



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
“ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ”

Διπλωματική Εργασία

με θέμα:

**Οι βασικοί άξονες της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής
και η επιρροή της στην Ελλάδα**

Επιβλέπων καθηγητής: Μιχάλης Χρηστάκης

Επιμέλεια: Αρβανιτάκης Πέτρος

Αθήνα 2010

Οι βασικοί άξονες της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής και η επιρροή της στην Ελλάδα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εκπόνηση της υφιστάμενης διπλωματικής εργασίας πραγματοποιήθηκε με σκοπό να μελετήσει τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον Ιανουάριο του 1981, οπότε και ιδρύθηκε η ΕΟΚ μέχρι τη λήξη του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης το Δεκέμβριο του 1999. Στις ακόλουθες σελίδες θα γίνει ανάλυση των βασικών εννοιών της Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε. μέσα από τα στοιχεία που αποδεικνύουν τα αποτελέσματά της στην οικονομία της χώρας μας, η οποία οφείλει τη μέχρι πρότεινος ανάπτυξή της στις επιδοτήσεις της Ε.Ε.

Στόχος είναι η παρουσίαση των βασικών κατευθύνσεων της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, η οποία ξεκίνησε στα τέλη περίπου της δεκαετίας του 1950, και η σύνδεση της με την αντίστοιχη ελληνική περιφερειακή πολιτική.

Η παρούσα μελέτη ξεκινά με την επισκόπηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα Διαρθρωτικά Ταμεία (μεταρρυθμίσεις και αναθεώρηση αυτών), καθώς και οι κοινοτικές παρεμβάσεις στην ελληνική οικονομία και η συμβολή τους σε αυτήν, αλλά και τα κωλύματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή τους. Η εργασία κλείνει με την αξιολόγηση των ανωτέρω και την επιχείρηση για την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων σχετικά με την επιρροή της Ε.Ε. και των πολιτικών της στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	1
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	2
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	5
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΧΩΡΟ

1.1. Η Περιφερειακή Πολιτική στο πλαίσιο των Ιδρυτικών Συνθηκών.....	11
1.1.1. Η Συνθήκη της Ρώμης.....	11
1.1.2. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.....	12
1.1.3. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	15
1.2. Σκοπός ύπαρξης της Περιφερειακής Πολιτικής.....	17
1.3. Λόγοι καθιέρωσης της Περιφερειακής Πολιτικής.....	18
1.4. Το περιφερειακό πρόβλημα.....	20
1.5. Δραστηριοποίηση φορέων και ενίσχυση της περιφερειακής πολιτικής.....	21

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 1988

2.1. Γενικό Πλαίσιο.....	24
2.2. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.....	25
2.3. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.....	27
2.4. Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων- Τμήμα Προσανατολισμού.....	28
2.5. Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας.....	29
2.6. Κοινές Παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων.....	30
2.6.1. Τα Κοινοτικά Προγράμματα.....	30
2.6.2. Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα.....	30
2.7. Άλλα Χρηματοδοτικά Όργανα.....	34
2.7.1. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.....	34
2.7.2. Το Νέο Κοινοτικό Μέσο.....	35

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ (1989-1993)

3.1. Θεσμικό πλαίσιο.....	37
3.2. Οι βασικές αρχές.....	39
3.2.1. Η συγκέντρωση των παρεμβάσεων σε πέντε στόχους προτεραιότητας.....	40
3.2.2. Η εταιρική σχέση.....	41
3.2.3. Η συνοχή.....	42
3.2.4. Η καλύτερη διαχείριση των Ταμείων.....	43
3.2.5. Η απλοποίηση, η παρακολούθηση και η ευελιξία.....	43
3.3. Λειτουργικές Διατάξεις.....	44
3.3.1. Στάδιο 1: Τα Προγράμματα.....	44
3.3.2. Στάδιο 2: Τα ΚΠΣ.....	45
3.3.3. Στάδιο 3: Η Λειτουργική Φάση.....	46
3.3.4. Στάδιο 4: Η Παρακολούθηση και η Αξιολόγηση.....	47
3.4. Οι παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Οργάνων.....	48

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ (1994-1999)

4.1. Το νέο πλαίσιο	51
4.2. Οι βασικές αρχές.....	52
4.2.1. Η συγκέντρωση των Παρεμβάσεων σε έξι στόχους προτεραιότητας	53
4.2.2. Η εταιρική σχέση	54
4.2.3. Η προσθετικότητα.....	55
4.2.4. Προγραμματισμός, Παρακολούθηση και Αξιολόγηση.....	56
4.3. Οι Διαδικασίες Διαχείρισης- η εφαρμογή των Προγραμμάτων	57
4.3.1. Ο συντονισμός	57
4.3.2. Η Συμβατότητα.....	57
4.3.3. Η Προγραμματική Διαδικασία	58
4.3.3.α. Στάδιο 1: Τα σχέδια	58
4.3.3.β. Στάδιο 2: Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης	59
4.3.3.γ. Στάδιο 3: Η Λειτουργική φάση.....	60
4.3.3.δ. Στάδιο 4: Η Παρακολούθηση και η Αξιολόγηση.....	61
4.3.4. Ο Δημοσιονομικός Έλεγχος.....	61
4.4. Οι Παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Οργάνων.....	62
4.5. Τα Κοινοτικά Ταμεία σήμερα	62

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

5.1. Η εμπειρία της Ελλάδος από την προσχώρηση της στην ΕΕ.....	65
5.2. Η ελληνική περιφερειακή πολιτική	67
5.3. Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων και οι πολιτικές επενδυτικών κινήτρων στην Ελλάδα	69
5.4. Αναπτυξιακά Προγράμματα.....	71
5.5. Η διαίρεση της Ελλάδας σε περιφέρειες και οι ιδιαιτερότητές τους.....	72
5.5.1. Η περίπτωση της νησιωτικής Ελλάδος	73
5.5.2. Η περίπτωση της Ηπείρου.....	74
5.6. Οι Περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα	75
5.7. Η Ελλάδα συγκριτικά με άλλα ευρωπαϊκά κράτη	76

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

6.1. Αναπτυξιακά Προγράμματα 1986- 1999.....	79
6.2. Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.....	81
6.3. Το Α' ΚΠΣ	83
6.3.1. Τα βασικά οικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας κατά την έναρξη του Α' ΚΠΣ.....	83
6.3.2. Τα Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής οικονομίας κατά την έναρξη του Α' ΚΠΣ	85
6.3.3. Οι βασικοί άξονες προτεραιοτήτων του Α' ΚΠΣ	85
6.4. Το Β' ΚΠΣ	88
6.4.1. Τα βασικά οικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας κατά την έναρξη του Β' ΚΠΣ.....	88
6.4.2. Οι βασικοί άξονες προτεραιοτήτων του Β' ΚΠΣ	89
6.4.3. Οι ιδιαιτερότητες των Προγραμμάτων του Β' ΚΠΣ	91
6.5. Το Γ' ΚΠΣ και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	93

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

7.1. Επιπτώσεις της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης	99
7.2. Η συμβολή της κοινοτικής διαρθρωτικής πολιτικής στην Ελλάδα.....	101
7.2.1. Σε Κοινοτικό επίπεδο.....	101
7.2.2. Σε εθνικό επίπεδο.....	102
7.3. Οι επιπτώσεις των ΚΠΣ στην ελληνική οικονομία	103
7.3.1. Οι επιδράσεις του Α' ΚΠΣ.....	104
7.3.2. Οι επιδράσεις του Β' ΚΠΣ.....	107
7.3.2.1. Πορεία Εκτέλεσης του Β' ΚΠΣ σε επίπεδο ΕΠ	108
7.3.2.2. Μακροοικονομικά Αποτελέσματα.....	110
7.4. Αξιολόγηση του Περιφερειακού Σκέλους των ΚΠΣ.....	114
7.5. Η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών πολιτικών	115
7.5. Προβλήματα στη Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης	116

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ ΕΠΙΛΟΓΟΣ

8.1. Απολογισμός.....	120
8.2. Συμπεράσματα- Ανασταλτικοί Παράγοντες.....	121
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	124
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	127
ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	127

Πίνακας Συντομογραφιών

ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΒΙΠΕ:	Βιομηχανικές Περιοχές
ΔΤ:	Διαρθρωτικά Ταμεία
ΕCU:	Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα
ΕΓΤΠΕ:	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ:	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΕΚ:	Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕΠ:	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚΑΕ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Ταμείο
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΠ:	Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΕΣΠΑ:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΕ:	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΠΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΥΡΑΤΟΜ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΚΑΠ:	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΜ:	Κράτος- Μέλος
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΛΠ:	Λειτουργικά Προγράμματα
ΜΜΕ:	ΜικροΜεσαίες Επιχειρήσεις
ΜΟΠ:	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΝΚΜ:	Νέο Κοινοτικό Μέσο
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΕΠ:	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΣΠΑ:	Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΤΕΠ:	Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
ΥΠΕΘΟ:	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
ΧΜΠΑ:	Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η εργασία εξελίσσεται χρονικά από τα πρώτα στάδια δραστηριοποίησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και φτάνει μέχρι και την ολοκλήρωση του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (1999).

Η επιλογή του θέματος βασίστηκε στην ολοένα και μεγαλύτερη σημασία, που δίνεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, στον συντονισμό των περιφερειακών πολιτικών των Κρατών- Μελών, στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό της Κοινότητας και στην προσπάθεια μείωσης της καθυστέρησης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η εργασία χωρίζεται σε οκτώ κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, όπως αυτή εξελίχθηκε και διαμορφώθηκε στο πλαίσιο των Ιδρυτικών Συνθηκών (Ρώμη, Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Μάαστριχτ). Ακολουθεί η ανάλυση του περιφερειακού προβλήματος στον Κοινοτικό χώρο και η ανάγκη ύπαρξης της περιφερειακής πολιτικής. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι Κοινοτικές Παρεμβάσεις μέχρι το 1988, και συγκεκριμένα, οι δράσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το τρίτο κεφάλαιο αφορά στη Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων (1989- 1993), όπου παρατίθενται το θεωρητικό πλαίσιο και οι αρχές δράσεις τους, ενώ το τέταρτο κεφάλαιο αφορά, αντίστοιχα, στην Αναθεώρηση του Κανονιστικού πλαισίου (1994- 1999).

Το πέμπτο κεφάλαιο αναφέρεται στην περίπτωση της Ελλάδος. Παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, οι ιδιαιτερότητές της και η ελληνική περιφερειακή πολιτική, που ενσωματώθηκε στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική μετά την ένταξη της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η Κοινοτική διαρθρωτική πολιτική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα μέχρι και το 1999, χρονολογία που σηματοδοτεί την ολοκλήρωση του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό, πως όταν αναφερόμαστε στις Κοινοτικές παρεμβάσεις, δεν εννοούμε μόνο τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, αλλά όλα τα Κοινοτικά προγράμματα που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Στο έβδομο κεφάλαιο, γίνεται η αξιολόγηση των Κοινοτικών προγραμμάτων, και ειδικότερα, των επιπτώσεων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης στην ελληνική οικονομία.

Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η ελληνική πλευρά δεν αξιοποίησε με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα ευρωπαϊκά κονδύλια, υπήρξαν παραλήψεις και δυσλειτουργίες. Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο διατυπώνονται τα γενικά συμπεράσματα και γίνεται ο απολογισμός της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής.

Ο μηχανισμός αξιολόγησης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης στην Ελλάδα δεν λειτούργησε σωστά. Για το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης δεν υπήρξε ένα συνολικό μοντέλο αξιολόγησης, παρά μόνο κάποια απομονωμένα στοιχεία, ενσωματωμένα σε μελέτες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Η αξιολόγηση του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης λειτούργησε πιο αποτελεσματικά, όμως και στην περίπτωση αυτή τα στοιχεία που δόθηκαν ήταν ελλιπή. Τα δύο πρώτα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης αποτελούν την αρχή μιας σημαντικής προσπάθειας από μέρους της Κοινότητας να εξαλείψει τις περιφερειακές ανισότητες των κρατών- μελών της. Τα επόμενα δύο Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης¹ και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς²) έχουν διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο, κυρίως μετά τις νέες διευρύνσεις προς τις ανατολικές χώρες. Όμως, είναι ακόμα πολύ πρόσφατα (το ΕΣΠΑ βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη), και τα αποτελέσματά τους δεν είναι ορατά για την ελληνική οικονομία. Ως εθίσται, πρέπει να περάσει ένα εύλογο χρονικό διάστημα για να γίνει συνολική αξιολόγηση των Προγραμμάτων τους. Για το λόγο αυτό, η προσπάθεια αξιολόγησης της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής επικεντρώθηκε στα δύο πρώτα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Α' και Β').

¹ Το Γ' ΚΠΣ αποτελεί τη συμφωνία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας την περίοδο 2000- 2006

² Το ΕΣΠΑ αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013

Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης αποτελούν για την Ελλάδα ένα αναπτυξιακό πρόγραμμα καθώς συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξή της και στον εκσυγχρονισμό των βασικών υποδομών της, τόσο σε περιφερειακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η αξιολόγησή τους βασίστηκε στις εκ των προτέρων (*ex ante*) και στις εκ των υστέρων εκτιμήσεις (*ex post*). Στην περίπτωση της Ελλάδας τα μεγάλα έργα υποδομής παρουσίασαν σοβαρές καθυστερήσεις ως προς την εκτέλεσή τους και τελικά δόθηκε η λύση της αντικατάστασής τους από μικρά τοπικής εμβέλειας έργα. Αυτό σημαίνει ότι δεν δημιουργήθηκαν οι απαραίτητες εξωτερικές οικονομίες που θα βοηθούσαν στην ανάπτυξη των παραγωγικών κλάδων της οικονομίας και θα δημιουργούσαν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα. Κατά συνέπεια η απορρόφηση των πόρων ήταν πλήρης αλλά όχι ουσιαστική. Η δυσχέρεια αυτή στην περάτωση των έργων προέκυψε από την αδυναμία των ελληνικών διοικητικών αρχών να διαχειριστούν τα έργα αυτά και βέβαια από την έλλειψη έμπειρου ειδικευμένου προσωπικού να ασχοληθεί με προγράμματα τέτοιας εμβέλειας. Στη συνέχεια, θα εξεταστούν όλα αυτά τα θέματα, με ιδιαίτερη έμφαση στην εξέλιξη της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής, κυρίως μετά τη σύνδεσή της με την περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία άρχισε και έκτοτε εξελίσσεται σταδιακά, σύμφωνα με την πρόταση του Jean Monnet, μέσω των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ). Η ΕΚΑΧ ιδρύθηκε στις 18 Απριλίου 1951, ενώ η ΕΟΚ και η ΕΚΑΕ στις 25 Μαρτίου 1957. Από τις τρεις αυτές Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΚ), οι δύο τελευταίες υπάρχουν και λειτουργούν μέχρι σήμερα, σύμφωνα δε με το άρθρο 1 παρ. 3 ΣΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) βασίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, που αποτελούν τον πρώτο πυλώνα της Ένωσης³.

Με τον όρο Οικονομική Ολοκλήρωση ή Ενοποίηση εννοούμε τη διαδικασία σταδιακής απομάκρυνσης όλων των εμποδίων και περιορισμών που υπάρχουν στο εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και τη μετακίνηση παραγωγικών συντελεστών μεταξύ δύο ή περισσότερων χωρών. Οι χώρες που από κοινού αποφασίζουν τη δημιουργία κάποιας μορφής οικονομικής ένωσης, στοχεύουν στην ελεύθερη και χωρίς περιορισμούς διακίνηση στο εσωτερικό τους, αγαθών, υπηρεσιών, και παραγωγικών συντελεστών⁴. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι ένα τολμηρό και πρωτόγνωρο σε διεθνές επίπεδο εγχείρημα, που αποτελεί επιλογή των 15 χωρών- μελών της ΕΕ, με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας, εν όψει των μεγάλων προκλήσεων που θέτει το νέο διεθνές οικονομικό περιβάλλον⁵. Ο όρος «ενοποίηση» χρησιμοποιείται εναλλακτικά αλλά και ταυτόσημα με αυτόν της «ολοκλήρωσης». Ωστόσο ο όρος «ολοκλήρωση» έχει χρησιμοποιηθεί περισσότερο για να περιγράψει τη διαδικασία στον οικονομικό τομέα. Αντίθετα ο όρος «ενοποίηση» έχει χρησιμοποιηθεί περισσότερο, αλλά όχι αποκλειστικά, για να περιγράψει τη διαδικασία στον πολιτικό τομέα.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση θεωρείται ως το τελικό θεσμικό στάδιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής πολιτικής ενοποίησης ή ολοκλήρωσης. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνιστά μια ενιαία διαδικασία, η οποία διακρίνεται σε «οικονομική ολοκλήρωση» και

³ Κανελλόπουλος Π., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4^η Έκδοση, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, σελ. 51.

⁴ Θεοδωρόπουλος Σ., «Ευρωπαϊκή Οικονομική Ολοκλήρωση: Θεωρία και Πολιτική», εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, 1997

⁵ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2004, σελ. 210

«πολιτική ολοκλήρωση». Ο όρος «ολοκλήρωση» περιγράφει μια διαδικασία και ταυτόχρονα το τελικό στάδιο της διαδικασίας αυτής, ενώ χρησιμοποιείται για να περιγράψει φαινόμενα τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Στην υπερεθνική της διάσταση, η διαδικασία της ολοκλήρωσης συνεπάγεται τη δημιουργία μιας νέας «κοινότητας αξιών» με θεσμούς που θα «ξεπερνούν» το εθνικό περιβάλλον. Από θεσμική άποψη, η διαδικασία της ολοκλήρωσης οδηγεί στη μεταβίβαση πολιτικής εξουσίας από τους εθνικούς θεσμούς στους υπερεθνικούς. Αυτό ισχύει τόσο για τις πολιτικές, όσο και τις οικονομικές πτυχές της διαδικασίας της ολοκλήρωσης⁶.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί τη μόνη προσπάθεια οικονομικής ολοκλήρωσης σε διεθνές επίπεδο που έχει θεσμική υποχρέωση να αντιμετωπίζει τις ανισότητες μεταξύ των Κρατών- Μελών (ΚΜ) και των περιφερειών της, και έχει διαθέσει τις τελευταίες δύο δεκαετίες αρκετούς πόρους προς αυτή την κατεύθυνση. Παρά το γεγονός αυτό, μια σειρά αναλύσεις εκτιμούν ότι οι ανισότητες παραμένουν σε υψηλά επίπεδα. Σε θεωρητικό επίπεδο, η σχέση οικονομικής ολοκλήρωσης και περιφερειακών ανισοτήτων ή χωρικής συνοχής εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο διαλόγου και επιστημονικής αντιπαράθεσης.

Βλέποντας εποπτικά την πορεία της ΕΕ, σημειώνουμε ότι δύο ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης. Ο πρώτος αφορά στις διαδικασίες διεύρυνσης και ο δεύτερος στις διαδικασίες ολοκλήρωσης. Ειδικότερα, τόσο οι διευρύνσεις, όσο και η οικονομική ολοκλήρωση, προκαλούσαν, η καθεμιά με το δικό της τρόπο, σημαντικές ανισορροπίες στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, που έπρεπε να αντιμετωπιστούν. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική δημιουργήθηκε για να αντισταθμίσει, ως ένα βαθμό, τα κόστη που επέφεραν αυτές οι πολιτικές σε ορισμένες χώρες και περιφέρειες, και να συμβάλει στη διαρθρωτική προσαρμογή τους, στο νέο κάθε φορά πλαίσιο⁷.

⁶ Καστάνη Κ, Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως "Ιερώνυμος Πίντος" Αθήνα 1997, σελ. 17

⁷ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ.409- 410

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΟΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΧΩΡΟ

1.1. Η Περιφερειακή Πολιτική στο πλαίσιο των Ιδρυτικών Συνθηκών

1.1.1. Η Συνθήκη της Ρώμης

Ο οικονομικός χώρος των νέων κρατών- μελών δεν θεωρείται ομοιογενής, καθώς φιλοξενεί χώρες και περιφέρειες με διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης και διαφορετικές αναπτυξιακές προοπτικές, ως αποτέλεσμα διαφορετικών γεωγραφικών, οικονομικών και πολιτικών παραγόντων. Κατά τη φάση των συζητήσεων για τη δημιουργία της ΕΟΚ ανέκυψαν επιστημονικές και πολιτικές διαμάχες σχετικά με τα θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα της τελωνειακής ένωσης και της διεθνούς ολοκλήρωσης στην εξέλιξη των ανισοτήτων μεταξύ των χωρών και των περιφερειών⁸. Τελικά, ο συσχετισμός των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων της εποχής στα διάφορα κράτη- μέλη οδήγησε στην οριστική διατύπωση της Συνθήκης της Ρώμης (1958). Η Περιφερειακή Πολιτική δεν αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη αυτή ως πολιτική της Κοινότητας, παρότι γίνεται σε αυτή αναφορά στο πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων και επισημαίνεται η αναγκαιότητα αρμονικής οικονομικής ανάπτυξης της Κοινότητας. Ωστόσο σε διάφορα σημεία της Συνθήκης γίνεται αναφορά στις δυνατότητες άσκησης περιφερειακής πολιτικής από τα κράτη- μέλη καθώς και από την Κοινότητα. Συγκεκριμένα, στο προοίμιο της Συνθήκης αναφέρεται ότι τα κράτη- μέλη επιδιώκουν τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών και ότι η αποστολή της Κοινότητας είναι η προώθηση της αρμονικής οικονομικής ανάπτυξης σε όλη την επικράτειά της⁹.

Υπήρχε, επίσης, μια σχετική πρόβλεψη στη Συνθήκη ΕΟΚ, στο άρθρο 235, όπου αναφέρεται ότι: «αν μια κοινοτική ενέργεια θεωρηθεί αναγκαία για την πραγματοποίηση των στόχων της Κοινότητας και η παρούσα Συνθήκη δεν έχει προβλέψει τις αναγκαίες εξουσίες για το σκοπό αυτόν, το Συμβούλιο παίρνει τα κατάλληλα μέτρα». Υπάρχει μια γενική πρόβλεψη για ανάπτυξη περιφερειακής πολιτικής. Τα σημεία αυτά δεν αποτελούν ειδικό κεφάλαιο στο σώμα της Συνθήκης και δεν αναφέρεται ο τρόπος με τον οποίο θα υλοποιηθούν, όμως αποτέλεσαν τη βάση για τη μετέπειτα σταδιακή ολοκλήρωση της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Βέβαια χρειάστηκαν 2

⁸ Μαραβέγιας Ν., Τσινιτσιζέλης Μ., «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, 2^η Έκδοση, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1999, σελ. 419

⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 53

σχεδόν δεκαετίες για να υπάρξει περιφερειακή πολιτική (1975, ίδρυση Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης). Η περιφερειακή πολιτική θεσμοθετήθηκε, σε Συνθήκη, ως πολιτική της Κοινότητας μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)¹⁰.

Στο διάστημα από το 1975, που ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), μέχρι το 1985 η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας διαμορφώνεται σταδιακά και ως προς το χρηματοδοτικό μέρος και ως προς τους στόχους και προτεραιότητες, μέσα από τα εξής σημεία ορόσημα: α) 1975, ίδρυση του ΕΤΠΑ [Κανονισμός (ΕΟΚ) 724/75], β) 1979, 1^η τροποποίηση του ΕΤΠΑ [Κανονισμός (ΕΟΚ) 214/79], γ) 1984, 2^η τροποποίηση του ΕΤΠΑ [Κανονισμός (ΕΟΚ) 1787/84], δ) 1985, Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα [Κανονισμός (ΕΟΚ) 2088/85]¹¹.

1.1.2. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Τον Ιούνιο του 1985 εγκρίθηκε η Λευκή Βίβλος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με πρόταση της Επιτροπής, που περιλαμβάνει το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς με χρονοδιάγραμμα για την ολοκλήρωσή της μέχρι το τέλος του 1992. Στη Λευκή Βίβλο προσδιορίστηκαν 300 περίπου νέα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Βασικός σκοπός της Λευκής Βίβλου ήταν να δημιουργήσει τις συνθήκες στο πλαίσιο των οποίων οι δραστηριότητες της αγοράς θα μπορούν να διεξάγονται σε κοινοτικό επίπεδο με την ίδια ευκολία που διεξάγονται και στο εθνικό¹². Ταυτόχρονα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκρινε αναγκαία την αναθεώρηση της Συνθήκης της Ρώμης, με σκοπό την διευκόλυνση της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Η διαδικασία αυτή κατέληξε στην ΕΕΠ, η οποία υιοθετήθηκε το Φεβρουάριο του 1986 και άρχισε να ισχύει την 1^η Ιουλίου 1987. Η ΕΕΠ αποτελεί αναμφίβολα σημείο ορόσημο στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Εκτός από τις ουσιαστικές τροποποιήσεις των τριών ιδρυτικών Συνθηκών (κυρίως της Συνθήκης της ΕΟΚ), για πρώτη φορά τίθεται ο στόχος της πολιτικής ολοκλήρωσης της Κοινότητας, δηλαδή της εξέλιξής της στην ΕΕ και της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Συνεργασίας για θέματα εξωτερικής πολιτικής¹³. Μετά την Ενιαία Πράξη η Κοινότητα, λαμβάνοντας υπόψη το πρόγραμμα της Λευκής Βίβλου¹⁴ για την ενιαία αγορά,

¹⁰ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ. 420

¹¹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 55

¹² N. Nugent, «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», επιμέλεια ελληνικής έκδοσης: Μ. Μενδρινού, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, 2004, σελ. 409

¹³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 56

¹⁴ Βλ. σχετικά με τη Λευκή Βίβλο και στο Tsoukalis L., «The New European Economy Revisited», Oxford University Press, Oxford, 1997, σελ. 82- 85

εγκαίνιασε μια σειρά από νέες πρωτοβουλίες και δημιούργησε νέες πολιτικές και μέτρα, που συνέβαλαν θετικά προς την πορεία της ενοποίησης, όπως:

- 1) το «σχέδιο Delors» για την επιτυχή υλοποίηση της Ενιαίας Πράξης, που υιοθετήθηκε το Φεβρουάριο του 1988 και περιλαμβάνει την αναμόρφωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ)¹⁵, τη θέσπιση νέου συστήματος ιδίων πόρων και την ανάπτυξη διαρθρωτικής πολιτικής (μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων),
- 2) το χάρτη των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, που υπέγραψαν τα κράτη- μέλη το Δεκέμβριο του 1989 (Κοινωνικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων),
- 3) την έναρξη της διαδικασίας για τη πλήρη οικονομική και νομισματική ένωση (ΟΝΕ¹⁶) από το Φεβρουάριο του 1988¹⁷.

Η Περιφερειακή Πολιτική θεσμοθετείται στην Ενιαία Πράξη και εντάσσεται στο κεφάλαιο που αφορά στην πολιτική της Κοινότητας με τον τίτλο «οικονομική και κοινωνική συνοχή» (άρθρο 130, προσθήκη στη Συνθήκη της ΕΟΚ). Στις διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται πέντε άρθρα που αναφέρονται στους στόχους, τις διαδικασίες και τα μέτρα για την υλοποίηση της συνοχής¹⁸:

- 1) η Κοινότητα αναλαμβάνει δράσεις που ενισχύουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή, με στόχο την αρμονική ανάπτυξη της Κοινότητας και ειδικότερα τη μείωση των περιφερειακών διαφορών και τη μείωση της καθυστέρησης των μειονεκτικών περιοχών (άρθρο 130 Α),
- 2) τα μέσα για την υλοποίηση των στόχων αυτών είναι: ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών- μελών, οι κοινές πολιτικές και η εσωτερική αγορά, οι χρηματοδοτήσεις των τριών Διαρθρωτικών Ταμείων (ΔΤ) και της ΕΤΕ (άρθρο 130 Β),
- 3) το ΕΤΠΑ εντάσσεται στην Συνθήκη ΕΟΚ και έχει ως αποστολή τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, μέσω των παρεμβάσεων του στις περιοχές που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση και στις περιοχές που βρίσκονται σε βιομηχανική παρακμή (άρθρο 130 Γ),

¹⁵ Βλ. Τσούκαλης Λ., «Ποια Ευρώπη;», εκδ. Ποταμός, Αθήνα, 2004, σελ. 170- 176

¹⁶ Βλ. Κανελλόπουλος Π., ό.π, σελ, 209- 211

¹⁷ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 57

¹⁸ ΕΕΚ (1989), Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών ΔΤ, Λουξεμβούργο, σελ. 11- 12

- 4) προβλέπεται η μεταρρύθμιση των ΔΤ και η έκδοση ενός Κανονισμού- πλαισίου, που θα αφορά τα καθήκοντα, την αποτελεσματικότητα και το συντονισμό των παρεμβάσεων των Ταμείων (άρθρο 130 Δ),
- 5) ορίζεται η διαδικασία λήψης των αποφάσεων για τη λειτουργία των Ταμείων (άρθρο 130 Ε).

Στο πλαίσιο της οικονομικής και της κοινωνικής συνοχής, η περιφερειακή πολιτική εγκαθιδρύεται πλέον ως «κοινοτική» πολιτική και αποκτά κεντρική θέση μεταξύ των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Η συνοχή στον ευρωπαϊκό χώρο θεωρείται αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη της εσωτερικής αγοράς. Δηλαδή, η μείωση των περιφερειακών διαφορών δεν είναι πλέον υπόθεση αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών- μελών αλλά αποτελεί κυρίαρχο στόχο της Κοινότητας, αφού οι περιφερειακές ανισότητες είναι πολύ μεγαλύτερες σε κοινοτικό επίπεδο απ' ότι σε εθνικό. Η διάσταση της συνοχής θα πρέπει να εμπεριέχεται σε όλες τις πολιτικές της Κοινότητας¹⁹.

Μετά την υιοθέτηση της ΕΕΠ (1986) τέθηκε το ζήτημα της εξεύρεσης πόρων για την αντιμετώπιση των νέων κατευθύνσεων της κοινοτικής πολιτικής²⁰. Το Φεβρουάριο του 1987, η Επιτροπή επεδίωξε τον διπλασιασμό της χρηματοοικονομικής προκοδότησης των ΔΤ μέχρι το 1993 ως μία απ' τις προϋποθέσεις της ολοκλήρωσης χωρίς πρόσκομμα της εσωτερικής αγοράς. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, το Φεβρουάριο του 1988, δικαίωσε τις επιδιώξεις της Επιτροπής δεχόμενο το «πακέτο Delors I» για τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής, τη χρηματοδότηση της Κοινότητας και τη μεταρρύθμιση των ΔΤ²¹. Αποφασίστηκε τελικά τον Ιούνιο του 1988 η αύξηση των ιδίων πόρων από 1% του κοινοτικού ΑΕΠ στο 1,20% μέχρι το 1992. Από την αύξηση αυτή, ουσιαστικά ωφελημένες βγήκαν οι διαρθρωτικές πολιτικές, δηλαδή αυτές που έχουν ως στόχο τη διαρθρωτική αναπτυξιακή παρέμβαση στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της Κοινότητας. Πρόκειται για διπλασιασμό των πόρων των ΔΤ, ενώ αυξήθηκαν επίσης οι πιστώσεις για πολιτικές πολυετούς επιχορήγησης, δηλαδή για ενέργειες που έχουν αναπτυξιακούς στόχους²².

Σύμφωνα με τις νέες διαδικασίες της διαρθρωτικής δράσης της ΕΚ, κάθε κράτος- μέλος θα έπρεπε να υποβάλλει ένα συνολικό πρόγραμμα- πλαίσιο ονομαζόμενο «Κοινοτικό

¹⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 58

²⁰ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ 430

²¹ Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, εκδ. Παπαζήση, 2005, σελ. 216

²² Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ.430

Πλαίσιο Στήριξης» (ΚΠΣ)²³. Τα ΚΠΣ είναι επίσης ένα καλό μέσο συντονισμού των περιφερειακών πολιτικών. Επιτρέπουν στην Επιτροπή να διαπιστώνει τους πόρους που διατίθενται για περιφερειακή ανάπτυξη στα πλαίσια τόσο των γενικών καθεστώτων ενισχύσεων με περιφερειακή σκοπιμότητα όσο και των δημόσιων έργων σε υποδομές²⁴.

Για τη χρονική περίοδο 1989- 1993, το ΚΠΣ καθόριζε το συνολικό ποσό των επενδύσεων για την ανάπτυξη της οικονομίας κάθε χώρας τόσο από εθνικούς όσο και από κοινοτικούς πόρους. Με τον τρόπο αυτόν, κάθε κράτος- μέλος δεσμευόταν ότι θα χρηματοδοτήσει επενδυτικά προγράμματα συγκεκριμένου ύψους. Στην περίπτωση των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών, τα επενδυτικά αυτά προγράμματα έφθασαν να αντιπροσωπεύουν υψηλά ποσοστά του ΑΕΠ. Τα ποσοστά της συνολικής χρηματοδότησης των επενδυτικών προγραμμάτων στην πενταετία 1989- 1993 ήταν 5,2% για την Ελλάδα, 6,6% για την Πορτογαλία, 3,8% για την Ιρλανδία και το μεγαλύτερο μέρος τους προερχόταν από τα ΔΤ της ΕΕ αλλά και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων²⁵.

