσει το σύστημα αποκέντρωσης, αρμοδιότητες που οι αδυναμίες των περιφερειών ξανασυγκέντρωσαν άτυπα στις κεντρικές διοικήσεις.

Στη Γαλλία τα ΟΜΠ συνέβαλαν στο να επιβεβαιωθεί ο ρόλος των περιφερειών σε μια κρίσιμη φάση για την αποκέντρωση.

Τέλος, οι περιφέρειες του Νότου πρέπει ν' αντιληφθούν, ότι σε μια περίοδο κοινωνικών και, κυρίως, δημοσιονομικών δυσκολιών, το πρότυπο ΟΜΠ, με τους «ποσοτικοποιημένους» στόχους του, τη διαφάνεια στη χρήση της δημόσιας δαπάνης και τα ακτά αποτελέσματα, αποτελεί το καλύτερο μέσο για διεκδίκηση πρόσθετων πόρων για την ανάπτυξη του Νότου.