

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΩΣ ΑΞΟΝΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Γιάννης Ψυχάρης, επίκουρος καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα
Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

1. Εισαγωγή

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι να μελετήσει τη διαχρονική σημασία του άξονα προτεραιότητας περιφερειακή ανάπτυξη, στο σύνολο των αξόνων και της στρατηγικής των ΚΠΣ για την Ελλάδα, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο τα προγράμματα αυτά συνέβαλαν στην υλοποίηση πολιτικών που προωθούσαν την περιφερειακή ανάπτυξη¹.

Τα προγράμματα αυτά συνδέονται με έναν ειδικό τρόπο με την περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος και τα καθιστά αυτόνομο αντικείμενο μελέτης. Κατ' αρχήν προσδιορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια την περιφερειακή στρατηγική και προσαρμόζονται περισσότερο στις αναπτυξιακές απαιτήσεις της κάθε περιφέρειας. Επί πλέον, προσφέρουν το κατάλληλο πλαίσιο εξειδίκευσης και αξιολόγησης και των τομεακών πολιτικών. Παρ' ότι τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούν συνήθως έργα μικρής κλίμακας, έχουν εξαιρετική σημασία για την τοπική ανάπτυξη και παράγουν σημαντική τοπική προστιθέμενη αξία. Μάλιστα, μεγάλο μέρος των έργων αυτών εμπίπτει στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, τα περιφερειακά προγράμματα αποκαλύπτουν το βαθμό διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης του κράτους, που είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύγχρονης δημόσιας πολιτικής.

Τα ερωτήματα επομένως που θα συζητηθούν σε αυτό το άρθρο είναι τα εξής: Ποια είναι η διαχρονική βαρύτητα του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη στην κατανομή των πόρων των ΚΠΣ; Σε ποιο επίπεδο και με ποιον τρόπο εξασφαλίζεται η συνοχή και η συμπληρωματικότητα ανάμεσα στα Περιφερειακά και τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΚΠΣ; Μπορούν τα Περιφερειακά Προγράμματα να αποτελέσουν τη βάση για

1. Ο άξονας περιφερειακή ανάπτυξη δεν ταυτίζεται με τη συνολική στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης των ΚΠΣ, για την οποία παίζουν σημαντικότατο ρόλο και το τομεακά προγράμματα. Χωρίς να παραγνωρίζεται η σημασία των προγραμμάτων αυτών, σε αυτό το άρθρο εξετάζονται κυρίως τα περιφερειακά προγράμματα. Για εκτενέστερη ανάπτυξη βλ. Ψυχάρης 2004.

το σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα τα προσεχή χρόνια; Τα ερωτήματα αυτά θα αποκαλύψουν όψεις της περιφερειακής πολιτικής που ασκήθηκε στην Ελλάδα από τη δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα.

2. Η περιφερειακή ανάπτυξη στην αναπτυξιακή στρατηγική των ΚΠΣ για την Ελλάδα

Στους πίνακες 1,2,3 που ακολουθούν αποτυπώνεται η κατανομή των πόρων των Α', Β' και Γ ΚΠΣ κατά άξονα προτεραιότητας. Για το Α' και Β' ΚΠΣ αποτυπώνεται και η εικόνα της κατανομής των πόρων στην αρχή και στο τέλος κάθε προγραμματικής περιόδου. Από τους πίνακες αυτούς προκύπτουν ορισμένα πολύ χρήσιμα συμπεράσματα.

Κατ' αρχήν, στο πενταετές ΚΠΣ 1989-1993 τα ΠΕΠ περιλαμβάνονται στον άξονα «ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών»². Την περίοδο αυτή το μισό ΚΠΣ πήγε στα ΠΕΠ. Εδώ όμως υπάρχει το εξής παράδοξο. Ενώ την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και στην απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα είναι ενισχυμένα. Τι συμβαίνει; Απλά στα προγράμματα αυτά εντάχθηκαν κυρίως μικρά έργα κεντρικών φορέων (υπουργείων), νομαρχιών (Νομαρχιακά Προγράμματα) και δήμων και κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ). Οι δε ενισχυμένοι πόροι αφορούσαν σε τοπικής εμβέλειας μικρά έργα, έτσι ώστε να επιτευχθούν υψηλότεροι ρυθμοί απορρόφησης. Αυτό διευκόλυνε μεν την απορρόφηση πόρων, δεν είναι όμως καθόλου βέβαιο ότι συνέβαλε στην περιφερειακή ανάπτυξη, ενώ την ίδια στιγμή είναι αμφίβολο αν εξυπηρετούσε και την εθνική ανάπτυξη (Εσοπούου 1997, Georgίου 1994, Τσούκαλης 1998, 304). Έτσι το 41% στην αρχή του ΚΠΣ για τα ΠΕΠ έγινε 50% στο τέλος της προγραμματικής περιόδου.

Από πού προκύπτει όμως το πλεόνασμα πόρων που πάει στην περιφερειακή ανάπτυξη; Εξετάζοντας τους άλλους άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται παραδείγματος χάριν ότι στον άξονα προτεραιότητας 1 «βελτίωση των βασικών υποδομών», το προγραμματισμένο αρχικά 37,4% των πόρων μειώνεται στο 28,8%. Ο άξονας αυτός που επρόκειτο να καλύψει έναν τομέα με μεγάλες υστερήσεις για την ελληνική οικονομία, εκεί, δηλαδή, που υπήρχε τεράστια ανάγκη να καλυφθεί το αναπτυξιακό και κοινωνικό κενό, στον τομέα των βασικών υποδομών, εκεί εμφανίστηκε αδυναμία να γίνει έγκαιρη και σωστή αξιοποίηση των πόρων.