1.1.3. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η Συνθήκη για την ΕΕ υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993. Η Συνθήκη αυτή αποτελεί μια νέα φάση στην διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι το πρώτο κείμενο Συνθήκης που εγκαθιδρύει πολιτικά την ΕΕ, ως τον τελικό στόχο της ενοποιητικής διαδικασίας²⁶, και συντίθετο από δύο αλληλένδετες Συνθήκες: αφενός τη Συνθήκη για την ΕΕ, και αφετέρου τη Συνθήκη που ιδρύει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, οι οποίες διαχώρισαν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε τρεις πυλώνες²⁷. Η περιφερειακή πολιτική στη Συνθήκη του Μάαστριχτ ενισχύεται και επεκτείνεται μέσα από την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, ως βασικής επιδίωξης της ενοποιητικής διαδικασίας «που θα πρέπει να διέπει το σύνολο της κοινοτικής δραστηριότητας»²⁸. Στα σχετικά άρθρα με τη συνοχή θεσπίζονται νέα μέσα και διαδικασίες (Επιτροπή των Περιφερειών, Ταμείο Συνοχής), ενώ πολλές από τις νέες πολιτικές έχουν χωρική

²³ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ.434

²⁴ Μούσης Ν., ό.π, σελ 176

²⁵ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ 435

²⁶ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 59

²⁷ Μούσης Ν., ό.π, σελ 22

²⁸ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 62

διάσταση ή περιφερειακές επιπτώσεις. Οι νέες ρυθμίσεις που έχουν περιληφθεί στη Συνθήκη είναι:

- 1) Η σύσταση του Ταμείου Συνοχής²⁹ (άρθρο 130 Δ), που ιδρύεται για τη χρηματοδότηση έργων στους τομείς περιβάλλοντος και υποδομής μεταφορών.
- 2) Η πρόβλεψη για τη θέσπιση ειδικών δράσεων, που θα είναι συμπληρωματικές των δράσεων των ΔΤ, οι οποίες προτείνονται από την Επιτροπή και αποφασίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο.
- 3) Η πρόβλεψη για την υποβολή έκθεσης από την Επιτροπή, ανά τριετία, σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειωθεί στη διαδικασία υλοποίησης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.
- 4) Η πρόβλεψη για τη διαδικασία, που θα αποφασίζονται αλλαγές στα καθήκοντα, στους στόχους και την οργάνωση των ΔΤ, οι οποίες προτείνονται από την Επιτροπή και αποφασίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο.
- 5) Προβλέπεται η διαφοροποιημένη συμμετοχή της Κοινότητας στη χρηματοδότηση των προγραμμάτων, προκειμένου να ελαφρυνθεί η δημοσιονομική επιβάρυνση των κρατών- μελών, καθώς και μεγαλύτερος βαθμός ελαστικότητας στη διάθεση πόρων. Η πρόβλεψη αυτή αναφέρεται στο ειδικό πρωτόκολλο για τη συνοχή, που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη.
- 6) Η πρόβλεψη για τη θέσπιση μέτρων με στόχο τη διόρθωση, για τα λιγότερο εύπορα κράτη- μέλη των «αντιπροοδευτικών στοιχείων» στο σύστημα άντλησης των πόρων της Κοινότητας (ειδικό πρωτόκολλο).

Αμέσως μετά την υπογραφή της νέας Συμφωνίας στις 7/2/1992 απ' τους υπουργούς Εξωτερικών της ΕΚ, ο πρόεδρος της Επιτροπής Τ. Delors παρουσίασε στις 12/2/1992 τις προτάσεις της Επιτροπής που αφορούν στην υλοποίηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μάαστριχτ. Οι προτάσεις αυτές είναι γνωστές ως δεύτερο πακέτο Delors. Το κείμενο αυτό περιλαμβάνει προτάσεις για όλους τους τομείς δράσεις της ΕΚ και βεβαίως για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής³⁰.

Με το δεύτερο πακέτο Delors, η διαδικασία υποβολής και έγκρισης των ΚΠΣ από τα κράτη- μέλη διατηρείται, αλλά απλουστεύεται σε σχέση με το πρώτο πακέτο Delors. Ενισχύεται επίσης η αποκέντρωση στο σχεδιασμό των προγραμμάτων, λαμβάνεται υπόψη η γνώμη της Επιτροπής περιφερειών και ενθαρρύνεται η συμμετοχή όλων των

²⁹ Βλ. ΕΕΚ (1996), ΔΤ και Ταμείο Συνοχής 1994- 1999, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, σελ. 100- 104

³⁰ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ 442

κοινωνικών εταιριών. Παράλληλα, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην εκ των προτέρων (ex ante) εκτίμηση των επιπτώσεων των διαφόρων χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων με έμφαση στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις (Κανονισμός ΕΟΚ/2983/93)³¹.

1.2. Σκοπός ύπαρξης της Περιφερειακής Πολιτικής

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται ο σκοπός ύπαρξης της περιφερειακής πολιτικής και η εξέλιξη των στόχων της στο πέρασμα των χρόνων. Κατ' αρχήν, θεωρείται ότι η δημιουργία περιφερειακής πολιτικής είναι αναγκαία. Ωστόσο, υπήρξε διαχωρισμός ανάμεσα στους μελετητές. Από τη μια πλευρά βρίσκεται η σχολή Ισορροπίας, οι υποστηρικτές της οποίας πιστεύουν ότι δε χρειάζεται περιφερειακή πολιτική γιατί η ίδια η αγορά μπορεί να εκμηδενίσει τις περιφερειακές ανισότητες. Από την άλλη πλευρά, βρίσκεται η σχολή της άνισης κατανομής, οι υποστηρικτές της οποίας θεωρούν ότι θα υπάρχουν πάντα οι περιφερειακές ανισότητες, συνεπώς χρειάζεται κρατική παρέμβαση, και ειδικότερα περιφερειακή πολιτική.

Οι σκοποί της περιφερειακής πολιτικής προσδιορίζονται ως επί το πλείστον από τα προβλήματα που επικρατούσαν και επικρατούν. Γενικός σκοπός της είναι φυσικά η προσφορά οικονομικής βοήθειας στα πιο φτωχά κράτη- μέλη της ΕΕ ώστε να εξισορροπηθούν οι ανισότητες μεταξύ τους και να προωθηθούν αναπτυξιακά προγράμματα³². Συγκεκριμένα, στις υποανάπτυκτες περιφέρειες κύριος σκοπός είναι να αναπτυχθεί μια βιομηχανική ή τριτογενής δομή σε μια οικονομία που επικρατεί ο γεωργικός τομέας. Σε παρακμάζουσες περιφέρειες, όπου το βασικό πρόβλημα είναι ότι στη βιομηχανική δομή επικρατούν απαρχαιωμένοι και φθίνοντες κλάδοι, είναι εμφανές ότι σκοπός της περιφερειακής πολιτικής είναι να προσαρμοστεί ή να μετασχηματιστεί η οικονομία της περιφέρειας, ώστε να περιοριστεί το επίπεδο ανεργίας και να αυξηθεί το κατά κεφαλήν εισόδημα³³.

³¹ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ 444- 445

³² Ένα μέρος των εσόδων του Προϋπολογισμού της Κοινότητας, από όπου και πηγάζουν οι πόροι που διατίθενται στα πιο φτωχά ΚΜ, προέρχεται από τους δασμούς και τις εισφορές στα εισαγόμενα αγροτικά προϊόντα, ως απόρροια της ασκούμενης κοινής πολιτικής, καθώς ανήκουν φυσιολογικά στο κοινοτικό σύστημα ιδίων πόρων. Τα υπόλοιπα έσοδα της ΕΕ προέρχονται από τον ΦΠΑ και- ολοένα και περισσότερο- από τις εθνικές συνεισφορές ανάλογα με το ΑΕΠ της κάθε χώρας. Βλ. σχετικά, Τσούκαλης Λ., ό.π, σελ. 214- 216

³³ N. Vanhove- L. Klaassen, «Η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών μελών της», 2^η Έκδοση, εκδ, Παπαζήση, 1984, σελ. 61-62.

Οι λειτουργίες του εθνικού κράτους έχουν μεταβληθεί μετά τις αρχές της δεκαετίας του 1970, κυρίως λόγω των αλληπάλληλων οικονομικών κρίσεων και συμβάντων που διαταράσσουν την εσωτερική συνοχή του. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχει διαμορφώσει σταδιακά μια κοινοτική περιφερειακή πολιτική που αποσκοπεί:

1. στην μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στον ευρωπαϊκό χώρο και ταυτόχρονα την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα της ΟΝΕ,
2. στην ισχυροποίηση των περιφερειών με αποφασιστικές αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών, στα πλαίσια της εμβάθυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μεγαλύτερη ενοποίηση/ ολοκλήρωση αυτής³⁴.

Κεντρικός στόχος της περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της ΕΕ μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 αναδεικνύεται η μείωση των διαπεριφερειακών και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων. Η πολιτική αυτή ασκήθηκε για αρκετές δεκαετίες με σημαντικά αποτελέσματα και εμπειρίες. Με αφετηρία τις εμπειρίες αυτές ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι το περιφερειακό πρόβλημα πρέπει να αντιμετωπίζεται σε εθνικό επίπεδο από κάθε χώρα χωριστά και θεωρούν ότι δεν είναι απαραίτητη η συγκρότηση ενός συστήματος στόχων και μέσων περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ. Η άποψη αυτή υποστηρίζει ότι η υιοθέτηση μιας περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ οδηγεί σε υπερσυγκέντρωση εξουσιών στα Κοινοτικά Όργανα, ότι η επιβολή ομοιόμορφων λύσεων σε διαφορετικής υφής περιφερειακά προβλήματα δεν είναι επιθυμητή και ότι οι δράσεις της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής πρέπει να επικεντρώνονται μόνο στις περιφέρειες εκείνες που πραγματικά έχουν την ανάγκη των Κοινοτικών ενισχύσεων. Αυτά τα επιχειρήματα, αν και ισχυρά, δεν ήταν επαρκή για να εμποδίσουν την καθιέρωση της Κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής³⁵.

1.3. Λόγοι καθιέρωσης της Περιφερειακής Πολιτικής

Η περιφερειακή πολιτική σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο σε όλα τα κράτη- μέλη θέτει στόχους και χρησιμοποιεί μέσα, που προσαρμόζονται στις ανάγκες κάθε χώρας. Είναι, ίσως, σκόπιμο να τονιστεί ότι η Ένωση δεν προσπάθησε να θέσει υπό κεντρικό έλεγχο την περιφερειακή πολιτική στην συνολική της διάσταση. Ο ρόλος της ΕΕ

³⁴ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 29-30

³⁵ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, «Οικονομικά Χαρακτηριστικά και Στρατηγική Ανάπτυξης της νησιωτικής Ελλάδος», Μελέτες: Αριθμός 1, Αθήνα, 2004, σελ.200

παραμένει συμπληρωματικός στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας³⁶ και παράλληλος προς το ρόλο που επιφυλάσσουν οι εθνικές νομοθεσίες στα όργανα των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, μέσα στα όρια κάθε επικράτειας³⁷. Σύμφωνα με διάφορους ορισμούς που έχουν δοθεί, η αρχή της επικουρικότητας επιβάλλει «τη διάρθρωση των εξουσιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε το κεντρικό πολιτικό σύστημα (Κοινότητα) να αναλαμβάνει μόνο τις λειτουργίες και αρμοδιότητες εκείνες, που δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά σε χαμηλότερα πολιτικά επίπεδα (κράτη, περιφέρειες)»³⁸.

Ο πρώτος και βασικός λόγος για την καθιέρωση περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ, είναι ότι η επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των περιφερειών της Ένωσης αποτελεί ρητή δέσμευση της ΕΕ με το άρθρο 130 Α της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και οι διευρύνσεις της Ένωσης προκαλούν, βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα, σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομική και κοινωνική συνοχή των χωρών της ΕΕ. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Αγορά και η ΟΝΕ δημιουργούν σοβαρούς κινδύνους για τις πιο αδύναμες περιοχές. Παρά το γεγονός ότι το μέγεθος των επιπτώσεων διαφέρει κατά περιφέρεια, οι συνέπειες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή είναι μεγάλες και είναι ανάγκη να αντιμετωπιστούν³⁹.

Ο δεύτερος λόγος καθιέρωσης της περιφερειακής πολιτικής συνδέεται με το γεγονός ότι ορισμένες χώρες που βρίσκονται στην περιφέρεια της Ένωσης, κυρίως η Ελλάδα, η Πορτογαλία και παλαιότερα η Ιρλανδία, αντιμετωπίζουν προβλήματα μειονεκτικότητας στις περιφέρειες τους, μεγαλύτερα από εκείνα των πλουσιότερων χωρών της ΕΕ. Οι ενισχύσεις προς τις χώρες αυτές στην εφαρμογή προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης αποτρέπουν τη διεύρυνση των ανισοτήτων. Η μεταφορά πόρων από τις πλουσιότερες περιφέρειες στις φτωχότερες αποτελεί ζωτικής σημασίας δράση για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής γιατί ενισχύει την ανταγωνιστική θέση των προβληματικών περιφερειών στην αναζήτηση επενδυτικών ευκαιριών,

³⁶ Η έννοια της επικουρικότητας υπονοείται στα άρθρα 3 και 4 της Συνθήκης ΕΟΚ, ενώ για πρώτη φορά θεσμοθετείται στην Ενιαία Πράξη (άρθρο 130 Π) στις διατάξεις για το περιβάλλον, όπου αναφέρεται ότι «η Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά σε επίπεδο των επί μέρους Κρατών- Μελών», βλ. σχετικά, Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 223, και ΕΚΕΜ, «Σκέψεις πάνω σε μια στρατηγική για την Ευρώπη», Κείμενο εργασίας, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 1996, σελ. 88- 90

³⁷ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, 201

³⁸ Ιωακείμης Π. Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία- Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1995, σελ.194

³⁹ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, 201

παράλληλα με τους περιορισμούς που θέτει η ΕΕ στις ενισχύσεις που επιτρέπονται για την προώθηση της περιφερειακής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο.

Ο τρίτος λόγος αφορά την ανάγκη συντονισμού των περιφερειακών πολιτικών, που ασκούνται από τα κράτη- μέλη της Ένωσης ή και από τις περιφερειακές Αρχές των χωρών αυτών. Ο τέταρτος λόγος έχει σχέση με την ηθική και κοινωνική υπόσταση της ΕΕ. Από τη στιγμή που δεν επιδιώκεται μόνο η οικονομική ολοκλήρωση, αλλά και η πολιτική και κοινωνική, τότε το βασικό πρόβλημα της περιφερειακής στρατηγικής, που συνίσταται στη σύνθεση ισότητας και αποτελεσματικότητας, αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Η επιδίωξη της ισότητας για τους πληθυσμούς με χαμηλό εισόδημα και για τις περιοχές με υψηλά ποσοστά ανεργίας πρέπει να είναι εξίσου σημαντική επιδίωξη, όπως και η οικονομική αποτελεσματικότητα, γιατί μόνο τότε ενεργοποιείται η συνολική δυναμική του ευρωπαϊκού χώρου⁴⁰. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής ενισχύει την ολοκλήρωση της ΕΕ, διότι από τη βοήθεια προς τις φτωχότερες χώρες επωφελούνται εμμέσως και οι υπόλοιπες περιοχές της ΕΕ.

1.4. Το περιφερειακό πρόβλημα

Στο επίπεδο της ΕΕ έχει διαμορφωθεί ιστορικά ένα πρότυπο περιφερειακών ανισοτήτων, το οποίο έχει χαρακτηριστεί κατά καιρούς ως πρότυπο «κέντρου-περιφέρειας», ή πρότυπο «Βορρά- Νότου», και το οποίο έχει μείνει σε σημαντικό βαθμό αναλλοίωτο τις τελευταίες δεκαετίες. Την τελευταία περίοδο φαίνεται να υπάρχουν δύο εν δυνάμει αντίρροπες δυναμικές στο χωρικό επίπεδο της ΕΕ. Από την μια πλευρά, οι ανισότητες αυξάνουν στο εσωτερικό των χωρών και, από την άλλη, μειώνονται μεταξύ των κρατών- μελών. Αυτό, σε μεγάλο βαθμό, οφείλεται στο γεγονός ότι η σύγκλιση των χωρών της συνοχής επιτεύχθηκε κυρίως με την παραπέρα ενίσχυση των μητροπολιτικών κέντρων και των άλλων περιοχών που διέθεταν μια δυναμική⁴¹. Όπως μας έχει δείξει η ιστορία, η οικονομική ενοποίηση εύρωστων περιφερειών με φτωχότερες δημιουργεί σοβαρά προβλήματα ανάπτυξης των δεύτερων. Το ζήτημα των επιδράσεων της οικονομικής ολοκλήρωσης στην περιφερειακή ανάπτυξη τέθηκε αμέσως μετά την δημιουργία της ΕΟΚ. Με την πάροδο της διαδικασίας ολοκλήρωσης της Κοινότητας (η εσωτερική αγορά και η οικονομική και νομισματική ένωση), οι περιφερειακές ανισότητες αναδεικνύονται κρίσιμες τόσο σε

⁴⁰ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ. 202

⁴¹ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ.132

οικονομικό επίπεδο, όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Η αναγκαιότητα της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής προκύπτει από τα εξής δεδομένα:

1. οι περιφερειακές ανισότητες, είναι περισσότερες σε κοινοτικό και λιγότερες σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που δικαιολογεί, με βάση την αρχή της επικουρικότητας, την κοινοτική παρέμβαση,
2. η ανεργία, το σοβαρότερο πρόβλημα της Κοινότητας σήμερα, τείνει να είναι χωρικά συγκεντρωμένη σε συγκεκριμένες περιοχές: μεγάλα αστικά κέντρα, περιοχές που θίγονται από βιομηχανική παρακμή,
3. το σχήμα χωρικής πόλωσης υπάρχει και αναπαράγεται, και μάλιστα εντείνεται με τις διαδοχικές διευρύνσεις της Κοινότητας, γεγονός που στηρίζει την πολιτική βάση της παρέμβασης, καθώς προβάλλεται στις διαπραγματεύσεις από τις φτωχότερες χώρες ως επιχείρημα για τη διάθεση περισσότερων κοινοτικών πόρων στην αντιμετώπιση των περιφερειακών προβλημάτων⁴².

1.5. Δραστηριοποίηση φορέων και ενίσχυση της περιφερειακής πολιτικής

Μια ιστορική αναδρομή επιτρέπει την καταγραφή της πορείας της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ μέσα από τη δημιουργία διαφόρων φορέων που επιδιώκουν την ενίσχυση της περιφερειακής πολιτικής. Ξεκινώντας, το 1973 δημιουργείται το Συνέδριο των Περιφερειακών Παράκτιων Περιοχών της Ευρώπης με στόχους την ενίσχυση μιας Ευρώπης των περιφερειών, ενισχύοντας την ιθαγένεια των περιοχών της Ευρώπης, την ενδυνάμωση του χωροταξικού σχεδιασμού, τη διαμόρφωση της Ευρώπης των Θαλασσών και της ενίσχυσης της διαπεριφερειακής συνεργασίας⁴³. Το 1975 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και από τότε ξεκίνησε η εξέλιξη της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής και ενισχύθηκε σημαντικά με την ΕΕΠ (1986) και τη Μεταρρύθμιση των ΔΤ⁴⁴. Οι κυριότερες δραστηριότητες των Ταμείων αυτών επικεντρώνονται στην ενθάρρυνση επενδύσεων για τη δημιουργία ή διατήρηση μόνιμης εργασίας, τις επενδύσεις για υποδομές, συμπεριλαμβανομένων των ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, τις επενδύσεις στην εκπαίδευση και υγεία, την ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού- τοπική ανάπτυξη και ανάπτυξη των μικρομεσαίων

⁴² Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ.35

⁴³ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ. 203

⁴⁴ Ανδρικοπούλου Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995, σελ.16

επιχειρήσεων, την προώθηση των ενεργειών έρευνας και ανάπτυξης και την αύξηση των επενδύσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Ένας σημαντικότερος σταθμός, ποσοτικά και ποιοτικά, για τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας υπέρ των περιφερειών της Ελλάδος, ήταν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) που ξεκίνησαν το 1986 και ολοκληρώθηκαν το 1992. Τα ΜΟΠ έθεσαν για πρώτη φορά το στόχο της υλοποίησης στην πράξη μιας ολοκληρωμένης μεσοπρόθεσμης προσπάθειας για ανάπτυξη περιφερειών⁴⁵.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 αρχίζει μια πιο σημαντική προσπάθεια για τη διαμόρφωση περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ. Το 1988 αναδιοργανώνονται τα ΔΤ στην κατεύθυνση της σύστασης μιας σαφούς ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Το Νοέμβριο του 1993 δημιουργήθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών⁴⁶ ως απόρροια της Συμφωνίας του Μάαστριχτ, αναδεικνύοντας τη σημασία των περιφερειών στους Ευρωπαίους. Μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών οι τοπικές δυνάμεις επηρεάζουν τη λήψη των αποφάσεων της ΕΕ και ο ρόλος τους είναι να εκφράζουν άποψη σχετικά με την επίδραση που έχει η ευρωπαϊκή πολιτική στις περιφέρειες, στα ΔΤ, κ.α. Τέλος, ένα από τα καθήκοντα της Επιτροπής των Περιφερειών είναι να μεταδώσει και να γνωστοποιήσει τις ανησυχίες και τα προβλήματα των κατοίκων στα αρμόδια Ιδρύματα της ΕΕ. Το 1999 επισημοποιήθηκε ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών, ως συμβουλευτικού σώματος της ΕΕ και η βοήθεια προς τις περιφέρειες έχει γίνει δεύτερη προτεραιότητα, μετά την αγροτική πολιτική, και απορροφά περίπου το 1/3 του προϋπολογισμού.

Η ενότητα αυτή αναδεικνύει τη σπουδαιότητα της περιφερειακής πολιτικής για την ανάπτυξη των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Στη συνέχεια, αναλύεται η περιφερειακή πολιτική στην πράξη, δηλαδή τα προγράμματα που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής, εξετάζοντας τα στάδια από τα οποία πέρασε η διαδικασία διαμόρφωσης της.

⁴⁵ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών,ό.π, 204

⁴⁶ Βλ. σχετικά, Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ.175- 181

Βιβλιογραφία

- ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, «Οικονομικά Χαρακτηριστικά και Στρατηγική Ανάπτυξης της νησιωτικής Ελλάδος», Μελέτες: Αριθμός 1, Αθήνα, 2004.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΕΚΕΜ, «Σκέψεις πάνω σε μια στρατηγική για την Ευρώπη», Κείμενο εργασίας, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα, 1996.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία- Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα», 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1995.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν., Τσινισιζέλης Μ., «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- ΜΟΥΣΗΣ Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ.- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ Λ., «Ποια Ευρώπη;», Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα, 2004.
- NUGENT N., «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Επιμέλεια Ελληνικής Έκδοσης: Μ. Μενδρινού, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2004.
- TSOUKALIS L., «The New European Economy Revisited», Oxford University Press, Oxford, 1997.
- VANHOVE N.- KLAASSEN L., «Η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών μελών της», 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, 1984.
- ΕΕΚ (1989α), Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1996), ΔΤ και Ταμείο Συνοχής 1994- 1999, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 1988

2.1. Γενικό Πλαίσιο

Μέχρι τη μεταρρύθμιση των ΔΤ, η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας στηρίχθηκε κυρίως στις παρεμβάσεις του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Τα υπόλοιπα ΔΤ, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το τμήμα προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου, καθώς και τα λοιπά κοινοτικά χρηματοδοτικά όργανα, αν και χορηγούσαν ένα μεγάλο μέρος των ενισχύσεων ή των δανείων τους στις μειονεκτικές περιοχές, λειτουργούσαν ανεξάρτητα και δεν συντονίζονταν με το ΕΤΠΑ. Το ΕΤΠΑ αποτελεί το βασικό όργανο περιφερειακής πολιτικής και μέσα από τις δραστηριότητες του σχηματίστηκε και διαμορφώθηκε σταδιακά η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας. Η δεύτερη φάση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής ξεκινά με την ένταξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής Συνοχής στην ΕΕΠ (άρθρο 130Α της Συνθήκης ΕΟΚ) και την πρόβλεψη, στα πλαίσια αυτού του στόχου, για τη μεταρρύθμιση των ΔΤ (άρθρο 130Δ). Η μεταρρύθμιση υλοποιείται με μια σειρά Κανονισμών, οι οποίοι εκδίδονται το 1988 και τίθενται σε ισχύ την 1/1/1989 με διάρκεια ως την 31/12/1993. Οι Κανονισμοί ορίζουν τον τρόπο λειτουργίας των Ταμείων, τη συνεργασία μεταξύ τους, τους στόχους προτεραιότητας, τις μορφές παρέμβασης, χρηματοδοτικά θέματα κ.λπ.⁴⁷

Μέχρι το 1993, τα ΔΤ ήταν 3: α) το ΕΤΠΑ, του οποίου οι παρεμβάσεις περιορίζονται στις μειονεκτούσες περιφέρειες και αφορούν κυρίως τις παραγωγικές επενδύσεις, την υποδομή και την ανάπτυξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, β) το ΕΚΤ, η δράση του οποίου επικεντρώνεται στην επαγγελματική κατάρτιση και στις ενισχύσεις για προσλήψεις, και γ) το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων-Τμήμα Προσανατολισμού (ΕΓΤΠΕ), το οποίο, στηρίζει την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων και τις ενέργειες αγροτικής ανάπτυξης. Αργότερα, το 1993 προστίθεται ένα τέταρτο Ταμείο, το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας⁴⁸ (ΧΜΠΑ), το οποίο αποτελεί ένα χρηματοδοτικό ΔΤ που προορίζεται για τον τομέα της αλιείας⁴⁹, και το Ταμείο Συνοχής (1993), το οποίο παρόλο που δεν είναι ΔΤ, προωθεί και αυτό τη δράση της Κοινότητας με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Σύμφωνα με το άρθρο 130Δ της Νέας Συνθήκης, το ταμείο αυτό θα συμμετέχει με

⁴⁷ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π., σελ. 273

⁴⁸ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93

⁴⁹ ec.europa.eu/fisheries/index_el.htm - 12k -

χρηματοδοτήσεις σε σχέδια περιβάλλοντος και διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα υποδομής και μεταφορών⁵⁰. Τα ΔΤ λειτουργούν με βάση τρεις στόχους: ο πρώτος είναι η βοήθεια περιφερειών που δεν είναι οικονομικά αναπτυγμένες, ο δεύτερος αφορά περιφέρειες που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικά προβλήματα, και ο τρίτος υποστηρίζει την εκπαίδευση, επιμόρφωση και απασχόληση του εργατικού δυναμικού⁵¹.

2.2. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

Στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης εκφράζεται η ανάγκη άσκησης περιφερειακής πολιτικής προς άρση των περιφερειακών ανισοτήτων⁵². Το ΕΤΠΑ δημιουργήθηκε το 1975 και έτσι άρχισε η εφαρμογή μιας υποτυπώδους, ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Στην εξέλιξη αυτή συνέβαλαν:

1. Η διεύρυνση το 1973 της ΕΟΚ με την ένταξη της Μ. Βρετανίας, της Ιρλανδίας και της Δανίας. Οι χώρες αυτές και κυρίως οι δύο πρώτες, είχαν σοβαρά προβλήματα περιφερειακής ανάπτυξης.
2. Η οικονομική κρίση, η οποία μετά το ενεργειακό πρόβλημα του 1973 περιόρισε δραστικά τόσο τους ρυθμούς ανάπτυξης των κρατών- μελών της ΕΟΚ, όσο και τις δημοσιονομικές δυνατότητες τους για τη διάθεση πόρων στις φτωχότερες περιφέρειές τους⁵³.

Το Ταμείο αυτό είχε την ειδική αποστολή να συμβάλλει στην ανάπτυξη των μειονεκτικών περιοχών, με σκοπό τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα⁵⁴. Τελικά, η σημασία του ΕΤΠΑ υπήρξε περιορισμένη και η συνεισφορά της ΕΟΚ στην περιφερειακή ανάπτυξη των κρατών- μελών ήταν μάλλον συμβολική. Απ' το 1975 και μέχρι το 1984, το ΕΤΠΑ χρηματοδοτούσε μόνο έργα ή ενέργειες που προτεινόταν από τα κράτη- μέλη χωρίς ουσιαστική δυνατότητα αυτόνομης λειτουργίας. Στην ουσία δεν επρόκειτο για Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική, αλλά για επιμέρους εθνικές πολιτικές με κοινοτική ενίσχυση. Ωστόσο, απ' το 1984 και μέχρι τη

⁵⁰ Χριστοδουλίδης Θ.- Στεφάνου Κ., «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνθετική θεώρηση», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Μελέτες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, εκδ. Σιδέρη, 1993 σελ. 263

⁵¹ Ροβολής Α., «Ευρωπαϊκές πολιτικές και ευρωπαϊκές περιφέρειες», αγορά ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ, Τριμηνιαία επιθεώρηση διεθνούς οικονομίας και πολιτικής, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος-Αύγουστος 2003, σελ. 74

⁵² Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 71

⁵³ Μαραβέγιας Ν., Τσινιζέλης Μ., ό.π, σελ. 420-421

⁵⁴ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ 196.

μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής (1988) μετά την υπογραφή της Ενιαίας Πράξης, ο τρόπος λειτουργίας του ΕΤΠΑ διαφοροποιείται σημαντικά.

Το ΕΤΠΑ συμβάλλει κυρίως στην ενίσχυση των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, αυτών που ευρίσκονται σε στάδιο οικονομικού αναπροσανατολισμού και αυτών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσχέρειες⁵⁵. Το νομικό πλαίσιο λειτουργίας του ΕΤΠΑ αποτελείται από τις διατάξεις των άρθρων 158- 162 της Συνθήκης ΕΚ, τον 1783/1999 Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵⁶ και τον 1260/1999 περί των γενικών διατάξεων για τα ΔΤ⁵⁷. Σύμφωνα με το άρθρο 130 Γ της Ιδρυτικής Συνθήκης, όπως τροποποιήθηκε από την Ενιαία Πράξη, το ΕΤΠΑ προορίζεται στη διόρθωση των κυριότερων περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα μέσω μιας συμμετοχής στην ανάπτυξή τους, καθώς και στη μετατροπή των βιομηχανικών περιοχών που βρίσκονται σε παρακμή. Συγκεκριμένα, ενισχύει τις παραγωγικές επενδύσεις που δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας, τις επενδύσεις σε έργα υποδομής και τις δραστηριότητες ανάπτυξης του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών. Σημαντική επίσης είναι και η συμβολή του στην εκπόνηση σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος⁵⁸. Τα κύρια μέσα για την επίτευξη του στόχου του ΕΤΠΑ είναι η παροχή οικονομικών ενισχύσεων και τεχνολογίας στα κράτη- μέλη. Η χρηματοδότησή του γίνεται με τη μορφή της επιχορήγησης, κυμαινόμενης από 20% έως 40% κατά την χρονική περίοδο 1975- 1984 και 50% έως 55% για επενδύσεις ειδικού ενδιαφέροντος μέχρι το 1988⁵⁹.

Με τον Κανονισμό (ΕΟΚ) 1787/84 γίνεται αναμόρφωση στο πλαίσιο λειτουργίας του ΕΤΠΑ και εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια των ολοκληρωμένων προγραμμάτων, βάση των οποίων καταρτίστηκαν και τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα. Η αναπροσαρμογή αυτή της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής θα καθιερωθεί στη συνέχεια με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και την μεταρρύθμιση των ΔΤ. Στα πλαίσια της αποστολής που του έχει ανατεθεί το ΕΤΠΑ συνέβαλε στην υλοποίηση σημαντικών ενεργειών.

⁵⁵ europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/g24234.htm - 30k -

⁵⁶ ΕΕ L 213, της 13/8/1999, σελ.1

⁵⁷ Κανελλόπουλος Π., ό.π, σελ. 250

⁵⁸ Κόνσολας Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1997, σελ. 328- 329

⁵⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 71

2.3. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Το ΕΚΤ παρεμβαίνει κυρίως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση⁶⁰. Σκοπός του είναι η υποστήριξη των μέτρων για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ανεργίας, καθώς και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, την επαγγελματική ένταξη των νέων και την κοινωνική ενσωμάτωσή τους στην αγορά εργασίας. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στην προώθηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης, την ισότητα ανδρών και γυναικών, στην αειφόρο ανάπτυξη και την οικονομική και κοινωνική συνοχή⁶¹. Το ΕΚΤ συμμετέχει στην χρηματοδότηση:

- 1) ενεργειών επαγγελματικής εκπαίδευσης (που συνοδεύονται αν είναι αναγκαίο από ενέργειες επαγγελματικού προσανατολισμού),
- 2) ενεργειών ενίσχυσης για προσλήψεις σε θέσεις διαρκούς απασχόλησης που έχουν δημιουργηθεί πρόσφατα, καθώς και για τη δημιουργία δραστηριοτήτων ανεξάρτητων εργαζομένων.

Η ιδέα για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου χρονολογείται από τη Διάσκεψη της Μεσσίνας το 1995. Ιστορικά αποτελεί το σημαντικότερο μέσο άσκησης της κοινωνικής πολιτικής των Ευρωπαϊκών Οργάνων για την καταπολέμηση της ανεργίας. Σύμφωνα με το άρθρο 123 της Συνθήκης της Ρώμης, που προβλέπει την ίδρυση του ΕΚΤ, στόχος του είναι η βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης και μέσω αυτής η ανύψωση του βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων, έχει δε ως αποστολή την προώθηση της γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των ευρωπαίων πολιτών εντός της Ενιαίας Αγοράς⁶². Επίσης, εντός του ορίου του 5% της ετήσιας επιχορήγησής του, το ΕΚΤ συμμετέχει στη χρηματοδότηση:

- 1) ενεργειών καινοτόμου χαρακτήρα που έχουν ως αντικείμενο την επιβεβαίωση νέων υποθέσεων όσον αφορά το περιεχόμενο, τη μεθοδολογία και την οργάνωση της επαγγελματικής κατάρτισης και γενικότερα την ανάπτυξη της απασχόλησης (με σκοπό να δημιουργήσει βάση για μεταγενέστερη παρέμβαση του ΕΚΤ σε περισσότερα κράτη- μέλη),

⁶⁰ Βλ. σχετικά, , ΕΚΕΜ, «Εργαζόμενοι στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Επιμέλεια: Ν. Φραγκάκης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1994, σελ. 276- 286

⁶¹ ec.europa.eu/employment_social/esf/index_el.htm - 31k -

⁶² Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 80

- 2) ενεργειών προπαρασκευαστικών, συνοδευτικών και διαχειριστικών που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή και περιλαμβάνουν κυρίως μελέτες, τεχνική βοήθεια και ανταλλαγή εμπειριών (που έχουν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα), καθώς και παρακολούθηση και αξιολόγηση των μέτρων που χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ,
- 3) ενεργειών που απευθύνονται, στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου, στο προσωπικό των επιχειρήσεων σε δύο ή περισσότερα κράτη- μέλη και αφορούν τη μεταφορά ειδικών γνώσεων ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για τον εκσυγχρονισμό του παραγωγικού μηχανισμού, και
- 4) ενεργειών επαγγελματικού προσανατολισμού και παροχής συμβουλών για την εξεύρεση εργασίας σε ανέργους μακράς διάρκειας⁶³.

