

Η ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΙΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ¹

Ελένη Ανδρικοπούλου

1. Εισαγωγή: το νέο ευρωπαϊκό τοπίο

Η περιφερειακή πολιτική και η χωροταξία βρίσκονται σε σημείο καμπής. Η περιφερειακή πολιτική και ειδικότερα ο στόχος της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων δέχεται ισχυρές πιέσεις τόσο ως κοινοτική υποχρέωση – που υλοποιείται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων και της πολιτικής συνοχής – όσο και ως εθνική περιφερειακή πολιτική. Η επικείμενη διεύρυνση της Ε.Ε. σε 25 και μελλοντικά σε 27 ή και 28 κράτη μέλη αναμένεται ότι θα προκαλέσει μια δραστική αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων στο νέο ευρωπαϊκό χώρο. Ιδιαίτερα στην Ελλάδα, η προτεραιότητα στην εθνική διάσταση κυριαρχεί στην αναπτυξιακή προσπάθεια, καθώς ο στόχος της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων φαίνεται ότι έχει υποκατασταθεί από την πρωταρχική ανάγκη σύγκλισης του συνόλου της χώρας προς τον κοινοτικό μέσο όρο. Η χωροταξία από την άλλη πλευρά βρίσκεται σε μια μάλλον ‘ανοδική’ φάση. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναζητούνται τρόποι προσέγγισης των εθνικών χωροταξικών πολιτικών και αντιμετώπισης των προβλημάτων ‘βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης’, γεγονός που δίνει ώθηση στη σχετική συζήτηση και στην Ελλάδα. Νέες έννοιες, νέες πολιτικές επιλογές, νέες προτάσεις εμφανίζονται, με κοινό χαρακτηριστικό την τάση ανάδειξης της χωρικής διάστασης και της ενιαίας αντιμετώπισης περιοχών με κοινά χωρικά χαρακτηριστικά (π.χ. αστικές περιοχές, μητροπολιτικές περιοχές, αγροτικός χώρος κ.λπ.).

1. Το κείμενο στηρίζεται σε εισήγηση που πραγματοποιήθηκε την 1η Νοεμβρίου 2002 στα πλαίσια του μεταπτυχιακού σεμιναρίου της Ερευνητικής Μονάδας Χωρικής Ανάπτυξης του ΑΠΘ. Η συζήτηση βοήθησε να αποσαφηνιστούν πολλές από τις ιδέες που περιέχονται στο άρθρο. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Γρηγόρη Καυκαλά για τις παρατηρήσεις του.

Στο κείμενο που ακολουθεί επιχειρείται καταρχήν να διευκρινιστούν τα πεδία περιφερειακής και χωροταξικής πολιτικής και το περιεχόμενο που αποδίδεται στις σχετικές έννοιες. Το κύριο ζήτημα που εξετάζεται στη συνέχεια είναι το σημείο στο οποίο βρίσκονται σήμερα αυτές οι πολιτικές και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο στο πλαίσιο της διεύρυνσης και της συνοχής.

2. Τα πεδία και οι βασικές έννοιες της πολιτικής συνοχής

2.1 Πολιτική συνοχής και περιφερειακή πολιτική

Ως πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η περιφερειακή πολιτική ξεκίνησε με την ίδρυση το 1975 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και στη συνέχεια συνδέθηκε με την πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής που εγκαθιδρύθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987). Σήμερα συναντιέται κάτω από τρεις «ονομασίες», που αναφέρονται λίγο-πολύ στην ίδια πολιτική, αλλά και είναι ελαφρά διαφοροποιημένες ως το περιεχόμενό τους.

- Πολιτική Συνοχής. Η πολιτική συνοχής καθιερώθηκε με τον τίτλο «Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», που προστέθηκε στη Συνθήκη της Ρώμης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Συγκεκριμένα, το άρθρο 158 (πρώην 130 Α) της Συνθήκης ΕΟΚ αναφέρει: «Η Κοινότητα, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής».

- Περιφερειακή πολιτική. Στη συνέχεια του ίδιου άρθρου η πολιτική συνοχής εξειδικεύεται ως περιφερειακή πολιτική, λόγω της έμφασης που αποδίδεται στο στόχο μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων: «Η Κοινότητα αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών».

- Διαρθρωτική πολιτική. Τέλος, η πολιτική συνοχής αναφέρεται συχνά ως διαρθρωτική πολιτική από το γεγονός ότι υλοποιείται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Τα κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία², από τη μεταρρύθμιση του 1988

2. Τα διαρθρωτικά ταμεία που συνεργάζονται στη χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής είναι: το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο), το ΕΓΤΠΕ-Π (Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων – το Τμήμα Προσανατολισμού και το ΧΜΠΑ (Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας). Το Ταμείο Συνοχής δεν συντονίζεται με τα άλλα ταμεία στην πολιτική συνοχής.

και μετά, συντονίζουν τις πολιτικές τους (που μέχρι τότε ήταν ανεξάρτητες), χρηματοδοτώντας με το σύνολο των πόρων τους την πολιτική συνοχής.

2.2 Ευρωπαϊκή και εθνική περιφερειακή πολιτική

Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική κατευθύνει το μεγαλύτερο μέρος των διαρθρωτικών πόρων στις ασθενέστερες ευρωπαϊκές περιφέρειες με στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στον ευρωπαϊκό χώρο. Μέσω των στόχων προτεραιότητας των διαρθρωτικών ταμείων οι πόροι κατανέμονται στα κράτη μέλη και στις επιλέξιμες περιφέρειες. Έτσι, οι εθνικές περιφερειακές πολιτικές εντάσσονται στην κοινοτική περιφερειακή πολιτική και υπακούουν στους κανόνες λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων. Η σχέση αυτή αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την εξέλιξη των εθνικών περιφερειακών πολιτικών, ιδίως για χώρες όπως η Ελλάδα της οποίας έως σήμερα όλες οι περιφέρειες είναι επιλέξιμες για στήριξη από τα διαρθρωτικά ταμεία.

Εθνικές περιφερειακές πολιτικές χωρίς την ενίσχυση των διαρθρωτικών ταμείων εξακολουθούν να υπάρχουν στις πλουσιότερες χώρες και αφορούν περιφέρειες που μειονεκτούν πιθανόν στο εσωτερικό της χώρας αλλά σε σύγκριση με άλλες σε ευρωπαϊκό επίπεδο βρίσκονται σε πολύ υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης. Έρχονται σε αντίθεση με το θέμα της συνοχής καθώς ορισμένες φορές οι ενισχύσεις προς περιφέρειες των χωρών αυτών μπορεί να είναι υψηλότερες από αυτές που διατίθενται στις φτωχότερες περιφέρειες³.