2. Συγκεκριμένα, στο Α' ΚΠΣ καταρτίστηκαν 12 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Το συνολικό κόστος των προγραμμάτων (τομεακών και περιφερειακών) ανήλθε σε 15,5 δισ. ECU. Σε αυτό το ποσό περιλαμβάνονται οι πόροι από το στόχο 1, καθώς και αυτοί από τα ΜΟΠ 1986-1992 (European Commission, 1997, 34).

Πίνακας 1: Οι έξι βασικές προτεραιότητες του Α' ΚΠΣ 1989-1993

	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΠΣ	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ ΣΤΟ ΤΕΛΟΣ ΤΟΥ ΚΠΣ
<i>1η προτεραιότητα</i> Βελτίωση των βασικών υποδομών	37,4%	28,8%
<i>2η προτεραιότητα</i> Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη	5,8%	6,1%
<i>3η προτεραιότητα</i> Βελτίωση της ανταγωνιστι- κότητας των επιχειρήσεων	7,0%	3,8%
<i>4η προτεραιότητα</i> Ισορροπη ανάπτυξη του τουρισμού	1,3%	0,8%
<i>5η προτεραιότητα</i> Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	7,5%	10,2%
<i>6η προτεραιότητα</i> Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών	40,9%	50,3%
	100,0%	100,0%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1994, 17-18

Οι υπόλοιποι άξονες έχουν μικρότερη συμμετοχή στο ΚΠΣ, μεγάλη όμως σχετική σημασία ως προς τον τομέα παρέμβασής τους. Αν εξεταστούν πιο αναλυτικά, θα διαπιστωθούν άλλου τύπου ανακολουθίες και στρεβλώσεις.

Για παράδειγμα, υπερβάσεις σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό παρατηρούνται στον άξονα «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού», που είναι ο τρίτος, από άποψη σχετικής βαρύτητας, άξονας του ΚΠΣ (από το 7,5% στο 10,2%). Δεδομένου ότι οι δημόσιες επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο συμβάλλουν αναλογικά περισσότερο

στην αναπτυξιακή διαδικασία απ' ό,τι αυτές στο φυσικό κεφάλαιο (Tondl 2001), είναι ιδιαίτερα θετικό που αυτές καταλαμβάνουν τόσο υψηλή θέση στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων της ελληνικής οικονομίας. Πολύ περισσότερο που η ελληνική οικονομία από τα μέσα της δεκαετίας του '80 άρχισε να εμφανίζει ανησυχητικά υψηλή ανεργία. Δυστυχώς, όμως, και αυτή η εικόνα είναι επίσης παραπλανητική. Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο στην πράξη μεταφράστηκε σε πλήθος σεμιναρίων, συχνά άσχετων με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, από φορείς που δεν είχαν ούτε την πιστοποίηση, ούτε τις κατάλληλες προϋποθέσεις γι' αυτά. Το ζήτημα της επένδυσης στη γνώση και το ανθρώπινο κεφάλαιο εμφανίζεται τελικά αμφισβητούμενης αποτελεσματικότητας με βάση τον τρόπο υλοποίησής του από το Α' ΚΠΣ.

Αντίθετα, στον άξονα προτεραιότητας «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας», στον οποίο επρόκειτο να κατανεμηθεί το 7% των πόρων, τελικά κατανεμήθηκε σχεδόν το μισό, μόλις το 3,8%. Δυστυχώς, η ελληνική πολιτεία αδυνατεί να κατευθύνει πόρους και να αξιοποιήσει κονδύλια που θα ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα, που είναι η μοναδική θωράκιση της οικονομίας, απέναντι στο διεθνή ανταγωνισμό, που γίνεται ακόμη πιο έντονος σε μια διαδικασία ολοκλήρωσης της αγοράς.

Κάποια ενίσχυση δίνεται επίσης στην ανάπτυξη του αγροτικού τομέα, όπου ακόμη και αν πρόκειται για μικρά έργα, είναι χρήσιμη, αφού ο τομέας αυτός μετά την ένταξη στην Κοινότητα έχει δεχτεί επανειλημμένα έντονες πιέσεις για τον περιορισμό και για τον εκσυγχρονισμό του.

Δεν παρατηρείται, όμως, το ίδιο και στον τουρισμό, καθώς εκεί που η χώρα έχει φυσικό συγκριτικό πλεονέκτημα, αδυνατεί να κατευθύνει επενδύσεις για να ισχυροποιηθεί και να αναδείξει σωστά το ολοένα και πιο ανταγωνιστικό «προϊόν» της. Στον δε άξονα προτεραιότητας «ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού» είναι αμφίβολο κατά πόσον οι επενδύσεις κατευθύνθηκαν σε νέες περιοχές και όχι σε ήδη τουριστικά κορεσμένες.

Συνοπτικά, την περίοδο 1989-1993 το μισό από το ΚΠΣ κατανέμεται στα ΠΕΠ. Αυτό όμως φαίνεται ότι υπαγορεύεται περισσότερο από ευκαιριακές ανάγκες, που εξυπηρετούν τη μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, παρά από την ύπαρξη ενός συνεκτικού σχεδίου οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης, εντός του οποίου επιμερίζονται και συναρθρώνονται οι οριζόντιες πολιτικές, με την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Παρατηρείται επίσης έμφαση στις υποδομές, όμως είναι τρανταχτές οι δυσκολίες αξιοποίησης των πόρων σε αυτό τον τομέα. Η στρατηγική παραγωγικής ανασυγκρότησης είναι ατελής, η έλλειψη συνέπειας με τον προγραμματισμό σχεδόν συνεχής, ενώ μεγάλη είναι και η ανεπάρκεια σε θεσμούς αποκεντρωμένης διοίκησης.