2.4. Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων- Τμήμα Προσανατολισμού

Η Συνθήκη της Ρώμης προβλέπει στο άρθρο 38 ότι «η κοινή αγορά περιλαμβάνει τη γεωργία και το εμπόριο γεωργικών προϊόντων». Ορίζεται επίσης ότι η «λειτουργία και η ανάπτυξη της κοινής αγοράς για τα γεωργικά προϊόντα πρέπει να συνοδεύονται από τη θέσπιση κοινής γεωργικής πολιτικής των κρατών- μελών»⁶⁴. Η δημιουργία της ΕΟΚ θα ήταν αδιανόητη αν δεν συμπεριλάμβανε έναν τόσο σημαντικό τομέα όπως αυτός της γεωργίας. Πράγματι, η γεωργία αποτελεί έναν απ' τους ακρογωνιαίους λίθους της Ευρώπης τόσο λόγω του αριθμού των προσώπων, τα οποία, άμεσα, ή έμμεσα, ζουν από αυτή (αγρότες, βιομηχανίες γεωργικών ειδών διατροφής), όσο και λόγω της εμπορικής, οικονομικής και πολιτικής σημασίας που παρουσιάζει στο επίπεδο των ανταλλαγών αμεταποίητων ή μεταποιημένων προϊόντων σε ευρωπαϊκή ή παγκόσμια κλίμακα⁶⁵.

Στα πλαίσια της κοινής αγροτικής πολιτικής, το ΕΓΤΠΕ τμήμα Προσανατολισμού συμβάλλει στην ανάπτυξη και τη διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα των δομών παραγωγής, μεταποίησης και εμπορίας των γεωργικών και δασικών προϊόντων⁶⁶. Οι παρεμβάσεις του Ταμείου περιλαμβάνουν ενέργειες γενικού, καθώς και ειδικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, οι παρεμβάσεις του ΕΓΤΠΕ- Π αποβλέπουν στους

⁶³ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 294- 295

⁶⁴ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 88

⁶⁵ ΕΕΚ (1986), «Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Ρόλος και Λειτουργία», Νοέμβριος, σελ. 1

⁶⁶ ec.europa.eu/agriculture/fin/index_el.htm - 40k -

ακόλουθους στόχους, οι οποίοι κατοχυρώνονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης της Ρώμης:

- 1) στην ενίσχυση και αναδιοργάνωση των γεωργικών διαρθρώσεων, συμπεριλαμβανομένης της εμπορίας και της μεταποίησης των γεωργικών προϊόντων, των προϊόντων αλιείας και δασοκομίας, ιδίως ενόψει της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ,
- 2) στην εξασφάλιση της μετατροπής της γεωργικής παραγωγής και στην ανάπτυξη συμπληρωματικών δραστηριοτήτων για τους γεωργούς,
- 3) στην εξασφάλιση ενός δικαίου βιοτικού επιπέδου στους αγρότες,
- 4) στη συμβολή της κοινωνικής ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών, στην προστασία του περιβάλλοντος και στη διατήρηση του αγροτικού χώρου, καθώς και στην αντιστάθμιση των αρνητικών επιπτώσεων που έχουν στη γεωργία τα φυσικά μειονεκτήματα⁶⁷.

2.5. Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας

Ο κανονισμός⁶⁸ για το χρηματοδοτικό μέσο προσανατολισμού της αλιείας (ΧΜΠΑ) διευκρινίζει τις πολιτικές προτεραιότητες και το πλαίσιο παρέμβασης για τον τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας για την περίοδο 2000-2006. Με αυτό τον τρόπο, ενισχύονται η ανταγωνιστικότητα των διαρθρώσεων εκμετάλλευσης και η ανάπτυξη βιώσιμων επιχειρήσεων⁶⁹. Το ταμείο αυτό είναι σχετικά καινούργιο και εξειδικευμένο στον τομέα της αλιείας. Σκοπός του είναι η λήψη μέτρων στον τομέα της αλιείας, της υδατοκαλλιέργειας και της μεταποίησης και εμπορίας μεταξύ των αλιευτικών πόρων και της εκμετάλλευσής τους, ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των διαρθρώσεων και της ανάπτυξης οικονομικά βιώσιμων επιχειρήσεων στον τομέα, βελτίωση του εφοδιασμού της αγοράς και της προτιθέμενης αξίας των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας⁷⁰.

Το ΧΜΠΑ, σύμφωνα με τους κανονισμούς 1263/1999 και 1260/1999 του Συμβουλίου για τα ΔΤ, συνεισφέρει στην υλοποίηση των στόχων της κοινής αλιευτικής πολιτικής, βοηθώντας την αναδιάρθρωση του κλάδου και την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της ΕΕ, ευνοώντας την ανάπτυξη των παράκτιων περιοχών, στις

⁶⁷ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 88

⁶⁸ Κανονισμός (ΕΚ) 1263/1999 του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999 για το χρηματοδοτικό μέσο προσανατολισμού της Αλιείας

⁶⁹ europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l60017.htm - 22k -

⁷⁰ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 424

οποίες η αλιεία κατέχει σημαντική θέση στην οικονομική δραστηριότητα. Επίσης, το Ταμείο αυτό έχει σκοπό να ενθαρρύνει τη διατήρηση της αλιευτικής δραστηριότητας στις περιοχές με ελάχιστες εναλλακτικές λύσεις. Η λειτουργία αι η ανάπτυξη της κοινής αγοράς για τα γεωργικά προϊόντα πρέπει να συνοδεύονται από τη θέσπιση κοινής γεωργικής πολιτικής⁷¹.

2.6. Κοινές Παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων

2.6.1. Τα Κοινοτικά Προγράμματα

Τα Κοινοτικά Προγράμματα, είναι ειδικά μέσα διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας τα οποία η Επιτροπή προτείνει στα κράτη- μέλη, με τη δική της πρωτοβουλία, για να υποστηρίξει ενέργειες που συμβάλλουν στην επίλυση προβλημάτων με ιδιαίτερες επιπτώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα Κοινοτικά Προγράμματα είναι ένα «σύνολο συναφών ενεργειών σε πολυετή βάση, οι οποίες συνδέονται άμεσα με την πραγματοποίηση κοινοτικών στόχων και την εφαρμογή των πολιτικών της Κοινότητας». Σκοπός τους είναι να συμβάλουν στην «λύση των σοβαρών προβλημάτων που επηρεάζουν την κοινωνικοοικονομική κατάσταση μιας ή περισσότερων περιφερειών» και να εξασφαλίσουν καλύτερους δεσμούς μεταξύ των στόχων της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής και των στόχων των άλλων κοινοτικών πολιτικών⁷². Το 1987, εγκρίθηκαν τα πρώτα κοινοτικά προγράμματα, STAR (τηλεπικοινωνίες) και VALOREN (εγχώριο ενεργειακό δυναμικό) και αφορούν στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Το 1988 εγκρίθηκαν το πρόγραμμα RESIDER (περιοχές βιομηχανιών σιδήρου και χάλυβα) και RENAVAL (περιοχές ναυπηγίων) που αφορούν στις περιοχές με προβλήματα παρακμής, ενώ ξεκίνησε η προετοιμασία των κοινοτικών πρωτοβουλιών STRIDE και ENVIREG που εγκρίθηκαν και άρχισαν να εφαρμόζονται μετά το 1988⁷³.

2.6.2. Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα

Στη συνέχεια, την περίοδο 1984- 1988 η πιο σημαντική κοινοτική ενέργεια για την περιφερειακή ανάπτυξη, η οποία συνοδεύτηκε από αντίστοιχη χρηματοδότηση, ήταν η εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ)⁷⁴ στην Ελλάδα,

⁷¹ Κανελλόπουλος Π., ό.π, σελ. 247

⁷² Κανονισμός (ΕΟΚ) 1787/84, άρθρο 7

⁷³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 104

⁷⁴ Το γεωγραφικό πεδίο των ΜΟΠ ορίζεται από τον Κανονισμό 2088/85

στη Ν. Γαλλία και την Ιταλία⁷⁵. Τα προγράμματα αυτά αποτελούν σημείο σταθμό της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Είναι τα πρώτα προγράμματα που κινούνται στο πνεύμα της αλλαγής που έφερε ο Κανονισμός του 1984⁷⁶. Με τα ΜΟΠ τέθηκε για πρώτη φορά ο στόχος υλοποίησης μίας ολοκληρωμένης μεσοπρόθεσμης προσπάθειας για την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μέσω πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων⁷⁷. Στόχος τους ήταν η υποβοήθηση της ανάπτυξης των μεσογειακών περιφερειών της ΕΚ, και αναγνωρίζεται ότι αυτές οι περιοχές πλήττονται περισσότερο από τη διαδικασία ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής οικονομίας⁷⁸.

Πρέπει να τονιστεί ότι ο προσδιορισμός «Μεσογειακός» δεν είναι ικανοποιητικός καθότι υποδεικνύει ότι μια περιφέρεια θα μπορούσε να χάσει αυτόν τον χαρακτηρισμό εάν απλώς απομακρυνόταν από την παραγωγή μεσογειακού τύπου προϊόντων, την ίδια στιγμή που το επίπεδο της υποαπασχόλησης, της ανεργίας, του εισοδήματος και της συνολικής εξάρτησης απ' τη γεωργία θα παρέμενε αμετάβλητο. Επιπλέον, κάθε περιφέρεια που πληρούσε το κριτήριο του κλίματος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως Μεσογειακή, αρκεί να αύξανε την εξάρτησή της από την ομάδα συγκεκριμένων προϊόντων⁷⁹.

Πώς προέκυψαν τα ΜΟΠ: ήδη, απ' το 1980, η επιτροπή των ΕΚ, άρχισε να αναφέρεται στη δυνατότητα ιδιαίτερης δράσης για την ανάπτυξη των μεσογειακών περιφερειών στην προοπτική ένταξης των χωρών της Ιβηρικής Χερσονήσου. Μετά όμως την ένταξη της Ελλάδας το 1981 και τις ανησυχίες της Ιταλίας και κυρίως της Γαλλίας σχετικά με τον ανταγωνισμό που θα προκαλούσαν οι ομοειδείς αγροτικές παραγωγές της Ισπανίας, της Πορτογαλίας, η Επιτροπή στην έκθεσή της τον Ιούνιο του 1981 αναφέρεται στην ανάγκη ενίσχυσης των αγροτικών δομών των μεσογειακών περιφερειών της (Ελλάδα, Ιταλία, Γαλλία)⁸⁰. Η έγκριση των ΜΟΠ από την Επιτροπή συνεπάγεται την υιοθέτηση ενός χρηματοδοτικού πλαισίου για όλη την περίοδο της εκτέλεσης κάθε ΜΟΠ. Το 1987 εγκρίθηκε το σύνολο των ελληνικών (7 προγράμματα)

⁷⁵ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π σελ 421-422

⁷⁶ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 213

⁷⁷ <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>

⁷⁸ Κόνσολας Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1997, σελ. 295

⁷⁹ R. Fennell, «Η κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και Αλλαγή», επιμέλεια ελληνικής έκδοσης: Ν. Μαραβέγιας, εκδ. Θεμέλιο, 1999, σελ. 353.

⁸⁰ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ. 422

και γαλλικών (7 προγράμματα) ΜΟΠ, ενώ το 1988 ολοκληρώθηκε η έγκριση και των αντίστοιχων Ιταλικών (15 προγράμματα)⁸¹.

Σε σχετική δήλωσή της, η Επιτροπή είχε υπογραμμίσει ότι το πρόβλημα της Μεσογείου αποτελούσε ένα συνδυασμό παραγόντων, ορισμένοι από τους οποίους σχετίζονταν με τη γεωργία (κοινωνικοί, διαρθρωτικοί, εμπορίας και παραγωγής), τη μεταποίηση, τις υπηρεσίες, καθώς και τον τομέα των ανθρώπινων πόρων. Όμως παρ' όλα αυτά, όλοι οι δείκτες που περιλαμβάνονται στο COM (77) 140 σχετίζονται μόνο με τον αγροτικό τομέα. Αυτή η μεροληπτική προσέγγιση ήταν μια από τις μόνιμες ανεπάρκειες στην πολιτική, καθώς σχετίζεται με αγροτικές περιοχές και παρά το ότι η Επιτροπή αναγνώριζε την ένταση των κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων της περιοχής της Μεσογείου, δεν προχώρησε εκείνη την εποχή στην προώθηση μιας λύσης με ευρύτερη βάση⁸².

Από τη γέννηση των ΜΟΠ, που ανάγεται στην «εντολή» του Συμβουλίου της 30/5/80 [COM(81)608] προς την Επιτροπή και τη σχετική έκθεση της Επιτροπής τον Ιούνιο του 1981, έως τον τελικό Κανονισμό για την εφαρμογή τους [Κανονισμός (ΕΟΚ) 2088/85], μεσολάβησαν μια σειρά από διαδικασίες και γεγονότα, τα οποία μετέβαλαν αισθητά την αρχική σύλληψη, κυρίως όσον αφορά τον χαρακτήρα τους, το ύψος τους και τη σύνθεση της χρηματοδότησής τους. Από τις σημαντικότερες αλλαγές, που πρέπει να αναφερθούν επ' αυτού, είναι η διεύρυνση του πλαισίου των παρεμβάσεών τους από αυστηρά γεωργικό σε πολυτομεακό, καθώς και οι δυσμενέστεροι χρηματοδοτικοί όροι του τελικά εγκεκριμένου Κανονισμού σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής [COM(83)24 τελικό]⁸³.

Με τον Κανονισμό ΕΟΚ/2088/85, η κοινοτική συνδρομή για τις 3 χώρες ανερχόταν συνολικά σε 6,6 δις ECU για μια επταετία, δηλαδή μέχρι το 1992. Απ' τις δαπάνες αυτές μόνο 1,6 δις ήταν νέοι κοινοτικοί πόροι (ειδική γραμμή Κοινοτικού Προϋπολογισμού 551), τα υπόλοιπα προέρχονται: 2,5 δις από δάνεια της ΕΤΕ και της ΕΚΑΧ και 2,5 δις απ' τα ΔΤ. Είναι φανερό ότι οι διαθέσιμοι πόροι δε βρίσκονται σε ικανοποιητικό επίπεδο (ιδίως οι νέοι πόροι), όμως έχει μεγαλύτερη σημασία ο τρόπος εφαρμογής και χρηματοδότησης των προγραμμάτων αυτών, όπως εκφράζεται από τις διακηρύξεις της Επιτροπής, που περιλαμβάνουν τις ακόλουθες αρχές⁸⁴:

⁸¹ Καστάνη Κ., Σκαραμαγκά Β., ό.π, σελ. 104

⁸² Fennell R., ό.π, σελ. 353

⁸³ Καστάνη Κ., Σκαραμαγκά Β., ό.π, σελ. 101

⁸⁴ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ.422

- 1) χρηματοδότηση σχεδίων ενταγμένων σε συνολικά περιφερειακά προγράμματα, τα οποία σχεδιάζονται σε συνολικά περιφερειακά προγράμματα τα οποία σχεδιάζονται και υλοποιούνται από τις ενδιαφερόμενες περιφέρειες,
- 2) τα σχέδια αυτά θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους διαθέσιμους πόρους και να κινητοποιούν όλες τις τοπικές πρωτοβουλίες (ενδογενής ανάπτυξη),
- 3) θα πρέπει να χρησιμοποιούνται όλα τα ΔΤ με συντονισμένο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η ανάπτυξη αλληλοϋποστηριζόμενων δραστηριοτήτων (ολοκληρωμένη προσέγγιση της ανάπτυξης, έναντι της κλαδικής προσέγγισης).

Σημειώνεται ακόμη ότι το ύψος της χρηματοδότησης της ΕΚ εξαρτάται απ' την κινητοποίηση των ενδιαφερόμενων φορέων και από τη σύμπτωση των αναπτυξιακών στόχων τους με τους γενικούς στόχους της ίδιας της ΕΚ (π.χ. πλαίσιο των κατευθύνσεων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής). Η κοινοτική συνδρομή ανήλθε στο 50-60% του συνολικού κόστους για τις επιλέξιμες περιοχές της Γαλλίας και Ιταλίας, ενώ υπερέβη το 70% για την Ελλάδα. Από την Ελλάδα υπεβλήθησαν το 1984 6 περιφερειακά προγράμματα που κάλυπταν ευρύτερες περιφέρειες της χώρας και ένα κλαδικό πρόγραμμα για την ανάπτυξη της πληροφορικής, τα οποία εγκρίθηκαν από την Κοινότητα⁸⁵. Αξίζει να σημειωθεί, ότι με το Νόμο 1682/87 εντάσσονται οι επενδύσεις στα ΜΟΠ. Οι τροποποιήσεις αφορούν στην αύξηση των ποσοστών επιχορήγησης κατά την περίοδο εφαρμογής των Ελληνικών ΜΟΠ, στον καθορισμό τομέων υψηλής ή μέσης προτεραιότητας και στην εντατικοποίηση των ενισχύσεων σε ειδικές επενδύσεις, όχι απαραίτητα άμεσα παραγωγικές (προστασία περιβάλλοντος, βιομηχανική και τεχνολογική έρευνα)⁸⁶. Η εφαρμογή των ΜΟΠ για την Ελλάδα παρουσίασε σημαντικά προβλήματα κυρίως από την έλλειψη ικανοποιητικής εμπειρίας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και την ανυπαρξία μηχανισμών διοίκησης έργων.

Συνολικά, μπορεί να παρατηρηθεί ότι καθώς νέες χώρες εντάσσονταν ως νέα μέλη στην Κοινότητα, τέθηκαν σε ισχύ διαρθρωτικά μέτρα που είχαν στόχο να τα βοηθήσουν να μεταρρυθμίσουν τον αγροτικό τους τομέα. Μερικά απ' αυτά ήταν απλώς επέκταση των ήδη υφιστάμενων μέτρων, ενώ άλλα ήταν ειδικά σχεδιασμένα για την ενδιαφερόμενη χώρα ή περιφέρεια. Από την ευρύτερη δέσμη των εξειδικευμένων διαρθρωτικών μέτρων που εφαρμόστηκαν τη δεκαετία του '70 και ύστερα, τα ΜΟΠ ήταν χωρίς αμφιβολία από τα πλέον ενδιαφέροντα⁸⁷. Μπορούν να θεωρηθούν ως μια

⁸⁵ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π, σελ.423-424

⁸⁶ Μητσός Α., «Η Ελληνική Βιομηχανία στην Διεθνή αγορά, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1988, σελ. 465

⁸⁷ Fennell R., ό.π, σελ.357-359

πρώτη προσπάθεια άσκησης ουσιαστικής ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτική. Εξάλλου τα ΜΟΠ αποτέλεσαν οδηγό για τη μεταρρύθμιση της Ενιαίας Πράξης⁸⁸.

2.7. Άλλα Χρηματοδοτικά Όργανα

2.7.1. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ) ιδρύθηκε το 1958 με τη Συνθήκη της Ρώμης, το δε καταστατικό αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Συνθήκης⁸⁹. Η ΕΤΕ είναι ένας μη κερδοσκοπικός Τραπεζικός Οργανισμός⁹⁰, από τον οποίο τα κράτη- μέλη της ΕΚ μπορούν να δανείζονται προκειμένου να χρηματοδοτήσουν επενδυτικά σχέδια που έχουν προηγουμένως εγκριθεί από την τράπεζα αυτή. Στα πρώτα 20 χρόνια από την ίδρυσή της (1958- 1977), το 75% των χορηγήσεων της ΕΤΕ κατευθύνθηκαν στη χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Τα τελευταία χρόνια, οι χορηγήσεις προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες μειώθηκαν και το 1989 έφθασαν στο 59% των συνολικών χορηγήσεων της Τράπεζας.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η δραστηριότητα της ΕΤΕ διαφέρει σημαντικά απ' αυτή των ΔΤ της ΕΚ⁹¹, δεδομένου ότι τα διατιθέμενα χρηματοδοτικά μέσα δεν παρέχονται δωρεάν, αλλά απλώς δανείζονται με ευνοϊκότερους όρους από αυτούς που ισχύουν στη διεθνή αγορά κεφαλαίου. Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναφέρεται ότι η ΕΤΕ αναλαμβάνει τη στήριξη της προσπάθειας της ΕΚ για την περιφερειακή ανάπτυξη μαζί με τα ΔΤ (άρθρο 130B). Παράλληλα στον Κανονισμό ΕΟΚ/2052/88 καθορίζεται ότι η ΕΤΕ πρέπει να συνεργάζεται με τα ΔΤ προς την κατεύθυνση της συγκέντρωσης των διατιθέμενων μέσων σε συγκεκριμένους στόχους και να επιτυγχάνεται μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Με τον τρόπο αυτό, το μεγαλύτερο μέρος των χορηγήσεων της ΕΤΕ θα κατευθύνεται στη χρηματοδότηση προγραμμάτων ανάπτυξης στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, στα πλαίσια της μεταρρύθμισης και της αύξησης των πόρων των ΔΤ⁹². Επίσης ήταν σημαντική η συμβολή της ΕΤΕ στη χρηματοδότηση των ΚΠΣ κατά την Περίοδο 1989-1993. Καταλήγοντας, η ΕΤΕ αποτελεί σημαντικό παράγοντα και για την υλοποίηση της νέας Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ.

⁸⁸ Μαραβέγιας Ν., Τσινιζέλης Μ., ό.π, σελ.424

⁸⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 102

⁹⁰ europa.eu/institutions/financial/eib/index_el.htm - 31k -

⁹¹ Βλ. σχετικά με την αποστολή και τα όργανα της ΕΤΕ, Κανελλόπουλος Π., ό.π, σελ. 234- 235

⁹² Μαραβέγιας Ν., Τσινιζέλης Μ., ό.π, σελ. 445-447

2.7.2. Το Νέο Κοινοτικό Μέσο

Το Νέο Κοινοτικό Μέσο (ΝΚΜ) θεσπίστηκε το 1978 με απόφαση του Συμβουλίου. Ο σκοπός ίδρυσης του ΝΚΜ είναι η αρωγή στην περιφερειακή πολιτική, την βιομηχανική πολιτική (ΜικρόΜεσαίες Επιχειρήσεις- ΜΜΕ, διάδοση της καινοτομίας και των νέων τεχνολογιών), την ενεργειακή πολιτική και την πολιτική υποδομών της ΕΕ. Η αποστολή του είναι η χρηματοδότηση σχεδίων επενδύσεων, κυρίως βιομηχανικών, που προωθούν τη μεγαλύτερη σύγκλιση και ολοκλήρωση των τομέων οικονομικής πολιτικής των κρατών- μελών, καθώς και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της κοινοτικής οικονομίας, περιλαμβανομένης και της διάδοσης των νέων τεχνολογιών και της καινοτομίας⁹³.

Η χρηματοδότηση πραγματοποιείται με τη μορφή λαμβανομένων και χορηγούμενων δανείων. Εξουσιοδοτείται δηλαδή η Επιτροπή από το Συμβούλιο να συνάπτει δάνεια εκ μέρους της Κοινότητας, το προϊόν των οποίων παρέχεται με την μορφή δανείων για επενδύσεις στο έδαφος της Κοινότητας. Οι δανειοληψίες του ΝΚΜ τελούν υπό την εγγύηση του γενικού κοινοτικού προϋπολογισμού. Η επιλεξιμότητα των σχεδίων βασίζεται στις ακόλουθες προτεραιότητες και κατευθυντήριες γραμμές:

- 1) ΜΜΕ βιομηχανίας και υπηρεσιών διάδοσης καινοτομιών και νέων τεχνολογιών, δημιουργία θέσεων απασχόλησης άμεσα ή έμμεσα,
- 2) Ορθολογική χρήση της ενέργειας,
- 3) Υποδομές για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων: τηλεπικοινωνίες, τεχνολογίες πληροφόρησης, μεταφορές, ενέργεια,
- 4) Νομικό πλαίσιο ανταγωνισμού και κοινοτικές πολιτικές των υπόψη τομέων⁹⁴.

⁹³ www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/budg/20000418/388186_el.doc -

⁹⁴ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 104

Βιβλιογραφία

- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΕΕΚ (1986), «Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Ρόλος και Λειτουργία», Νοέμβριος.
- ΕΚΕΜ, «Εργαζόμενοι στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Επιμέλεια: Ν. Φραγκάκης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1994.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997.
- ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν., ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ., «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- ΜΗΤΣΟΣ Α., «Η Ελληνική Βιομηχανία στην Διεθνή αγορά», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1988.
- ΡΟΒΟΛΗΣ Α., «Ευρωπαϊκές πολιτικές και ευρωπαϊκές περιφέρειες», αγορά ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ, Τριμηνιαία επιθεώρηση διεθνούς οικονομίας και πολιτικής, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος- Αύγουστος 2003.
- ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ.- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνθετική θεώρηση», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Μελέτες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Σιδέρης, 1993.
- FENNELL R., «Η κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και Αλλαγή», επιμέλεια ελληνικής έκδοσης: Ν. Μαραβέγιας, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1999.
- ec.europa.eu/fisheries/index_el.htm - 12k -
- europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/g24234.htm - 30k -
- ec.europa.eu/employment_social/esf/index_el.htm - 31k -
- ec.europa.eu/agriculture/fin/index_el.htm - 40k -
- europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l60017.htm - 22k -
- <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>
- europa.eu/institutions/financial/eib/index_el.htm - 31k -
- www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/budg/20000418/388186_el.doc -

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ (1989- 1993)

3.1. Θεσμικό πλαίσιο

Οι ήδη σημαντικές περιφερειακές ανισότητες της Κοινότητας των 10 αυξήθηκαν σημαντικά με την προσχώρηση, και διπλασιασμό, των μειονεκτικών περιοχών της ΕΚ των 12, τονίζοντας την ανάγκη προσαρμογής των προσχωρουσών χωρών, αλλά και των υπολοίπων κρατών- μελών. Η Μεταρρύθμιση των ΔΤ απορρέει από τρεις επιτακτικές ανάγκες⁹⁵:

1. την πολιτική επιταγή. Η ΕΕΠ ενισχύει την μέχρι τώρα ορισθείσα από την Συνθήκη της Ρώμης έμμεση αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών- μελών, εντάσσοντας την οικονομική και κοινωνική συνοχή, μαζί με την υλοποίηση της αγοράς δίχως σύνορα, σε μια συνολική προσέγγιση αρμονικής ανάπτυξης του συνόλου της ΕΕ.
2. την οικονομική επιταγή. Η σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών- μελών με την μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την εξασφάλιση καλύτερης διαχείρισης των κοινοτικών πόρων αποδεικνύεται αναγκαία για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της ΕΕ.
3. την νομική επιταγή. Η μεταρρύθμιση των ΔΤ επιβάλλεται για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά τους και να επιτευχθεί μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της ΕΕ.

Οι τρεις αυτές επιταγές καθορίζονται στην ΕΕΠ με τα άρθρα 130Α, 130Β, 130Γ, 130Δ και 130Ε. Η Μεταρρύθμιση αφορά κατά κύριο λόγο τα τρία ΔΤ, αποτελεί δε στην πράξη Μεταρρύθμιση των κοινοτικών διαρθρωτικών δράσεων σηματοδοτώντας μια νέα φάση κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Η Μεταρρύθμιση υλοποιείται με μια σειρά Κανονισμών, οι οποίοι εκδίδονται το 1988 και τίθενται σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1989, με διάρκεια έως την 31^η Δεκεμβρίου 1993⁹⁶. Οι Κανονισμοί ορίζουν τον τρόπο λειτουργίας των ΔΤ, τη συνεργασία μεταξύ τους, τους στόχους προτεραιότητας, τις μορφές παρέμβασης, χρηματοδοτικά θέματα, κ.λπ. Ο πρώτος, είναι ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/ 88 της 24^{ης} Ιουνίου 1988 για την αποστολή των ΔΤ, την αποτελεσματικότητά τους και το συντονισμό των παρεμβάσεων τους, καθώς και τις

⁹⁵ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 105

⁹⁶ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ.273

παρεμβάσεις της ΕΤΕ και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων, αναφέρεται δε στο γενικό πλαίσιο της νέας πολιτικής και περιλαμβάνει τους στόχους (άρθρα 1, 8- 11), τα μέσα (άρθρο 2) και την αποστολή (άρθρο 3) των διαρθρωτικών παρεμβάσεων, τις νέες αρχές των διαρθρωτικών παρεμβάσεων (άρθρα 4, 6, 7), τις μορφές παρέμβασης (άρθρο 5), τις χρηματοοικονομικές (άρθρα 12, 13) και άλλες διατάξεις (άρθρα 14- 20)⁹⁷.

Οι υπόλοιποι τέσσερις Κανονισμοί εκδίδονται αργότερα και περιλαμβάνουν τις διατάξεις εφαρμογής του προαναφερθέντος Κανονισμού: ο Κανονισμός-συντονισμού⁹⁸, είναι ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 4253/88 της 19^{ης} Δεκεμβρίου 1988, για τις διατάξεις εφαρμογής του προηγούμενου Κανονισμού, που αφορούν στο συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων ΔΤ μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της ΕΤΕ και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων, αφορά δε στο συντονισμό των διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Τα κύρια σημεία του είναι: ο συντονισμός των χρηματοδοτικών οργάνων (άρθρα 2,3), οι επιλέξιμες περιοχές (άρθρο 4), τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης και η διαδικασία υποβολής τους (άρθρα 5, 6, 7), τα ΚΠΣ και η διαδικασία εφαρμογής τους (άρθρα 8- 13), οι συνδρομές των Ταμείων (άρθρα 14- 18), οι πληρωμές (άρθρα 21, 22) και οι έλεγχοι (άρθρα 23, 24). Οι άλλοι τρεις Κανονισμοί αναφέρονται στις διατάξεις, που αφορούν κάθε Ταμείο χωριστά και περιλαμβάνουν το πεδίο και τις μορφές παρέμβασής τους, τις βασικές κατευθύνσεις, τις επιλέξιμες ενέργειες, κ.λπ., είναι δε: α) ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 4254/88 της 19^{ης} Δεκεμβρίου 1988 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το ΕΤΠΑ⁹⁹, β) ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 4255/88 της 19^{ης} Δεκεμβρίου 1988 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το ΕΚΤ¹⁰⁰, γ) ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 4256/88 της 19^{ης} Δεκεμβρίου 1988 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το ΕΓΤΠΕ- Π¹⁰¹.

Το 1988 προσδιορίζει ένα σημείο καμπής στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Η αναμόρφωση του 1988 θεωρείται η σημαντικότερη εξέλιξη στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική μετά τη δημιουργία του ΕΤΠΑ το 1975. Τα δεδομένα ανατρέπονται δραστικά. Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας συνδέεται πλέον άρρηκτα με την περιφερειακή πολιτική κάθε χώρας, και ο προγραμματισμός της περιφερειακής ανάπτυξης εντάσσεται στο πλαίσιο ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου. Εισάγεται παράλληλα ο πολυετής προγραμματισμός και διαμορφώνονται τα αντίστοιχα

⁹⁷ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 106

⁹⁸ ΕΕ L 374 της 31/12/1988, σελ. 1

⁹⁹ ΕΕ L 374 της 31/12/1988, σελ. 15

¹⁰⁰ ΕΕ L 374 της 31/12/1988, σελ. 21

¹⁰¹ ΕΕ L 374 της 31/12/1988, σελ. 25

πολυετή προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά προσδιορίζουν και τις υποπεριόδους, που είναι 1989- 1993, 1994- 1999. Στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου τίθεται ένας καινούργιος στρατηγικός στόχος, με βάση τον οποίο γίνεται ο προγραμματισμός των δράσεων και αναμορφώνονται οι κανονισμοί που διέπουν τη λειτουργία των χρηματοδοτικών μέσων. Εντός των προγραμματικών περιόδων, έκτοτε, κατανέμονται οι πόροι και διαμορφώνεται η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Το σύστημα αυτό, με όλους τους μετασχηματισμούς που επήλθαν από περίοδο σε περίοδο, εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα¹⁰².

3.2. Οι βασικές αρχές

Η κεντρική ιδέα της Μεταρρύθμισης των ΔΤ βρίσκεται στην ανακοίνωση του Φεβρουαρίου του 1987: «Η επιτυχία της ΕΕΠ: ένα ορόσημο για την Ευρώπη», που έχει ονομαστεί «Σχέδιο Delors», και αναπτύσσει τη νέα φιλοσοφία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής απέναντι στις προοπτικές που ανοίγει η ΕΕΠ. Σύμφωνα με αυτή την ιδέα, οι διαρθρωτικές πολιτικές πρέπει να επιτρέψουν σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ να συμμετάσχουν προοδευτικά στα μεγάλα οικονομικά πλεονεκτήματα που προσφέρει η αγορά χωρίς σύνορα, τα δε ΔΤ πρέπει να γίνουν «τα μέσα οικονομικής ανάπτυξης», διαδραματίζοντας, παράλληλα με τις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές, σημαντικό ρόλο στη σύγκλιση των οικονομιών. Οι κύριοι άξονες, επομένως, που κατευθύνουν τη διαρθρωτική δράση που εφαρμόζει η ΕΕ είναι: περισσότερο ρεαλιστικές οικονομικές βάσεις για τις κοινοτικές δράσεις, περισσότερη συνοχή με τις εθνικές πολιτικές, αφήνοντας ταυτόχρονα μεγαλύτερο περιθώριο δράσης στις αποκεντρωμένες ενέργειες¹⁰³. Οι πέντε βασικές αρχές που θέτει ο Κανονισμός- πλαίσιο, όπως συνοψίζονται στο σχετικό οδηγό της Κοινότητας¹⁰⁴ είναι οι εξής: 1) η συγκέντρωση, 2) η εταιρική σχέση, 3) η συνοχή, 4) η καλύτερη διαχείριση των Ταμείων, 5) η απλοποίηση, η παρακολούθηση και η ευελιξία. Οι αρχές αυτές θεωρούνται συμπληρωματικές και άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, ως ένα ενιαίο σύνολο¹⁰⁵. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις πέντε αυτές αρχές, αρχίζοντας με την συγκέντρωση των παρεμβάσεων στους πέντε στόχους προτεραιότητας.

¹⁰² Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 416

¹⁰³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 107

¹⁰⁴ ΕΕΚ (1989α), Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, σελ. 13- 26

¹⁰⁵ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 275

3.2.1. Η συγκέντρωση των παρεμβάσεων σε πέντε στόχους προτεραιότητας

Η πρώτη βασική αρχή της Μεταρρύθμισης υπογραμμίζει την ανάγκη κάθε κοινοτική δράση να είναι συγκεντρωμένη σε λίγους μόνο στόχους, ώστε να μπορεί να είναι αποτελεσματική¹⁰⁶. Η δράση της Κοινότητας μέσω των ΔΤ, της ΕΤΕ και των άλλων χρηματοδοτικών οργάνων, αποσκοπεί στην επίτευξη των γενικών στόχων που αναφέρονται στα άρθρα 130 Α και 130 Γ της Συνθήκης της ΕΟΚ, όπως ορίζεται στον Κανονισμό- πλαίσιο, συμβάλλοντας στην επίτευξη πέντε πρωταρχικών στόχων¹⁰⁷. Ο Κανονισμός ΕΟΚ/2052/88, λοιπόν, καθορίζει συγκεκριμένους στόχους για τα 3 ΔΤ, καθώς και σαφείς όρους χρηματοδότησης, που αφορούν στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, καθώς και στη μείωση της απόστασης μεταξύ των διαφόρων περιφερειών¹⁰⁸. Οι στόχοι που αποφασίστηκαν και έχουν προτεραιότητα για την περίοδο 1988- 1993, τα κριτήρια ένταξης σε κάθε στόχο καθώς και τα χρηματοδοτικά μέσα παρουσιάζονται παρακάτω¹⁰⁹:

Στόχος 1: Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών .

Κριτήρια: το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι το κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου (αναθεωρείται κάθε πέντε χρόνια).

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ- Π, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 2: Μετατροπή των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή.

Κριτήρια: το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι το υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου, μείωση της απασχόλησης στη βιομηχανία (αναθεωρείται κάθε τρία χρόνια).

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 3: Καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας.

Κριτήρια: άνεργοι ηλικίας άνω των 25 ετών και για περίοδο μεγαλύτερη των 12 μηνών.

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 4: Διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων.

Κριτήρια: νέοι ηλικίας κάτω των 25 ετών που αναζητούν εργασία

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

¹⁰⁶ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 275

¹⁰⁷ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 108

¹⁰⁸ Μαραβέγιας Ν., Τσινιζέλης Μ., ό.π σελ 430

¹⁰⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, και ΕΕΚ, 1989, σελ.14

Στόχος 5α: Επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων.

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΓΤΠΕ- Π.

Στόχος 5β: Προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών.

Κριτήρια: υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, χαμηλό επίπεδο κοινωνικο- οικονομικής ανάπτυξης (υπολογίζονται με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ).

Χρηματοδοτικά μέσα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ- Π, ΕΤΕ.

Έτσι, το άρθρο 1 του Κανονισμού ΕΟΚ/2052/88 προσδιορίζει τους στόχους δράσης της ΕΚ με βάση τα διαθέσιμα χρηματικά μέσα. Το άρθρο 2 του ίδιου Κανονισμού ορίζει τον προορισμό των ΔΤ ως προς την εξυπηρέτηση των πιο πάνω στόχων. Το ίδιο άρθρο αναφέρει επίσης ότι η ΕΤΕ και όποιο άλλο χρηματοδοτικό μέσο (πχ κονδύλια για τα ΜΟΠ) συνεργάζονται για την επίτευξη των πιο πάνω στόχων με τα ΔΤ. Οι στόχοι αυτοί αναφέρονται σε διάφορες γεωγραφικές περιοχές¹¹⁰. Με βάση αυτή την αρχή, η κοινοτική δράση αποφασίζεται να συγκεντρωθεί αφενός στις περιφέρειες που αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες δυσχέρειες και αφετέρου στις περιοχές που βρίσκονται σε βιομηχανική παρακμή¹¹¹. Οι στόχοι 1, 2 και 5β έχουν γεωγραφική διάσταση και αναφέρονται σε συγκεκριμένες περιφέρειες, οι οποίες επιλέγονται με βάση κριτήρια που προσδιορίζουν την αναπτυξιακή καθυστέρηση, τη βιομηχανική παρακμή ή τη χαμηλή ανάπτυξη του γεωργικού τομέα. Στην περίπτωση αυτή, τα προγράμματα που καταρτίζονται είναι περιφερειακά προγράμματα. Οι στόχοι 3, 4 και 5α δεν έχουν γεωγραφική διάσταση, αλλά αναφέρονται σε συγκεκριμένα προβλήματα: μακροχρόνια ανεργία, ανεργία των νέων και προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων. Οι δικαιούχοι συνδρομής δεν είναι οι κάτοικοι μιας συγκεκριμένης περιοχής, αλλά όποιοι εντάσσονται στα κριτήρια του συγκεκριμένου στόχου (π.χ. άνεργοι) σ' όλο το έδαφος της Κοινότητας. Στην περίπτωση αυτή, τα προγράμματα που καταρτίζονται είναι εθνικά προγράμματα.

3.2.2. Η εταιρική σχέση

Η εταιρική σχέση είναι η αρχή- κλειδί της Μεταρρύθμισης. Ο Κανονισμός- πλαίσιο την καθορίζει ως «στενή συνεννόηση ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος- μέλος και τις αρμόδιες αρχές που έχουν ορισθεί απ' αυτό σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, όπου όλα τα μέρη είναι εταίροι και επιδιώκουν έναν κοινό

¹¹⁰ Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., ό.π σελ 430-432

¹¹¹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 109

στόχο» και «καλύπτει την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των δράσεων»¹¹². Η εταιρική σχέση έχει τα εξής χαρακτηριστικά: α) απορρέει από την αρχή της επικουρικότητας, β) έχει χαρακτήρα συμπληρωματικότητας: η Επιτροπή συμπληρώνει ή συμβάλλει στις επιτόπου πρωτοβουλίες των κρατών- μελών, γ) στηρίζεται στη στενή συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων: όλα τα μέρη είναι «εταίροι» που επιδιώκουν έναν κοινό στόχο, δ) έχει τριεπίπεδη οργάνωση: η Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος- μέλος, και οι αρμόδιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο ρυθμίζοντας τις σχέσεις συνεργασίας μεταξύ τους, ε) διατρέχει όλα τα στάδια κατάρτισης, διαπραγμάτευσης, χρηματοδότησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεων¹¹³.

Στο στάδιο των διαπραγματεύσεων, οι τρεις εταίροι συναποφασίζουν και καταλήγουν στο καλύτερο δυνατό μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα στήριξης, έχοντας ο καθένας ένα διακεκριμένο ρόλο σ' αυτήν τη διαδικασία: α) οι εθνικές αρχές αποφασίζουν αποκλειστικά τις αναπτυξιακές προτεραιότητες, β) η Κοινότητα προσθέτει την ευρωπαϊκή διάσταση, είτε αρνητικά (αποφυγή αποφάσεων που έρχονται σε αντίθεση με άλλες κοινοτικές πολιτικές), είτε θετικά (προσφέροντας την αναγκαία τεχνογνωσία για να αποφευχθούν ξεπερασμένες μέθοδοι και πρακτικές στην διαδικασία λήψης αποφάσεων), γ) οι περιφερειακές αρχές, έχουν έναν σημαντικό αλλά λιγότερο καθαρά προσδιορισμένο ρόλο: είναι οι μόνες κατάλληλες να κινητοποιήσουν το ενδογενές αναπτυξιακό δυναμικό, χωρίς το οποίο δεν είναι δυνατή η ανάπτυξη. Η εταιρική σχέση έχει πολλές διαφορετικές μορφές, γιατί η φύση της εξαρτάται από τις θεσμικές διαρθρώσεις κάθε κράτους- μέλους. Η ποιότητά της, όμως είναι η προϋπόθεση για την επιτυχία της Μεταρρύθμισης¹¹⁴.

3.2.3. Η συνοχή

Η αρχή αυτή επιδιώκει να εξασφαλίσει τη συνοχή ανάμεσα στις δράσεις της ΕΕ και τις στρατηγικές των κρατών- μελών σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο και επιδιώκει, ειδικότερα, το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών με στόχο τη σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών- μελών ενόψει της ΟΝΕ. Η ΕΕΠ προτείνει ήδη μια συνολική προσέγγιση για την επίτευξη αυτή, ορίζοντας με το άρθρο 130 Β τα

¹¹² Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, άρθρο 4, παράγρ.1

¹¹³ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 277

¹¹⁴ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 110

μέσα για την επίτευξη της: την Μεταρρύθμιση των ΔΤ ώστε οι παρεμβάσεις τους να είναι πιο αποτελεσματικές, τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, τη συνοχή κατά την εφαρμογή των κοινών πολιτικών και τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς. Για το λόγο αυτό, τα ΚΠΣ προβλέπεται¹¹⁵ ότι πρέπει να περιέχουν τα αναγκαία στοιχεία για να πραγματοποιηθεί η σύνδεση ανάμεσα στις προτεραιότητες παρέμβασης των ΔΤ και τις οικονομικές επιλογές των κρατών-μελών για τη σύγκλιση των οικονομιών, ώστε να επιτευχθούν τα μεγαλύτερα δυνατά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα από τη σχέση ανάμεσα στην κοινοτική διαρθρωτική δράση και τα εθνικά μέτρα¹¹⁶.

3.2.4. Η καλύτερη διαχείριση των Ταμείων

Η μεταρρύθμιση των ΔΤ, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 13^{ης} και 14^{ης} Φεβρουαρίου 1988, καθιερώνει: α) τον διπλασιασμό των πόρων, β) τον πολυετή δημοσιονομικό προγραμματισμό, γ) την προσθετικότητα, δ) τις διατάξεις που επιτρέπουν να αποφευχθούν οι σωρεύσεις και οι επικαλύψεις στις παρεμβάσεις των Ταμείων, ε) τους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας υπό ευρεία έννοια, στ) την αυξημένη διαφάνεια, η) την εκ των προτέρων και εκ των υστέρων συστηματική αξιολόγηση της κοινοτικής διαρθρωτικής δράσης σε μακροοικονομικό και μικροοικονομικό επίπεδο¹¹⁷. Το 85% των πόρων των Ταμείων θα κατανεμηθούν στους πέντε στόχους προτεραιότητας και το 15% θα διατεθούν με πρωτοβουλία της Επιτροπής¹¹⁸.

3.2.5. Η απλοποίηση, η παρακολούθηση και η ευελιξία

Η εμμονή σε γραφειοκρατικές πολύπλοκες διαδικασίες εφαρμογής των παρεμβάσεων ενέχει τον κίνδυνο μείωσης της αποτελεσματικότητας τους. Γι' αυτό, οι νέοι κανονισμοί συμβάλλουν καταρχήν στην απλοποίηση της κοινοτικής διαρθρωτικής δράσης με την ενοποίηση των διαδικασιών παρέμβασης των τριών ΔΤ, διατηρώντας, ωστόσο, ορισμένες δραστηριότητες. Επίσης, η διαφάνεια στη διαχείριση των κοινοτικών πόρων εξασφαλίστηκε με την δημιουργία μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των

¹¹⁵ Βλ. ΕΕΚ (1989), Οδηγός για την μεταρρύθμιση των κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων, Έγγραφο Λουξεμβούργο, σελ.16

¹¹⁶ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 279

¹¹⁷ Καστάνη Κ., Σκαραμαγκά Β., ό.π, σελ. 111

¹¹⁸ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 279

δράσεων, οι οποίες μπορεί να οδηγήσουν σε μέτρα προσαρμογής στις συγκυριακές και διαρθρωτικές μεταβολές σε όλα τα επίπεδα: α) τα ΚΠΣ μπορούν να τροποποιούνται κάθε χρόνο, β) τα Λειτουργικά Προγράμματα δίνουν τη δυνατότητα στους φορείς να πληροφορούνται τις επελθούσες αλλαγές, γ) οι παρεμβάσεις των οργανισμών/δικαιούχων συνολικών επιδοτήσεων μπορούν να αναπροσαρμόζονται σε τακτά χρονικά διαστήματα¹¹⁹.

3.3. Λειτουργικές Διατάξεις

Οι διατάξεις των νέων Κανονισμών προβλέπουν τέσσερα στάδια, τα οποία μερικές φορές επικαλύπτονται χρονικά: 1^ο Στάδιο: οι ανάγκες εκφράζονται σε πολυετή προγράμματα από τα κράτη- μέλη, γίνεται, δηλαδή, ο σχεδιασμός των προγραμμάτων, 2^ο Στάδιο: οι προτεραιότητες εγκρίνονται από την Επιτροπή στο επίπεδο ΚΠΣ, 3^ο Στάδιο: η ειδική λειτουργική φάση έχει στόχο την εφαρμογή των ΚΠΣ στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, 4^ο Στάδιο: τα ΚΠΣ και οι παρεμβάσεις που πραγματοποιούν από κοινού η Επιτροπή και τα κράτη- μέλη, αποτελούν αντικείμενο παρακολούθησης και αξιολόγησης από την ΕΕ και τα κράτη- μέλη¹²⁰.

3.3.1. Στάδιο 1: Τα Προγράμματα

Σε αυτό το στάδιο, γίνεται η επεξεργασία των αναπτυξιακών προγραμμάτων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, σε εταιρική σχέση με τις ενδιαφερόμενες περιφερειακές και τοπικές αρχές¹²¹. Υπάρχουν δύο τύποι προγράμματος: τα Περιφερειακά Προγράμματα και τα Εθνικά Προγράμματα. Τα Περιφερειακά Προγράμματα αφορούν τους Στόχους 1, 2 και 5β και είναι προγράμματα διάρκειας 3 έως 5 χρόνων, που αναθεωρούνται κατά έτος. Συγκεκριμένα, για τον Στόχο 1¹²² τα Προγράμματα, δηλαδή τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ), μπορούν να περιλαμβάνουν το σύνολο της επικράτειας και να υπερβαίνουν το περιφερειακό πλαίσιο υπό τη στενή έννοια. Τα Εθνικά Προγράμματα αφορούν τους Στόχους 3, 4 και πρέπει να περιλαμβάνουν

¹¹⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 112

¹²⁰ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 300

¹²¹ ΕΕΚ (1989), ό.π σελ. 28

¹²² Στον Στόχο 1 εντάσσεται το σύνολο της ελληνικής επικράτειας

κατανομή ανάμεσα στις δαπάνες που αφορούν τις περιοχές 1, 2 και 5β και τις υπόλοιπες περιοχές¹²³.

Εσωτερική διάρθρωση των προγραμμάτων: 1^ο τμήμα: οικονομική και κοινωνική ανάλυση της περιφέρειας ή περιοχής, του τομέα ή των σχετικών προβλημάτων, 2^ο τμήμα: στρατηγική ανάπτυξης, μέθοδος και μέσα εφαρμογής, εθνική και περιφερειακή χρηματοδότηση, κοινοτικές δράσεις που ήδη εφαρμόζονται, 3^ο τμήμα: άξονες προτεραιότητας για χρηματοδότηση, 4^ο τμήμα: υπολογισμός του συνολικού ποσού χρηματοδότησης που ζητείται, κατανεμημένου ανά διαρθρωτικό όργανο (ΔΤ, ΕΤΕ, άλλα όργανα)¹²⁴. Τα προγράμματα στη συνέχεια υποβάλλονται από τα ΚΜ στην Επιτροπή και ακολουθεί διαπραγμάτευση, η οποία καταλήγει στην διατύπωση των ΚΠΣ¹²⁵. Κατά την περίοδο του Α' ΚΠΣ, η κατάρτιση των σχεδίων έγινε με διάφορους τρόπους ανάλογα με τη χώρα¹²⁶. Οι έξι από τις επτά χώρες που αφορούσε ο στόχος 1 (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα), προτίμησαν να υποβάλουν ένα ενιαίο σχέδιο, ενώ η Γαλλία υπέβαλε πέντε σχέδια (ένα για κάθε επιλέξιμη περιφέρεια). Η διαδικασία αυτή δεν επέτρεψε την ικανοποιητική συμμετοχή των περιφερειών στη διαδικασία καθορισμού των προτεραιοτήτων τους, όπως διαπιστώνεται στην έκθεση, και οδήγησε στην έγκριση ενός ενιαίου ΚΠΣ για τις χώρες του στόχου 1¹²⁷.

3.3.2. Στάδιο 2: Τα ΚΠΣ

Τα ΚΠΣ αποτελούν την απάντηση της Επιτροπής στις ανάγκες που εκφράστηκαν μέσα από τα προηγούμενα προγράμματα (ΣΠΑ). Είναι μια «αμοιβαία ανάληψη υποχρεώσεων», το πλέον απτό παράδειγμα της εταιρικής σχέσης και θεσπίζονται με τυπική απόφαση της Επιτροπής σε συμφωνία με το κράτος- μέλος¹²⁸. Συνεπώς, το ΚΠΣ είναι η πολυετής σύμβαση ανάπτυξης, που καταρτίζεται υπό μορφή εταιρικής σχέσης μεταξύ ενός κράτους μέλους και της Επιτροπής, η οποία καθορίζει τους στόχους της ανάπτυξης, τους άξονες προτεραιότητας που λαμβάνονται υπόψη για την κοινοτική παρέμβαση και το ενδεικτικό σχέδιο εθνικής και κοινοτικής χρηματοδότησης¹²⁹. Στο πλαίσιο των ΚΠΣ, όλα τα κράτη- μέλη, με συγχρηματοδότηση

¹²³ Βλ. σχετικά, Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 301- 304

¹²⁴ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 113

¹²⁵ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 301

¹²⁶ ΕΕΚ (1991), Ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ.23

¹²⁷ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 339

¹²⁸ ΕΕΚ (1989), ό.π, σελ. 30- 32

¹²⁹ Κανελλόπουλος Π., ό.π, σελ. 238

της ΕΕ, εκτέλεσαν και εκτελούν μεγάλα αναπτυξιακά έργα που αυξάνουν την παραγωγικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας και κυρίως ενισχύουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ κρατών- μελών και των περιφερειών αυτών¹³⁰. Τα ΚΠΣ ορίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές κοινής δράσης που θα ακολουθήσουν τα ΚΜ και η ΕΕ, και παρέχουν το πλαίσιο όπου εντάσσονται οι αιτήσεις χρηματοδότησης που υποβάλλουν τα κράτη- μέλη στην Επιτροπή. Η Επιτροπή υποχρεούται να εγκρίνει ένα ΚΠΣ το αργότερο έξι μήνες μετά την παραλαβή αυτού ή των αντίστοιχων προγραμμάτων. Κατά τη διαδικασία εξέτασης και έγκρισης των ΚΠΣ, η Επιτροπή επικουρείται από τρεις συμβουλευτικές επιτροπές: την επιτροπή για την ανάπτυξη και τη μετατροπή των περιφερειών (για τους στόχους 1 και 2), την επιτροπή του άρθρου 124 της Συνθήκης ΕΟΚ, «επιτροπή του ΕΚΤ» (για τους στόχους 3 και 4), και την επιτροπή γεωργικών διαρθρώσεων και αγροτικής ανάπτυξης (για τους στόχους 5^α και 5β)¹³¹.

Τα ΚΠΣ περιλαμβάνουν: α) τους άξονες προτεραιότητας για την κοινοτική παρέμβαση, β) τη γενική εικόνα των μορφών παρέμβασης και την ανάπτυξη της περιφερειακής κατανομής αυτών σε γεωγραφικό επίπεδο, γ) σχέδιο ενδεικτικής χρηματοδότησης, δ) ενδείξεις για τη διάθεση των μέσων για κάθε μελέτη ή τεχνική βοήθεια, 3) τις διατάξεις εφαρμογής. Ο έλεγχος της συμβατότητας αφορά την απαίτηση να συμφωνούν οι ενέργειες χρηματοδότησης με τις διατάξεις των Συνθηκών και με τις κοινοτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν τους κανόνες ανταγωνισμού, την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και την προστασία του περιβάλλοντος¹³². Τα ΚΠΣ μπορούν να αναθεωρηθούν μετά από σύμφωνη γνώμη όλων των μερών για να ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και οι συνθήκες υπό τις οποίες τέθηκε σε εφαρμογή, και η διάρκειά τους εξαρτάται από τη διάρκεια που προβλέπεται στα υποβληθέντα προγράμματα (3 έως 5 χρόνια). Συνολικά εγκρίθηκαν δεκαοκτώ ΚΠΣ για τις επτά χώρες του στόχου 1: έξι ΚΠΣ για τις χώρες που υπέβαλλαν ένα ενιαίο σχέδιο, πέντε ΚΠΣ για τη Γαλλία (ένα για κάθε περιφέρεια) και επτά ξεχωριστά ΚΠΣ για τους στόχους 3 και 4¹³³.

3.3.3. Στάδιο 3: Η Λειτουργική Φάση

¹³⁰ Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, ό.π, σελ.596

¹³¹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 114

¹³² Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, άρθρα 6,7

¹³³ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 343

Στο τρίτο στάδιο αρχίζει η εφαρμογή των ΚΠΣ, η οποία μπορεί να επιτευχθεί με διάφορες μορφές παρέμβασης. Όπως ορίζεται και στον Κανονισμό/ πλαίσιο¹³⁴, η συνδρομή των Ταμείων, της ΕΤΕ και των άλλων χρηματοδοτικών οργάνων παρέχεται με διάφορες μορφές χρηματοδότησης ανάλογα με τη φύση των ενεργειών¹³⁵. Όπως αναφέρεται στον Κανονισμό/ πλαίσιο¹³⁶, η κύρια μορφή παρεμβάσεων των στόχων 1- 4 και 5b είναι τα Λειτουργικά Προγράμματα (ΛΠ). Κάθε ΛΠ είναι ένα συνεκτικό σύνολο πολυετών ενεργειών, για την υλοποίηση του οποίου είναι δυνατόν να ζητηθεί η συνδρομή ενός ή περισσότερων Ταμείων και ενός ή περισσότερων από τα άλλα υφιστάμενα χρηματοδοτικά μέσα καθώς και της ΕΤΕ¹³⁷. Οι υπόλοιπες διατάξεις του Κανονισμού συντονισμού¹³⁸ καθορίζουν τις διαδικασίες επεξεργασίας και αξιολόγησης των αιτήσεων συνδρομής, την επιλεξιμότητα των ενεργειών και δαπανών, την συνδρομή των Ταμείων, τις διάφορες μορφές χρηματοδότησης, τα ποσοστά συνδρομής, το συνδυασμό ενισχύσεων και δανείων, τους ενδιάμεσους φορείς, την παροχή τεχνικής βοήθειας, καθώς και τις λεπτομερείς χρηματοδοτικές διατάξεις που αφορούν τον τρόπο χρηματοδότησης (πληρωμές, χρήση ECU, δημοσιονομικό έλεγχο, μείωση, αναστολή και ακύρωση συνδρομής). Η παρέμβαση της Κοινότητας προϋποθέτει πάντοτε την ύπαρξη εθνικής δημόσιας συμμετοχής, εκτός από περιπτώσεις εξαίρεσης¹³⁹. Στο στάδιο αυτό παρουσιάστηκαν αρκετά προβλήματα¹⁴⁰, τα οποία οφείλονται στα αρκετά μεγάλα χρονικά διαστήματα που χρειάστηκαν για την υποβολή των σχεδίων των ΛΠ από τα κράτη- μέλη, συμπεριλαμβανομένου του χρόνου εξέτασής τους από την Επιτροπή.

3.3.4. Στάδιο 4: Η Παρακολούθηση και η Αξιολόγηση

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεμβάσεων καθώς και ο έλεγχος της συμβατότητας της κοινοτικής δράσης αποτελούν ουσιαστικό στοιχείο της «μεθόδου των διαρθρωτικών παρεμβάσεων» και έχουν ιδιαίτερη σημασία, κυρίως λόγω της ανάγκης να υπολογιστεί η οικονομική αποτελεσματικότητα της παρέμβασης. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση στηρίζονται σε δύο βασικές αρχές της μεταρρύθμισης: α) την εταιρική σχέση: η Επιτροπή εξασφαλίζει με τα κράτη- μέλη αποτελεσματική παρακολούθηση

¹³⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ) 4253/88, άρθρο 33

¹³⁵ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 307

¹³⁶ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, άρθρα 8- 11

¹³⁷ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, άρθρα 5

¹³⁸ Κανονισμός (ΕΟΚ) 4253/88, άρθρα 12- 24

¹³⁹ Καστάνη Κ., Σκαρामαγκά Β., ό.π, σελ. 115

¹⁴⁰ ΕΕΚ (1992), Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, σελ.34-36

τόσο στο επίπεδο των ΚΠΣ όσο και των ειδικών δράσεων (προγράμματα, κ.λπ.), β) τη διαφάνεια στη διαχείριση των κεφαλαίων, που αποτελεί εγγύηση για την αποτελεσματικότητά τους¹⁴¹. Συγκεκριμένα, η παρακολούθηση εξασφαλίζεται με: α) εκθέσεις (προόδου), β) δειγματοληπτικούς ελέγχους, και γ) επιτροπές που δημιουργούνται γι' αυτό το σκοπό (επιτροπές «παρακολούθησης»)¹⁴². Η κοινοτική δράση αποτελεί αντικείμενο παρακολούθησης για να εξασφαλιστεί η πραγματική εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο των στόχων που θέτουν τα άρθρα 130 Α και 130 Γ της Συνθήκης της ΕΟΚ.

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση συνδέονται στενά, γιατί δεν μπορεί να υπάρξει εκ των υστέρων αξιολόγηση χωρίς σύστημα παρακολούθησης. Κάθε σύστημα παρακολούθησης παρέχει τις πληροφορίες, τις οποίες συλλέγει, για να εκτιμηθεί ο κοινωνικοοικονομικός αντίκτυπος των κοινοτικών παρεμβάσεων. Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται πρέπει να είναι αρκετά λεπτομερείς και να συγκεντρώνονται σε κατάλληλο χρόνο, ώστε το σύνολο του συστήματος αξιολόγησης και παρακολούθησης να είναι σε θέση να αντικατοπτρίζει σωστά την πραγματικότητα της κατάστασης σε μια δεδομένη στιγμή, η περιοδικότητα της οποίας απομένει να προσδιοριστεί. Την ευθύνη του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης πρέπει να έχουν από κοινού η Κοινότητα, το κράτος- μέλος και οι αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές¹⁴³. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης λαμβάνονται υπόψη από την Επιτροπή και κατά την κατάρτιση των ΚΠΣ και την εξέταση των αιτήσεων για τη χορήγηση συνδρομής και επίσης υποβάλλονται και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στα πλαίσια της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής¹⁴⁴.

3.4. Οι παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Οργάνων

Η άσκηση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής διενεργείται από τα διαρθρωτικά όργανα, τα οποία είναι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί που διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ΕΤΕ και τα λοιπά χρηματοδοτικά όργανα. Η παρέμβασή τους αφορά δράσεις ή έργα που υλοποιούνται μέσα στον ευρωπαϊκό χώρο, ανταποκρίνονται στους στόχους κοινού ενδιαφέροντος και έχουν τη μορφή επιδοτήσεων και δανείων. Οι Επιδοτήσεις χορηγούνται κυρίως από τα τρία ΔΤ, το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΕΓΤΠΕ- Π.

¹⁴¹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 118

¹⁴² Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 311

¹⁴³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 119

¹⁴⁴ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 311

Ως προς τα Δάνεια, η ΕΕ θέτει στη διάθεση των οικονομικών φορέων την ικανότητά της να δανείζεται χορηγώντας παράλληλα και κοινοτικά δάνεια μέσω: της ΕΤΕ, του ΝΚΜ, της ΕΚΑΧ και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ). Ο Κανονισμός- πλαίσιο προσδιορίζει κατ' αρχήν τα χρηματοδοτικά μέσα που συμβάλλουν, το καθένα σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις που το διέπουν, στην υλοποίηση των πέντε στόχων¹⁴⁵, καθώς και την αποστολή των τριών ΔΤ¹⁴⁶ που εξειδικεύεται στη συνέχεια με τις διατάξεις που περιέχονται στους υπόλοιπους Κανονισμούς. Οι παρεμβάσεις των κύριων διαρθρωτικών οργάνων έχουν ως εξής: α) οι παρεμβάσεις του ΕΤΠΑ, β) οι παρεμβάσεις του ΕΚΤ, γ) οι παρεμβάσεις του ΕΓΤΠΕ-Π, δ) οι παρεμβάσεις των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών¹⁴⁷.

Η πρώτη δέσμη Κοινοτικών Πρωτοβουλιών ξεκίνησε το 1989 και περιελάμβανε τα ακόλουθα πεδία δραστηριοτήτων: α) αντιμετώπιση των προβλημάτων των ιδιαίτερα απομακρυσμένων περιφερειών, β) ενίσχυση των περιοχών οι οποίες χαρακτηρίζονται από απώλειες θέσεων εργασίας στον τομέα των ανθρακωρυχείων, γ) προγράμματα αντιμετώπισης της μόλυνσης του περιβάλλοντος των παράκτιων περιοχών. Στην δέσμη αυτή περιλαμβάνονται πέντε Κοινοτικές Πρωτοβουλίες: RECHAR (ενίσχυση απασχόλησης στις περιοχές με ανθρακωρυχεία), ENVIREG (μόλυνση υδάτων), STRIDE (τεχνολογία, καινοτομία), INTERREG (ενίσχυση συνεργασίας γειτονικών περιοχών), REGIS (απομακρυσμένες περιοχές). Η δεύτερη δέσμη Κοινοτικών Πρωτοβουλιών ξεκίνησε το 1990 και περιελάμβανε τρία πεδία δραστηριοτήτων: επέκταση ορισμένων υποδομών βάσης, β) ενίσχυση ανθρώπινου δυναμικού, γ) ενίσχυση της ολοκλήρωσης των αγροτικών περιοχών. Οι Πρωτοβουλίες που εντάσσονται στη δέσμη αυτή είναι οι REGEN (ενεργειακά δίκτυα), PRISMA (προετοιμασία των επιχειρήσεων για την ενιαία αγορά), TELEMATIQUE (προηγμένα συστήματα τηλεπικοινωνιών, LEADER (διασύνδεση ενεργειών για την ανάπτυξη της αγροτικής οικονομίας), και τρεις Πρωτοβουλίες για την απασχόληση: EUROFORM, NOW, HORIZON¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, άρθρο 2

¹⁴⁶ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88, άρθρο 3

¹⁴⁷ Βλ. σχετικά με τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Κ. Χατζηδάκης, «Όλα τα Κοινοτικά Προγράμματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις CIVITAS Α.Ε., Αθήνα, 1996, και ΕΕΚ (1990), Οδηγός κοινοτικών πρωτοβουλιών (που προκύπτουν από τη μεταρρύθμιση των ΔΤ), 1^η έκδοση

¹⁴⁸ ΕΕΚ (1989β), «Οι περιφέρειες κατά τη διάρκεια του 1990», 4^η έκθεση για την κοινωνικοοικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών της Κοινότητας, Γενική διεύθυνση περιφερειακής πολιτικής, Λουξεμβούργο

Βιβλιογραφία

- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Β', «Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές. Θεωρία και Εφαρμογές», Επιμέλεια Δημόπουλος Γ., Μπαλτάς Ν, Χασσίδ Ι., Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2007.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν., Τσινισιζέλης Μ., «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ.- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ Κ., «Όλα τα Κοινοτικά Προγράμματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις CIVITAS Α.Ε., Αθήνα, 1996.
- ΕΕΚ (1989α), Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1990), Οδηγός κοινοτικών πρωτοβουλιών (που προκύπτουν από τη μεταρρύθμιση των ΔΤ), 1^η έκδοση, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1991β), Ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1992β), Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ (1994- 1999)

4.1. Το νέο πλαίσιο

Η Αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου ΔΤ ενίσχυσε τις βασικές αρχές της Μεταρρύθμισης του 1988, επιδιώκοντας τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Οι νέοι Κανονισμοί που εκδόθηκαν την 20^η Ιουλίου 1993, ισχύουν για την περίοδο 1994- 1999 και είναι οι εξής: 1) ο Κανονισμός (ΕΟΚ) 2080/93 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ), 2) ο Κανονισμός- πλαίσιο (ΕΟΚ) 2081/93, τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 2052/88 για την αποστολή των ΔΤ, την αποτελεσματικότητά τους και το συντονισμό των παρεμβάσεών τους, 3) ο Συντονιστικός Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 4253/88 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων ΔΤ, 4) ο Κανονισμός ΕΤΠΑ (ΕΟΚ) 2083/93, τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 4254/88 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το ΕΤΠΑ, 5) ο Κανονισμός ΕΚΤ (ΕΟΚ) 2084/93, τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 4256/88 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το ΕΚΤ, και 6) ο Κανονισμός ΕΓΤΠΕ (ΕΟΚ) 2085/93, τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 4256/88 για τις διατάξεις εφαρμογής που αφορούν το ΕΓΤΠΕ¹⁴⁹.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992) καθόρισε το χρηματοδοτικό πλαίσιο της Κοινότητας μέχρι το 1999. Συγκεκριμένα αποφάσισε ότι το σύνολο των χορηγήσεων των ΔΤ θα ανέλθει σε 141,471 δις ECU για τη περίοδο 1994- 1999. Η Επιτροπή ανταποκρινόμενη στις αποφάσεις του Συμβουλίου και λαμβάνοντας υπόψη τις νέες προτεραιότητες της Κοινότητας, όπως είχαν καθοριστεί στο Μάαστριχτ, καθώς και την ανάγκη βελτίωσης της λειτουργίας των ΔΤ, βασιζόμενη στη κτηθείσα εμπειρία της από την εφαρμογή των διαρθρωτικών πολιτικών, πρότεινε τις αναγκαίες τροποποιήσεις των κανονισμών, οι οποίες υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο, τον Ιούλιο του 1993. Οι σημαντικότερες καινοτομίες της αναθεώρησης των Κανονισμών είναι οι εξής: 1) η προσαρμογή των στόχων προτεραιότητας των ΔΤ στις νέες πολιτικές προτεραιότητες, ιδιαίτερα στον κοινωνικό τομέα, στον τομέα της αλιείας και στον τομέα της εξέλιξης της αγροτικής υπαίθρου, 2) η αύξηση της χρηματοδοτικής ενίσχυσης για

¹⁴⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 137

τις περιφέρειες του Στόχου 1, 3) η απλοποίηση των διαδικασιών προγραμματισμού, κυρίως με τη δυνατότητα χρησιμοποίησης Ενιαίων Εγγράφων Προγραμματισμού, τα οποία επιτρέπουν να εγκρίνονται ταυτόχρονα στο ίδιο έγγραφο οι προτεραιότητες της κοινοτικής παρέμβασης και τα συγκεκριμένα μέτρα για τα οποία η Επιτροπή χορηγεί χρηματοδοτική συνδρομή, 4) η διεύρυνση της εταιρικής σχέσης με τη συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, στο πλαίσιο τήρησης των θεσμικών κανόνων και πρακτικών που εφαρμόζονται σε κάθε κράτος- μέλος, 5) η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δράσεων και του δημοσιονομικού ελέγχου, με την ενίσχυση της εκ των προτέρων εκτίμησης, της παρακολούθησης και εκ των υστέρων αξιολόγησης των διαρθρωτικών ενεργειών, 6) η διασαφήνιση της αρχής της προσθετικότητας και την κριτηρίων για την τήρηση της αρχής αυτής, 7) ο σεβασμός για το περιβάλλον και η αρχή της «αειφόρου ανάπτυξης» έχουν εισαχθεί πλήρως στη διαδικασία προγραμματισμού, 8) η ενίσχυση της διαφάνειας στην εφαρμογή της διαρθρωτικής δράσης, με τον καθορισμό της μεθόδου καταμερισμού των πιστώσεων (κυρίως για τους στόχους 1, 4 και 5β) και τη μεγαλύτερη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην εφαρμογή των κοινοτικών διαρθρωτικών πολιτικών, 9) η μεγαλύτερη ελαστικότητα ως προς τα πεδία παρέμβασης των Ταμείων, με την διεύρυνση των κριτηρίων επιλεξιμότητας (κυρίως για τους στόχους 2 και 5β) και τον καθορισμό των ποσοστών παρέμβασης, 10) η προώθηση της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ των ανδρών και των γυναικών¹⁵⁰.