Πάντως, η κύρια διαφορά μεταξύ εθνικής και κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής βρίσκεται στο γεγονός ότι η εθνική περιφερειακή πολιτική διαθέτει ένα ευρύ φάσμα μέτρων και εργαλείων πολιτικής που απουσιάζουν στην περίπτωση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Κυρίαρχο ρόλο στο πλαίσιο αυτό δεν έχει τόσο η βοήθεια με τη μορφή επιδοτήσεων προς τις φτωχότερες περιοχές αλλά το σύνολο του συστήματος αναδιανομής του κρατικού προϋπολογισμού και της κοινωνικής ασφάλισης⁴. Μια τέτοια συνολική προσέγγιση είναι αδύνατον να γίνει στην περίπτωση της Ε.Ε. δεδομένων των ιδιοτυπιών της θεσμικής της συγκρότησης και του συστήματος ίδιων πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Παραδοσιακά η εθνική περιφερειακή πολιτική είχε στα χέρια της πολύ περισσότερα εργαλεία περιφερειακής αναδιανομής και προώθησης της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης απ' ότι η κοινοτική περιφερειακή πολιτική. Η Ε.Ε.

3. Κουκαλάς και Ανδρικοπούλου 2000, σελ. 98-99.

4. Dunford and Perrons 1993.

δεν αποτελεί μια τυπική κρατική δομή και δεν ασκεί τυπικές αναδιανεμητικές πολιτικές. Οι περιορισμένοι πόροι του κοινοτικού προϋπολογισμού δεν επιτρέπουν μια δυναμική προσπάθεια προώθησης της συνοχής.

2.3 Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή

Η έννοια της συνοχής εμφανίζεται αρχικά ως οικονομική και κοινωνική συνοχή (άρθρο 158) και πιο πρόσφατα ως εδαφική συνοχή, όρος που καταγράφεται για πρώτη φορά το 1997 στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 16)⁵ και αποκτά πιο συγκεκριμένη μορφή στη Δεύτερη Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή⁶. Και οι τρεις έννοιες της συνοχής – οικονομική, κοινωνική, εδαφική – αποκτούν το περιεχόμενο που τους αποδίδεται από τον τρόπο χρήσης τους. Το περιεχόμενο αυτό όπως εμφανίζεται στις σχετικές εκθέσεις⁷, έχει ως εξής:

- **Οικονομική συνοχή.** Αναφέρεται σε περιφερειακές (οικονομικές) ανισότητες που μετριοούνται με βασικό δείκτη το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (μετρημένο σε πρότυπα αγοραστικής δύναμης). Αυτός ο δείκτης χρησιμοποιείται και για τον ορισμό των περιφερειών του στόχου 1.

- **Κοινωνική συνοχή.** Αναφέρεται σε περιφερειακές διαφορές στα επίπεδα και τη διάρθρωση της απασχόλησης και της ανεργίας, και πρόσφατα στο πρόβλημα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (κοινωνικές ανισότητες).

- **Εδαφική συνοχή.** Αναφέρεται σε χωρικές διαφοροποιήσεις (κέντρο-περιφέρεια, συγκέντρωση, κεντρικότητα, προσπελασιμότητα, κ.ά.) καθώς και σε «ιδιαιτέρους» τύπους περιοχών (αστικές, αγροτικές, παραμεθόριες, ορεινές, παράκτιες, νησιά) με κοινά χαρακτηριστικά και παρόμοια προβλήματα.

Αν η έννοια της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι αυτή που καλύπτει ευρύτερα την πολιτική συνοχής και στενότερα την περιφερειακή πολιτική, η εδαφική συνοχή είναι αυτή που συναρτάται περισσότερο με τη χωροταξία.

5. Άρθρο 16 (πρώην 7Δ). Αναφέρεται στο ενδιαφέρον της Κοινότητας και των κρατών μελών για τη σωστή λειτουργία των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος», λόγω της θέσης που οι υπηρεσίες αυτές κατέχουν στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.

6. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001, σελ. 29-35. Στην ελληνική μετάφραση της Έκθεσης αντί της «εδαφικής» («territorial») συνοχής χρησιμοποιήθηκε ο όρος «χωρική» συνοχή.

7. Και για τις τρεις πλευρές της συνοχής, τους δείκτες που χρησιμοποιούνται και τον προβληματισμό γύρω από την κατανομή των σχετικών φαινομένων βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001, σελ. 3-35 και Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σελ. 8-16. Βλ. επίσης στις παλιότερες εκθέσεις σχετικά με την κατάσταση των περιφερειών και την οικονομική και οικονομική συνοχή, Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1999 και Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1997.

3. Το ζήτημα της συνοχής και η πρόκληση της διεύρυνσης

Η 2η Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή εκτιμά ότι οι εισοδηματικές ανισότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη θα διπλασιαστούν ενώ ένα τρίτο του πληθυσμού αν υπήρχε σήμερα μια Ένωση των 27 κρατών μελών θα ζούσε σε χώρες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 90% του κοινοτικού μέσου όρου (σημερινό κριτήριο επιλεξιμότητας για ενίσχυση μιας χώρας από το Ταμείο Συνοχής)⁸.

Η διεύρυνση από τα 15 στα 27 κράτη μέλη θα προκαλέσει πτώση κατά 18% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ και η διεύρυνση στα 25 κράτη μέλη κατά 13% (στοιχεία 1999), ενώ παράλληλα θα υπάρξει μια όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων σε μια κλίμακα που δεν είχε ξανασυμβεί σε καμιά προηγούμενη διεύρυνση⁹.

Από την άποψη της οικονομικής συνοχής, στη σημερινή Ε.Ε. των 15 κρατών μελών διαμορφώνονται δύο ομάδες κρατών:

- Τρεις χώρες, η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ισπανία, βρίσκονται αρκετά κάτω από τον κοινοτικό μέσο όρο με κατά κεφαλήν ΑΕΠ των τριών μαζί στο 77,5% του κοινοτικού μέσου όρου (1998).

- Οι υπόλοιπες δώδεκα χώρες βρίσκονται πολύ κοντά ή πάνω από τον κοινοτικό μέσο όρο και έχουν δείκτη κατά μέσο όρο 104,3%¹⁰.