Μέσα από μια διαρκή μετατόπιση πόρων και προτεραιοτήτων σε έργα αμφίβολης αποτελεσματικότητας, χωρίς ευρύτερο σχέδιο και θεσμούς διοίκησης και οργάνωσης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, και με αδυναμία απορρόφησης των πόρων δεν είναι καθόλου ανεξήγητο γιατί είναι αμφισβητούμενη η αναπτυξιακή επίδραση του Α' ΚΠΣ στην ελληνική οικονομία και για την περιφερειακή ανάπτυξη³.

3. Την περίοδο 1989-93 ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης ήταν της τάξης του 1,2% για την

Οι προαναφερόμενες ανεπάρκειες δικαιολογούνται ίσως και από την ανάγκη προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου. Δεν παύει όμως αυτό να έχει επηρεάσει την ανάπτυξη και σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας κατά το εξεταζόμενο διάστημα.

Προχωρώντας θα εξεταστούν πιο συνοπτικά τα αντίστοιχα δεδομένα για το Β΄ ΚΠΣ, κατά την έναρξη, και κατά τη λήξη, της περιόδου εφαρμογής του 1994-1999⁴. Οι διαδικασίες πλέον έχουν γίνει πιο αυστηρές και η δυνατότητα μετατόπισης πόρων από άξονα σε άξονα και από το ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα στο άλλο είτε είναι απαγορευτική, είτε εξαιρετικά δύσκολη. Επί πλέον έχουν αρχίσει να δημιουργούνται νέες μορφές διαχείρισης (Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ)) και τεχνοκρατικής στήριξης (Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΜΕΚ)), ενώ οι περιφέρειες αναλαμβάνουν πιο ενεργό ρόλο στις διαδικασίες των ΠΕΠ. Μέσω των ΠΕΠ του Β΄ ΚΠΣ συνεχίστηκαν να υλοποιούνται έργα των κεντρικών φορέων, των περιφερειών, των νομαρχιών (Νομαρχιακά Προγράμματα) και έργα των δήμων και κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ 2). Η εικόνα του Β΄ ΚΠΣ, όπως αποτυπώνεται στον πίνακα 2, έχει πολλές ομοιότητες, αλλά και σημαντικές διαφορές σε σχέση με τα προηγούμενα.

Στον εν λόγω πίνακα ο άξονας 5 αφορά το περιφερειακό σκέλος, δηλαδή τα περιφερειακά προγράμματα του Β΄ ΚΠΣ. Η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο άξονας αυτός έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Α΄ ΚΠΣ από το 41%, στο 25%. Δημιουργείται μάλιστα αντίστροφη σχέση ανάμεσα στην ενδυνάμωση των αποκεντρωμένων δομών διοίκησης και στην αποκέντρωση των πόρων. Δηλαδή, ενώ τώρα υπάρχουν καλύτερες δομές διαχείρισης και σε περιφερειακό επίπεδο, οι πόροι που διοχετεύονται στα περιφερειακά προγράμματα μειώνονται. Δηλαδή, η δημοσιονομική αποκέντρωση δεν συμβαδίζει με τη διοικητική. Η κεντρική διοίκηση αργεί να εκχωρήσει μέρος της εξουσίας της και –κυρίως– πόρους στις άλλες βαθμίδες διοίκησης.

Ελλάδα, 2,0% για την Ισπανία, 4,4% για την Ιρλανδία και 2,6% για την Πορτογαλία. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα η Ελλάδα από το 58 να φτάσει στο 64, η Ισπανία από το 73 στο 78, η Ιρλανδία από το 64 στο 83 και η Πορτογαλία από το 59 στο 68 του κοινοτικού μέσου όρου. Μέρος αυτής της ανάπτυξης οφείλεται στα ΚΠΣ. Το Α΄ ΚΠΣ συνέβαλε κατά 0,8 μονάδες ετησίως στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, 0,25 στην Ισπανία, 0,5-1,0 στην Πορτογαλία και 2,6 στην Ιρλανδία (European Commission 1997). Αυτό δείχνει πόσο πολύ εξαρτημένη είναι η ανάπτυξη στην Ελλάδα από τα ΚΠΣ. Σημαντικό όμως είναι επίσης ότι δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα ποσοτική αξιολόγηση της συμβολής των προγραμμάτων αυτών στην περιφερειακή ανάπτυξη. Τα πρώτα ερευνητικά ευρήματα σε αυτό τον τομέα δείχνουν ότι τα προγράμματα αυτά έχουν διαφορετική επίπτωση στην εθνική απ' ό,τι στην περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα (Λαμπρινίδης κ.ά. 2001).

4. Το Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης συνοδεύτηκε από πρόσθετη αύξηση των χορηγούμενων πόρων και από επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής διάρκεια). Στο Β΄ ΚΠΣ καταρτίστηκαν 17 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Οι συνολικοί πόροι που διατέθηκαν ήταν 29,72 δισ. ECU, από τα οποία τα 7,4 δισ. ECU αφορούσαν στα ΠΕΠ. Αν συνηλογοιστεί και το Ταμείο Συνοχής, οι συνολικοί διαρθρωτικοί πόροι για την Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή ανήλθαν σε 32,78 δισ. ECU.

Πίνακας 2: Οι πέντε αναπτυξιακοί άξονες και μορφές παρέμβασης του Β' ΚΠΣ 1994-1999

	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ ΣΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΠΣ	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ ΜΕΧΡΙ ΤΙΣ 30/06/1999
Άξονας 1 Μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και προώθηση της εσωτερικής συνοχής μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων δικτύων υποδομής	27,8%	22,3%
Άξονας 2 Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης	9,05%	11,7%
Άξονας 3 Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού	25,3%	21,9%
Άξονας 4 Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας	12,5%	15,4
Άξονας 5 Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών	25,0%	28,5%
Τεχνική Βοήθεια	0,33%	0,2%
	100,0%	100,0%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001α

Η μετατόπιση των πόρων μεταξύ των αξόνων δεν είναι πλέον εύκολη και γι' αυτό το ειδικό βάρος του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη μετατοπίζεται μεν, αλλά όχι όσο έγινε στο Α' ΚΠΣ (από το 25% στο 28,5%).