4.2. Οι βασικές αρχές

Αργότερα, τον Ιούλιο του 1993, έχουμε τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 2052/88, αν και οι νέοι Κανονισμοί ΕΟΚ 2081/93 διατηρούν με μικρές τροποποιήσεις τις βασικές αρχές της Μεταρρύθμισης¹⁵¹. Οι σημαντικότερες αλλαγές αφορούν: 1) την τροποποίηση των πέντε στόχων προτεραιότητας και την εισαγωγή του έκτου στόχου, 2) τη διεύρυνση της εταιρικής σχέσης, 3) την αποσαφήνιση της αρχής της προσθετικότητας, 4) την απλούστευση των διαδικασιών προγραμματισμού και την επέκταση της παρακολούθησης και αξιολόγησης¹⁵².

¹⁵⁰ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 136

¹⁵¹ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 398

¹⁵² Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 137

4.2.1. Η συγκέντρωση των Παρεμβάσεων σε έξι στόχους προτεραιότητας

Οι νέοι στόχοι προτεραιότητας για την περίοδο 1993- 1999, τα κριτήρια ένταξης σε κάθε στόχο καθώς και τα χρηματοδοτικά μέσα παρουσιάζονται συνοπτικά παρακάτω.

Οι πέντε στόχοι προτεραιότητας των ΔΤ «1994- 1999»¹⁵³:

Στόχος 1: Προώθηση της ανάπτυξης και της προσαρμογής των περιφερειών με αναπτυξιακή καθυστέρηση.

Κριτήρια: το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου (αναθεωρείται κάθε πέντε χρόνια).

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ- Π, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 2: Ανασυγκρότηση των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή.

Κριτήρια: το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου, μείωση της απασχόλησης στη βιομηχανία (αναθεώρηση κάθε τρία χρόνια).

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 3: Καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης των νέων και των προσώπων που απειλούνται με αποκλεισμό και την αγορά εργασίας.

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 4: Διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής.

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

Στόχος 5α: Επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΓΤΠΕ- Π και ΧΜΠΑ.

Στόχος 5β: Διευκόλυνση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αγροτικών περιοχών.

Κριτήρια: χαμηλό επίπεδο κοινωνικο- οικονομικής ανάπτυξης και, συμπληρωματικά, υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ- Π, ΕΤΕ.

¹⁵³ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, και ΕΕΚ (1993), σελ.11- 17

Στόχος 6: Προώθηση των ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των Σκανδιναβικών περιοχών με πολύ χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού

Κριτήρια: η πυκνότητα του πληθυσμού δεν υπερβαίνει του 8 κατοίκους/χλμ²

Χρηματοδοτικά μέσα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ- Π

Το περιεχόμενο των Στόχων 1 και 2 δεν αλλάζει, ενώ παραμένουν ο περιφερειακός χαρακτήρας των Στόχων 1,2 και 5β και η εθνική διάσταση των Στόχων 3, 4 και 5α¹⁵⁴. Ο νέος στόχος 3 συγκεντρώνει τους προηγούμενους στόχους 3 και 4 και επίσης αποσκοπεί στη διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης των προσώπων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Ο νέος στόχος 4 αναφέρεται στη διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής. Τέλος, οι στόχοι 5α και 5β δεν αλλάζουν στο γενικό προσανατολισμό τους αλλά επεκτείνονται και στην αλιεία¹⁵⁵. Οι παρεμβάσεις των ΔΤ κατά Στόχο και χώρα για την περίοδο 1994- 1999 διατηρούν την συγκέντρωση των χρηματοδοτικών πόρων στο Στόχο 1 και γι' αυτή την περίοδο, αφού ο Στόχος αυτός αντιπροσωπεύει το 68% των πιστώσεων των ΔΤ και επιπλέον οι πόροι που θα διατεθούν από τα ΔΤ και το Ταμείο Συνοχής στα 4 κράτη- μέλη (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) θα διπλασιαστούν για την περίοδο από το 1994 έως το 1999¹⁵⁶.

4.2.2. Η εταιρική σχέση

Η εταιρική σχέση ήταν μια από τις καινοτόμες αρχές της Μεταρρύθμισης του 1988 και εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα σημαντική αρχή για τις κοινοτικές παρεμβάσεις. Από τον ορισμό της εταιρικής σχέσης¹⁵⁷ καθιερώνεται η αρχή της «διευρυμένης εταιρικής σχέσης». Η καινοτομία έγκειται στην επέκταση της εταιρικής σχέσης με την εκπροσώπηση των «οργανισμών», των «οικονομικών και κοινωνικών εταίρων», που ορίζονται από το κράτος- μέλος. Η «τριεπίπεδη» οργάνωση του προγραμματισμού περιλαμβάνει την Επιτροπή, τις εθνικές αρχές και τις αρμόδιες αρχές σε εθνικό-περιφερειακό- τοπικό επίπεδο. Με τη συμμετοχή των εταίρων αυτών ενδυναμώνεται το «τρίτο» επίπεδο και κατά συνέπεια ενισχύονται οι αποκεντρωμένες διαδικασίες

¹⁵⁴ ΕΕΚ (1993), ΔΤ της Κοινότητας 1994- 1999. Αναθεωρημένα κανονιστικά κείμενα και σχόλια, Αύγουστος, σελ. 11

¹⁵⁵ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 398- 399

¹⁵⁶ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 139

¹⁵⁷ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 4

προγραμματισμού. Αποτέλεσμα της επέκτασης αυτής είναι η ανάδειξη των τοπικών πρωτοβουλιών και η αξιοποίηση του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού¹⁵⁸.

Στη διαδικασία αυτή μπορούν να συμμετέχουν όλοι οι κοινωνικοί εταίροι με αρμοδιότητες στις περιοχές ή στους τομείς που αναλαμβάνονται δράσεις, όπως οργανισμοί (δημόσιοι, ιδιωτικοί, μικτοί), επιμελητήρια, συλλογικοί φορείς εργαζομένων, παραγωγικές τάξεις. Είναι προφανές ότι η συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων σε όλα τα στάδια προγραμματισμού των παρεμβάσεων διαφέρει από κράτος σε κράτος, ανάλογα με τις διοικητικές μεθόδους ή τις πρακτικές που αναπτύσσει. Η διεύρυνση της αρχής της εταιρικής σχέσης εναρμονίζεται με το ευρύτερο πνεύμα της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την αναβάθμιση του ρόλου των περιφερειών. Ωστόσο, η σύνδεση της εταιρικής σχέσης με την επικουρικότητα οδηγεί σε δύο αντίθετες κατευθύνσεις: αφενός μεν στην ενίσχυση της «αποκέντρωσης» που επιβεβαιώνεται από την συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων στην εταιρική σχέση, και αφετέρου στην ενίσχυση του ρόλου των εθνικών αρχών, όπως στην περίπτωση των στόχων 2 και 5β που τα κράτη- μέλη αποκτούν πρωτοβουλία¹⁵⁹.

4.2.3. Η προσθετικότητα

Η αρχή της προσθετικότητας γίνεται πιο σαφής στην αναθεωρημένη ρύθμιση, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι δυσχέρειες στην εφαρμογή της, που παρουσιάστηκαν από την προηγούμενη ρύθμιση. Διευκρινίζεται το κριτήριο για την τήρησή της, τονίζοντας ότι¹⁶⁰, «προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι ο οικονομικός αντίκτυπος των παρεμβάσεων θα είναι πραγματικός, οι πιστώσεις των ΔΤ και του ΧΜΠΑ δεν είναι δυνατόν να υποκαθιστούν τις δημόσιες διαρθρωτικές δαπάνες του κράτους- μέλους στο σύνολο των περιοχών οι οποίες είναι επιλέξιμες για έναν στόχο». Γίνεται δηλαδή σαφές ότι οι δημόσιες δαπάνες του κράτους- μέλους θα πρέπει να παραμείνουν στα ίδια επίπεδα. Η επισήμανση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική για την αποτελεσματικότητα των δράσεων των ΔΤ, γύρω από την οποία έχουν γίνει διάφορες επικρίσεις αναφορικά με το ζήτημα της υποκατάστασης των εθνικών δημοσίων δαπανών και τη χρήση των κοινοτικών πόρων ως μέσο στήριξης των δαπανών του εθνικού προϋπολογισμού, ιδιαίτερα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές¹⁶¹.

¹⁵⁸ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 140-141

¹⁵⁹ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 399- 400

¹⁶⁰ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 9

¹⁶¹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 141

Η διαδικασία για τον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της προσθετικότητας, κατά την εκπόνηση και υλοποίηση των ΚΠΣ, ορίζεται στο άρθρο 9 ως εξής: η Επιτροπή και το ενδιαφερόμενο κράτος- μέλος μεριμνούν ώστε το κράτος- μέλος να διατηρεί στο σύνολο των επιλέξιμων περιοχών, τις δημόσιες διαρθρωτικές δαπάνες του τουλάχιστον στο ίδιο επίπεδο με αυτό που ίσχυε κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Η Επιτροπή και το κράτος- μέλος αποφασίζουν από κοινού, κατά την εκπόνηση των ΚΠΣ, ποιες θα είναι οι διαδικασίες επαλήθευσης της προσθετικότητας. Για να γίνει δυνατή η επαλήθευση, το κράτος- μέλος παρέχει στην Επιτροπή, κατά την υποβολή σχεδίων και στη συνέχεια τακτικά κατά την υλοποίηση των ΚΠΣ, τις κατάλληλες χρηματοοικονομικές πληροφορίες¹⁶².

4.2.4. Προγραμματισμός, Παρακολούθηση και Αξιολόγηση

Η δυνατότητα που παρέχει η νέα ρύθμιση για τη χρησιμοποίηση των Ενιαίων Εγγράφων Προγραμματισμού συνέβαλε στην απλούστευση των διαδικασιών προγραμματισμού. Τα Ενιαία Έγγραφα Προγραμματισμού δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη- μέλη να υποβάλουν ένα έγγραφο προγραμματισμού, που θα περιλαμβάνει το αναπτυξιακό πρόγραμμα, καθώς και τη σχετική αίτηση συνδρομής. Για τα κράτη- μέλη που υποβάλλουν ένα Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού, η Επιτροπή θεσπίζει μια ενιαία απόφαση που περιλαμβάνει τα στοιχεία που υποβάλλονται κανονικά στο ΚΠΣ και στα λοιπά προγράμματα ή άλλες μορφές παρέμβασης¹⁶³.

Επίσης, η ενίσχυση της εκτίμησης και της παρακολούθησης των παρεμβάσεων είναι η άλλη βασική αλλαγή της νέας ρύθμισης, που έχει σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της επάρκειας των παρεμβάσεων και την πλήρη αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων, προς το συμφέρον όλων των εταίρων. Γίνεται σαφέστατη διάκριση μεταξύ των τριών σταδίων εξέτασης και εφαρμογής των ενεργειών: την εκ των προτέρων εκτίμηση, την παρακολούθηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση. Ειδικά για την εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων των κοινοτικών δράσεων γίνεται ρητή αναφορά για την αναγκαιότητα εφαρμογής της¹⁶⁴.

¹⁶² Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 403

¹⁶³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 142- 143

¹⁶⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρα 6 και 7

4.3. Οι Διαδικασίες Διαχείρισης- η εφαρμογή των Προγραμμάτων

4.3.1. Ο συντονισμός

Οι νέοι κανονισμοί δεν έχουν επιφέρει σημαντικές αλλαγές ούτε στην έννοια του συντονισμού, ούτε και στα σχέδια και τις διατάξεις εφαρμογής. Η έννοια του συντονισμού διατυπώνεται όπως και στην παλιά ρύθμιση, με τη μόνη διαφορά της προσθήκης του ΧΜΠΑ στις αναφορές για τα Ταμεία. Συγκεκριμένα, στον Κανονισμό-συντονισμού¹⁶⁵, αναφέρεται ότι: η Επιτροπή εξασφαλίζει, στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, το συντονισμό, αφενός, των παρεμβάσεων μεταξύ των διαφόρων Ταμείων και του ΧΜΠΑ και αφετέρου, μεταξύ των παρεμβάσεων των Ταμείων και της ΕΤΕ και των παρεμβάσεων των άλλων χρηματοδοτικών οργάνων¹⁶⁶.

Ο συντονισμός των παρεμβάσεων μεταξύ των διαφόρων Ταμείων και του ΧΜΠΑ, πραγματοποιείται κυρίως ως προς¹⁶⁷: α) τα ΚΠΣ, β) τον πολυετή προγραμματισμό, γ) την εφαρμογή ολοκληρωμένων μορφών παρέμβασης, δ) την εκ των προτέρων εκτίμηση, την παρακολούθηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση των δράσεων των Ταμείων. Όσον αφορά στον συντονισμό μεταξύ των Ταμείων, της ΕΤΕ και των άλλων χρηματοδοτικών μέσων¹⁶⁸, η Επιτροπή εξασφαλίζει, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, το συντονισμό και τη συνοχή μεταξύ της συνδρομής των ταμείων και της παρέμβασης: α) της ΕΚΑΧ και της ΕΤΕ, β) του νέου κοινοτικού μέσου και της ΕΥΡΑΤΟΜ, και γ) μέσω των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού, που διατίθενται για άλλες διαρθρωτικές ενέργειες και στο χρηματοδοτικό μέσο συνοχής¹⁶⁹.

4.3.2. Η Συμβατότητα

Η γενική αρχή της τήρησης των κοινοτικών πολιτικών διατηρείται και στην αναθεωρημένη ρύθμιση. Στον Κανονισμό/ πλαίσιο αναφέρεται ότι οι ενέργειες που χρηματοδοτούνται από τα ΔΤ, από την ΕΤΕ ή από τα άλλα χρηματοδοτικά όργανα, πρέπει να συμφωνούν με τις διατάξεις των Συνθηκών, τις κοινοτικές πολιτικές, καθώς και με τους παρακάτω τομείς: την τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού, την τήρηση των

¹⁶⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 1

¹⁶⁶ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 426

¹⁶⁷ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 2

¹⁶⁸ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 3

¹⁶⁹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 142- 144

κοινοτικών κανόνων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, την τήρηση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος, την τήρηση της αρχής της ισότητας ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών. Για την τήρηση της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος θεσπίζονται νέες περιοριστικές διατάξεις¹⁷⁰, σύμφωνα με τις οποίες τα αναπτυξιακά σχέδια για τους στόχους 1, 2 και 5β πρέπει στο εξής να αναφέρουν την εκτίμηση της περιβαλλοντικών επιπτώσεων της στρατηγικής και των προβλεπόμενων ενεργειών, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Επιπλέον στα σχέδια πρέπει να αναφέρονται οι διατάξεις που λαμβάνονται από τα κράτη- μέλη για να εντάξουν τις αρμόδιες περιβαλλοντικές αρχές τους στις διάφορες φάσεις του προγραμματισμού¹⁷¹.

4.3.3. Η Προγραμματική Διαδικασία

4.3.3.α. Στάδιο 1: Τα σχέδια

Στο πρώτο στάδιο, τα ενδιαφερόμενα κράτη- μέλη σε συνεργασία με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, επεξεργάζονται τα αναπτυξιακά προγράμματα κατά στόχο προτεραιότητας και στη συνέχεια τα υποβάλλουν στην Επιτροπή. Η διαδικασία και ο γενικός χαρακτήρας των σχεδίων δεν έχει αλλάξει σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Τα προγράμματα των Στόχων 1, 2 και 5β είναι περιφερειακά και των Στόχων 3, 4 και 5α εθνικά προγράμματα¹⁷². Η νέα ρύθμιση, στον Κανονισμό/ πλαίσιο και στον συντονιστικό Κανονισμό παρουσιάζει με περισσότερη σαφήνεια το περιεχόμενο των σχεδίων και εισάγονται νέα στοιχεία: 1) τα σχέδια περιφερειακής ανάπτυξης (ΣΠΑ) του Στόχου 1 και τα σχέδια περιφερειακής και κοινωνικής μετατροπής του στόχου 2¹⁷³ περιλαμβάνουν και εκτίμηση της περιβαλλοντικής κατάστασης της σχετικής περιοχής, καθώς και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της στρατηγικής και των ενεργειών που προβλέπονται στα σχέδια, 2) τα σχέδια του Στόχου 4¹⁷⁴ τα οποία περιλαμβάνουν ενέργειες για τη διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και των συστημάτων παραγωγής απαρτίζονται και από τα μέτρα που λαμβάνονται για να συνεργαστούν οι αρμόδιες αρχές και οι αρμόδιοι οργανισμοί, που ορίζει το κράτος- μέλος στα ενδεδειγμένα επίπεδα, κατά την προετοιμασία και εφαρμογή των ενεργειών που προβλέπονται στο σχέδιο, τέλος 3) τα σχέδια αγροτικής ανάπτυξης του Στόχου

¹⁷⁰ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 8 παρ. 4, άρθρο 9 παρ. 8, άρθρο 11α παρ. 5

¹⁷¹ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 144

¹⁷² Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 427

¹⁷³ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 8 και 9

¹⁷⁴ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 10

5β¹⁷⁵ περιλαμβάνουν περιβαλλοντικά θέματα, και επιπλέον τη σύνδεση με τις συνέπειες της μεταρρύθμισης της κοινής γεωργικής πολιτικής και της κοινής αλιευτικής πολιτικής.

Στο πεδίο εφαρμογής και στο περιεχόμενο των σχεδίων δεν υπάρχουν ουσιαστικές αλλαγές. Ένα σχέδιο μπορεί να καλύπτει έκταση ευρύτερη από τις επιλέξιμες περιφέρειες ή περιοχές με τον όρο ότι διαχωρίζονται οι δράσεις που υλοποιούνται στις επιλέξιμες περιφέρειες από τις δράσεις που διεξάγονται αλλού. Οι διατάξεις¹⁷⁶ που αφορούν τις προδιαγραφές, το χρονοδιάγραμμα και την προετοιμασία των σχεδίων παραμένουν οι ίδιες, με τη διαφορά ότι η μέγιστη χρονική περίοδο αυξάνεται σε έξι (αντί για πέντε) χρόνια. Τέλος παραμένει η δυνατότητα στα κράτη- μέλη να υποβάλουν ειδικά για τις περιφέρειες του Στόχου 1 στο συνολικό ΣΠΑ¹⁷⁷, που να καλύπτει όλες τις περιφέρειες και τα σχέδια των Στόχων 3 και 4¹⁷⁸.

4.3.3.β. Στάδιο 2: Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης

Στο δεύτερο στάδιο εξετάζονται από την Επιτροπή τα σχέδια που έχουν υποβάλλει τα κράτη- μέλη και εγκρίνονται τα ΚΠΣ σε συνεργασία με το κράτος- μέλος στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης. Η διαδικασία δεν έχει διαφοροποιηθεί ιδιαίτερα σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Τα διαφορετικά σημεία της νέας ρύθμισης αφορούν στην ποσοτικοποίηση των στόχων, την ενίσχυση των διαδικασιών εκτίμησης- παρακολούθησης- αξιολόγησης και την ένταξη στη διαδικασία μιας ακόμα επιτροπής για την αλιεία. Η Επιτροπή, όπως αναφέρεται στον Κανονισμό- πλαίσιο¹⁷⁹, εξετάζει τα προτεινόμενα προγράμματα και τα άλλα στοιχεία που έχουν υποβάλλει τα κράτη- μέλη, για να διαπιστώσει αν συμβιβάζονται με τους στόχους προτεραιότητας, τις διατάξεις και πολιτικές σχετικά με την εκ των προτέρων εκτίμηση, παρακολούθηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση, καθώς και τον έλεγχο συμβατότητας. Στη συνέχεια, η Επιτροπή καθορίζει στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης και κατόπιν συμφωνίας με το ενδιαφερόμενο κράτος- μέλος, το ΚΠΣ για τις κοινοτικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 11

¹⁷⁶ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 5,6 και 7

¹⁷⁷ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 8

¹⁷⁸ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 145- 146

¹⁷⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 8, 9, 10 και 11

¹⁸⁰ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 427

Κατά τη διαδικασία εξέτασης και έγκρισης των ΚΠΣ, η Επιτροπή επικουρείται από τέσσερις επιτροπές¹⁸¹, που αποτελούνται από αντιπροσώπους των κρατών- μελών, ως εξής: α) μιας συμβουλευτικής επιτροπής για τους Στόχους 1 και 2, β) της επιτροπής του ΕΚΤ για τους Στόχους 3 και 4, γ) δύο επιτροπών διαχείρισης για το Στόχο 5α , η μία για την προσαρμογή γεωργικών διαρθρώσεων και η άλλη για την προσαρμογή των διαρθρώσεων αλιείας, και δ) για το Στόχο 5β την ίδια επιτροπή διαχείρισης για την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων, η οποία εξετάζει και το Στόχο 5α. Ένα ΚΠΣ καλύπτει χρονική περίοδο τριών ή έξι ετών, αναθεωρείται και προσαρμόζεται, στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης, με πρωτοβουλία του κράτους- μέλους ή της Επιτροπής και με τη σύμφωνη γνώμη του κράτους- μέλους, ανάλογα με τα νέα στοιχεία και τα αποτελέσματα της εφαρμογής, περιλαμβανομένων ιδίως των αποτελεσμάτων της παρακολούθησης και αξιολόγησης, εγκρίνεται δε η τροποποίηση από την οικεία Επιτροπή Παρακολούθησης. Το περιεχόμενο των ΚΠΣ, παραμένει στα βασικά σημεία το ίδιο με τη προηγούμενη ρύθμιση, ωστόσο τα νέα στοιχεία αφορούν τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης, την επαλήθευση της προσθετικότητας και τη συμμετοχή των περιβαλλοντικών αρχών¹⁸².

4.3.3.γ. Στάδιο 3: Η Λειτουργική φάση

Οι μορφές παρέμβασης¹⁸³ των ΔΤ, της ΕΤΕ και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων δεν αλλάζουν σε σχέση με τη προηγούμενη ρύθμιση, και είναι οι εξής: 1) τα λειτουργικά προγράμματα, 2) τα εθνικά καθεστώτα ενισχύσεων (αναπτυξιακά κίνητρα), 3) οι συνολικές επιχορηγήσεις, 4) τα μεμονωμένα επενδυτικά σχέδια (μεγάλα έργα), 5) η τεχνική βοήθεια, στην οποία συμπεριλαμβάνονται τα προπαρασκευαστικά μέτρα, τα μέτρα εκτίμησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των ενεργειών, καθώς και τα πρότυπα σχέδια και σχέδια επίδειξης. Στο ίδιο άρθρο διευκρινίζεται, για πρώτη φορά, ότι οι μορφές παρέμβασης είναι μόνο αυτές που καθορίζει το κράτος- μέλος ή οι αρμόδιες αρχές τις οποίες αυτό ορίζει. Εξαίρεση αποτελεί η τεχνική βοήθεια που αναλαμβάνεται με πρωτοβουλία της Επιτροπής. Οι μορφές παρέμβασης υποβάλλονται στην Επιτροπή από το κράτος- μέλος ή από οποιοδήποτε άλλο οργανισμό ορίσει το κράτος- μέλος. Άλλες μορφές παρέμβασης

¹⁸¹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 17

¹⁸² Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 146

¹⁸³ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 5

ίδιου χαρακτήρα μπορούν να θεσπιστούν από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής και σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁸⁴.

Οι πόροι που θα διατεθούν από τα ΔΤ την περίοδο 1994- 1999, όπως ορίζεται στον Κανονισμό-πλαίσιο¹⁸⁵, ανέρχονται σε 141.471 εκατ. ECU (σε τιμές 1992). Οι παρεμβάσεις των ΔΤ, και πάλι, πραγματοποιούνται κατά κύριο λόγο με την μορφή των ΛΠ¹⁸⁶. Στον Κανονισμό 2081/93 δίνεται έμφαση στην προσπάθεια συγκέντρωσης των πόρων υπέρ των περιφερειών που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση, που καλύπτονται δηλαδή από το Στόχο 1. Οι διαθέσιμοι πόροι για τις περιφέρειες του Στόχου 1 ανέρχονται σε 96.346 εκατ. ECU για την περίοδο 1994- 1999. Ωστόσο σημειώνεται ότι η συνολική αύξηση των πόρων των ΔΤ για την περίοδο 1994- 1999 είναι μόνο 36,1% σε αντίθεση με τον προηγούμενο Κανονισμό που προέβλεπε το διπλασιασμό των πόρων σε πραγματικές τιμές¹⁸⁷.

4.3.3.δ. Στάδιο 4: Η Παρακολούθηση και η Αξιολόγηση

Η αναθεωρημένη ρύθμιση ενισχύει τις διαδικασίες της παρακολούθησης και της αξιολόγησης και εισάγει την εκ των προτέρων εκτίμηση, ως απαραίτητο στοιχείο για την ορθή αξιοποίηση των πόρων και την αποτελεσματικότητα των δράσεων των ΔΤ, με σκοπό την εκπλήρωση των στόχων που έχουν τεθεί στη Συνθήκη ΕΕ¹⁸⁸. Ο συντονιστικός Κανονισμός¹⁸⁹ αναλύει τα θέματα της παρακολούθησης και αξιολόγησης στα άρθρα 25 και 26.

4.3.4. Ο Δημοσιονομικός Έλεγχος

Στη νέα ρύθμιση ενισχύεται ο δημοσιονομικός έλεγχος προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθή διαχείριση του συστήματος και να καταπολεμηθεί η απάτη εις βάρος των Κοινοτικών Ταμείων. Στο συντονιστικό Κανονισμό¹⁹⁰ αναφέρεται ότι τα κράτη- μέλη λαμβάνουν κατά την υλοποίηση των δράσεων, τα αναγκαία μέτρα, ώστε: να εξακριβώνεται τακτικά ότι οι δράσεις που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα έχουν

¹⁸⁴ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 432- 433

¹⁸⁵ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 12

¹⁸⁶ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρα 8, 9, 10 και 11^α, Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 12

¹⁸⁷ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 147- 148

¹⁸⁸ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 434

¹⁸⁹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93

¹⁹⁰ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2082/93, άρθρο 23

εκτελεστεί σωστά, να προλαμβάνονται και να διώκονται οι παρατυπίες, να ανακτώνται τα απωλεσθέντα κεφάλαια λόγω κατάχρησης ή παράλειψης. Το κράτος- μέλος ευθύνεται επικουρικά για την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών που δεν αξιοποιήθηκαν, εκτός εάν το κράτος- μέλος αποδείξει ότι δεν ευθύνεται για την κατάχρηση ή την παράλειψη.

4.4. Οι Παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Οργάνων

Η αποστολή των ΔΤ προσδιορίζεται σε γενικές γραμμές στον Κανονισμό- πλαίσιο¹⁹¹. Στη νέα ρύθμιση εκτός από τα τρία Ταμεία, περιλαμβάνεται και το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας, με τις ειδικές διατάξεις που το διέπουν. Ο Κανονισμός- πλαίσιο¹⁹² προσδιορίζει τα ΔΤ (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ, ΧΜΠΑ) ως τα χρηματοδοτικά μέσα, που συμβάλλουν στην υλοποίηση των έξι στόχων σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις που τα διέπουν. Επίσης, η ΕΤΕ συνεργάζεται για την υλοποίηση των έξι στόχων, όπως και τα άλλα υφιστάμενα χρηματοδοτικά όργανα¹⁹³.

Για την περίοδο 1994- 1999, οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες αποτελούν συνέχεια σε μεγάλο βαθμό στόχων της περιόδου 1989- 1993 και είναι οι ακόλουθες: INTERREG II (ύδατα και τη χωροταξία), LEADER II (αγροτική ανάπτυξη), REGIS II (ενσωμάτωση των ιδιαίτερα απομακρυσμένων περιφερειών), RECHAR II, RESIDER II, RETEX, KONVER (περιοχές με ανθρακωρυχεία, σιδηρουργία, κλωστοϋφαντουργία), NOW, YOUTHSTART, HORIZON, INTEGRA (απασχόληση), MME (ανταγωνιστικότητα MME), URBAN (αναβάθμιση αστικών ζωνών), PESCA (αλιεία). Η υλοποίηση των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών γίνεται με τη μορφή του επιχειρησιακού προγράμματος αλλά μπορεί να λάβει και τη μορφή των συνολικών επιχορηγήσεων¹⁹⁴.

4.5. Τα Κοινοτικά Ταμεία σήμερα

Η ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς και οι μεταγενέστερες Συνθήκες, που τη συμπλήρωσαν ή την τροποποίησαν, προέβλεπαν την ίδρυση διαφόρων Ταμείων. Τέτοιου είδους Ταμεία είναι πρώτον, τα τρία Ταμεία του

¹⁹¹ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 3

¹⁹² Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93, άρθρο 2

¹⁹³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 153

¹⁹⁴ ΥΠΕΘΟ (1998), Γραμματεία Επιτροπής Παρακολούθησης, ΚΠΣ 1994- 1999 και Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, 7η Επιτροπή Παρακολούθησης, Αθήνα, Μάιος

πρωτογενούς τομέα της οικονομίας, ήτοι, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), καθώς και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας (ΕΤΑ), δεύτερον, τα δύο ΔΤ, ήτοι, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), καθώς και το Ταμείο Συνοχής. Τα Ταμεία αυτά δραστηριοποιούνται στους τομείς της γεωργίας, της αλιείας, της απασχόλησης και της περιφερειακής ανάπτυξης, της σύγκλισης και της συνοχής. Οι τομείς αυτοί παρουσίαζαν και εξακολουθούν να παρουσιάζουν, στα κράτη-μέλη ή τις περιφέρειες αυτών, προβλήματα για την επίλυση των οποίων η Κοινότητα, μέσω των Ταμείων, συγκεντρώνει κεφάλαια, καταρτίζει προγράμματα και αναπτύσσει δράσεις, αυτοτελώς ή από κοινού με τα κράτη- μέλη, προκειμένου να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη και να διασφαλιστεί η κοινωνική και οικονομική συνοχή στο σύνολό της κοινοτικής επικράτειας¹⁹⁵. Στην ενότητα 6.5. περιγράφονται οι δράσεις των Ταμείων για την περίοδο 2000- σήμερα.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, στο πλαίσιο της προσπάθειας για τη δημιουργία Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), προέβλεψε την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής, προκειμένου αυτό να βοηθήσει τις οικονομίες ορισμένων εκ των κρατών-μελών, που παρουσίαζαν σημαντική οικονομική υστέρηση, να αναπτυχθούν με μεγαλύτερους ρυθμούς και με τον τρόπο αυτό να επιτευχθεί η σύγκλιση με τις οικονομίες των περισσότερο αναπτυγμένων κρατών- μελών. Το Ταμείο Συνοχής ιδρύθηκε επίσημα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1164/94 του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 1994 όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς 1264/99 και 1265/99 και ορίστηκε ότι η δράση του είναι συμπληρωματική εκείνης των ΔΤ, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων χρηματοδοτικών μέσων και στοχεύει στην υποβοήθηση των λιγότερο εύπορων κρατών- μελών¹⁹⁶. Σήμερα το Ταμείο Συνοχής διέπεται από τις διατάξεις των Κανονισμών 1084/2006 και 1083/2006 του Συμβουλίου.

Πέραν των ανωτέρω Ταμείων, η Κοινότητα, για συγκεκριμένους σκοπούς, έχει ιδρύσει και άλλα Ταμεία, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων, το Ταμείο Εγγυήσεων, το Ταμείο Αλληλεγγύης κ.α. Το 2007 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση από την ΕΕ και χορηγεί βοήθεια ύψους 500 εκατ. € ετησίως. Σκοπός του Ταμείου αυτού είναι να βοηθά τους εργαζόμενους που απολύονται λόγω αλλαγής των συνθηκών του παγκόσμιου εμπορίου να βρουν δουλειά το συντομότερο δυνατό¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, ό.π, σελ.595- 596

¹⁹⁶ <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

¹⁹⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_el.html

Βιβλιογραφία

- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, «Εισαγωγή της Ευρωπαϊκής Σπουδής», τόμος Β', «Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές. Θεωρία και Εφαρμογές», Επιμέλεια Δημόπουλος Γ., Μπαλτάς Ν, Χασσίδ Ι., Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2007.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαραμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΕΕΚ (1993), ΔΤ της Κοινότητας 1994- 1999. Αναθεωρημένα κανονιστικά κείμενα και σχόλια, Αύγουστος 1993.
- ΥΠΕΘΟ (1998), Γραμματεία Επιτροπής Παρακολούθησης, «ΚΠΣ 1994- 1999 και Κοινοτικές Πρωτοβουλίες», 7^η Επιτροπή Παρακολούθησης, Αθήνα, Μάιος.

-<http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

-http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_el.html

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

5.1. Η εμπειρία της Ελλάδος από την προσχώρηση της στην ΕΕ

Όταν το 1957 δημιουργήθηκε η ΕΟΚ, η Ελλάδα υπήρξε η πρώτη χώρα που ζήτησε (1959) τη σύνδεση με το νεοπαγή οργανισμό ως πρώτο βήμα για την τελική ένταξή της στην Κοινότητα. Το αίτημα της Ελλάδας για σύνδεση ικανοποιήθηκε με την υπογραφή της Συμφωνίας Σύνδεσης (1961), η οποία όμως ουδέποτε λειτούργησε ομαλά. Στην περίοδο 1967- 1974, και ως αποτέλεσμα της επιβολής της δικτατορίας στην Ελλάδα, η συμφωνία «πάγωσε», η λειτουργία της περιορίστηκε μόνο στην τελωνιακή ένωση¹⁹⁸. Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας (1974), η Ελλάδα αποφάσισε να επιδιώξει την πλήρη ένταξη της στην Κοινότητα και για το σκοπό αυτόν ο (τότε) Πρωθυπουργός Κ. Καραμανλής υπέβαλε σχετική αίτηση τον Ιούνιο του 1975. Μετά την ολοκλήρωση της διαπραγματευτικής διαδικασίας, η Ελλάδα προσχώρησε επίσημα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΟΚ, ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ) τον Ιανουάριο του 1981 ως το δέκατο μέλος των ΕΚ¹⁹⁹. Με την ένταξή της η Ελλάδα καλείται να φέρει αλλαγές στο πολιτικό και οικονομικό της σύστημα²⁰⁰.