Στη μελλοντική Ευρώπη των 27 κρατών μελών (συμπεριλαμβανομένων της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας που δεν θα ενταχθούν το 2004) διαμορφώνονται τρεις ομάδες κρατών μελών με βάση τα τελευταία στοιχεία του 2000¹¹:

- Πρώτη ομάδα: εννέα υποψήφιες χώρες (Μάλτα, Λετονία, Λιθουανία, Εσθονία, Πολωνία, Σλοβακία, Ουγγαρία, Ρουμανία και Βουλγαρία) με 16% του συνολικού πληθυσμού και μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στο 41% του μέσου όρου της Ε.Ε. των 27 κρατών μελών.

- Δεύτερη ομάδα: τρία από τα σημερινά κράτη μέλη (Ελλάδα, Πορτογαλία και Ισπανία) και τρεις υποψήφιες χώρες (Κύπρος, Σλοβενία και Τσεχία) με μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στο 87% του νέου κοινοτικού μέσου όρου.

- Τρίτη ομάδα: όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ αρκετά πάνω από τον νέο κοινοτικό μέσο όρο.

Από την άποψη της κοινωνικής συνοχής, η σημαντικότερη πρόκληση αφορά το ζήτημα της φτώχειας. Πάνω από 60 εκατομμύρια άτομα, το 18% του πλη-

8. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001, σελ. xi.

9. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σελ. 2.

10. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σελ. 9. Αναλυτικά οι δείκτες κατά χώρα το 1998 ήταν 66,0 Ελλάδα, 75,3 Πορτογαλία και 81,1 Ισπανία – η πρώτη ομάδα – και 98,6 Γαλλία, 101-102 Ιταλία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο και Σουηδία, 108 Ιρλανδία και Γερμανία, 111-113 Βέλγιο, Αυστρία και Κάτω Χώρες, 118,9 Δανία και 175,8 Λουξεμβούργο – η δεύτερη ομάδα.

11. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σελ. 9.

θυσμού της σημερινής Ε.Ε. των 15 κρατών μελών, ζουν σε νοικοκυριά με εισόδημα λιγότερο από το 60% του μεσαίου (medium) εισοδήματος (ο τυπικός ορισμός της φτώχειας). Αλλά και το πρόβλημα της ανεργίας είναι εξίσου σημαντικό. Η ανεργία το έτος 2000 βρίσκεται στο 8,4% στη σημερινή Ε.Ε. των 15 κρατών μελών και στο 9,3% στην Ε.Ε. των 27 (στις χώρες της διεύθυνσης η ανεργία είναι πάνω από 12% και κυμαίνεται από 6,9% στη Σλοβενία έως και 19% στη Σλοβενία)¹².

Από την άποψη της εδαφικής συνοχής, εντοπίζονται δύο κύρια προβλήματα: η πολύ υψηλή χωρική συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων στο ανεπτυγμένο τρίγωνο που αποτελεί το κέντρο της Ευρώπης και η οικονομική και κοινωνική κατάσταση των συνοριακών περιοχών και ιδίως των περιοχών με σοβαρά γεωγραφικά ή φυσικά μειονεκτήματα (όπως οι νησιωτικές, οι απομακρυσμένες ή οι ορεινές)¹³.

Η πραγματική πρόκληση της διεύθυνσης πάντως είναι ότι τα επόμενα χρόνια η Ε.Ε. θα αντιμετωπίσει τις ισχυρότερες περιφερειακές ανισότητες της ιστορίας της και αυτό θα έχει καιρίες συνέπειες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, την κοινοτική αλληλεγγύη και τις σχέσεις μεταξύ των χωρών στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Το ερώτημα είναι αν θα θέλει η νέα Ε.Ε. να χειριστεί το πρόβλημα κεντρικά ως ευρωπαϊκό πρόβλημα, αν θα είναι αρκετά ισχυρή για να το κάνει και αν θα το αποκεντρώσει ως εθνικό ζήτημα στις εθνικές πολιτικές. Εν τέλει θα μπορέσει να χρηματοδοτήσει γενναιόδωρα την προοπτική της συνοχής ξεπερνώντας τα προβλήματα του περιορισμένου μεγέθους του κοινοτικού προϋπολογισμού και του συστήματος των ιδίων πόρων;

4. Περιφερειακή πολιτική και χωροταξία σε σημείο καμπής

4.1 Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική

Αν και το ΕΤΠΑ λειτουργούσε από το 1975, συγχρηματοδοτώντας έργα που εντάσσονταν στα πλαίσια των εθνικών περιφερειακών πολιτικών, στην πράξη η πολιτική συνοχής ως κοινοτική πολιτική με κοινοτικούς στόχους και σημαντικές χρηματοδοτήσεις ξεκίνησε, μετά την Ενιαία Πράξη, με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1988 και εφαρμόστηκε σε τρεις διαδοχικές χρονικές περιόδους προγραμματισμού 1989-1993, 1994-1999 και 2000-2006 που αντιστοιχούν με τα Α΄, Β΄ και Γ΄ Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).

Ο προσανατολισμός στην περιφερειακή πολιτική επιβεβαιώνεται από το χαρακτήρα των στόχων προτεραιότητας και την κατανομή των χρηματοδοτή-

12. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σελ. 11.

13. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, σελ. 14.

σεων των διαρθρωτικών ταμείων. Ο στόχος 1, σταθερά ο ίδιος και στις τρεις περιόδους, αναφέρεται στην «ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών», αυτών που έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Περιφερειακή διάσταση έχει και ο νέος στόχος 2 που αφορά στην «ανασυγκρότηση των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες» και αναφέρεται στις βιομηχανικές, αγροτικές, αστικές και εξαρτώμενες από την αλιεία περιοχές με διαρθρωτικά προβλήματα¹⁴. Τέλος, ο νέος στόχος 3 «προσαρμογή και εκσυγχρονισμός των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης» είναι ο μόνος που δεν έχει περιφερειακή διάσταση¹⁵.

Ο προσανατολισμός στην περιφερειακή πολιτική επιβεβαιώνεται και από το χρηματοδοτικό βάρος που φέρουν οι περιφερειακοί στόχοι. Οι περιφέρειες του στόχου 1 συγκέντρωσαν τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού το μεγαλύτερο μέρος των διαρθρωτικών πόρων (80% του ΕΤΠΑ και γύρω στο 70% όλων των Ταμείων). Αν συνυπολογιστούν όλοι οι περιφερειακοί στόχοι το ποσοστό χρηματοδότησης που αντλούν από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία κινείται γύρω στο 85%¹⁶.