Αναφορικά με τους υπόλοιπους άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται ότι και σε αυτό το ΚΠΣ η έμφαση δίνεται κυρίως στον τομέα των βασικών υποδομών, αλλά μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων έργων. Στο άξονα αυτό κατανέμεται το 28% των πόρων. Όμως, αντίθετα με ό,τι προγραμματίζεται, η συμμετοχή αυτού του άξονα στο τέλος του ΚΠΣ διαμορφώνεται πολύ χαμηλότερα, στο 22%. Η αδυναμία απορρόφησης των πόρων για μεγάλα έργα, σε συνδυασμό με την προώθηση επί πλέον μικρών έργων στο

περιφερειακό σκέλος, καθιστά τα περιφερειακά προγράμματα κυρίαρχα και σε αυτό το ΚΠΣ, όμως πολύ κάτω από αυτήν τη θέση που είχαν στο Α' ΚΠΣ.

Η «ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού» είναι επίσης άξονας κρίσιμης σημασίας, φανερά ενισχυμένος, που ενώ ξεκινάει από το 25% στην αρχή του ΚΠΣ διαμορφώνεται στο 22% στο τέλος του ΚΠΣ.

Στους άξονες «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας» και «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης» διατίθενται σχετικά λιγότεροι πόροι (12,5% και 9% αντίστοιχα), με μικρή μετατόπιση προς τα πάνω στο τέλος του ΚΠΣ.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το Β' σε σχέση με το Α' ΚΠΣ είναι η μείωση των πόρων του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει όμως σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο Α' ΚΠΣ. Επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται. Η τεχνοκρατική στήριξη των έργων και των προγραμμάτων γίνεται πιο επιτακτική με τα Τεχνικά Δελτία Έργων που σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά στην διάρκεια του ΚΠΣ 1994-99⁵. Τα ΤΔΕ αποτελούν σοβαρό εργαλείο, καθώς συμβάλλουν και στο συντονισμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, μέσω της καλύτερης παρακολούθησης των έργων που χρηματοδοτούνται από τομεακά κι εκείνων που χρηματοδοτούνται από περιφερειακά προγράμματα (Χριστοφόρου-Χριστοφορίδη, 2003:53)⁶, παρ' ότι επισημαίνεται ακόμη σαν βασική έλλειψη στο σχεδιασμό των ΠΕΠ (ΚΕΠΕ 1997, ΚΕΠΕ-REMACO 1999, Παπαδασκαλόπουλος 2000, 60-61).

Μετά από αυτά εξετάζεται το Γ' ΚΠΣ 2000-2006, το οποίο έχει επταετή διάρκεια⁷. Εδώ πλέον το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο γίνεται ακόμη πιο δεσμευτικό (Καν.1260/1999). Οι νέοι κανονισμοί των διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής, τα σημαντικότερα σημεία του οποίου

5. Στην εγκύκλιο για την κατάρτιση του ΠΔΕ του έτους 1996 εντοπίστηκε και η πρώτη αναφορά στα ΤΔΕ, σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα, αναφερόταν ότι «... προϋπόθεση για την εγγραφή έργου σε Συλλογική Απόφαση συγχρηματοδοτούμενων έργων [ΣΑΜ/2, ΣΑΕ/2, ΣΑΝΤ/2] αποτελεί η ύπαρξη εγκεκριμένου ΤΔΕ Α' Φάσης».

6. Η μέση ετήσια μεταβολή του ΑΕΠ στις χώρες συνοχής την περίοδο 1993-1998 ήταν για την Ελλάδα 2,7%, για την Ισπανία 3,1%, την Πορτογαλία 3,6% και την Ιρλανδία 8,7%. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα ανάμεσα στο 1993 και 1999 η Ελλάδα από το 64 να φτάσει στο 68, η Ισπανία από το 78 στο 82, η Ιρλανδία από το 83 στο 112 και η Πορτογαλία από το 68 στο 72 του κοινοτικού μέσου όρου, και να είναι η τελευταία στην Ε.Ε. (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2003, 41· Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002, Α-32).

7. Το Γ' ΚΠΣ περιλαμβάνει 24 Επιχειρησιακά Προγράμματα, εκ των οποίων τα 11 αφορούν εθνικές-τομεακές πολιτικές (ΤΕΠ) και τα 13 περιφερειακές (ΠΕΠ). Το πρόγραμμα, ύψους 52,4 δισ. ευρώ, είναι το μεγαλύτερο που εφαρμόστηκε ποτέ στην Ελλάδα.