Αξίζει να σημειωθεί, όμως, ότι η εμπειρία της Ελλάδας στην ΕΕ χαρακτηρίζεται από μία σειρά θεαματικών αλλαγών προς όφελος της χώρας. Η ελληνική οικονομία και η χώρα συνολικά σημείωσαν αλματώδη πρόοδο, με αποκορύφωμα την ένταξη στην ΟΝΕ και την καθιέρωση του ευρώ ως επισήμου νομίσματος. Παράλληλα, σημειώθηκε γενική άνοδος του βιοτικού επιπέδου, που είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του εισοδήματος και του ΑΕΠ. Ένας συνοπτικός απολογισμός της πρώτης εικοσιπενταετίας της παρουσίας της Ελλάδας στην ΕΕ, που παρατίθεται παρακάτω, δημιουργεί την κοινή πεποίθηση ότι η προσχώρηση της χώρας ωφέλησε τόσο την Ένωση όσο και την ίδια²⁰¹.

¹⁹⁸ Yannopoulos G. N., «Greece and the European Economic Communities, The First Decade of a Troubled Association, Sage Publications, Λονδίνο, 1985, σελ. 21

¹⁹⁹ Ιωακειμίδης Π.Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία- Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα, εκδ. Θεμέλιο, β' έκδοση, Αθήνα, 1995, σελ.436

²⁰⁰ Ιωακειμίδης Π.Κ., «Η Θέση της Ελλάδας στο Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα: Ιστορικές Εννοιολογήσεις και Σύγχρονη Πραγματικότητα», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 2007, σελ.31

²⁰¹ http://ec.europa.eu/ellada/abc/greece_and_the_eu/index_el.htm

- 1) Σταθεροποίηση της δημοκρατίας και των θεσμών. Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ δημιούργησε ένα θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο η χώρα κατόρθωσε να σταθεροποιήσει το δημοκρατικό πολιτικό της σύστημα και τους θεσμούς που το διέπουν, μετά τη περίοδο της δικτατορίας.
- 2) Ενίσχυση της πολιτικής της θέσης. Με την ένταξή της στην ΕΕ, η Ελλάδα ενίσχυσε την ανεξαρτησία και τη θέση της στο περιφερειακό και διεθνές σύστημα.
- 3) Εδραίωση της εθνικής ασφάλειας. Ως κράτος- μέλος της ΕΕ η Ελλάδα είχε την ευκαιρία να αναδειχθεί σε παράγοντα σταθερότητας, ειρήνης και συνεργασίας στην περιοχή των Βαλκανίων και, παράλληλα, να στηρίζει τη διεύρυνση της ΕΕ με γνώμονα τις αρχές του διεθνούς δικαίου και της δημοκρατίας.
- 4) Αναδιάρθρωση της εθνικής οικονομίας. Προσχωρώντας στην ΕΕ, η Ελλάδα έλαβε πρόσθετη οικονομική ενίσχυση, μέσω των προγραμμάτων ΜΟΠ και ΚΠΣ, για την αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας.
- 5) Δημιουργία περιφερειακών αναπτυξιακών κοινωνικών υποδομών. Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ είχε ως αποτέλεσμα την κοινοτική χρηματοδότηση μέσω προγραμμάτων τα οποία πρόσφεραν πρόσθετα κίνητρα για την ανάπτυξη της περιφέρειας.
- 6) Νέες προοπτικές ανάπτυξης για την οικονομία. Η Ελλάδα κατόρθωσε, με την ένταξή της στην ΟΝΕ²⁰², να δημιουργήσει νέες προοπτικές και δυνατότητες για την ελληνική οικονομία και κοινωνία.
- 7) Ισότιμη συμμετοχή στις αποφάσεις για το μέλλον της Ευρώπης. Η Ελλάδα κατόρθωσε να ενδυναμώσει τη θέση και το κύρος της και να συμμετέχει ισότιμα στις αποφάσεις για το μέλλον της Ευρώπης²⁰³.

Δυστυχώς, η πορεία ένταξης της Ελλάδας στην ΕΟΚ από τις αρχές της δεκαετίας του '80 δεν αποτέλεσε αφορμή για εθνική ανάταση και αφετηρία για τον εκσυγχρονισμό της οικονομίας της, της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα του δημόσιου βίου της χώρας. Κατά την πρώτη δεκαετία της κοινοτικής της συμμετοχής η Ελλάδα έχασε πολλές ευκαιρίες για να επιτύχει την αναδιάρθρωση της γεωργικής της οικονομίας, της βιομηχανίας και γενικότερα της παραγωγικής της μηχανής. Η προσπάθεια για αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας πρέπει να είναι συνεχής. Η Ελλάδα θα πρέπει να επιλέξει τους τομείς στους οποίους παρουσιάζει συγκριτικό πλεονέκτημα, μεταξύ αυτών η γεωργία, ο τουρισμός, ο πολιτισμός, και στη συνέχεια θα πρέπει να επιδοθεί σε προσπάθεια ποιοτικής αναβάθμισης των παραγομένων αγαθών και υπηρεσιών, ώστε να ανταπεξέλθει στο έντονα

²⁰² Βλ. Ιωακείμης Π.Κ. (2007), ό.π, σελ.116-118

²⁰³ http://ec.europa.eu/ellada/abc/greece_and_the_eu/index_el.htm

ανταγωνιστικό παγκόσμιο περιβάλλον. Η παγκόσμια συγκυρία, λόγω των αλλαγών που συνέβησαν στην ανατολική Ευρώπη, έχει αλλάξει τελείως τη θέση της Ελλάδας. Στην ΕΟΚ των δέκα ή δώδεκα κρατών- μελών υπήρχε μια ιδανική ισορροπία μεταξύ βορείων και νοτίων κρατών, γεωργικών και βιομηχανικών, μικρών και μεγάλων. Στην ΕΕ του 21^{ου} αιώνα, οι παραπάνω ισορροπίες έχουν ανατραπεί, το κέντρο βάρους της Ένωσης μετατίθεται πλέον προς την κεντρική και βόρεια Ευρώπη. Αυτό είχε ως συνέπεια την διοχέτευση περισσότερων ευρωπαϊκών κονδυλίων προς τα νέα κράτη- μέλη, με αντίστοιχη μείωση των κεφαλαίων που θα κατευθύνονταν στις μεσογειακές χώρες²⁰⁴.

5.2. Η ελληνική περιφερειακή πολιτική

Η θεμελίωση της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα άρχισε στο τέλος της δεκαετίας του '50, ταυτόχρονα με τις πρώτες προσπάθειες προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης²⁰⁵. Αυτό συνέβη καθώς η χώρα μας κατόρθωσε μόλις κατά το τέλος του 1949 να εξασφαλίσει εσωτερική ηρεμία και εξωτερική ασφάλεια, γεγονός που κατέστησε δυνατόν να αρχίσει τις προσπάθειες για την οικονομική ανόρθωσή της και για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης²⁰⁶. Από την περίοδο εκείνη μέχρι σήμερα, η σημασία της περιφερειακής πολιτικής στον εθνικό προγραμματισμό, την κατανομή των δημόσιων επενδύσεων και τη διαδικασία λήψης μέτρων για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας συνεχώς αυξάνει. Η έμφαση στα πρώτα έτη της ανασυγκρότησης, μετά το 1948, ήταν σε νομοθετήματα για την ενίσχυση της βιομηχανικής περιφερειακής ανάπτυξης και για την προστασία της επαρχιακής βιομηχανίας. Τα μέτρα αφορούσαν κυρίως αυξημένες αποσβέσεις, παρακρατήσεις κερδών για να επενδυθούν σε επεκτάσεις, αφορολόγητες κρατήσεις, κ.λπ. Ακολούθησε μια δεύτερη περίοδος από το 1962 έως το 1974, με την καθιέρωση χρηματοδοτικών κινήτρων, το διαχωρισμό των περιφερειών, ανάλογα με το βαθμό ανάπτυξής τους, την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων για υπανάπτυκτες περιοχές, την ίδρυση Βιομηχανικών Περιοχών (ΒΙΠΕ)²⁰⁷, υποτυπώδη ενίσχυση πολιικού

²⁰⁴ Κανελλόπουλος Π., ό.π, σελ. 33- 34

²⁰⁵ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ.199

²⁰⁶ Γ. Αγαπητός, «Εξελίξεις και Διαρθρωτικά Προβλήματα της Ελληνικής Οικονομίας», εκδ. Συμπίλιας, Αθήνα, 1995, σελ. 47- 48

²⁰⁷ Η ίδρυση και η οργάνωση των ΒΙΠΕ στην Ελλάδα αποφασίστηκε το 1962 από τον Οργανισμό Βιομηχανικής Ανάπτυξης που το 1964 συγχωνεύτηκε με δύο άλλους πιστωτικούς οργανισμούς και δημιουργήθηκε η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης, με σκοπό την υποστήριξη της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας. Μέχρι το 1977 ο ρυθμός ίδρυσης και λειτουργίας των ΒΙΠΕ ήταν εξαιρετικά αργός, αφού θεσμοθετήθηκαν εννέα και αναπτύχθηκαν

συστήματος αστικών κέντρων, ενεργοποίηση των Υπηρεσιών Περιφερειακής Ανάπτυξης κ.α.²⁰⁸.

Στην περίοδο 1975- 1979 η περιφερειακή πολιτική γίνεται περισσότερο συστηματική, δίδεται έμφαση στην παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη των παραμεθόριων περιοχών, χρησιμοποιούνται ευρύτερα τα πιστωτικά κίνητρα και ενισχύονται τα ειδικά προγράμματα (π.χ. για το νομό Έβρου) και τα προγράμματα υποδομής (π.χ. Βιομηχανικές Περιοχές²⁰⁹, αεροδρόμια κ.λπ.). Το 1980 άρχισε η σύνδεση της προσπάθειας της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ, με κορύφωση την ψήφιση του νόμου 1116/81, που κύριο χαρακτηριστικό του ήταν η εντατικοποίηση των παρεμβάσεων με την καθιέρωση των επιδοτήσεων κεφαλαίου με περιφερειακή κλιμάκωση, την εκπόνηση του πρώτου ειδικού «Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981- 1985» και την είσπραξη των πρώτων ενισχύσεων από το ΕΤΠΑ και των πρώτων δανείων από την ΕΤΕ.

Η τρίτη περίοδος αρχίζει με την ψήφιση του νόμου 1262/82, ο οποίος ενισχύει τις αποκεντρωτικές διαδικασίες, και με την κατάρτιση του «Πενταετούς Προγράμματος 1983- 1987». Η επόμενη περίοδος του Περιφερειακού Προγραμματισμού στην Ελλάδα αρχίζει με την εφαρμογή των ΜΟΠ (1986- 1992) και των δύο ΚΠΣ (1989- 1993 και 1994- 1999), με τα οποία σηματοδοτείται η οριστική ένταξη της Ελληνικής Περιφερειακής Πολιτικής στις διαδικασίες της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας. Στην περίοδο αυτή ο νόμος 1622/86 για την συγκρότηση των περιφερειών της χώρας και οι νόμοι 1892/90, 2234/94 και 2601/98 για τα επενδυτικά κίνητρα (και το Π.Δ. 456/95) διαμορφώνουν το θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής, με τη διαφοροποίηση του συστήματος των επενδυτικών κινήτρων²¹⁰. Συμπερασματικά, διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα οι πρώτες κρατικές προσπάθειες για την υιοθέτηση περιφερειακής πολιτικής άρχισαν μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και ήταν σε περιορισμένη κλίμακα²¹¹.

μόνο δύο βιομηχανικές περιοχές, βλ. Ανδρικοπούλου Ε., «Χωροταξία και Περιφερειακή Ανάπτυξη», Η Ρύθμιση του Περιφερειακού χώρου. Θεωρία και πρακτική, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1985, σελ. 190- 191

²⁰⁸ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ.199

²⁰⁹ Οι ΒΙΠΕ αποτελούν ένα σύγχρονο μέσο προώθησης της οικονομικής και της περιφερειακής ανάπτυξης και είναι έκταση που αποκτάται εξ ολοκλήρου από τον φορέα που την αναπτύσσει, οργανώνεται με βάση ρυθμιστικό σχέδιο και εξοπλίζεται με όλα τα δίκτυα υποδομής. Για περισσότερα σχετικά με τις ΒΙΠΕ βλ. Ν. Κόνσολας, «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», Παπαζήσης, Αθήνα, 1997, σελ. 328- 330

²¹⁰ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ.200

²¹¹ Κ. Αθανασόπουλος, «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», Τόμος Α', Περίοδος 1952- 1992, Αθήνα, 1992

5.3. Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων και οι πολιτικές επενδυτικών κινήτρων στην Ελλάδα

Ένα από τα σημαντικότερα μέσα της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης είναι οι δημόσιες επενδύσεις. Η κατανομή των δημοσίων επενδύσεων στο χώρο, δηλαδή ο τρόπος με τον οποίο κατανέμεται η «εθνική πίτα» στις διάφορες περιοχές της χώρας, αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα στη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης μιας χώρας. Η περίοδος 1976- 1999 καλύπτει 24 χρόνια της μεταπολιτευτικής ιστορίας και χωρίζεται σε τέσσερις υποπεριόδους, τέσσερις εξαετίες: 1976- 1981, 1982- 1987, 1988- 1993, 1994- 1999. Το κριτήριο γι' αυτό το χωρισμό είναι διπλό. Πρώτον, γιατί συνιστούν διακριτές πολιτικές περιόδους, αφού αυτές συμπίπτουν, σε γενικές γραμμές, με την παραμονή ενός κόμματος στη διακυβέρνηση της χώρας. Δεύτερον, γιατί αυτές ακολουθούν (μετά το 1981) τα κύρια βήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της συνακόλουθης πολιτικής συνοχής²¹².

Πριν το 1981, και ειδικότερα την περίοδο 1976- 1981, οι δημόσιες επενδύσεις χρηματοδοτήθηκαν από εθνικούς πόρους μόνον (οι πόροι αυτοί ήταν κατά βάση δάνεια). Το 1981 σηματοδοτεί την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΚ. Η περίοδος 1982- 1987 καλύπτει την πρώτη φάση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, από την οποία ευνοήθηκε η Ελλάδα. Σε αυτή συμπεριλαμβάνονται τα ΜΟΠ που ξεκίνησαν το 1985²¹³. Το 1988 σηματοδοτεί την έναρξη μιας νέας φάσης της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, που ξεκινά με την ένταξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην ΕΕΠ. Η πολιτική της περιόδου 1989- 1999 ήταν η εντονότερα αναδιανεμητική από όλες τις προηγούμενες. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην μείωση της σχετικής θέσης της Αττικής στις δημόσιες επενδύσεις της χώρας, και στο γεγονός ότι πολλά έργα του Α' ΚΠΣ αφορούσαν μικρής κλίμακας έργα, περιφερειακού επιπέδου. Παρ' όλα αυτά, εξακολουθούσαν να υπάρχουν περιπτώσεις υπερενίσχυσης ή παραμέλησης ορισμένων νομών. Το τελικό αποτέλεσμα είναι ότι η εικόνα της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων κατά την περίοδο 1988- 1993 είναι πιο αποκεντρωτική και πιο αναδιανεμητική σε σχέση με τις προηγούμενες περιόδους²¹⁴.

²¹² Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 291- 292

²¹³ Ψυχάρης Γ., «Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα, 1976- 2001», Επιστημονικό Μάρκετινγκ, Μάιος, 2006

²¹⁴ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 311

Την περίοδο 1994- 1999, οι διαρθρωτικοί πόροι που λαμβάνει η Ελλάδα αφορούν όχι μόνο το ΚΠΣ και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, αλλά και το Ταμείο Συνοχής. Η βασική επιδίωξη της οικονομικής πολιτικής σε αυτή την περίοδο ήταν η εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκη του Μάαστριχτ, προκειμένου η χώρα να εξασφαλίσει τη συμμετοχή της στο κοινό νόμισμα το 2000²¹⁵. Το πρότυπο της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων την περίοδο αυτή γίνεται πιο συγκεντρωτικό και τείνει προς αυτό της δεκαετίας του '70. Μετά το 2000 εγκαινιάζεται μια νέα περίοδος για την ελληνική οικονομία. Έχοντας εκπληρώσει τα ονομαστικά κριτήρια σύγκλισης κατά την περίοδο 1994- 1999, η Ελλάδα, έχει προσχωρήσει πλέον στην ΟΝΕ, και έχει υιοθετήσει κοινό νόμισμα. Οι συνθήκες δημοσιονομικής πειθαρχίας που εφαρμόστηκαν κατά τη διαδικασία σύγκλισης εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος, γεγονός που επηρεάζει την ευρύτερη δημοσιονομική πολιτική, και εντός αυτής και τις δημόσιες επενδύσεις. Μετά το 2000 η κατανομή των δημοσίων επενδύσεων γίνεται σε όφελος της Αττικής και πιθανότατα σε βάρος όλων των υπόλοιπων νομών της χώρας²¹⁶.

Η χώρα μας έχει χρησιμοποιήσει μια σειρά από πολιτικές στήριξης της βιομηχανικής δραστηριότητας, προκειμένου να πετύχει δύο σημαντικούς στόχους: την ανάπτυξη της βιομηχανίας και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Ο πρώτος στόχος επιδιώκει την αύξηση των επενδύσεων, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και τον εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων, ενώ ο δεύτερο επιδιώκει την ανάπτυξη των λιγότερο ευνοημένων νομών και περιφερειών της χώρας²¹⁷. Παράλληλα, και ίσως με μεγαλύτερη έμφαση, υιοθετήθηκαν μικροοικονομικές πολιτικές, που στόχευαν να ενθαρρύνουν δραστηριότητες, όπως η έρευνα και η ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος, η εξοικονόμηση ενέργειας, ο εκσυγχρονισμός των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, καθώς και μια σειρά από μέτρα, που αποσκοπούσαν στην παροχή βοήθειας σε κλάδους που ήταν σε ύφεση²¹⁸. Οι επιδράσεις, όμως αυτές δεν είχαν τον ολοκληρωμένο και μακρόπνοο χαρακτήρα που απαιτούσε η ελληνική πραγματικότητα. Αν και η έμφαση στη βιομηχανική ανάπτυξη (τουλάχιστον κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο) ήταν σωστή, δεν υπήρξε ταυτόχρονα και έγκαιρα μια συστηματική περιφερειακή πολιτική συμβατή με την εθνική βιομηχανική πολιτική. Η

²¹⁵ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 312

²¹⁶ Το γεγονός που έχει επιδράσει καταλυτικά στην περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων μετά το 2000 είναι η προετοιμασία των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας.

²¹⁷ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 327

²¹⁸ Προγραμμάτων τεχνολογικής αναβάθμισης, τεχνικής επαγγελματικής κατάρτισης και παροχής τεχνικής βοήθειας, προγράμματα υποστήριξης κλάδων υψηλής τεχνολογίας

περιφερειακή αναπτυξιακή πολιτική εφαρμόστηκε με περιστασιακό τρόπο και δεν είχε μια σαφή σύνδεση και αναφορά σε προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης²¹⁹.

5.4. Αναπτυξιακά Προγράμματα

Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1950, η ελληνική οικονομία δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις για την ένταξη είτε στην ΕΚΑΧ είτε στην ΕΟΚ, καθώς ήταν κυρίως αγροτική. Το αρχικό πρόβλημα, το οποίο αναγνώριζαν και οι δύο πλευρές όταν η Ελλάδα έκανε τα πρώτα διαβήματά της προς τις Βρυξέλλες λίγο πριν την ίδρυση της ΕΟΚ, ήταν η υπανάπτυκτη φύση της ελληνικής οικονομίας. Κρίθηκε, λοιπόν, απαραίτητο πριν από την ένταξη της χώρας να μεσολαβήσει μια μεταβατική περίοδος, η οποία ύστερα από διαπραγματεύσεις έλαβε τη μορφή Συμφωνίας Σύνδεσης, που τέθηκε σε ισχύ το 1962. Όπως συμφωνήθηκε, η πλήρης προσχώρηση της χώρας στην Κοινότητα θα γινόταν όταν η ελληνική οικονομία θα ήταν σε θέση να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις που θα επέφερε η ένταξη.

Στο πενταετές πρόγραμμα 1973- 1977 διαγράφονται οι βασικές επιδιώξεις και στόχοι της ανάπτυξης, τα διατιθέμενα μέσα από το κράτος και τους δημόσιους φορείς καθώς και τα αναμενόμενα αποτελέσματα από την εφαρμογή του. Ειδικότερα, οι κυριότεροι στόχοι του προγράμματος δίνουν έμφαση στην προώθηση της ανάπτυξης και στην υπόλοιπη πλέον χώρα εκτός της Αθήνας²²⁰. Στο επόμενο πενταετές πρόγραμμα το οποίο καλύπτει την περίοδο 1978- 1982, αναιρείται η σημαντικότητα που δόθηκε στην ενίσχυση των λιγότερο δυναμικών κλάδων με βάση το πρόγραμμα της περιόδου 1973- 1977. Συγκεκριμένα δίνεται έμφαση και πάλι στην παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη των μεγάλων και των μεσαίων βιομηχανιών στο πλαίσιο της γενικότερης στρατηγικής ανάπτυξης των περιφερειών. Επιπλέον, στο πρόγραμμα αυτό εντάσσονται οι νόμοι για την καθιέρωση κινήτρων για ανάπτυξη των ιδιωτικών επιχειρήσεων στις παραμεθόριες περιοχές²²¹, όπως και η απόφαση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος της 23/3/1979 που έχει μείνει γνωστή με την επωνυμία «Αντίπαλες Πόλεις»²²². Τα τελευταία χρόνια θεσπίστηκαν και εφαρμόστηκαν διαφορετικοί

²¹⁹ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 328

²²⁰ Βασιλόπουλος Γ., Μπιλά Α., «Περιφερειακές Ανισότητες και Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1971- 1991, Κέντρο Έρευνας και Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», 1995

²²¹ Ν. 289/76, Ν. 849/78, Ν. 360/76 για τη χωροθέτηση και το περιβάλλον, ο εκσυγχρονισμός του θεσμού των ΒΙΠΕ- Ν. 742/77

²²² Βλ. σχετικά για την πολιτική των «Αντίπαλων πόλεων», Λουκάκης Π., «Ανίπαλες Πόλεις- καινούριος μύθος για μια γνωστή παλιά πραγματικότητα», Ο Πολίτης, Τεύχος 25, 1979, σελ. 8

αναπτυξιακοί νόμοι οι οποίοι θέτουν στόχους τόνωσης των επενδύσεων στην άσκηση της βιομηχανικής πολιτικής και της εξισορρόπησης της περιφερειακής ανάπτυξης²²³.

Αφότου έγινε μέλος, η Ελλάδα υποστήριξε γενικά την πρόοδο της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Παρ' όλα αυτά, συγκεκριμένοι προβληματισμοί, πολιτικές και ειδικές ανάγκες της Ελλάδας δημιούργησαν κατά καιρούς δυσκολίες: η φτώχεια της Ελλάδας (ήταν το φτωχότερο κράτος- μέλος) είχε ως αποτέλεσμα την άσκηση πιέσεων στις αναδιανεμητικές πολιτικές και στα ταμεία της ΕΕ, η κάπως ασταθής φύση της ελληνικής οικονομίας είχε μερικές φορές ως αποτέλεσμα την υποβολή αιτημάτων έκτακτης οικονομικής βοήθειας προς τους εταίρους της. Μολονότι επιθυμούσε να συμμετάσχει στο σύστημα του ενιαίου νομίσματος από το ξεκίνημά του, η Ελλάδα ήταν το μόνο κράτος- μέλος της ΕΕ που δεν ήταν σε θέση να πληροί τα ειδικά κριτήρια σύγκλισης που θα της επέτρεπαν την ένταξη με την πρώτη ομάδα χωρών²²⁴.

5.5. Η διαίρεση της Ελλάδας σε περιφέρειες και οι ιδιαιτερότητές τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος, η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν μόνο ειδικές αρμοδιότητες, καθώς και τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως ο νόμος ορίζει²²⁵. Ο Ν. 1622/1986 αναφέρεται στον α' βαθμό και εισάγει τον β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ορίζει τη θεσμοθέτηση των περιφερειακών συμβουλίων ως τα κατεξοχήν όργανα για την ευθύνη του σχεδιασμού, του προγραμματισμού και του συντονισμού της ανάπτυξης της κάθε περιφέρειας στο πλαίσιο της διαδικασίας του Δημοκρατικού προγραμματισμού που ο ίδιος ο νόμος εισάγει και ορίζει επίσης την νέα περιφερειακή διαίρεση της χώρας. Σύμφωνα με αυτήν, η Ελληνική Επικράτεια διαιρέθηκε σε 13 περιφέρειες (9 στην ηπειρωτική περιοχή της χώρας και 4 στα νησιά) βάσει του νόμου αυτού με σκοπό την καλύτερη αντιμετώπιση του περιφερειακού προβλήματος²²⁶. Οι

²²³ Οι κυριότεροι αναπτυξιακοί νόμοι της περιόδου είναι: Ν. 849/78, Ν. 1116/81, Ν. 1262/82, Ν. 1622/86, Ν. 1892/90

²²⁴ Nugent N., ό.π, σελ.68

²²⁵ Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Επιμέλεια: Σπηλιωτόπουλος Π., Μακρυδημήτρης Αντ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001, σελ. 49

²²⁶ Κονσόλας Ν., «Περιφερειακή Διάθρωση και Αναπτυξιακή πολιτική», Επιλογή, Αθήνα, 1994, σελ. 146

περιφέρειες αυτές διαιρούνται περαιτέρω σε 51 νομούς και είναι οι εξής: 1) Αττική, 2) Στερεά Ελλάδα, 3) Κεντρική Μακεδονία, 4) Κρήτη, 5) Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, 6) Ήπειρος, 7) Ιόνια νησιά, 8) Βόρειο Αιγαίο, 9) Πελοπόννησος, 10) Νότιο Αιγαίο, 11) Θεσσαλία, 12) Δυτική Ελλάδα, 13) Δυτική Μακεδονία²²⁷. Στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού, η κάθε περιφέρεια αναλαμβάνει το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, το συντονισμό και την εφαρμογή των πολιτικών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναπτυξιακή πορεία του χώρου της ευθύνης της²²⁸.

Σε περιφερειακό επίπεδο διακρίνονται τέσσερις τύποι γεωγραφικών περιοχών με τα αντίστοιχα διαρθρωτικά τους χαρακτηριστικά: 1) η περιοχή της Αττικής, η οποία χαρακτηρίζεται από την υπερβολικά μεγάλη συγκέντρωση κατοίκων, δραστηριοτήτων και υπηρεσιών. Είναι απαραίτητη η ανάπτυξη υποδομής κατά της ρύπανσης, αποκέντρωσης των παραδοσιακών δραστηριοτήτων και ανάπτυξη σύγχρονων οικονομικών δραστηριοτήτων που να μην ρυπαίνουν, 2) οι υπόλοιπες αστικές περιοχές και οι περιοχές μεγάλης τουριστικής συγκέντρωσης, οι οποίες έχουν άμεση ανάγκη από τον εκσυγχρονισμό των υποδομών τους και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, 3) οι πεδινές περιοχές, οι οποίες έχουν μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης λόγω της ύπαρξης λιγότερο παραδοσιακών κλάδων, και 4) παραμεθόριες περιοχές με σοβαρά προβλήματα αναπτυξιακής καθυστέρησης, έλλειψης βασικών υποδομών.

5.5.1. Η περίπτωση της νησιωτικής Ελλάδος

Η Ελλάδα θεωρείται μια κατ' εξοχήν θαλάσσια και νησιωτική χώρα, και αποτελεί το νοτιότερο σημείο της Βαλκανικής χερσονήσου στη νοτιοανατολική Ευρώπη²²⁹. Βρίσκεται μεταξύ τριών ηπείρων (Ευρώπη, Ασία και Αφρική) και διαθέτει πλήθος νησιών, με μεγάλη διαφοροποίηση μεταξύ τους ως προς την έκταση, τα φυσικά χαρακτηριστικά, το πληθυσμιακό μέγεθος και την οικονομικοκοινωνική τους διάρθρωση, γεγονός που τη διαφοροποιεί από τις υπόλοιπες νησιωτικές χώρες της ΕΕ, οι οποίες δεν αντιμετωπίζουν το φαινόμενο της νησιωτικότητας με τόση ένταση όσο η Ελλάδα. Συνεπώς, για την Ελλάδα, η αναπτυξιακή προοπτική του νησιωτικού χώρου επηρεάζει άμεσα τη γενικότερη αναπτυξιακή προοπτική της χώρας στο σύνολό της²³⁰. Τα νησιά έχουν σχετικά μικρότερη βαρύτητα για την ΕΕ απ' ό,τι για την Ελλάδα, ενώ συμπεριλαμβάνονται μεταξύ των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της ΕΕ.

²²⁷ www.el.wikipedia.org/wiki/Περιφέρειες_της_Ελλάδας - 29k -

²²⁸ Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, ό.π, σελ. 53

²²⁹ http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/greece/index_el.htm

²³⁰ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ.19

Βασικό χαρακτηριστικό των ελληνικών νησιών είναι ότι είναι μικρά και βρίσκονται στην περιφέρεια της Ελλάδος και της ΕΕ, επομένως αντιμετωπίζουν διπλό περιφερειακό πρόβλημα²³¹. Από τη γενικότερη επισκόπηση της βιβλιογραφίας προκύπτει ότι συνήθως η πολιτική για τα νησιά δεν αποτελεί διακριτή πολιτική, αλλά τα προβλήματα των νησιωτικών περιοχών αντιμετωπίζονται στο ευρύτερο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής. Πλεονεκτήματα όπως η γεωγραφική θέση, το φυσικό περιβάλλον, οι παραγωγικές δυνατότητες, το ανθρώπινο κεφάλαιο, η μεγάλη πολιτιστική κληρονομιά κ.α., θα πρέπει να αξιοποιηθούν στο πλαίσιο μιας αποτελεσματικής αναπτυξιακής στρατηγικής για το νησιωτικό χώρο. Οι νησιωτικές Περιφέρειες της χώρας συμμετέχουν ενεργά στο συνολικό ΑΕΠ της χώρας. Την περίοδο του Α' ΚΠΣ οι Περιφέρειες που αύξησαν τη συμμετοχή τους στο συνολικό ΑΕΠ της χώρας είναι: α) οι Περιφέρειες των 3 κύριων Πόλων Ανάπτυξης: Αθήνας, Θεσσαλονίκης, Πάτρας, και β) όλες οι νησιωτικές Περιφέρειες. Αντίστοιχα, την περίοδο του Β' ΚΠΣ, οι Περιφέρειες που αύξησαν τη συμμετοχή τους στο συνολικό ΑΕΠ της χώρας είναι: α) οι Περιφέρειες της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Δυτικής Ελλάδος, και β) όλες οι νησιωτικές Περιφέρειες εκτός των Ιονίων Νήσων, που παρουσίασαν πολύ μικρή μείωση της συμμετοχής τους. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι την περίοδο του Α' ΚΠΣ οι νησιωτικές Περιφέρειες αξιοποίησαν το δυναμισμό τους και βελτίωσαν τη θέση τους μαζί με τις «κεντρικές» Περιφέρειες, αλλά την περίοδο του Β' ΚΠΣ ενισχύθηκαν μαζί με τις «περιμετρικές» Περιφέρειες²³². Η συνολική απασχόληση των ελληνικών νησιωτικών Περιφερειών παρουσιάζει σταθεροποιητική τάση τα τελευταία χρόνια, ενώ τα ποσοστά ανεργίας είναι σημαντικά χαμηλότερα από τα αντίστοιχα ποσοστά σε επίπεδο χώρας.

5.5.2. Η περίπτωση της Ηπείρου

Η περιφέρεια της Ηπείρου αποτελεί, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της ΕΕ, τη λιγότερο ευνοημένη περιοχή της. Τα αίτια του αναπτυξιακού της ελλείμματος εντοπίζονται στους εξής παράγοντες²³³: 1) στη δυσμενή δημογραφική εξέλιξη της περιοχής, που χαρακτηρίζεται από χαμηλούς πληθυσμιακούς ρυθμούς ανάπτυξης του ενεργού πληθυσμού και γήρανση, 2) στην υστέρηση σε κοινωνικές και τεχνικές υποδομές, 3) στη μεγάλη πληθυσμιακή αποδυνάμωση των αγροτικών περιοχών, 4) στην περιορισμένη τουριστική δραστηριότητα, σε σχέση με τις δυνατότητες της, 5) στην

²³¹ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ.141

²³² Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, ό.π, σελ.121

²³³ Τσέτσης Στ., «Αναπτυξιακές Πολιτικές για Μεθωριακές Περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η περίπτωση της Ηπείρου», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σελ. 18- 19

αδυναμία των έως σήμερα κινήτρων να αναδιαρθρώσουν το οικονομικό περιβάλλον της περιφέρειας, παρά το γεγονός ότι είναι ενταγμένη στις σχετικά ισχυρές ζώνες κινήτρων, 6) στη γεωμορφολογική της διαμόρφωση, η οποία χαρακτηρίζεται από έντονο ορεινό ανάγλυφο, ηπειρωτικό κλίμα και περιορισμένους πόρους, και στις μεγάλες αποστάσεις από τα κέντρα παραγωγής και κατανάλωσης, στην παραμεθόρια γεωγραφική της θέση και στην ανεπαρκή συγκοινωνιακή προσπέλαση.

Η Ήπειρος, όπως και οι υπόλοιπες περιφέρειες της ελληνικής επικράτειας, αποτέλεσε, κυρίως από τα μέσα της δεκαετίας του '80, αντικείμενο διαρθρωτικών συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων, ιδιαιτέρως στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής: ΜΟΠ, Α' ΚΠΣ και Πρωτοβουλίες (1990- 1993), Διαρθρωτική Δέσμη II (1994- 1999) και ειδικότερα το Β' ΚΠΣ, το Ταμείο Συνοχής και οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, όπως το Interreg II και το Leader II. Όμως παρά την αναντίρρητη συνεισφορά των προαναφερθεισών παρεμβάσεων και της ισχύουσας περιφερειακής πολιτικής στους αναπτυξιακούς στόχους, η Ήπειρος, στους βασικούς δείκτες, παραμένει η λιγότερο ευνοημένη περιφέρεια στην ΕΕ, με αυξητικές τάσεις ανεργίας και εν γένει επιχειρηματική στασιμότητα²³⁴.