Συνεπώς είναι σαφές ότι το μεγαλύτερο βάρος αποδίδεται πράγματι στην περιφερειακή πολιτική και ιδιαίτερα στο στόχο της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Ο στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής όπως τίθεται στο άρθρο 158 αποτελεί κύριο άξονα των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και έχει πράγματι χαρακτηριστικά αναδιανομής προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών του στόχου 1.

4.2 Η πρόκληση για την κοινοτική περιφερειακή πολιτική

Η διεύρυνση αποτελεί πραγματική πρόκληση για την κοινοτική περιφερειακή πολιτική, λόγω όχι μόνον του διπλασιασμού των περιφερειακών ανισοτήτων αλλά και της ριζικής αλλαγής του χάρτη των περιοχών υψηλότερης ενίσχυσης, των περιφερειών του στόχου 1. Με τη διεύρυνση και τη σημαντική μεί-

14. Ο νέος στόχος 2 (περίοδος 2000-2006) έχει ενσωματώσει τους στόχους 2 (αστικές περιοχές σε βιομηχανική παρακμή) και 5β (αγροτικές περιοχές) που ίσχυαν τις δύο προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού. Ο στόχος 6 της περιόδου 1994-1999 «ανάπτυξη των ιδιαίτερα αραιοκατοικημένων περιφερειών» εντάσσεται τώρα στον νέο στόχο 1.

15. Οι μη περιφερειακοί στόχοι των προηγούμενων περιόδων προγραμματισμού αφορούσαν στην καταπολέμηση της ανεργίας και στην προσαρμογή των εργαζομένων στις μεταβολές των συστημάτων παραγωγής (στόχοι 3 και 4) καθώς και στην προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων (στόχος 5α).

16. Για τους χρηματοδοτικούς πόρους και τις κατανομές κατά στόχο βλ. Ανδρικοπούλου 2000, σελ. 361 και Ανδρικοπούλου 1995, σελ. 321-331 και 438-441.

ωση του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ, αρκετές περιφέρειες της σημερινής Ε.Ε. θα βρεθούν πάνω από την κατηγορία του 75% του κοινοτικού ΑΕΠ (όριο ένταξης μιας περιφέρειας στο στόχο 1), χωρίς κάτι άλλο να έχει αλλάξει σ' αυτές, ενώ όλες σχεδόν οι περιφέρειες των νέων κρατών μελών θα βρίσκονται κάτω από το όριο του 75%. Συνεπώς αλλάζουν και αυξάνονται σε αριθμό και μέγεθος πληθυσμού οι περιφέρειες που θα ανήκουν στον νέο στόχο 1 μετά τη διεύρυνση, γεγονός που θα δημιουργήσει μια ριζικά νέα κατάσταση που θα επηρεάσει την επόμενη περίοδο προγραμματισμού (μετά το τέλος του 2006).

Θα χρειαστεί συνεπώς μια μακροπρόθεσμη και συνεχής προσπάθεια της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής για την εξομάλυνση των τόσο μεγάλου μεγέθους διαφορών. Μια προσπάθεια που προϋποθέτει και μια γενναιόδωρη χρηματοδότηση από την πλευρά των διαρθρωτικών ταμείων και της πολιτικής συνοχής. Αν και το πρόβλημα για το άμεσο μέλλον φαίνεται να έχει λυθεί με τις αποφάσεις του Συμβουλίου του Βερολίνου για την Agenda 2000¹⁷, η αριθμητική που αναπτύχθηκε δεν αποτελεί μακροπρόθεσμη στρατηγική όσο οι ανάγκες αλλά και οι δυνατότητες απορρόφησης από τα νέα κράτη μέλη θα αυξάνονται σταθερά.

Στα πλαίσια του φόρουμ για το μέλλον της συνοχής (2001)¹⁸ προβλήθηκε η άποψη ότι οι υπάρχουσες περιφέρειες του στόχου 1 δεν μπορούν να αποκοπούν από τη χρηματοδότηση και οι πόροι προς αυτές θα πρέπει να διασφαλιστούν. Πολύ λίγες από τις σημερινές περιφέρειες των 15 κρατών μελών εμφανίζονται στον κατάλογο των οικονομικά ασθενέστερων περιφερειών της διευρυμένης Ε.Ε. των 25 κρατών μελών. Η χρηματοδότηση τους όμως θα συνεχιστεί πιθανότατα και την επόμενη προγραμματική περίοδο μετά το 2006.

Αυτό φυσικά θα αποβεί σε βάρος των πραγματικά αδύναμων περιφερειών των νέων κρατών μελών – οι οποίες δε θα μπορούν να απορροφήσουν σημαντικούς πόρους για μια σειρά από λόγους όχι μόνον λόγω της οροφής της διαρθρωτικής ενίσχυσης στο 4% του ΑΕΠ αλλά και γιατί – όπως δείχνει η ελληνική εμπειρία – χρειάζονται ισχυρές προγραμματικές δομές με βάση τα πρότυπα που θέτουν τα διαρθρωτικά ταμεία και οι κανονισμοί τους, ισχυρό πλαίσιο εφαρμογής και υλοποίησης των έργων, τεχνογνωσία κ.λπ. Κάποια αντίστοιχη διευθέτηση αποφασίστηκε και για την κοινή αγροτική πολιτική η οποία θα καταλήξει να επιδοτεί τους πλούσιους αγρότες των «παλαιών» κρατών μελών της Ε.Ε. και όχι τους φτωχότερους αγρότες των υπό ένταξη νέων χωρών¹⁹.

17. Ανδρικοπούλου 2000, σελ. 345.

18. Βλ. τη συζήτηση στο http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forum_en.htm.

19. Μαραβέγιας 2000, σελ. 312.

4.3 Η σχέση περιφερειακής πολιτικής και χωροταξίας

Η περιφερειακή πολιτική και η χωροταξία δεν είναι δύο ανεξάρτητα πεδία πολιτικής. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η περιφερειακή πολιτική ταυτίζεται με την έννοια της περιφερειακής οικονομικής πολιτικής²⁰, ενώ η χωροταξία δεν έχει πάρει θεσμική μορφή ως κοινοτική πολιτική αλλά δράσεις που την αφορούν έχουν ενταχθεί στα πλαίσια της πολιτικής συνοχής και ειδικότερα στις καινοτόμες ενέργειες του ΕΤΠΑ (άρθρο 10 – πρόγραμμα 'Ευρώπη 2000') και την κοινοτική πρωτοβουλία INTERREG (IIc και IIb διαπεριφερειακή συνεργασία σε θέματα χωροταξίας).