Πίνακας 3: Οι αναπτυξιακοί άξονες και οι μορφές παρέμβασης του Γ ΚΠΣ 2000-2006

ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ
Άξονας προτεραιότητας 1 Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης	10,7%
Άξονας προτεραιότητας 2 Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας για βιώσιμη ανάπτυξη	14,5%
Άξονας προτεραιότητας 3 Μεταφορές	28,8%
Άξονας προτεραιότητας 4 Αγροτική ανάπτυξη και αλιεία	9,0%
Άξονας προτεραιότητας 5 Ποιότητα ζωής	4,3%
Άξονας προτεραιότητας 6 Κοινωνία της πληροφορίας	6,8%
Άξονας προτεραιότητας 7 Περιφερειακή ανάπτυξη	25,8%
Τεχνική βοήθεια	0,2%
ΣΥΝΟΛΟ	100,0%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001

είναι η αποστασιοποίηση της Ε.Ε. (σε αντίθεση με ό,τι συνέβη στο Α΄ και Β΄ ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και η δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος-μέλος και η υποχρέωσή του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμόδιων αρχών, και τέλος, ο υπαρκτός κίνδυνος οριστικής απώλειας πόρων (με την εφαρμογή του κανόνα n+2) σε περίπτωση καθυστερήσεων στη χρήση των κονδυλίων που έχουν εγκριθεί (όπως προκύπτει και από τις παραγράφους 22 & 23 του νέου Κανονισμού 1260/99). Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική και οι έλεγχοι πιο αυστηροί, εισάγεται δε νέο

πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000). Τόσο κατά την προετοιμασία του Σχεδίου Ανάπτυξης⁸, όσο και κατά την εφαρμογή, έχει ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα για το συντονισμό των τομεακών με τα περιφερειακά προγράμματα.

Στο Γ ΚΠΣ ο άξονας προτεραιότητας περιφερειακή ανάπτυξη, που περιλαμβάνει τα ΠΕΠ, δείχνει να σταθεροποιείται γύρω στο 25%. Δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι για την ένταξη έργων στα ΠΕΠ είναι οι κεντρικοί φορείς, η συγκεκριμένη Περιφέρεια και οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Ειδικά για τους ΟΤΑ δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι που θα διατεθούν υποχρεωτικά γι' αυτούς. Για τη διεκδίκηση πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα, εκτός από την τεχνοκρατική κάλυψη, εισάγεται πλέον και η ανταγωνιστικότητα. Κατά τα λοιπά τα ΠΕΠ έχουν τους ίδιους μηχανισμούς διαχείρισης με όλα τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ως προς τους άλλους άξονες, η καθαρή έμφαση είναι πλέον στις «Μεταφορές» (28%), άξονας που έχει την πρωτοκαθεδρία στο μερίδιο του Γ ΚΠΣ. Στην τρίτη θέση βρίσκεται η «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας», ενώ στην τέταρτη η «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης». Η «αγροτική ανάπτυξη και αλιεία» βρίσκονται στην πέμπτη θέση. Για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την «ποιότητα ζωής» και «κοινωνία της πληροφορίας».

Παρ' ότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη.

3. Μια πρώτη αποτίμηση της σημασίας των περιφερειακών προγραμμάτων για την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα

Συνοψίζοντας τη συζήτηση που έχει προηγηθεί μπορούν να εξαχθούν μερικά σημαντικά συμπεράσματα.

Πρώτον, η σχετική σημασία του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη στο σύνολο των προτεραιοτήτων των ΚΠΣ διαχρονικά μειώνεται. Εξαιτίας και της ανυπαρξίας ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης, τα περιφερειακά προγράμματα κατέληξαν να είναι μια αποσπασματική και κατακερματισμένη παρέμβαση σε περιφερειακή κλίμακα, με αμφίβολη συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη, τουλάχιστον κατά το Α' και Β' ΚΠΣ.

Και όμως, ο σχεδιασμός των ΚΠΣ όχι μόνο δεν απέκλειε ή εμπόδιζε τον ευρύτερο περιφερειακό σχεδιασμό στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων προϋπέθετε την ύπαρξη αυτού του σχεδιασμού. Η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως η βασικότερη αδυναμία της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, τουλάχιστον μέχρι το Β' ΚΠΣ. Η αναφορά του ΚΕΠΕ στην έκθεση για την αξιολόγηση των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ είναι εξαιρετικά κατατοπιστική. «Πρόκειται

8. Κατά την προετοιμασία του Γ ΚΠΣ, η Ελλάδα υπέβαλε στην κοινότητα Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006, παραλείποντας το «Περιφερειακής», το οποίο υπήρχε στα δύο προηγούμενα (Κόνσολας 2000).

για την απουσία ή ελλιπή παρουσία ολοκληρωμένων και ευρύτερης προοπτικής αναπτυξιακών σχεδίων στρατηγικού χαρακτήρα, με τα οποία να εκφράζεται η διαπεριφερειακή αναπτυξιακή στρατηγική και βάσει των οποίων διαμορφώνονται οι κύριες τομεακές παρεμβάσεις και η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων» (ΚΕΠΕ 1997, 132). Επίσης, σε άλλη έκθεση αξιολόγησης του Β' ΚΠΣ για την Ελλάδα αναφέρεται ότι «τόσο στα ΠΕΠ όσο και στα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα του εθνικού σκέλους του Β' ΚΠΣ δεν διακρίνεται η διαπεριφερειακή διάσταση, που θα συνιστούσε κατευθυντήριο πλαίσιο άρθρωσης της αναπτυξιακής στρατηγικής κάθε περιφέρειας και παράλληλα θα στήριζε τη διαμόρφωση συγκροτημένων διαπεριφερειακής και στρατηγικής σημασίας τομεακών παρεμβάσεων σ' ένα ευρύτερο των περιφερειών πλαίσιο χωρικών ενότητων» (ΚΕΠΕ-REMACO 1998, 3-33).