5.6. Οι Περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα

Οι ελληνικές περιφέρειες διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους, όχι μόνον από πλευράς οικονομικής ανάπτυξης αλλά και από πλευράς χαρακτηριστικών και ενδογενούς δυναμικού. Στην Ελλάδα, οι περιφερειακές ανισότητες αποτελούν ένα σοβαρό θέμα που απασχολεί έντονα τόσο την κοινή γνώμη, όσο και τους πολιτικούς και τη Δημόσια Διοίκηση. Η επίσημη θέση της Πολιτείας, αλλά και ορισμένων μελετητών, είναι ότι σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ, η Ελλάδα έχει σχετικά περιορισμένες ανισότητες στα επίπεδα ανάπτυξης των περιφερειών και των νομών της, όπως αυτά μετρούνται από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Η άποψη αυτή δεν γίνεται από όλους δεκτή. Το γεγονός ότι ο μισός πληθυσμός της χώρας ζει στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και το γεγονός ότι η υπόλοιπη χώρα δεν διαθέτει σοβαρές αστικές πληθυσμιακές συγκεντρώσεις, δίνει την εικόνα μιας ιδιαίτερα άνισης κατανομής των υποδομών, των υπηρεσιών και των ευκαιριών ανάπτυξης²³⁵.

²³⁴ Τσέτσης Στ., ό.π, σελ. 20

²³⁵ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 35

Η πρόσφατη ελληνική και διεθνής βιβλιογραφία, περιλαμβάνει ένα σημαντικό αριθμό από άρθρα και μελέτες που επιχειρούν να διαπιστώσουν, αφενός, τις τάσεις σύγκλισης ή απόκλισης των ελληνικών νομών ή περιφερειών, και, αφετέρου, τους παράγοντες που έχουν διαμορφώσει το σημερινό επίπεδο ανισοτήτων. Οι περισσότερες μελέτες χρησιμοποιούν στοιχεία από το 1970 έως το 1994, καθώς από το 1995 και μετά ο τρόπος μέτρησης του ΑΕΠ άλλαξε, και συνεπώς δημιουργείται ένα πρόβλημα συνέχειας και σύγκλισης. Τα συμπεράσματα των μελετών δεν δίνουν μια σαφή εικόνα. Ενώ κάποιες από αυτές υποστηρίζουν ότι παρατηρείται διαχρονικά μια τάση σύγκλισης στα επίπεδα ανάπτυξης, κάποιες άλλες διαπιστώνουν ότι το τελευταίο διάστημα εμφανίζονται σαφείς ενδείξεις χωρικής πόλωσης που δεν ευνοούν τη σύγκλιση²³⁶.

5.7. Η Ελλάδα συγκριτικά με άλλα ευρωπαϊκά κράτη

Η Ένωση εμφανίζει έντονες ανισότητες και ανισορροπίες στο εσωτερικό της όσον αφορά στο επίπεδο ανάπτυξης και την οικονομική κατάσταση των διαφόρων περιφερειών της. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι σε σύνολο 180 περιφερειών της Ένωσης το ΑΕΠ των δέκα πιο ανεπτυγμένων περιφερειών είναι έως και 4,5 φορές μεγαλύτερο από αυτό των δέκα λιγότερο ανεπτυγμένων (στοιχεία 1993). Ο στόχος είναι προοδευτικά η Ένωση να εμφανίζει ένα σχεδόν ομοιόμορφο επίπεδο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και προόδου²³⁷. Ας δούμε όμως τους σημαντικότερους παράγοντες ανισότητας (Ανάπτυξη, Παραγωγικότητα, Ανεργία).

Για την μέτρηση του επιπέδου Ανάπτυξης ως δείκτης χρησιμοποιείται το ΑΕΠ ανά κάτοικο, που εκφράζει το κατά κεφαλήν εισόδημα και δείχνει το επίπεδο διαβίωσης των περιφερειών. Κατά την περίοδο 1970- 1981, η Ελλάδα και η Ιρλανδία έχουν το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ (μεταξύ 50% και 65%), ενώ κατά την περίοδο 1980- 1990, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Ελλάδα και η Ιρλανδία βρίσκονται κάτω από τον κοινοτικό μέσο όρο. Η Ελλάδα και η Πορτογαλία βρίσκονται στην κατώτερη θέση (μεταξύ 50%- 60%)²³⁸. Στην Ελλάδα το κατά κεφαλήν ΑΕΠ εξακολούθησε να επιδεινώνεται σε σχέση με την υπόλοιπη Κοινότητα, στη διάρκεια της δεκαετίας αυτής. Ειδικότερα για την Ελλάδα, το πρόβλημα δεν είναι τόσο ότι βρέθηκε στην τελευταία θέση το 1990, αλλά ότι παρουσιάζει μια σταθερή τάση επιδείνωσης. Από το 1980 ως το 1985 κινήθηκε μεταξύ 58% και 57% του κοινοτικού μέσου όρου, από το 1986, όμως,

²³⁶ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 37

²³⁷ Χατζηδάκης Κ., «Όλα τα Κοινοτικά Προγράμματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδ. CIVITAS, Αθήνα, 1996, σελ. 15

²³⁸ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ.42

πέφτει σταθερά, και το 1990 βρίσκεται στην τελευταία θέση, στο 53% του κοινοτικού μέσου όρου. Την περίοδο 1991- 1993, η Ελλάδα πέφτει κάτω από το 50% του μέσου όρου²³⁹.

Για την μέτρηση του επιπέδου Παραγωγικότητας ως δείκτης χρησιμοποιείται το ΑΕΠ ανά απασχολούμενο, που εκφράζει την κατά κεφαλήν παραγωγικότητα. Η χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας θεωρείται ως ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών. Η Ελλάδα δεν συμμερίστηκε τη θετική ανάπτυξη της παραγωγικότητας, και κατέχει τη χαμηλότερη θέση τόσο όσον αφορά το κατά κεφαλήν, όσο και το κατ' απασχολούμενο ΑΕΠ στην Κοινότητα.

Για την μέτρηση του επιπέδου Ανεργίας ως δείκτης χρησιμοποιείται το ποσοστό των ανέργων στο σύνολο του εργατικού δυναμικού ή του ενεργού πληθυσμού (του πληθυσμού που είναι σε θέση να εργαστεί με βάση την ηλικία). Οι περιφερειακές ανισότητες ως προς τους δείκτες ανεργίας είναι πολύ μεγαλύτερες από τις προηγούμενες διαφορές εισοδήματος και παραγωγικότητας. Σε όλες σχεδόν τις χώρες, τα ποσοστά ανεργίας μειώνονται μεταξύ 1986 και 1990 και αυξάνουν και πάλι το 1993. Η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα που η ανεργία παραμένει σταθερή (σχεδόν 8%)²⁴⁰.

Σήμερα η Ελλάδα εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από σημαντικές περιφερειακές διαφορές. Είναι σημαντικό ότι το 1996 επτά από τις 25 φτωχότερες περιφέρειες της ΕΕ ήταν ελληνικές. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι το 1986 η Ελλάδα είχε το 59,2% του κοινοτικού κατά κεφαλήν εισοδήματος, η Πορτογαλία είχε το 55,1% και η Ιρλανδία το 60,8%. Το 1999 η Ελλάδα βρισκόταν στο 69,3%, η Πορτογαλία στο 71,8%, η Ισπανία στο 79,6% και η Ιρλανδία στο 105%. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα ανέβηκε κατά 10,1 μονάδες, ενώ η Ιρλανδία έκανε άλμα 44,3 μονάδες²⁴¹.

Βιβλιογραφία

ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, «Οικονομικά Χαρακτηριστικά και Στρατηγική Ανάπτυξης της νησιωτικής Ελλάδος», Μελέτες: Αριθμός 1, Αθήνα, 2004.

²³⁹ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π, σελ. 112

²⁴⁰ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ.42

²⁴¹ Διακίδης Δ., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», University Studio Press, Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 19

- ΑΓΑΠΗΤΟΣ Γ., «Εξελίξεις και Διαρθρωτικά Προβλήματα της Ελληνικής Οικονομίας», Εκδόσεις Σμπίλιας, Αθήνα, 1995.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», Τόμος Α', Περίοδος 1952- 1992, Αθήνα, 1992.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Χωροταξία και Περιφερειακή Ανάπτυξη», Η Ρύθμιση του Περιφερειακού χώρου. Θεωρία και πρακτική, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1985.
- ΔΙΑΚΙΔΗΣ Δ., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», University Studio Press, Θεσσαλονίκη, 2005.
- ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΣ Γ., Μπιλά Α., «Περιφερειακές Ανισότητες και Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1971- 1991, Κέντρο Έρευνας και Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1995.
- ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Επιμέλεια: Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία- Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα», 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1995.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Η Θέση της Ελλάδας στο Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα: Ιστορικές Εννοιολογήσεις και Σύγχρονη Πραγματικότητα», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2007.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν., «Περιφερειακή Διάρθρωση και Αναπτυξιακή Πολιτική», Επιλογή, Αθήνα, 1994.
- ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997.
- ΛΟΥΚΑΚΗΣ Π., «Αντίπαλες Πόλεις- καινούριος μύθος για μια γνωστή παλιά πραγματικότητα», Ο Πολίτης, Τεύχος 25, 1979.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ.- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ΤΣΕΤΣΗΣ ΣΤ., «Αναπτυξιακές Πολιτικές για Μεθοριακές Περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η περίπτωση της Ηπείρου», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
- ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ Κ., «Όλα τα Κοινοτικά Προγράμματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις CIVITAS Α.Ε., Αθήνα, 1996.
- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα, 1976- 2001», Επιστημονικό Μάρκετινγκ, Μάιος, 2006.
- NUGENT N., «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Επιμέλεια Ελληνικής Έκδοσης: Μ. Μενδρινού, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2004.
- YANNOPOULOS N., «Greece and the European Economic Communities, The First Decade of a Troubled Association, Sage Publications, London, 1985.

- http://ec.europa.eu/ellada/abc/greece_and_the_eu/index_el.htm
- www.el.wikipedia.org/wiki/Περιφέρειες_της_Ελλάδας - 29k -
- http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/greece/index_el.htm

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

6.1. Αναπτυξιακά Προγράμματα 1986- 1999

Από τον πρώτο κιόλας χρόνο ένταξης της Ελλάδας στην ΕΕ οι περιφέρειες της χώρας επωφελήθηκαν από σημαντικές εισροές κοινοτικών πόρων. Σταθμός, όμως, για τις παρεμβάσεις της ΕΕ αποτέλεσαν τα ΜΟΠ που ξεκίνησαν το 1986 και ολοκληρώθηκαν το 1993, καθώς θεωρούνται από πολλούς ως η αφετηρία άσκησης ουσιαστικής ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Στην Ελλάδα καταρτίσθηκαν 7 ΜΟΠ²⁴²: Κρήτης, Μακεδονίας και Θράκης, Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδος, Αττικής, και τέλος ένα θεματικό, το ΜΟΠ Πληροφορικής. Η αρχική περίοδος εφαρμογής των ΜΟΠ ήταν η περίοδος 1984-1989, αλλά επεκτάθηκε μέχρι το 1993.

Η αναπτυξιακή στρατηγική που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα από το 1984 μέχρι το 1993 (που καλύπτει τόσο τα ΜΟΠ όσο και το Α' ΚΠΣ) χαρακτηρίστηκε κυρίως από τη μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε ολόκληρη τη χώρα. Η πολιτική αυτή στήριξε την οικονομική δραστηριότητα και διευκόλυνε τη βελτίωση του επιπέδου ζωής στις αγροτικές και περιμετρικές περιοχές. Αναβάθμισε το επαρχιακό δίκτυο μεταφορών και ενίσχυσε τον εκσυγχρονισμό των μικρών γεωργικών επιχειρήσεων και την ίδρυση ξενοδοχείων μικρού και μεσαίου μεγέθους σε πολλές περιοχές. Η περίοδος αυτή συνέπεσε με ένα σημαντικό ορόσημο για την αναπτυξιακή πολιτική της ΕΚ. Το 1988 αποφασίστηκε η ριζική μεταρρύθμιση της λειτουργίας των ΔΤ που οδήγησε στον συντονισμό των πολιτικών των κοινοτικών ΔΤ που μέχρι τότε παρέμεναν ανεξάρτητες. Η μεταρρύθμιση αυτή προέβλεπε σταδιακή αύξηση των πόρων των ΔΤ μέχρι τον διπλασιασμό τους την περίοδο 1987-1993. Προέβλεπε επίσης ότι η ευθύνη για το προγραμματισμό και για την υλοποίηση των αναπτυξιακών δράσεων και προγραμμάτων, που συγχρηματοδοτεί η ΕΚ μοιράζεται ανάμεσα στις εθνικές και περιφερειακές αρχές της χώρας και στην ΕΚ²⁴³.

²⁴² Έξι περιφερειακά και ένα κλαδικό. Βλ. Μήτσος Α., «Η Ελληνική Βιομηχανία στην Διεθνή αγορά», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1988, σελ. 465- 466

²⁴³ <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1

Χρηματοδοτικός πίνακας συγχρηματοδοτούμενων αναπτυξιακών προγραμμάτων στην Ελλάδα 1986- 1999 σύμφωνα με τις αρχικές εγκριτικές αποφάσεις

	Μ.Ο.Π.* (1986-1989) σε χιλ ECU** σε τιμές 1986	Α' Κ.Π.Σ. (1989-1993) σε χιλ ECU** σε τιμές 1989	Β' Κ.Π.Σ. (1994-1999) σε χιλ ECU** σε τιμές 1994
Συνολικός Προϋπολογισμός	2.101.933	14.342.054	29.721.300
Εθνική Δημόσια Συμμετοχή	695.740	5.802.196 (40%)	7.069.900 (24%)
Κοινοτική Συμμετοχή	2.576.000	7.193.241 (50%)	13.980.000 (47%)
Ιδιωτική Συμμετοχή	210.193	1.346.617 (10%)	8.671.400 (29%)

* Τα ΜΟΠ μετά το 1989 ενσωματώθηκαν στο Α' ΚΠΣ

** 1 ECU = 1 Ευρώ (ισοτιμία της 1/1/1999)

Πηγή : Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών

Η περίοδος 1994-1999 (Β' ΚΠΣ) χαρακτηρίστηκε από μεγαλύτερη έμφαση σε έργα υποδομής εθνικής σημασίας που ενισχύουν την εξωστρέφεια της οικονομίας και τη γενικότερη διασύνδεση της χώρας με το εξωτερικό. Χωρίς να εγκαταλείπεται η εφαρμογή μέτρων ισόρροπης ανάπτυξης της χώρας, δόθηκε προτεραιότητα στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μέσα από ένα ευρύτερο φάσμα δραστηριοτήτων και με κύριο στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και τη δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα. Κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην ΟΝΕ καθώς και η υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής σε ολόκληρη την χώρα: οδικοί άξονες, λιμενικά έργα, εκσυγχρονισμός του ελληνικού Σιδηροδρομικού Δικτύου, μετρό της Αθήνας, ενεργειακά έργα (αιολικά πάρκα, φυσικό αέριο), τηλεπικοινωνίες, νοσοκομεία, κτλ²⁴⁴.

Κατά την περίοδο εφαρμογής του Β' ΚΠΣ, η βελτίωση των συνθηκών της ελληνικής οικονομίας και τα μέτρα για την επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας και διαρθρωτικών αλλαγών καθώς και η συμβολή του ιδίου του Β' ΚΠΣ, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μεγαλύτερη απόδοση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας, η οποία συνεχίζεται και κατά την περίοδο 2000-2006. Την εφαρμογή του Β' ΚΠΣ δυσχέρανε, όμως, μία σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών που αφορούσαν τους μηχανισμούς διαχείρισης και υλοποίησης, οι οποίοι δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν μία αυξημένη κλίμακα παρεμβάσεων. Παράλληλα, όμως, προέκυψαν

²⁴⁴ <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>

πολύτιμες εμπειρίες που υπέδειξαν την ανάγκη ένταξης της προσπάθειας ώστε να ικανοποιηθούν οι ποιοτικές και ποσοτικές απαιτήσεις αυτής της εμβέλειας παρεμβάσεων²⁴⁵.

6.2. Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης

Μετά την ένταξη της στην ΕΟΚ, η ελληνική περιφερειακή πολιτική πέρασε από μια περίοδο προσαρμογής στο σύστημα προγραμματισμού της Κοινότητας, η οποία οριστικοποιήθηκε το 1988, με την έναρξη εφαρμογής των ΚΠΣ. Έκτοτε, τα μόνα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης που εκπονούνται στην Ελλάδα είναι αυτά του ΚΠΣ. Τα κράτη- μέλη υποβάλλουν τα σχέδιά τους για περιφερειακή ανάπτυξη (ΣΠΑ) στις Βρυξέλλες και ακολουθούν διαπραγματεύσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των επί μέρους κυβερνήσεων²⁴⁶. Τα ΚΠΣ χαράσσουν τις βασικές κατευθύνσεις για τις σχετικές δαπάνες σε πολυετή βάση, και αποτελούν το μεγάλο πακέτο οικονομικής βοήθειας της ΕΕ προς τα λιγότερο ανεπτυγμένα ΚΜ. Στο ΚΠΣ προγραμματίζεται η υλοποίηση διαφόρων έργων, δράσεων ή λοιπών διαρθρωτικών παρεμβάσεων μεγάλου ή μεσαίου βεληνεκούς που είναι αναγκαίες για τη βελτίωση των υποδομών του κράτους- μέλους και προβλέπεται η χρηματοδότηση για την πραγματοποίησή τους²⁴⁷. Από τη μια μεριά προωθείται η προσπάθεια μεταφοράς εισοδήματος στις αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες, δηλαδή στις περιφέρειες του Στόχου 1 και της αύξησης του μέσου επιπέδου διαβίωσης των πληθυσμών τους. Από την άλλη μεριά, στοχεύεται η προώθηση της ανάπτυξης αυτών των περιφερειών μέσω της διενέργειας επενδύσεων για ενίσχυση των βασικών υποδομών, δηλαδή παρεμβάσεις σε θέματα κοινωνικοοικονομικής υποδομής, αξιοποίησης των τοπικών πλεονεκτημάτων της εκάστοτε περιοχής, προώθησης της αγροτικής, της αστικής και της τοπικής ανάπτυξης και τέλος αξιοποίησης και ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων²⁴⁸.

Τα ΚΠΣ αποτελούνται από δύο τμήματα, ή αλλιώς από δύο σκέλη. Το εθνικό και το περιφερειακό. Στο πρώτο ανήκουν τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΤΕΠ), στο δεύτερο ανήκουν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ). Τα ΤΕΠ

²⁴⁵ <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>

²⁴⁶ Tsoukalis L., «The New European Economy Revisited», Oxford University Press, Oxford, 1997, σελ.301

²⁴⁷ Χατζηδάκης Κ., ό.π, σελ. 17

²⁴⁸ Βλ. σχετικά τη μελέτη των Lolos S., Suwa- Eisenmann A., Zonzilos N., Bourguignon F., «Evaluating the Community Support Framework with an Extended Computable General Equilibrium Model: The case of Greece (1988- 1995)», journal of policy Modeling, 1995

καλύπτουν τις παρεμβάσεις, οι οποίες, λόγω της εμβέλειάς τους (τομεακές), πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο, π.χ. αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον, οδικοί άξονες. Περιλαμβάνουν τα λεγόμενα «μεγάλα έργα», τα έργα δηλαδή εθνικής σημασίας και εμβέλειας. Τα ΠΕΠ καλύπτουν ολοκληρωμένες αναπτυξιακές δράσεις στο επίπεδο καθεμίας από τις 13 περιφέρειες της χώρας και αφορούν έργα, δράσεις και λοιπές παρεμβάσεις σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται και από τα δύο άρα, η συνοχή και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των προγραμμάτων παίζει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία της περιφερειακής πολιτικής.

Τα ΚΠΣ αποσκοπούν στην προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειών εκείνων οι οποίες χαρακτηρίζονται από αναπτυξιακή καθυστέρηση και ανήκουν στο Στόχο 1 των διαρθρωτικών παρεμβάσεων, στο πλαίσιο της σύνδεσης των εθνικών με τις Κοινοτικές περιφερειακές πολιτικές, της προώθησης της ανταγωνιστικότητας των οικονομικών και της ενδογενούς ανάπτυξης²⁴⁹ στο εσωτερικό της Κοινότητας. Επιπλέον, οι περιφέρειες του Στόχου 1 χαρακτηρίζονται από ανεπάρκεια στις βασικές υποδομές στους τομείς των μεταφορών της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών και μαστίζονται από υψηλή ανεργία και διακρίνονται για το χαμηλό επίπεδο επαγγελματικής εξειδίκευσης του εργατικού τους δυναμικού²⁵⁰. Το Α' ΚΠΣ καλύπτει την περίοδο 1989- 1993 και το Β' ΚΠΣ την περίοδο 1994- 1999 και χρηματοδοτούνται σε εφαρμογή του Στόχου 1 της Κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής στον οποίο υπάγονται όλες οι Ελληνικές περιφέρειες²⁵¹. Στα τρία ΚΜ (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία) των οποίων ο πληθυσμός καλύπτεται τελείως από τον Στόχο 1, συγκεντρώνεται σε ένα ή δύο μεγάλα αστικά κέντρα το ένα τρίτο και καμιά φορά το μισό του συνόλου του πληθυσμού της χώρας²⁵² (για παράδειγμα, η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη στην Ελλάδα).

Τα ΚΠΣ ήταν αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης των ΔΤ, που προωθήθηκε με την ΕΕΠ. Με το Α' ΚΠΣ προωθήθηκαν πολλαπλές δράσεις που είχαν να κάνουν με τη βελτίωση του επιπέδου της χώρας στη βασική οικονομική υποδομή, την αγροτική ανάπτυξη, την

²⁴⁹ Βλ. σχετικά για την Ενδογενή Ανάπτυξη, Barquero A., Τοπική Ανάπτυξη- Μια στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης, βιβλιοθήκη Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΙΠΑ), εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1991

²⁵⁰ Παπαδάκη Ο., «Η Οικονομική Γεωγραφία των Περιφερειών του Στόχου 1, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 1992

²⁵¹ Παπαδάκη Ο., «Περιφερειακή Πολιτική στις χώρες της ΕΟΚ: Η περίπτωση της Ελλάδας», Επιστημονική Επετηρίδα Ι.Π.Α., αριθμός 3, Αθήνα, 1992, σελ. 19

²⁵² ΕΕΚ (1991), «Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή: Οι τάσεις στις Περιφέρειες», (Πέμπτη περιοδική έκθεση για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών την Κοινότητας), Λουξεμβούργο, σελ. 47

αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, την ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού, την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, την περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη. Το συνολικό ποσό που διατέθηκε στο Α' ΚΠΣ ήταν 15,5 δις ECU περίπου (σε τιμές 1989). Το Β' ΚΠΣ συνοδεύτηκε από ορισμένα νέα στοιχεία σε σχέση με το προηγούμενο. Αυτά σχετίζονται με την επιπλέον αύξηση των χορηγούμενων πόρων, τη δημιουργία ενός ακόμα χρηματοδοτικού μέσου, του Ταμείου Συνοχής (που χρηματοδοτεί έργα για το περιβάλλον και τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών μεταφορών στις τέσσερις χώρες συνοχής- Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία και Πορτογαλία), την επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής πλέον διάρκεια), την επιπλέον προώθηση της αποκέντρωσης κ.α. Οι παρεμβάσεις κινούνται στην ίδια κατεύθυνση με το προηγούμενο ΚΠΣ. Ωστόσο, την περίοδο 1994- 1999, χωρίς να εγκαταλείπεται ο στόχος μιας πιο ισόρροπης κατανομής της βασικής υποδομής για την ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, αποκτά ιδιαίτερο βάρος ο στόχος της συνολικής οικονομικής ανάπτυξης μέσα από μεγάλα έργα εθνικής ή και υπερεθνικής εμβέλειας. Έτσι τα μεγάλα, εθνικής εμβέλειας έργα μεταφορών αποτελούν το μείζον χαρακτηριστικό της προγραμματικής περιόδου 1994- 1999²⁵³.

6.3. Το Α' ΚΠΣ

6.3.1. Τα βασικά οικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας κατά την έναρξη του Α' ΚΠΣ

Η περίοδος έως το 1974 χαρακτηρίζεται από την ταχεία ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας αφού το ύψος του ΑΕΠ άρχισε να αυξάνει από το 1950 σε ποσοστό 6- 7% ετησίως έναντι του 3,9% του Κοινοτικού μέσου όρου, ενώ παρατηρήθηκε μεταβολή της συμμετοχής του ΑΕΠ υπέρ του μεριδίου της βιομηχανίας, δηλαδή μια αύξηση από 20 σε 30%. Υπήρξε επίσης μείωση της συμμετοχής του γεωργικού τομέα στο ΑΕΠ από 30 σε 15%. Όλη αυτή η περίοδος χαρακτηρίζεται από σταθερότητα των τιμών, αύξηση των επενδύσεων και την ύπαρξη κατάλληλης νομοθεσίας για την προσέλκυση ξένων κεφαλαίων στην Ελλάδα²⁵⁴. Το ισοζύγιο πληρωμών παρέμενε μόνιμα ελλειμματικό ενώ το έλλειμμα καλυπτόταν από τα εμβάσματα των ναυτικών²⁵⁵. Μετά το 1974 και την αποκατάσταση της Δημοκρατίας πάρθηκε η απόφαση για τον ευρωπαϊκό

²⁵³ Παπαδασκαλόπουλος Α., Χριστοφάκης Μ., «Το πλαίσιο και η εφαρμογή του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα», αγορά ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ, Τριμηνιαία επιθεώρηση διεθνούς οικονομίας και πολιτικής, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος- Αύγουστος 2003, σελ.64

²⁵⁴ Ν.687/53, παρείχε συνταγματικά δικαιώματα στο ξένο κεφάλαιο.

²⁵⁵ Αγαπητός Γ., «Εξελίξεις και Διαρθρωτικά Προβλήματα της Ελληνικής Οικονομίας», εκδ. Σμπίλιας, Αθήνα, 1995, σελ.47- 48

προσανατολισμό της χώρας. Ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας μειώθηκε στο 3- 4%, όμως εξακολούθησε να είναι αρκετά υψηλότερος από τον αντίστοιχο των ΚΜ που αντιστοιχούσε στο 2%. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 1981- 1985 ο ρυθμός αύξησης του κατά κεφαλήν προϊόντος έφτανε μόνο το 1% ετησίως, ποσοστό χαμηλότερο από το αντίστοιχο Κοινοτικό που έφτανε το 1,8%. Από την περίοδο αυτή και έπειτα, η Ελλάδα αρχίζει να αποκλίνει από τους ρυθμούς ανάπτυξής της σε σχέση με τα άλλα Ευρωπαϊκά κράτη. Το 1985 σημειώθηκε αύξηση του ΑΕΠ στο 3,8% σε σύγκριση με τη μηδενική αύξηση που υπήρξε την περίοδο 1980- 1982. Η περίοδος χαρακτηρίζεται από την έκρηξη των ελλειμμάτων, του δημόσιου χρέους, του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών και ελλειμματική χρηματοδότηση των δαπανών²⁵⁶.

Συμπερασματικά, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η μακροοικονομική κατάσταση της χώρας δεν ήταν καθόλου ικανοποιητική. Η Ελλάδα έλαβε το Α' ΚΠΣ σε ένα μακροοικονομικό περιβάλλον καθόλου ευνοϊκό για αυτήν και για την προώθηση της ανάπτυξης. Κατά τα δύο πρώτα χρόνια του 1990 παρατηρήθηκε έντονη στασιμότητα, και διαπιστώνεται ότι ο ρυθμός αύξησης του κατά κεφαλήν προϊόντος, σε σύγκριση με τον αντίστοιχο κοινοτικό μέσο όρο, σημείωσε την περίοδο αυτή έντονη πτώση²⁵⁷. Ο πληθωρισμός της χώρας μέχρι πριν από το 1973 ήταν ο χαμηλότερος μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ²⁵⁸ ενώ από το 1973 αυξανόταν με πολύ γρήγορους ρυθμούς. Το επίπεδο του πληθωρισμού έφτανε στο 13% την περίοδο πριν από την έναρξη του Α' ΚΠΣ²⁵⁹. Είναι πολύ σημαντικό να ειπωθεί σε αυτό το σημείο ότι κατά την περίοδο υιοθέτησης του Α' ΚΠΣ η Ελληνική Οικονομία δοκιμαζόταν έντονα από την εφαρμογή ενός προγράμματος σύγκλισης²⁶⁰.

²⁵⁶ Lolos S., «Success and failure of Economic Policies: The Experience of Greece and Portugal», Comparative Economic Studies, Spring, 1998

²⁵⁷ Βλέπε ΕΕΚ, «Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα: 1989- 1993»

²⁵⁸ Οι χώρες μέλη ΟΟΣΑ είναι: Αυστρία (1961), Βέλγιο (1961), Γαλλία (1961), Γερμανία (1961), Δανία (1961), Ελβετία (1961), Ελλάδα (1961), Ηνωμένο Βασίλειο (1961), ΗΠΑ (1961), Ιρλανδία (1961), Ισλανδία (1961), Τουρκία (1961), Ισπανία (1961), Φινλανδία (1961), Καναδάς (1961), Λουξεμβούργο (1961), Νορβηγία (1961), Ολλανδία (1961), Πορτογαλία (1961), Σουηδία (1961), Ιταλία (1962), Ιαπωνία (1964), Αυστραλία (1971), Νέα Ζηλανδία (1973), Μεξικό (1994), Τσεχία (1995), Κορέα (1996), Πολωνία (1996), Ουγγαρία (1996), Σλοβακία (2000), βλ. σχετικά http://www.minagric.gr/greek/agro_pol/OECD.htm.

²⁵⁹ Beutel J., «Economic Impact of Community Support frameworks, 1989- 1993: Report to the Directorate General For Regional Policies», Commission of the European Communities, Constance, Germany, 1990

²⁶⁰ Η Ελλάδα έπρεπε να προβεί σε σημαντικές αναδιαρθρώσεις της εθνικής της οικονομίας σύμφωνα με τα κριτήρια της συνθήκης του Μάαστριχτ. Η συνθήκη αυτή προβλέπει ότι, για να συμμετάσχει ένα ΚΜ στην ΟΝΕ, πρέπει να επιτύχει προηγουμένως την αναγκαία οικονομική σύγκλιση, με γνώμονα τέσσερα κριτήρια που αφορούν την επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερότητας των τιμών, τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε επίπεδα που καθορίζει η συνθήκη, τη διασφάλιση σταθερότητας των συναλλαγματικών ισοτιμιών και τη σύγκλιση των μακροπρόθεσμων επιτοκίων.

6.3.2. Τα Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής οικονομίας κατά την έναρξη του Α' ΚΠΣ

Η θέση του πρωτογενή τομέα²⁶¹ κρίνεται ως πολύ σημαντική στην αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας, παρά το γεγονός ότι παρουσιάζει πτωτική τάση. Συγκεκριμένα, η συμμετοχή του στο ΑΕΠ κυμαίνεται σε ποσοστό 16,87% για το 1986 και στην απασχόληση σε ποσοστό 27,18% του ενεργού πληθυσμού. Ο τομέας αυτός έχει ανάγκη από ιδιαίτερη στήριξη αφού χαρακτηρίζεται από χαμηλή παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα και παρουσιάζει διαρθρωτικές ελλείψεις σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού και αξιοποίησης της παραγωγής. Η ανάπτυξη του γεωργικού τομέα μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις στη συνολική οικονομική ανάπτυξη, εφόσον στηριχτεί σε καλύτερη χρησιμοποίηση του φυσικού πλούτου, αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των κλιματικών πλεονεκτημάτων της Ελλάδας και σωστά προσανατολισμένες επιλογές.

Ο δευτερογενής τομέας²⁶² απασχολεί το 26,81% του ενεργού πληθυσμού και συμμετέχει στο ΑΕΠ με ποσοστό 29,42% για το 1986. Χαρακτηρίζεται από την κυριαρχία των παραδοσιακών κλάδων, από ΜΜΕ, με προβλήματα σε ότι αφορά την εισαγωγή νέας τεχνολογίας και υιοθέτησης καινοτόμων μορφών παραγωγής. Υπάρχει κίνδυνος η έλλειψη ανταγωνιστικότητας να οδηγήσει σε σοβαρά προβλήματα κατά την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αν δεν πραγματοποιηθούν ουσιαστικές βελτιώσεις²⁶³. Ο τριτογενής τομέας²⁶⁴ απασχολεί το 46,1% του ενεργού πληθυσμού και αντιπροσωπεύει το 53,71% του ΑΕΠ για το 1986, με μια σταθερή ανοδική τάση. Χαρακτηρίζεται από ανεπαρκή υποδομή, ανεπάρκεια του δημόσιου τομέα, παραδοσιακό τρόπο λειτουργίας τραπεζών και ασφαλιστικών εταιριών και ισχυρούς τους κλάδους του τουρισμού, του εμπορίου και των τραπεζών- ασφαλειών. Το ισχυρό τμήμα του είναι ο τουρισμός που επωφελείται από μια σπάνια πολιτιστική κληρονομιά και ιδιαίτερα ευνοϊκές κλιματολογικές συνθήκες.