Αν η περιφερειακή οικονομική πολιτική ασχολείται με τις περιφερειακές ανισότητες και τους παράγοντες που επηρεάζουν τις οικονομικές και κοινωνικές πλευρές της διαδικασίας περιφερειακής ανάπτυξης, η χωροταξία δίνει έμφαση στις χωρικές πλευρές αυτής της προσπάθειας για ανάπτυξη των συγκεκριμένων περιοχών. Ο νέος όρος «χωρική ανάπτυξη» εκφράζει ακριβώς αυτή την πλευρά. Η ανάπτυξη δεν γίνεται στο κενό, αφορά ένα συγκεκριμένο χώρο με μια ιδιαίτερη χωρική οργάνωση η οποία κρίνει και επηρεάζει την επιτυχία της πολιτικής.

Η κύρια διαφορά μεταξύ τους βρίσκεται στο ότι, αντίθετα με την περιφερειακή οικονομική πολιτική, η χωροταξία δεν στηρίζεται στη μεταφορά πόρων από περιοχή σε περιοχή με στόχο την εξισορρόπηση των διαφορών μεταξύ των περιφερειών ή όποιων άλλων χωρικών' ανισοτήτων. Η χωροταξία δεν κατανέμει και επενδύει πόρους για «χωροταξικούς σκοπούς» αλλά διαχειρίζεται, κατευθύνει και χαράζει στρατηγικές που αυξάνουν τη συνέργεια και βελτιώνουν τις χωρικές επιπτώσεις άλλων πολιτικών (αυτών που έχουν άμεσα και έμμεσα σχέση με το χώρο και τη χωρική διάσταση)²¹.

4.4 Το ευρωπαϊκό σχέδιο χωρικής ανάπτυξης

Η συζήτηση για τη χωροταξία είναι πολύ πιο πρόσφατη. Ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με το πρόγραμμα «Ευρώπη 2000»²² και συνεχίστηκε με την ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης²³ που επεξεργάστηκε η Επιτροπή Χωρικής Ανάπτυξης και εγκρίθηκε από τους Υπουργούς Χωροταξίας στο Πότοδαμ το 1999. Ο ρόλος του ΕΣΧΑ δεν είναι να προ-

20. Με το περιεχόμενο που της αποδίδεται βλ. στο Κόνσολας 1997.

21. Πολιτικές όπως αυτές που αφορούν στα δίκτυα μεταφορών, στα ενεργειακά δίκτυα, στην αγροτική ανάπτυξη, στις επιχειρήσεις του δευτερογενή και τριτογενή τομέα, στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον (βλ. την ανάλυση των χωρικών επιπτώσεων αυτών των πολιτικών στο Κουκαλάς και Ανδρικοπούλου 2000).

22. Βλ. τις εκδόσεις *Ευρώπη 2000 και Ευρώπη 2000+* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1992 και 1994).

23. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1999. Η ελληνική μετάφραση «Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινωνικού Χώρου» δεν αποδίδει πλήρως τον τίτλο «European Spatial Development Perspective».

ωθήσει μια κοινή ευρωπαϊκή χωροταξία αλλά την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης των χωρικών ρυθμίσεων μέσω κοινών εννοιών και στρατηγικών επιλογών και ενός κοινού τεχνικού και πληροφοριακού υπόβαθρου (δημιουργία βάσεων δεδομένων, χαρτογραφικών πληροφοριών και δεικτών).

Είναι σαφές στα πλαίσια αυτής της συζήτησης ότι η χωροταξία δεν είναι ούτε πρόκειται να θεσμοθετηθεί ως κοινοτική πολιτική με την έννοια ότι δεν υπάρχει καμία πρόθεση να προωθηθεί μια κοινή χωροταξική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η χωροταξία είναι και θα παραμείνει εθνική υπόθεση. Σκοπός του ΕΣΧΑ είναι να υποστηρίξει τις προσπάθειες χωροταξικής πολιτικής που επιχειρούν τα κράτη μέλη και οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς ώστε να αποκτήσουν μια κοινή ευρωπαϊκή διάσταση.

Η αναβίωση της συζήτησης για τη χωροταξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενθάρρυνε την ανάληψη χωροταξικών πρωτοβουλιών με ευρωπαϊκό προσανατολισμό στα κράτη μέλη. Μεταξύ των άλλων και στην Ελλάδα με την ψήφιση του νέου νόμου για το χωροταξικό σχεδιασμό του εθνικού και του περιφερειακού της χώρας. Ενδεικτικό της επιρροής του ευρωπαϊκού προβληματισμού είναι η αφιέρωση μεγάλου μέρους της εισηγητικής έκθεσης του νόμου στις χωρικές επιρροές που δέχεται η Ελλάδα από την ένταξη της στην Ε.Ε. και αυτές που θα δεχθεί στο μέλλον με τη διεύρυνση²⁴.

Η χωροταξική προσέγγιση στηρίζεται στο στόχο της αρμονικής ανάπτυξης του συνόλου της Ε.Ε. (άρθρο 158) και προωθεί το γενικό στόχο της βιώσιμης και με συνοχή χωρικής ανάπτυξης και τους τρεις βασικούς στόχους του ΕΣΧΑ:

- την ισότητα πρόσβασης στις υποδομές, την καινοτομία και τις γνώσεις,
- την ισορροπία του συστήματος οικισμών και οργάνωση του αγροτικού χώρου,
- τη διατήρηση και προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Κλασικά θέματα που περιέχονται στη χωροταξική αυτή προσέγγιση είναι:

- το μοντέλο κέντρο-περιφέρεια,
- οι παράγοντες που σχετίζονται με το ζήτημα της χωροθέτησης (συγκριτικά πλεονεκτήματα και αποδοτικότητα στο ένα άκρο – βιωσιμότητα στο άλλο),
- η προσπελασιμότητα (ευκολία προσέγγισης) και κυρίως

24. Γιαννακούρου 2000, σελ. 413. Στα πλαίσια της αναβάθμισης του χωροταξικού σχεδιασμού δημιουργήθηκε το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας, συντάχθηκε το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, πραγματοποιήθηκε σειρά μελετών για τις χωρικές επιπτώσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών στις ελληνικές περιφέρειες και συντάχθηκαν χωροταξικές μελέτες των περιφερειών. Ενδεικτικό είναι επίσης το ότι στο Γ΄ ΚΠΣ επιχειρήθηκε να ενσωματωθούν χωρικές διαστάσεις με τη μορφή ενός ειδικού προγράμματος για ειδικές κατηγορίες χώρων: αστικές, ορεινές και νησιωτικές περιοχές (βλ. Πλασκοβίτης 2000, σελ. 392-393).