Δεύτερον, η διοικητική και η δημοσιονομική αποκέντρωση, που θα συνόδευαν τον προγραμματισμό και τις αναπτυξιακές πολιτικές των ΠΕΠ, ήρθαν πολύ καθυστερημένα και παραμένουν ακόμη και σήμερα εξαιρετικά ατελείς. Οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν το 1986, αλλά πόρους του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης διαχειρίστηκαν μόλις το 1998⁹. Αυτό σημαίνει ότι το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και διαχείρισης των δημόσιων πόρων έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει τον κυρίαρχο ρόλο στις περιφερειακές υποθέσεις όλο αυτό το διάστημα. Σήμερα έχουν διαμορφωθεί κάποιες δομές και έχει αποκτηθεί σημαντική εμπειρία που αποτελεί ένα κεφάλαιο για τον περιφερειακό προγραμματισμό. Οι περιφέρειες συνιστούν πλέον το μοναδικό βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης και από αυτές γίνεται η διαχείριση των ΠΕΠ. Επομένως μπορούν από καλύτερη θέση να αποτελέσουν τον εταίρο της κεντρικής κυβέρνησης και της κοινότητας στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

Εδώ, όμως, χρειάζεται να γίνει μια σημαντική διευκρίνιση. Είναι άλλο πράγμα η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης και άλλο ο βαθμός διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Θεωρητικά, περιφερειακή ανάπτυξη θα μπορούσε να γίνει και χωρίς δημοσιονομική αποκέντρωση, με πόρους που θα κατευθύνονταν στις περιφέρειες από το κέντρο και μόνο από αυτό. Όμως, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, τόσο στην κλασική όσο και στη σύγχρονη βιβλιογραφία της δημόσιας οικονομικής, ορισμένοι στόχοι της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία φαίνεται να επιτυγχάνονται αποτελεσματικότερα από τις αποκεντρωμένες βαθμίδες διοίκησης του κράτους¹⁰. Την ίδια αντίληψη

9. Ο θεσμός της Περιφέρειας εισάγεται στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός». Με βάση το υπ' αριθμόν 51 Π.Δ. της 6/3/1987, η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες και ορίστηκε η χωρική τους έκταση, η έδρα και ο τίτλος τους. Από το 1998 εκδίδονται από το ΥΠΟΙΟ Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ), δηλαδή καταρτίζεται ξεχωριστό Περιφερειακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα για τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Περιφέρεια, ως τμήμα του ΠΔΕ, με ξεχωριστό όριο πληρωμών. Κατά το 1998, εκδόθηκαν ΣΑΕΠ/2 για τις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Θεσσαλίας, Πελοποννήσου και Κρήτης. Κατά το 1999 συνεχίστηκε και ολοκληρώθηκε η διαδικασία έκδοσης των ΣΑΕΠ για όλες τις Περιφέρειες.

10. Κλασικές συνεισφορές σ' αυτά τα θέματα θεωρούνται τα έργα των Musgrave (1959), Oates (1972) και Tiebout (1956). Από τις πλέον πρόσφατες εκδόσεις ξεχωρίζει αυτή του Rodden et al. (2003). Στην ελληνική βιβλιογραφία βλ. κυρίως Γεωργακόπουλος (1997, 636-662), Τάσος (1999).

φαίνεται να υιοθετεί και η Ε.Ε., η οποία ζητά την αποκεντρωμένη διαχείριση των προγραμμάτων από την πρώτη στιγμή της εμφάνισής τους και με ολοένα και πιο επιτακτικό τρόπο μέχρι σήμερα. Το τι σημαίνει άριστος βαθμός διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης από χώρα σε χώρα είναι σχετικό, καθώς εξαρτάται από πολλούς παράγοντες που άπτονται της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, της ιστορίας του, του ρόλου που έχουν διαδραματίσει οι περιφέρειες στην ιστορική διαδρομή της διαμόρφωσής του κ.λπ. (Keating 1998). Στην Ελλάδα, παρά τη ρητή συνταγματική ρήση ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» (άρθρο 101), ο βαθμός τόσο της διοικητικής όσο και της δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι πολύ μικρός. Τα κοινοτικά προγράμματα, και πολύ περισσότερο τα περιφερειακά, ανέδειξαν στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης την περιφέρεια ως τυπικά ισοδύναμο εταίρο στην περιφερειακή ανάπτυξη και επέφεραν μια σειρά από αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης που έδιναν έμφαση στην ισχυροποίηση των αποκεντρωμένων δομών του κράτους. Η διαδικασία αυτή είναι μάλλον στην αρχή, η δυναμική της εξέλιξης της αναμένεται να ολοκληρωθεί και να εξειδικευτεί στο άμεσο μέλλον, ίσως και με την κυοφορούμενη περιφερειακή και διοικητική ανασυγκρότηση της χώρας.

4. Το μέλλον των περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα

Στην νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013 τα δεδομένα του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα αλλάζουν, καθώς ορισμένες ελληνικές περιφέρειες έχουν ήδη ξεφύγει από τα όρια επιλεξιμότητας με βάση το 75% του μέσου κοινοτικού όρου. Πρόκειται για τη Στερεά Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο (πίνακας 4).

Στην Ε.Ε.-25, επίπεδο ανάπτυξης πάνω από το 75% έχουν δύο ακόμη περιφέρειες – εκτός από τις προαναφερόμενες – η Αττική, με επίπεδο ανάπτυξης στο 78,1% του μέσου όρου της κοινότητας, και η περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, στο 75,4%¹¹. Όλες οι άλλες εξακολουθούν να έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Δηλαδή, παρά το γεγονός ότι το μέσο επίπεδο ανάπτυξης μειώνεται με βάση τα πιο πρόσφατα στατιστικά στοιχεία, εξακολουθούν να υπάρχουν εννέα ελληνικές περιφέρειες με επίπεδο ανάπτυξης κάτω από 75% του κοινοτικού μέσου όρου¹².