- η μελέτη μιας σειράς από «ιδιαίτερες» κατηγορίες χώρων (αστικές, αγροτικές, παραμεθόριες, ορεινές, παράκτιες, νησιά).

Η αναζήτηση της ομοιογένειας των προβλημάτων ανάλογα με τους τύπους χώρων είναι η βασική γενεσιουργός αιτία μιας εδαφικής προσέγγισης που ενώνει οριζόντια περιοχές με κοινά προβλήματα. Οι νέες αυτές κατηγορίες χώρων που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα αλλά και τις διοικητικές διαιρέσεις των εθνικών κρατών, σε συνδυασμό με τις οκτώ διακρατικές μελέτες στα πλαίσια του προγράμματος «Ευρώπη 2000» που προσδιορίζουν μια προσπάθεια συγκρότησης κάποιων άτυπων μεσο - περιφερειών ευρωπαϊκής κλίμακας, θα μπορούσαν μακροπρόθεσμα να αποτελέσουν τη γεωγραφική βάση ενός νέου συστήματος κατανομής των διαρθρωτικών πόρων²⁵.

Στην πράξη, η ευρωπαϊκή συνεισφορά με την έννοια της χρηματοδότησης εντοπίζεται στα πλαίσια της πολιτικής συνοχής, χωρίς όμως να εντάσσεται άμεσα στους βασικούς στόχους προτεραιότητας. Συγκεκριμένα, περιορισμένοι πόροι έχουν διατεθεί μέσω της κοινοτικής πρωτοβουλίας INTERREG και αφορούν στην προώθηση της διεθνικής, διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας σε θέματα χωροταξίας (INTERREG IIc και INTERREG IIb). Στα πλαίσια αυτής της χρηματοδότησης προχώρησε η μελέτη της συγκρότησης ενός Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Χωροταξίας (ESPON – European Spatial Planning Observatory Network) η δεύτερη φάση του οποίου προωθείται στην τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού με σειρά μελετών πανευρωπαϊκού επιπέδου.

Αυτή ακριβώς η μορφή δια-συνοριακής, δι-εθνικής και δια-περιφερειακής συνεργασίας στα πλαίσια του INTERREG είναι πιθανόν ότι στην επόμενη προγραμματική περίοδο μετά τη διεύρυνση θα αποτελέσει το πρότυπο για έναν νέο στόχο των διαρθρωτικών ταμείων, θα ενσωματωθεί δηλαδή στο κύριο «σώμα» των στόχων της πολιτικής συνοχής (και όχι ως μέρος μιας κοινοτικής πρωτοβουλίας όπως είναι τώρα).

4.5 Η πρόκληση για την ευρωπαϊκή χωροταξία

Η χωρική προσέγγιση κερδίζει συνεχώς έδαφος στην Ε.Ε. και εν μέρει αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι δεν υπήρχε πριν από το 1990. Το πραγματικό πλεονέκτημά της είναι ότι η χωροταξία δεν εξαρτάται από τη διάθεση πόρων, αλλά ασχολείται με χωρικές επιπτώσεις των άλλων πολιτικών έτσι ώστε να αυξήσει τα θετικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματά τους και να μειώσει τα αρνητικά. Θα μπορούσε συνεπώς να αποτελέσει ένα εν δυνάμει πλεονεκτικό πεδίο πολιτικής, αλλά και για τον ίδιο λόγο (συντονισμός άλλων πολιτικών) συναντά δυσκολίες (ανταγωνισμοί μεταξύ φορέων πολιτικής – αποφυγή συντονισμού).

25. Γιαννακούρου 2000, σελ. 406 και 416-417.

Η πρόκληση για τη χωροταξία είναι:

- Να αποδείξει και να θεμελιώσει τον καθοριστικό της ρόλο και τη χρησιμότητά της.
- Να αποφύγει να παίξει το ρόλο του αντικαταστάτη της διαρθρωτικής πολιτικής συνοχής.
- Να αποδείξει το συμπληρωματικό της ρόλο στην πολιτική συνοχής και στην προσπάθεια μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και να μην υποκαταστήσει αυτή την πολιτική.
- Να μην αντικαταστήσει την πολιτική συνοχής με ένα συντονισμό και εξορθολογισμό των πολιτικών που έχουν χωρικές διαστάσεις και επιπτώσεις.

Το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης επιδιώκει να αποτελέσει ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς και οδηγό των φορέων λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων διαμόρφωσης και εφαρμογής των επιμέρους τομεακών πολιτικών. Από αυτή την άποψη το ΕΣΧΑ επιδιώκει να αποτελέσει ένα εργαλείο κοινής αναφοράς στη χωρική διάσταση κατά τη διαμόρφωση των στόχων των άλλων ευρωπαϊκών πολιτικών και να περιορίσει έτσι τις αντιθέσεις και ασυμβατότητες. Η χωροταξία με την έννοια της χωρικής ανάπτυξης μπορεί να αποτελέσει το πλαίσιο για την ενσωμάτωση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας όλων των άλλων πολιτικών συμβάλλοντας σε μια συνεκτική ερμηνεία και εφαρμογή των αρχών της συμπληρωματικότητας και της επικουρικότητας. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να υπάρξει πρόνοια ώστε η χωροταξία να μη θεωρηθεί ότι αποτελεί ικανή συνθήκη για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και να χρησιμοποιηθεί ως υποκατάστατο της κοινοτικής ευθύνης για την προώθηση της συνοχής.

5. Διεύρυνση και Συνοχή: η πρόκληση για την Ελλάδα

Οι διαρθρωτικοί πόροι ενισχύουν τις προσπάθειες των κρατών μελών για την ανάπτυξη συγκεκριμένων περιφερειών και παρέχονται με τη μορφή της συγχρηματοδότησης (άθροισμα κοινοτικών και εθνικών πόρων). Ο σχεδιασμός αφορά καθαρά εθνικές προτεραιότητες που εκφράζονται με κοινοτική συμφωνία στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Η συμφωνία της Επιτροπής στα ΚΠΣ δεν αφορά μόνον στο ύψος των πόρων αλλά συχνά προωθεί και ορισμένες ιδέες γύρω από τους παράγοντες που επηρεάζουν την περιφερειακή ανάπτυξη όπως για παράδειγμα η προώθηση των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες στήριξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Α΄ ΚΠΣ) ή της καινοτομίας και της μεταφοράς τεχνολογίας (Γ΄ ΚΠΣ).