Παρά το ότι αυτήν τη στιγμή είναι πρόωρο να εκτιμηθεί το μέλλον της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, δεδομένου ότι εκκρεμούν οι τελικές αποφάσεις, ακόμη και με

11. Εδώ μάλιστα συμβαίνει το εξής παράδοξο: η Δυτική Μακεδονία και η Κεντρική Ελλάδα εμφανίζουν δυσανάλογα υψηλό σε σχέση με την πραγματικότητα επίπεδο ανάπτυξης λόγω του τρόπου υπολογισμού του περιφερειακού προϊόντος στη χώρα μας βλ. (Πετράκος - Ψυχάρης 2004). Αυτό θα έχει ένα αρνητικό γι' αυτές αποτέλεσμα σχετικά με τη χρηματοδότησή τους από το Δ' ΚΠΣ.

12. Ο στόχος που έθεσε η «Χάρτα Σύγκλισης 2004-2008», καμία ελληνική περιφέρεια να μην έχει επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 65% του κοινοτικού μέσου όρου το 2008 (ΥΠΕΘΟ 2003, 13), αναφέρεται στην Ε.Ε.-15, στην Ε.Ε.-25 ή στην Ε.Ε.-27 κρατών μελών.

Πίνακας 4: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (σε ΜΑΔ) των περιφερειών της Ελλάδας το 2001 σε σχέση με τον κοινοτικό μέσο όρο

	Ε.Ε.15= 100, 2001	Ε.Ε. 25=100, 2001
Ελλάδα	67,1	73,7
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	53,4	58,6
Κεντρική Μακεδονία	67,1	73,6
Δυτική Μακεδονία	68,7	75,4
Θεσσαλία	60,2	66,1
Ήπειρος	54,0	59,3
Ιόνια Νησιά	59,9	65,8
Δυτική Ελλάδα	52,7	57,8
Στερεά Ελλάδα	94,9	104,2
Πελοπόννησος	63,9	70,2
Αττική	71,2	78,1
Βόρειο Αιγαίο	62,0	68,1
Νότιο Αιγαίο	76,5	83,9
Κρήτη	64,4	70,7

Πηγή: European Commission 2004, 190

το πλέον αισιόδοξο σενάριο δύο πράγματα αναμένεται να συμβούν για την Ελλάδα. Πρώτον, με το Δ' ΚΠΣ θα λάβει λιγότερους πόρους από πριν και, δεύτερον, οι πόροι αυτοί θα αφορούν λιγότερες περιφέρειες (Georgiou and Psycharis 3003, Getimis 2003).

Ποια θα είναι η μορφή του περιφερειακού σχεδιασμού στο άμεσο μέλλον; Θα υπάρχουν διαφοροποιημένα περιφερειακά προγράμματα, ανάλογα με τον τύπο στον οποίο ανήκει κάθε περιφέρεια; Και πώς αυτά θα σχετίζονται μεταξύ τους, καθώς και με τις τομεακές πολιτικές; Έχουν δημιουργηθεί κατάλληλες δομές που θα προετοιμάσουν τα προγράμματα; Φαίνεται, λοιπόν, ότι στο μέλλον ο περιφερειακός προγραμματισμός θα γίνει πιο σύνθετος. Ταυτόχρονα τα σενάρια δείχνουν τόσο μια μετατόπιση του περιεχομένου της περιφερειακής πολιτικής - η οποία θα τείνει να εισάγει ολοένα και περισσότερο το στοιχείο της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας - όσο και μια προτεραιότητα προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες - που τώρα πια βρίσκονται γεωγραφικά στον κεντρικό πυρήνα της Ε.Ε., στις χώρες της πρώην Ανατολικής Ευρώπης. Άρα οι πιέσεις που θα δεχτεί η ελληνική περιφερειακή πολιτική θα είναι έντονες και, επομένως, χρειάζεται μια καλά προετοιμασμένη περιφερειακή στρατηγική για να κινηθεί όσο πιο αποτελεσματικά γίνεται στο νέο αυτό ευρωπαϊκό πλαίσιο.

4. Σκέψεις για το μέλλον της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα

Κλείνοντας τα όσα έχουν προηγηθεί μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες σκέψεις για το μέλλον της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα. Ορισμένα από τα θέματα αυτά που αναμένεται να καθορίσουν την ελληνική περιφερειακή πολιτική στο νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο μετά τη διεύρυνση είναι τα εξής:

A) Οι περιφερειακές ανισότητες εγκαθίστανται ως ενδημικό και μονιμότερο φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Με τη διεύρυνση παγιώνεται η ευρωπαϊκή ένωση τριών ταχυτήτων. Αδρανοποιούνται, αν δεν υποχωρούν, οι αναδιανεμητικοί μηχανισμοί σε ευρωπαϊκό επίπεδο τη στιγμή που η διεύρυνση διπλασιάζει τις περιφερειακές ανισότητες. Το γεγονός αυτό θα επηρεάσει και την ελληνική περιφερειακή πολιτική με δύο τρόπους: πρώτον, με τη «στατιστική» ανάπτυξη ορισμένες ελληνικές περιφέρειες θα εξαιρεθούν από το επίπεδο στήριξης που γνώρισαν μέχρι σήμερα και, δεύτερον, με τη σταθεροποίηση των πόρων της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής για περισσότερους αποδέκτες, θα οδηγηθούμε μάλλον σε μια ούτως ή άλλως μείωση της στήριξης και των υπόλοιπων περιφερειών, που εξακολουθούν να έχουν χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης.

B) Η περιφερειακή πολιτική μετατίθεται σταδιακά όλο και περισσότερο στα κράτη-μέλη και ταυτόχρονα υπάγεται σε πιο περιοριστικά πλαίσια.