Από την άλλη πλευρά, τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να υπακούουν σε κοινούς κανόνες και αρχές που αφορούν στη διάθεση των πόρων και καθορίζονται από τους κανονισμούς λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, όπως είναι η εταιρική σχέση κ.λπ. η αρχή της προσθετικότητας, η παρακολούθηση, η αξιολόγηση κ.λπ. Η αποδοχή των κανόνων των διαρθρωτικών ταμείων και των

νεωτερισμών ως προς το περιεχόμενο της προσπάθειας για περιφερειακή ανάπτυξη αποτελούν συστατικό στοιχείο της σχέσης εθνικής και κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής.

Στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, η περιφερειακή πολιτική ασκείται μέσω των διαδοχικών ΚΠΣ (1989-93, 1994-99, 2000-06) με κοινοτική συγχρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία στα πλαίσια της πολιτικής συνοχής. Όλες οι περιφέρειες της χώρας βρίσκονται και τις τρεις περιόδους με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του κοινοτικού μέσου όρου και γι' αυτό το λόγο εντάσσονται όλες στο Στόχο 1. Το αποτέλεσμα είναι ότι ολόκληρη η χώρα καλύπτεται από το Στόχο 1.

Το ερώτημα είναι: Ασκείται περιφερειακή πολιτική μέσω των κοινοτικών πόρων του στόχου 1; Επιδιώκεται η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των ελληνικών περιφερειών; Η «μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιφερειών» λειτουργεί ως στόχος περιφερειακής σύγκλισης και στο εσωτερικό της χώρας; Οι παρακάτω παρατηρήσεις συνθέτουν μια απόπειρα απάντησης:

Πρώτον, το ΚΠΣ είναι ενιαίο για όλη τη χώρα και διαιρείται σε δύο μέρη, το εθνικό σκέλος, που περιέχει έργα και προγράμματα εθνικού επιπέδου και το περιφερειακό σκέλος, που περιέχει τα περιφερειακά προγράμματα των 13 περιφερειών με έργα περιφερειακού και τοπικού επιπέδου. Με χρηματοδοτικούς όρους, η αναλογία μεταξύ των δύο κλείνει σαφώς υπέρ του εθνικού επιπέδου (70% - 30%).

Δεύτερον, είναι ασθενής ο περιφερειακός προσανατολισμός και δεν προβάλλεται ως κύριος άξονας ο στόχος μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων. Μόνον ένας από τους άξονες προτεραιότητας του ΚΠΣ έχει στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη και περιλαμβάνει τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα των δεκατριών περιφερειών. Αυτό εκφράζεται ακόμα και στο συμβολικό επίπεδο, καθώς ο τίτλος του ΣΠΑ (Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης) που υποβάλλεται ως πρώτο βήμα στην Κοινότητα για να αποτελέσει τη βάση της διαπραγμάτευσης για την έγκριση του ΚΠΣ έγινε την τελευταία περίοδο 2000-2006, ΣΑ (Σχέδιο Ανάπτυξης).

Τρίτον, η διάρθρωση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) αντιστοιχεί στο σύστημα διοίκησης: Υπουργεία είναι οι φορείς των ΕΠ του εθνικού σκέλους, περιφερειακές διοικήσεις οι φορείς των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) στα οποία εντάσσονται και τα έργα της αυτοδιοίκησης. Είναι ένα σύστημα που αντανακλά τις ανάγκες των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, ένα συνολικό μέσο υποστήριξης των δράσεων και επενδύσεων του όλου διοικητικού μηχανισμού, παρά ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα - πόσο μάλλον με περιφερειακούς στόχους ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών.

Τέταρτον, ο ίδιος ο χαρακτήρας των ΠΕΠ – μικρός προϋπολογισμός, έργα της αυτοδιοίκησης, απουσία διαφόρων κατηγοριών έργων, απουσία πραγματικών Σχεδίων Ανάπτυξης της Περιφέρειας κ.λπ. – δεν αποτελεί μια συστηματική ενίσχυση αλλά ούτε και επαρκή προσπάθεια ανάπτυξης της κάθε συγκεκριμένης περιφέρειας.

Εν μέρει αυτό φαίνεται και από το είδος των έργων που κυριαρχούν στα διάφορα επίπεδα:

- Σε εθνικό επίπεδο κυριαρχούν τα μεγάλα έργα βασικών υποδομών, τα έργα για την Αθήνα και τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 και η γενικότερη υποστήριξη της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού (δαπάνες των Υπουργείων και ΔΕΚΟ – επενδύσεις, κατάρτιση, αγροτικά κ.λπ.).

- Σε περιφερειακό επίπεδο κυριαρχούν έργα και υποδομές περιφερειακής σημασίας που εκτελούνται από αποκεντρωμένες υπηρεσίες Υπουργείων καθώς και τα έργα των ΟΤΑ (Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Εξαιρέση αποτελούν ορισμένα ειδικά θέματα (π.χ. η κοινή σε όλα τα ΠΕΠ έμφαση στην προώθηση της καινοτομίας).

Συμπερασματικά, δεν ασκείται ρητά ούτε κεντρική περιφερειακή πολιτική για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων ή/ και για την ανάπτυξη κάθε περιφέρειας, αλλά ούτε και αποκεντρωμένη στο βαθμό που οι αποφάσεις δεν παίρνονται από τις περιφέρειες. Δεν αξιολογείται ως προτεραιότητα π.χ. η ενίσχυση της Ηπείρου με στόχο την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη αλλά ως μέρος μιας συνολικής προσπάθειας ανάπτυξης για το σύνολο της χώρας.

Στην ουσία, η κοινοτική περιφερειακή πολιτική στηρίζει τη συνολική αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας. Στη σημερινή συγκυρία, δεν προέχει η σύγκλιση των εσωτερικών περιφερειακών ανισοτήτων αλλά η εθνική ανάπτυξη και η σύγκλιση με τον κοινοτικό μέσο όρο²⁶.

Μετά τη διεύρυνση, η Ελλάδα θα βρεθεί με σημαντικά διαφοροποιημένο το επίπεδο των εσωτερικών περιφερειακών ανισοτήτων της. Με βάση τα τελευταία στοιχεία του κατά κεφαλήν ΑΕΠ του 1999 και για τη νέα Ευρώπη των 25 κρατών μελών²⁷:

- πάνω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου βρίσκονται οι περιφέρειες Κ. Μακεδονία, Στερεά Ελλάδα, Αττική και Νότιο Αιγαίο.

26. Για μια εμπειροστατωμένη ανάλυση της σχέσης της ελληνικής με την κοινοτική περιφερειακή πολιτική βλ. Ανδρικοπούλου and Καψκάλος (2003).

27. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2002, Πίνακας 7β: ΑΕΠ/κεφαλή (ΠΑΔ) στις φτωχότερες περιφέρειες ΕΥΡ-25, 1999. Αναφέρεται σε όλες τις περιφέρειες που βρίσκονται κάτω από 75%.

- κάτω από 75% βρίσκονται εννέα περιφέρειες: Ήπειρος (56,5), Δυτική Ελλάδα (58,4), Πελοπόννησος (60,3), Ανατολική Μακεδονία και Θράκη (61,9), Θεσσαλία (65,8), Ιόνια Νησιά (65,8), Βόρειο Αιγαίο (70,8), Δυτική Μακεδονία (71,8) και Κρήτη (74,8). Ο πληθυσμός των περιφερειών αυτών είναι 4.345.000, λιγότερο από το μισό του πληθυσμού της χώρας.

Η συνολική θέση της Ελλάδας και των περισσότερων περιφερειών θα βελτιωθεί, ως αποτέλεσμα εν μέρει της πτώσης του μέσου κοινοτικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ωστόσο μακροπρόθεσμα θα υπάρξει ισχυρή εσωτερική διαφοροποίηση μεταξύ των ελληνικών περιφερειών.

Ποιο θα είναι το μέλλον για την Ελλάδα όταν οι κοινοτικοί πόροι θα περιοριστούν;

- Θα αντέξει τη μείωση – αν και όχι δραστικά στην αρχή – της στήριξης των διαρθρωτικών πόρων;

- Θα αντέξει τον ανταγωνισμό στη διευρυμένη αγορά των 25 κρατών μελών;

- Θα αντλήσει τα πλεονεκτήματα αυτής της διευρυμένης αγοράς; Θα ανταγωνιστεί τα προϊόντα των νέων κρατών μελών και θα διεισδύσει στις αγορές τους;

- Θα συνεχίσει μιαν ανοδική πορεία του κατά κεφαλήν ΑΕΠ βελτιώνοντας τη θέση της σε απόλυτα μεγέθη αλλά και συγκριτικά με το μέσο όρο;

- Θα ασκήσει μια εθνική περιφερειακή πολιτική ώστε να βελτιώσει τις επιδόσεις των ασθενέστερων περιφερειών;

- Θα αναβαθμίσει το σύστημα προγραμματισμού και διοίκησης;

Το ζήτημα σε κάθε περίπτωση είναι: Τι κάνουμε με τους διαθέσιμους πόρους ως προς τις προτεραιότητες και στόχους που η χώρα συνολικά (κεντρική περιφερειακή πολιτική) αλλά και η κάθε περιφέρεια θέτουν και προωθούν. Η θετική σημασία των διαρθρωτικών πόρων δεν είναι τόσο στα χρηματοδοτικά μεγέθη που έρχονται στη χώρα μας, αλλά στις απαιτήσεις εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας (Κανονισμοί Διαρθρωτικών Ταμείων) η οποία μεταξύ άλλων ορθολογικοποιεί την όλη προγραμματική διαδικασία, ενισχύει την εταιρική σχέση και το ρόλο των αποκεντρωμένων φορέων και των κοινωνικών εταιριών και γενικά λειτουργεί εκσυγχρονιστικά.

Τα παραπάνω αντανακλώνονται στις ουσιαστικές αλλαγές στις δομές και το σύστημα προγραμματισμού που επηρεάζουν τον τρόπο άσκησης και ελέγχου των πολιτικών που συνδέονται με το ΚΠΣ. Στα πλαίσια αυτά και από την πλευρά της περιφερειακής πολιτικής είναι σημαντικό να τονιστούν τόσο η *ενδυνάμωση των περιφερειών* ως όργανα εφαρμογής, παρακολούθησης, διαχείρισης και αξιολόγησης των ΠΕΠ όσο και η *ισχυροποίηση του συστήματος περιφερειακού προγραμματισμού* που θα μπορούσε στο μέλλον να κατευθυνθεί σε πραγματικό περιφερειακό σχεδιασμό (αποφάσεις για προτεραιότητες-στόχους,

κατανομής πόρων, ανεξαρτησία στη λήψη αποφάσεων, αξιόπιστες διαδικασίες σχεδιασμού των προγραμμάτων και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων, αποτελεσματικές δράσεις, κ.λπ.).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Andrikopoulou E. and G. Kafkalas (2003 – forthcoming) «Greek regional policy in the context of Europeanisation: 1961-2000» στο D. G. Dimitrakopoulos και A. G. Passas (eds) *Greece in the European Union*, London–New York: Routledge.
- Dunford M. and Perrons D. (1993), Regional inequality as a cause and consequence of slower growth στο P. Getimis και G. Kafkalas (επιμέλεια) *Urban and Regional Development in the New Europe*, Topos Special Series σελ. 9-35.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002), *First Progress Report on Economic and Social Cohesion*, Commission Communication COM(2002) 46 final, Brussels 30.01.2002.

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Ανδρικοπούλου Ε. (1995), *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ανδρικοπούλου Ε. (2000), Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στο νέο ευρωπαϊκό χώρο» στο Ε. Ανδρικοπούλου και Γ. Καυκαλάς (επιμέλεια) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 339-380.
- Γιαννακούρου Γ. (2000), Η χωροταξική πολιτική στη διευρυνόμενη Ευρώπη στο Ε. Ανδρικοπούλου και Γ. Καυκαλάς (επιμέλεια) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 401-424.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Ευρώπη 2000+. Συνεργασία για τη Χωροταξία στην Ευρώπη*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1997), *Πρώτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή 1996*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), *Σχέδιο ανάπτυξης του κοινοτικού χώρου. Προς τη χωρικά ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), *Η 6η Περιοδική Έκθεση για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση και ανάπτυξη των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), *Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών. Δεύτερη έκθεση σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Καυκαλάς Γ. και Ε. Ανδρικοπούλου (2000), *Χωρικές Επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Πολιτικών. Η ελληνική εμπειρία 1989-1999*, Θεσσαλονίκη: Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.
- Κόνσολας Ν. (1997), *Σύγχρονη περιφερειακή οικονομική πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μαραβέγιας Ν. (2000), Η μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και η νέα διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ε. Ανδρικοπούλου και Γ. Καυκαλάς (επιμέλεια). *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 277-314.
- Πλασκοβίτης Η. (2000), Το 3ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και η διεύρυνση της Ε.Ε., στο Ε. Ανδρικοπούλου και Γ. Καυκαλάς (επιμέλεια) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 381-398.