Οι διαρκείς «φραστικές» μετατοπίσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής, από την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης στην πολιτική συνοχής και, τέλος, τη χωρική ανάπτυξη, αντανακλούν και σε μια ουσιαστική αναδιάταξη των προτεραιοτήτων της. Τα θετικά ποιοτικά στοιχεία που εμπλουτίζουν το περιεχόμενο της περιφερειακής πολιτικής συχνά σχετικοποιούν τη βαρύτητα των περιφερειακών οικονομικών ανισοτήτων. Επί πλέον, οι πιο πλούσιες χώρες της Κοινότητας, που έφεραν μέχρι σήμερα το μεγαλύτερο βάρος της χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού, εμφανίζονται απρόθυμες να συνεχίσουν με τον ίδιο τρόπο την προγραμματική περίοδο μετά το 2006.

Γ) Παρατηρείται σταδιακή κυριαρχία των μηχανισμών της αγοράς έναντι της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης.

Οι τομεακές πολιτικές φαίνεται σταδιακά να υπερισχύουν των περιφερειακών πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές, που υπαγορεύονται κυρίως από τη λογική του ανταγωνισμού και της αποτελεσματικότητας, ενδέχεται να οδηγήσουν σε μεγαλύτερη χωρική συγκέντρωση των δημόσιων πόρων και σε αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Την ίδια ώρα η υπαγωγή της δημοσιονομικής πολιτικής στους στόχους της νομισματικής πολιτικής θέτει εμπόδια στην αύξηση των δημόσιων επενδύσεων από τα μεμονωμένα κράτη-μέλη. Η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης μετατίθεται ολόένα και περισσότερο σε κάθε κράτος χωριστά, γεγονός που σηματοδοτεί και την, κατά ένα δάνειο όρο, «εθνικοποίηση της περιφερειακής πολιτικής», έχοντας όμως υπονομευθεί η ουσιαστική προϋπόθεση, που είναι η δυνατότητα χρηματοδότησής της. Ως λύση προβάλλεται η συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα.

Δ) Χρειάζεται ανασχεδιασμός της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης με βάση τα σημερινά δεδομένα

Οι κοινοτικές προτεραιότητες έχουν δημιουργήσει έναν έντονο διίσμο στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης και έχουν αποπροσανατολίσει την εθνική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Οι νεολογισμοί της αστικής και περιφερειακής διακυβέρνησης έρχονται εκ των άνω και δεν συμβαδίζουν πάντα ούτε με τις εξελίξεις στην ελληνική κοινωνία, ούτε με κοινωνικά αιτήματα τα οποία καλούνται να επιλύσουν. Σε αυτό το πλαίσιο ένας πιο συνεκτικός επανασχεδιασμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής και των περιφερειακών προγραμμάτων στο νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο κρίνεται απαραίτητος όσο ποτέ άλλοτε.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Economou, D. (1997), «The impact of the First Community Support Framework for Greece: The anatomy of failure», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No. 1, pp. 71-84.
- European Commission (1997), *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-99*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2004), *A New Partnership for Cohesion: convergence, competitiveness, cooperation*, Third report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Georgiou, G. - Psycharis, I. (2003), «The new enlargement of the European Union: the financial framework and the new challenges ahead», *European Planning Studies*, (accepted paper).
- Georgiou, G. (1994) «The Implementation of EC Regional Programmes in Greece: A critical Review», *European Planning Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 321-336.
- Getimis, P. (2003), «Improving European Union regional policy by learning from the past in view of enlargement», *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 1
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Massachusetts, Edward Elgar.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, McGraw Hill.
- Rodden, J., Eskeland, G. and Litvack, J. (eds) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, London, Cambridge, Massachusetts, the MIT Press.
- Tiebout, C. (1956), «A pure theory of local government expenditures», *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Tondi, G. (2001), *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*, Wien-New York, Springer.

Ελληνική

- Γεωργακόπουλος, Θ. (1997), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα, Εκδόσεις Μπένου.

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002), *Πρώτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες, (COM2002) 46 τελικό.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), *Δεύτερη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες, (COM2003) 34 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1990), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993*, Λουξεμβούργο. Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, 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.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001a), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006*, Λουξεμβούργο. Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΚΕΠΕ (1997), *Μελέτη Αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994-1999*, Εκθέσεις 28, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ-REMACO (1999), *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα 1994-1999: Έκθεση Αξιολόγησης*, Αθήνα.
- Κόνσολας, Ν. (2000), *Ελλάδα 2000-2006: Το «Σχέδιο Ανάπτυξης» για την προσαρμογή στην Ο.Ν.Ε., ΤΑΣΕΙΣ - Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση*, σσ. 106-120.
- Λαμπρινίδης, Μ., Ψυχάρης, Γ., Καζάζης, Ε. (2001), «Δημόσιες υποδομές και περιφερειακή ανάπτυξη: η περίπτωση της ελληνικής μεταποίησης», *Τόπος*, 16, σσ. 45-66.
- Παπαδασκαλόπουλος, Α. (2000), «Περιφερειακός σχεδιασμός, περιφερειακή ανάλυση και αξιολόγηση», στο *Αξιολόγηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων: Μέσα, Μέθοδοι και Τεχνικές*, Αθήνα, Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Τάτσος, Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Αθήνα, Τυπωθήτω.
- Τσούκαλης, Λ. (1998), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- ΥΠΕΘΟ (2003), *Η Χάρτα της Σύγκλισης, Ελλάδα 2004-2008: Πλαίσιο Διαλόγου*, Αθήνα.
- Χριστοφόρου - Χριστοφορίδη, Ε. (2003), *Ο Ρόλος της Περιφέρειας στη Διαμόρφωση, Διαχείριση και Υλοποίηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων*, ΕΣΔΔ, Αθήνα.
- Ψυχάρης, Γ. (2004), «Τα περιφερειακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης: αποτίμηση και προοπτικές», *ΑΕΙΧΩΡΟΣ*, (υπό έκδοση).