6.3.3. Οι βασικοί άξονες προτεραιοτήτων του Α' ΚΠΣ

Με βάση επομένως τα ιδιαίτερα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, τις αδυναμίες της και τα γνωρίσματα των περιφερειών της καθορίστηκε το ΣΠΑ της

²⁶¹ Γεωργία, κτηνοτροφία, δάση, αλιεία

²⁶² Βιομηχανία-βιοτεχνία, μεταποίηση, κατασκευές

²⁶³ Βλ. σχετικά με τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά των τομέων της ελληνικής οικονομίας, «ΚΠΣ για την Ελλάδα, 1989- 1993», ΥΠΕΘΟ

²⁶⁴ Τουρισμός, εμπόριο, υπηρεσίες, μεταφορές, επικοινωνία, τεχνολογία, τράπεζες

περιόδου 1989- 1993, το οποίο οδήγησε στο αντίστοιχο ΚΠΣ. Το Α' ΚΠΣ αφορούσε το σύνολο της Ελλάδας, δηλαδή περιελάμβανε μέτρα και προγράμματα και για τις 13 περιφέρειες. Ειδικότερα, το Α' ΚΠΣ περιλαμβάνει δύο σκέλη. Το πρώτο είναι το εθνικό (άξονες προτεραιότητας 1, 2, 3, 4, 5), το οποίο στοχεύει στην ενίσχυση των μεγάλων τομέων της ελληνικής οικονομίας. Οι επιδοτήσεις δίνονται σαν συμπλήρωμα των εθνικών επιδοτήσεων. Το δεύτερο σκέλος (άξονας προτεραιότητας 6) είναι το περιφερειακό και αποσκοπεί στη διενέργεια επενδύσεων που θα οδηγήσουν στην ενίσχυση των υποδομών των περιφερειών. Πιο συγκεκριμένα, αποβλέπει στην ανάπτυξη και στον εκσυγχρονισμό των 13 περιφερειών της χώρας και περιλαμβάνει ένα Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΠΕΠ) για την κάθε περιφέρεια. Στο Α' ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 12 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Οι κύριοι άξονες προτεραιότητας²⁶⁵ που επελέγησαν στο πλαίσιο του Α' ΚΠΣ είναι οι ακόλουθοι²⁶⁶:

1. Άξονας 1: Βελτίωση των βασικών οικονομικών υποδομών (Μεταφορές²⁶⁷, Τηλεπικοινωνίες, Ενέργεια, Έρευνα και Τεχνολογία, Περιβάλλον).
2. Άξονας 2: Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη (Ανάπτυξη και Ενίσχυση των γεωργικών δομών, Φυλλοξήρα και Βερίκοκα).
3. Άξονας 3: Αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων (Καθεστώς ενίσχυσης, παροχή συμβουλών στις επιχειρήσεις, βιομηχανικές ζώνες, Έργο «Βιομηχανική περιοχή», Συμπληρωματική χορήγηση για τις παραγωγικές επενδύσεις- ΜΟΠ).
4. Άξονας 4: Ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού (Καθεστώς ενίσχυσης, παροχή συμβουλών, κτλ).
5. Άξονας 5: Αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (Βελτίωση των δομών κατάρτισης- εκπαίδευσης, Ενέργειες κατάρτισης σε διάφορους τομείς²⁶⁸, Κατάρτιση/ Απασχόληση στο πλαίσιο των Αξόνων 1,3,4, λοιπές ενέργειες ΕΚΤ).
6. Άξονας 6: Περιφερειακό σκέλος (περιλαμβάνει 13 περιφερειακά Πολυταμειακά Λειτουργικά Προγράμματα²⁶⁹, 6 γεωγραφικά ΜΟΠ και λοιπές ενέργειες).

Τα ΠΕΠ, λοιπόν, υπάγονται στον άξονα «ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών» (άξονας προτεραιότητας 6). Την περίοδο αυτή, το μισό ΚΠΣ πήγε στα ΠΕΠ. Το παράδοξο είναι, πως ενώ την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά,

²⁶⁵ Η κατανομή αυτή δεν είναι κατά κλάδους, αφού οι περιφερειακές προτεραιότητες αφορούν σε πολλούς τομείς

²⁶⁶ Στοιχεία από το «ΚΠΣ για την Ελλάδα, 1994- 1999», ΥΠΕΘΟ, σελ. 56- 61

²⁶⁷ Μεγάλοι οδικοί άξονες, Σιδηρόδρομοι, Μετρό Αθηνών, Ολυμπιακή Αεροπλοΐα, Αεροδρόμιο Σπάτων, Έργα εθνικών οδών και σιδηροδρόμων

²⁶⁸ Μεταφορές, Ενέργεια, Βιομηχανία, Τουρισμός

²⁶⁹ Ένα για κάθε ελληνική περιφέρεια

τόσο όσον αφορά την ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και την απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα είναι ενισχυμένα. Αυτό συμβαίνει, γιατί στα προγράμματα αυτά εντάχθηκαν κυρίως μικρά έργα κεντρικών φορέων (Υπουργείων), περιφερειών, Νομαρχιών (Νομαρχιακά Προγράμματα), δήμων και κοινοτήτων. Οι δε ενισχυμένοι πόροι δεν αφορούσαν σε προτεραιότητα την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά τον κατακερματισμό των πόρων σε τοπικής εμβέλειας μικρά έργα. Αυτό διευκόλυνε μεν την απορρόφηση πόρων, δεν συνέβαλε όμως καθόλου στην περιφερειακή και την εθνική ανάπτυξη. Έτσι, το 41% στην αρχή του ΚΠΣ για τα ΠΕΠ, έγινε 50% στο τέλος της προγραμματικής περιόδου²⁷⁰.

Εξετάζοντας τους άλλους άξονες προτεραιότητας, διαπιστώνεται ότι στον άξονα προτεραιότητας 1, «βελτίωση των βασικών υποδομών», το προγραμματισμένο αρχικά 37,4% των πόρων μειώνεται στο 28,8%. Εκεί όπου υπήρχε, δηλαδή, τεράστια ανάγκη να καλυφθεί το αναπτυξιακό και κοινωνικό κενό, στον τομέα των βασικών υποδομών, εμφανίστηκε αδυναμία να γίνει έγκαιρη και σωστή αξιοποίηση των πόρων. Οι υπόλοιποι τέσσερις άξονες έχουν μικρότερη συμμετοχή στο ΚΠΣ, μεγάλη, όμως, σχετική σημασία ως προς τον τομέα παρέμβασης τους. Υπερβάσεις σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό παρατηρούνται και στον άξονα «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού» (άξονας προτεραιότητας 5), που είναι ο τρίτος από άποψη σχετικής βαρύτητας άξονας του ΚΠΣ (από το 7,5% στο 10,2%). Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο στην πράξη μεταφράστηκε σε πλήθος σεμιναρίων, τα οποία συχνά δεν ταυτίζονταν με τις ανάγκες της ελληνικής αγοράς.

Στον άξονα προτεραιότητας «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας» (άξονας προτεραιότητας 3), στον οποίο επρόκειτο να κατανεμηθεί το 7% των πόρων, τελικά κατανεμήθηκε μόλις το 3,8%. Η ελληνική πολιτεία αδυνατεί να κατευθύνει τους πόρους και να αξιοποιήσει κονδύλια που θα ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα, που είναι η μοναδική θωράκιση της οικονομίας απέναντι στο διεθνή ανταγωνισμό, ο οποίος γίνεται ακόμη πιο έντονος σε μια διαδικασία ολοκλήρωσης της αγοράς. Κάποια έμφαση δίνεται επίσης στην ανάπτυξη του «αγροτικού τομέα» (άξονας προτεραιότητας 2) και του «τουρισμού» (άξονας προτεραιότητας 4), όπου δίνεται βαρύτητα στη σημασία της εύρεσης εναλλακτικών μορφών τουρισμού, στη δημιουργία υποδομών, στην κατάλληλη επαγγελματική κατάρτιση των ατόμων που ασχολούνται με τον τομέα του τουρισμού.

²⁷⁰ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 449

Παρ' όλα αυτά, είναι αμφίβολο κατά πόσο οι νέες επενδύσεις κατευθύνθηκαν σε άλλες περιοχές και όχι σε ήδη τουριστικά κορεσμένες.

Συνοπτικά, την περίοδο 1989- 1993, το μισό από το ΚΠΣ κατανέμεται στα ΠΕΠ, γεγονός που υπαγορεύεται περισσότερο από ευκαιριακές ανάγκες, που εξυπηρετούν τη μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, παρά από την ύπαρξη ενός συνεκτικού σχεδίου οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Παρατηρείται, επίσης, έμφαση στις υποδομές με εμφανείς δυσκολίες αξιοποίησης των πόρων σε αυτό τον τομέα. Η έλλειψη συνέπειας με τον προγραμματισμό και η ανεπάρκεια σε θεσμούς αποκεντρωμένης διοίκησης είναι πάγια προβλήματα της ελληνικής πολιτείας. 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 ανάπτυξη. Μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει ποσοτική αξιολόγηση της συμβολής των προγραμμάτων αυτών στην περιφερειακή ανάπτυξη. Τα πρώτα ευρήματα δείχνουν ότι τα προγράμματα αυτά έχουν διαφορετική επίπτωση στην εθνική απ' ότι στην περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα. Οι προαναφερόμενες ανεπάρκειες δικαιολογούνται ίσως και από την ανάγκη προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις του κοινοτικού πλαισίου. Δεν παύει, όμως, αυτό να έχει επηρεάσει την ανάπτυξη και σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας, και να έχει οδηγήσει σε ένα φτωχό αναπτυξιακό αποτέλεσμα του Α' ΚΠΣ για την ελληνική οικονομία²⁷¹.

6.4. Το Β' ΚΠΣ

6.4.1. Τα βασικά οικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας κατά την έναρξη του Β' ΚΠΣ

Το Β' ΚΠΣ συνιστά συμφωνία μεταξύ Επιτροπής και ελληνικής κυβέρνησης για στόχους και προτεραιότητες ανάπτυξης που αφορούν τη διάθεση και χρησιμοποίηση ενός ποσού 13.890 δις ECU (κοινοτική συμμετοχή, τιμές 1994)²⁷². Εξετάζοντας τα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας την περίοδο αυτή προκύπτει ότι το κατά κεφαλήν προϊόν της Ελλάδας φτάνει στο 49% του Κοινοτικού μέσου όρου.

²⁷¹ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 453

²⁷² Κέντρο Προγραμματισμού Και Οικονομικών Ερευνών, «Εκθέσεις28: Μελέτη αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994- 1999», Αθήνα, 1997, σελ. 101

Από το 1980 σημειώθηκε μείωση της αναπτυξιακής πορείας της ελληνικής οικονομίας, ως συνέπεια της πτώσης του ρυθμού των επενδύσεων, η ανεπάρκεια της χώρας σε υποδομές, η έλλειψη εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού και υιοθέτησης νέων τεχνολογιών και καινοτόμων μεθόδων παραγωγής. Αυτά σε συνδυασμό με τους αργούς ρυθμούς εκσυγχρονισμού των θεσμών συνέβαλλαν στην επιδείνωση του προβλήματος με άμεσο αποτέλεσμα η Ελλάδα να μην είναι σε θέση να αντιμετωπίσει επαρκώς το άνοιγμα των αγορών, την Ευρωπαϊκή πρόκληση και την πορεία προς την ολοκλήρωση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και την εκπλήρωση των κριτηρίων της συνθήκης του Μάαστριχτ²⁷³.

6.4.2. Οι βασικοί άξονες προτεραιοτήτων του Β' ΚΠΣ

Στο Β' ΚΠΣ οι άξονες προτεραιότητας είναι πέντε. Τα τομεακά και κλαδικά προγράμματα του Β' ΚΠΣ εντάσσονται στους τέσσερις πρώτους αναπτυξιακούς άξονες, ενώ τα περιφερειακά προγράμματα στον πέμπτο. Το Β' ΚΠΣ συνοδεύτηκε από επιπλέον αύξηση των χορηγούμενων πόρων και από επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής διάρκεια). Στο Β' ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 17 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Ειδικότερα, οι κύριοι άξονες προτεραιότητας που επελέγησαν στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ είναι οι ακόλουθοι²⁷⁴:

1. Άξονας 1: μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και προώθηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης με την ανάπτυξη των μεγάλων υποδομών (Μεταφορές²⁷⁵, Επικοινωνία²⁷⁶, Ενέργεια).
2. Άξονας 2: Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης (Αστική Ανάπτυξη²⁷⁷, Υγεία και κοινωνική Πρόνοια, Περιβάλλον).
3. Άξονας 3: Ανάπτυξη και Ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού (Βιομηχανία και υπηρεσίες, Έρευνα και τεχνολογία, Τουρισμός και πολιτισμός, Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη, Αλιεία).
4. Άξονας 4: Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης (εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση, συνεχιζόμενη κατάρτιση και

²⁷³ Christodoulakis N., Kalyvitis S., «A Four- Sector Macroeconomic Model for Greece and the Evaluation of the Community Support Framework 1994- 1999», Economic Modelling, 1998

²⁷⁴ ΥΠΕΘΟ, «ΚΠΣ για την Ελλάδα, 1994- 1999»

²⁷⁵ Παρεμβάσεις και οδικοί άξονες, σιδηροδρομικό δίκτυο

²⁷⁶ Τηλεπικοινωνίες, Ταχυδρομικές υπηρεσίες

²⁷⁷ Μετρό Αθήνας, Μετρό Θεσσαλονίκης

προώθηση της απασχόλησης, η καταπολέμηση του αποκλεισμού της αγοράς εργασίας, στήριξη του εκσυγχρονισμού της Εθνικής Δημόσιας Διοίκησης.

5. Άξονας 5: Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών (13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα²⁷⁸).

Η σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο άξονας παρέμβασης των ΠΕΠ (άξονας προτεραιότητας 5) έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Α' ΚΠΣ, από το 41% στο 25%. Παρ' όλα αυτά, η αδυναμία απορρόφησης των πόρων για μεγάλα έργα, σε συνδυασμό με την προώθηση επιπλέον μικρών έργων στο περιφερειακό σκέλος, καθιστά τα ΠΕΠ κυρίαρχα και σε αυτό το ΚΠΣ. Την περίοδο 1994- 1999 υπάρχουν καλύτερες δομές διαχείρισης σε περιφερειακό επίπεδο σε σχέση με την προηγούμενη, όμως οι πόροι που διοχετεύονται στα ΠΕΠ μειώνονται. Με άλλα λόγια, η δημοσιονομική αποκέντρωση δεν συμβαδίζει με τη διοικητική. Η κεντρική εξουσία αργεί να εκχωρήσει εξουσία, και κυρίως πόρους, στις άλλες βαθμίδες διοίκησης. Η μετατόπιση των πόρων μεταξύ των αξόνων δεν είναι πλέον εύκολη. Το ειδικό βάρος του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη μετατοπίζεται μεν (από το 25% στο 28,5%), αλλά όχι στο βαθμό του Α' ΚΠΣ.

Αναφορικά με τους υπόλοιπους τέσσερις άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται ότι, και στο Β' ΚΠΣ, η έμφαση δίνεται κυρίως στον τομέα των βασικών υποδομών (άξονας προτεραιότητας 1), μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων αναπτυξιακών έργων. Στον άξονα αυτό κατανέμεται το 28% των πόρων, όμως, η συμμετοχή αυτού του άξονα στο τέλος του ΚΠΣ διαμορφώνεται στο 22%. Η «ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού» (άξονας προτεραιότητας 3), είναι επίσης άξονας κρίσιμης σημασίας. Ξεκινάει από το 25% στην αρχή του ΚΠΣ και διαμορφώνεται στο 22% στο τέλος του. Στους άξονες «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας» (άξονας προτεραιότητας 4) και «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης» (άξονας προτεραιότητας 2), διατίθενται σχετικά λιγότεροι πόροι (12,5% και 9%, αντίστοιχα), με μικρή μετατόπιση προς τα πάνω στο τέλος του ΚΠΣ²⁷⁹.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το Β', συγκριτικά με το Α' ΚΠΣ, είναι η μείωση των πόρων του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη, και 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

²⁷⁸ Ένα για κάθε ελληνική περιφέρεια

²⁷⁹ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 454- 455

αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων²⁸⁰. Παρά τις ελλείψεις και ανεπάρκειες, κατά τη διάρκεια του Β' ΚΠΣ, άρχισε μια σοβαρή προσπάθεια ομογενοποίησης και θέσπισης αντικειμενικών διαδικασιών ένταξης έργων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τα αποτελέσματα του Β' ΚΠΣ είναι σχετικά βελτιωμένα συγκριτικά με το Α' ΚΠΣ. Επιπλέον, έχουν αρχίσει να δημιουργούνται νέες μορφές διαχείρισης- Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ)²⁸¹- και τεχνοκρατικής στήριξης- Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΜΕΚ). Παράλληλα, οι περιφέρειες αναλαμβάνουν πιο ενεργό ρόλο στις διαδικασίες των ΠΕΠ, μέσω των οποίων, συνεχίστηκαν να υλοποιούνται έργα των κεντρικών φορέων, των περιφερειών, των Νομαρχιών (Νομαρχιακά προγράμματα) και έργα των δήμων και κοινοτήτων²⁸².

6.4.3. Οι ιδιαιτερότητες των Προγραμμάτων του Β' ΚΠΣ

Όπως είναι γνωστό, το Β' ΚΠΣ αποτέλεσε, για την ελληνική οικονομία, έναν ισχυρό «αναπτυξιακό πνεύμονα», δεδομένου ότι διέθεσε σημαντικούς πόρους για την ενίσχυση του εκσυγχρονισμού της. Το Β' ΚΠΣ χρηματοδότησε μια σειρά προγραμμάτων και δράσεων, που απέβλεπαν, αφενός στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων όλων των μεγεθών, αφετέρου, στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση των δραστηριοτήτων τους. Οι βασικές χρηματοδοτικές «γραμμές» των προγραμμάτων αυτών ήταν τα ΠΕΠ των 13 Περιφερειών της χώρας, η Κοινοτική Πρωτοβουλία ΜΜΕ και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Βιομηχανίας (ΕΠΒ)²⁸³. Αναδείχθηκε, λοιπόν, ένας σημαντικός αριθμός αξιόλογων προγραμμάτων, υποπρογραμμάτων και μέτρων, το περιεχόμενο των οποίων χαρακτηριζόταν από πρωτοτυπία, ευελιξία και ένα νεωτεριστικό καθεστώς διαχείρισης²⁸⁴. Σε αρκετά μεγάλο βαθμό, ο ουσιαστικός επιχειρησιακός σχεδιασμός δεν προηγήθηκε της έναρξης εφαρμογής των προγραμμάτων αλλά κινήθηκε παράλληλα με αυτήν ή και σε κάποιες περιπτώσεις υστέρησε σε σχέση με αυτήν. Η έλλειψη επιχειρησιακού σχεδιασμού οδήγησε σε σοβαρές βλάβες. Ο ορθός εντοπισμός των αναγκών και η συνηγορία της γενικής εμπειρίας ή της επιστημονικής επιχειρηματολογίας υπέρ μιας κατηγορίας

²⁸⁰ Η ένταση του φαινομένου αυτού σταδιακά μειώνεται

²⁸¹ Βλ. σχετικά, ΥΠΕΘΟ «ΚΠΣ στην Ελλάδα, 1994-1999»

²⁸² Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 453

²⁸³ Υπουργείο Ανάπτυξης

²⁸⁴ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 341- 342

παρεμβάσεων δεν αρκεί ως βάση σχεδιασμού. Απαιτείται επί πλέον ο έλεγχος κατά πόσον η γενική ιδέα έχει εφαρμογή και πώς²⁸⁵.

Τα χρηματοδοτικά προγράμματα του Β' ΚΠΣ, εισήγαγαν στην ελληνική επιχειρηματική κοινότητα νέα «επενδυτικά ήθη», με την ανάδειξη νέων τομέων ανάπτυξης και εκσυγχρονισμού και καθιέρωσαν μια τυποποιημένη διαδικασία σε όλο το εύρος τους, άγνωστη μέχρι τότε και σχεδόν ουδέποτε δοκιμασμένη, για να υπάρχει και η απαραίτητη εμπειρία. Ειδικότερα, οι ιδιαιτερότητες των προγραμμάτων αυτών εντοπίζονται στα εξής σημεία: 1) ο χρόνος από την προκήρυξη μέχρι το «κλείσιμο» του κάθε προγράμματος είναι περίπου 45 ημέρες, 2) μέσα στο χρόνο αυτό, οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις οφείλουν να προμηθευτούν τον οδηγό του προγράμματος και να συμπληρώσουν τυποποιημένα έντυπα, καταρτίζοντας παράλληλα την αναγκαία διαγνωστική μελέτη, συνοδεύοντας τη και με συγκεκριμένα δικαιολογητικά, που ζητάει το πρόγραμμα, 3) μετά την κατάθεση των προτάσεων ακολουθεί η αξιολόγηση, εντός 15 έως 20 ημερών, από αξιολογητές που ορίζουν το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Υπουργείο Ανάπτυξης, 4) τα στοιχεία της αξιολόγησης καταχωρούνται, συνήθως σε Ενιαίο Πληροφορικό Σύστημα και κατοχυρώνονται από λειτουργούσες Γνωμοδοτικές Επιτροπές, των οποίων Πρόεδρος είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, από την οποία προέρχονται οι επενδυτικές προτάσεις, 5) τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων παραπέμπονται στα αρμόδια Υπουργεία, τα οποία, με βάση την κατάταξη των προτάσεων, προβαίνουν σε εγκρίσεις χρηματοδότησης.

Όμως, η σημαντικότερη ιδιαιτερότητα και η βασική καινοτομία των προγραμμάτων αυτών βρίσκεται στο γεγονός ότι η υπευθυνότητα διαχείρισης τους δεν ανήκει πλέον στις υπηρεσίες της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, αλλά σε επτά, για όλη τη χώρα, Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης (ΕΦΔ), οι οποίοι προκρίθηκαν να αναλάβουν αυτό το έργο μετά από προκήρυξη, διαγωνισμό και επιλογή τους. Οι επτά αυτοί ΕΦΔ καλύπτουν ευρείες γεωγραφικές περιφέρειες της χώρας. Οι Φορείς αυτοί έχουν ιδρυθεί από Συνδέσμους Βιομηχανιών, Επιμελητήρια, Πιστωτικά Ιδρύματα, Οργανισμούς του ευρύτερου Δημοσίου Τομέα (ΕΟΜΜΕΧ), Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Αναπτυξιακές Εταιρίες²⁸⁶. Το Α' ΚΠΣ είχε μια σχετικά απλή αρχιτεκτονική παρακολούθησης, χωρίς συγκεκριμένες απαιτήσεις επίτευξης στόχων για την εκταμίευση των κοινοτικών πόρων. Το Β' ΚΠΣ παρουσίασε ένα σχήμα διαχείρισης, που προεξήρχε η λεγόμενη «εταιρική σχέση», δηλαδή το κράτος- μέλος όφειλε να έχει αποδεδειγμένα εξασφαλισμένους τους δικούς του πόρους για τη χρηματοδότηση των έργων του.

²⁸⁵ ΥΠΕΘΟ (1999), «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», Γενικό Μέρος, Αθήνα, σελ. 129

²⁸⁶ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 351- 352

6.5. Το Γ' ΚΠΣ και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)

Η Κοινότητα χρηματοδότησε κατά το παρελθόν με μεγάλα χρηματικά ποσά προγράμματα διαρθρωτικής και περιφερειακής πολιτικής, τα οποία είναι γνωστά ως «Πακέτο Ντελór 1», «Πακέτο Ντελór 2», «Πακέτο Σαντέρ», ενώ για την περίοδο 2007-2013 τα αντίστοιχα κεφάλαια θα διατεθούν μέσω του τέταρτου πακέτου. Η εφαρμογή του «Πακέτου Ντελór 1» απέβλεπε στην οικονομική αντιμετώπιση των προβλημάτων και των προκλήσεων από τη δημιουργία και λειτουργία της ενοποιημένης εσωτερικής αγοράς, η δημιουργία της οποίας είχε τεθεί ως στόχος της ΕΕΠ μέχρι το τέλος του 1992. Η εφαρμογή του «Πακέτου Ντελór 2» απέβλεπε στην οικονομική ανάπτυξη των κρατών- μελών στο πλαίσιο της προσπάθειας για σύγκλιση των οικονομιών τους ενόψει της υιοθέτησης του κοινού νομίσματος. Η εφαρμογή του «Πακέτου Σαντέρ» είχε στόχο την ανάπτυξη των περιφερειών της Κοινότητας, ενόψει της διεύρυνσης της ΕΕ με τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, ενώ με τα κεφάλαια του τέταρτου πακέτου, θα χρηματοδοτηθούν έργα για την οικονομική ανάπτυξη κατά κύριο λόγο των δέκα νέων κρατών- μελών, των χωρών δηλαδή της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης²⁸⁷.

Την περίοδο 2000-2006, η Ελλάδα ενισχύεται με σημαντικούς πόρους από τα ΔΤ της ΕΕ στα πλαίσια της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Η στήριξη που παρέχει στην Ελλάδα η ΕΕ πραγματοποιείται μέσω: α) του Γ' ΚΠΣ, β) των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και γ) του Ταμείου Συνοχής²⁸⁸. Το Γ' ΚΠΣ, δηλαδή το τρίτο κατά σειρά οικονομικό πακέτο με το οποίο ενισχύεται η Ελλάδα, είναι το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα που σχεδιάστηκε και υλοποιείται με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της ΕΕ και έχει στόχο την ενίσχυση των πολιτικών για την πραγματική σύγκλιση, την περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Οι στόχοι - προτεραιότητες του Γ' ΚΠΣ εστιάζονται σε επενδύσεις στο φυσικό, ανθρώπινο και γνωστικό κεφάλαιο, που μπορούν να συμβάλουν περισσότερο στην αύξηση της παραγωγικότητας και στην εμβάθυνση της ανάπτυξης στην Ελλάδα²⁸⁹. Το Γ' ΚΠΣ αποτελεί τη συμφωνία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας, οι οποίες θα συγχρηματοδοτηθούν, ανάλογα με την κατηγορία τους, από ένα από τα ΔΤ της ΕΕ²⁹⁰:

²⁸⁷ Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, ό.π, σελ.596- 597

²⁸⁸ <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

²⁸⁹ <http://www.hellaskps.gr/Details2.asp?L1=12&L2=1>

²⁹⁰ <http://www.info3kps.gr/faq.asp>

1. ΕΤΠΑ: συγχρηματοδοτεί προγράμματα και έργα υποδομών και εξοπλισμού για την ενίσχυση των παραγωγικών επενδύσεων, των επενδύσεων στους τομείς Παιδείας - Υγείας, των ενεργειών σε κοινοτικό επίπεδο ιδίως για μεθοριακές περιοχές, των ενεργειών για την προστασία του περιβάλλοντος, την ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών, των προπαρασκευαστικών και συνοδευτικών μέτρων και των μέτρων αξιολόγησης.
2. ΕΚΤ : συγχρηματοδοτεί ενέργειες για επαγγελματική εκπαίδευση και επαγγελματικό προσανατολισμό, για ενίσχυση προσλήψεων σε θέσεις διαρκούς απασχόλησης, ενέργειες καινοτόμου χαρακτήρα για την ανάπτυξη της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης, ενέργειες που απευθύνονται στο προσωπικό των επιχειρήσεων και ενέργειες επαγγελματικού προσανατολισμού και παροχής συμβουλών σε ανέργους.
3. ΕΓΤΠΕ : χρηματοδοτεί την Κοινή Γεωργική Πολιτική της ΕΕ, ενισχύει την αγορά και προωθεί τις διαρθρωτικές αλλαγές στη γεωργία. Το ΕΓΤΠΕ διαιρείται σε δύο τμήματα : το Τμήμα Εγγυήσεων, που χρηματοδοτεί τα μέτρα στήριξης των τιμών και τις επιστροφές κατά την εξαγωγή ώστε να εξασφαλίζει σταθερές τιμές για τους γεωργούς και το Τμήμα Προσανατολισμού (ΕΓΤΠΕ- Π) που ενισχύει μέσω επιδοτήσεων την ορθολογική οργάνωση, τον εκσυγχρονισμό και τις διαρθρωτικές βελτιώσεις στη γεωργία
4. ΧΜΠΑ : συγχρηματοδοτεί ενέργειες για την ενίσχυση του τομέα της αλιείας, της υδατοκαλλιέργειας και της μεταποίησης και εμπορίας των προϊόντων τους.

Για την επίτευξη των στόχων του Γ' ΚΠΣ καταρτίστηκαν 25 Επιχειρησιακά Προγράμματα εκ των οποίων: α) τα 11 είναι Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και αφορούν εθνικές τομεακές πολιτικές²⁹¹, β) τα 13 είναι Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, ένα για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες της χώρας και στα οποία έχει κατανεμηθεί το 1/3 περίπου των διαθέσιμων πιστώσεων των ΔΤ για την περίοδο 2000-2006, και γ) 1 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Τεχνική βοήθεια», που στόχο έχει να ενδυναμώσει, να στηρίξει και να βελτιώσει το σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου του ΚΠΣ και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων²⁹².

Τα ΔΤ της ΕΕ συγχρηματοδοτούν, εκτός από το Γ' ΚΠΣ, και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Οι τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες των ΔΤ για το χρονικό διάστημα

²⁹¹ Ένα για κάθε συγκεκριμένο τομέα δραστηριότητας: Εκπαίδευση, Απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση, Δρόμοι, λιμάνια, αστική ανάπτυξη και σιδηρόδρομοι, αεροδρόμια, αστικές συγκοινωνίες, Ανταγωνιστικότητα, Αγροτική ανάπτυξη, Αλιεία, Περιβάλλον, Πολιτισμός, Υγεία και Κοινωνική Πρόνοια, Κοινωνία της Πληροφορίας

²⁹² <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

2000 - 2006 είναι: α) INTERREG III: διασυνοριακή, διεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία που αποβλέπει στην τόνωση της ανάπτυξης και σε ισόρροπη και αρμονική διευθέτηση του ευρωπαϊκού εδάφους, β) LEADER+: ανάπτυξη της υπαίθρου μέσω ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων και συνεργασίας ομάδων τοπικής δράσης, γ) EQUAL: διεθνική συνεργασία για την προώθηση νέων πρακτικών καταπολέμησης των πάσης φύσεως διακρίσεων και ανισοτήτων στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας, και δ) URBAN II: οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση των πόλεων και των συνοικιών που αντιμετωπίζουν κρίση, ώστε να προωθηθεί η βιώσιμη αστική ανάπτυξη. Τα 25 ΕΠ του Γ' ΚΠΣ και οι 4 Κοινοτικές Πρωτοβουλίες απευθύνονται τόσο στο δημόσιο τομέα, π.χ. για έργα που αφορούν την ανάπτυξη υποδομών και τη βελτίωση υπηρεσιών προς τον πολίτη, όσο και σε ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) για προγράμματα που αφορούν επιχειρήσεις, αγρότες, νέους, ανέργους κ.λπ.²⁹³

Για την περίοδο 2000- 2006 το Ταμείο Συνοχής παρέχει συγχρηματοδότηση σε έργα ή ομάδες έργων ή στάδια έργων, τα οποία συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων τόσο στον τομέα "Περιβάλλον" όσο και στον τομέα "Μεταφορές". Ειδικότερα, για τον τομέα "Περιβάλλον" η χρηματοδοτική στήριξη παρέχεται σε τομείς παρέμβασης όπως ύδρευση με πόσιμο νερό, αποχέτευση και καθαρισμός λυμάτων, διαχείριση στερεών αποβλήτων, πιθανές παρεμβάσεις για αντιπλημμυρική προστασία, προστασία δασικών συστημάτων, περιβαλλοντική αναβάθμιση και φυσική κληρονομιά. Όσον αφορά τον τομέα "Μεταφορές", το Ταμείο Συνοχής παρέχει χρηματοδοτική στήριξη σε έργα υποδομής κοινού ενδιαφέροντος για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (π.χ. οδικοί άξονες, σιδηροδρομικά έργα, λιμενικά έργα, κλπ²⁹⁴). Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να λαμβάνεται προκειμένου να διασφαλίζεται κατάλληλη ισορροπία μεταξύ των έργων στον τομέα περιβάλλοντος και εκείνων που αφορούν στον τομέα μεταφορών.

Οι συνολικοί χρηματοδοτικοί πόροι του Γ' ΚΠΣ και του Ταμείου Συνοχής είναι 51,14 δις € και περιλαμβάνουν εθνικούς και κοινοτικούς πόρους ύψους 39,56 δις € (δημόσια δαπάνη), καθώς και 11,58 δις € ιδιωτική συμμετοχή. Παράλληλα, σημαντικοί πόροι ύψους 1,28 δις € θα αντληθούν μέσω των τεσσάρων Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Η συνολική κοινοτική συμμετοχή τόσο για το Γ' ΚΠΣ όσο και για το Ταμείο Συνοχής και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες ανέρχεται σε 26 δις €²⁹⁵.

²⁹³ <http://www.info3kps.gr/kps.asp>

²⁹⁴ <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

²⁹⁵ <http://www.info3kps.gr/faq.asp>

Το ΕΣΠΑ αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των ΔΤ της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007- 2013. Εκπονήθηκε στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την πολιτική Συνοχής της ΕΕ σύμφωνα με την οποία το ΕΣΠΑ «...εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα ΔΤ συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή και προσδιορίζει το σύνδεσμο μεταξύ των κοινοτικών προτεραιοτήτων αφενός και του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων αφετέρου».

Για τη διαμόρφωση του ΕΣΠΑ ως εγγράφου προγραμματισμού, αξιοποιήθηκαν εισροές από ένα συνδυασμό προτάσεων που υπεβλήθησαν στο Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, πολιτικών επιλογών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ποσοτικών δεδομένων και μελετών. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2005, με τις οποίες διασφαλίσθηκαν έως το 2013 οι πόροι της ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής για τη χώρα, αποτέλεσαν το πλαίσιο στο οποίο βασίστηκαν, μεταξύ άλλων, οι εθνικές αρχές προκειμένου να προσεγγίσουν τις βασικές παραμέτρους του αναπτυξιακού προγραμματισμού και να καταρτίσουν το ΕΣΠΑ. Επιπλέον, κατά τη διαμόρφωση των βασικών στρατηγικών προτεραιοτήτων ελήφθησαν υπόψη τα κυριότερα έγγραφα της ΕΕ που αναφέρονται στην αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβώνας και το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008. Η αναπτυξιακή στρατηγική διαμορφώθηκε, παράλληλα, και με γνώμονα εθνικές πολιτικές που διατυπώνονται σε στρατηγικά έγγραφα, όπως η Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, η Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013, το «Σχέδιο Ανάπτυξης Μεταφορών 2007-2013 και εικοσαετίας», Εθνική Λιμενική Πολιτική, το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής Αγροτικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 2007-2013 κλπ²⁹⁶.

Η αρχιτεκτονική των ΕΠ του ΕΣΠΑ διαμορφώθηκε έτσι ώστε να υλοποιηθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας. Το νέο σχήμα χαρακτηρίζεται από μικρότερο πλήθος ΕΠ σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (2000-2006), που οδηγεί σε πιο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης: ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 θα υλοποιηθεί από 8 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα²⁹⁷, 5 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα²⁹⁸ και 12 ΕΠ εδαφικής

²⁹⁶ <http://www.espa.gr/espa.asp>

²⁹⁷ 1) «Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη», 2) «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας», 3) «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», 4) «Ψηφιακή Σύγκλιση», 5) «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», 6) «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση», 7) «Βελτίωση Διοικητικής Ικανότητας Δημόσιας Διοίκησης», 8) «Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής»

²⁹⁸ 1) Μακεδονίας – Θράκης, 2) Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου - Ιονίων Νήσων, 3) Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, 4) Θεσσαλίας -Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου, 5) Αττικής

Συνεργασίας²⁹⁹. Την περίοδο αυτή το σύνολο των υποδομών προσπελασιμότητας³⁰⁰ θα υλοποιηθεί πλέον στο πλαίσιο ενός μόνο ΤΕΠ, ενώ οι τομείς της υγείας και του πολιτισμού θα υλοποιηθούν από ΠΕΠ και ΤΕΠ, καθώς δεν θα υπάρχει πλέον διακριτό ΕΠ³⁰¹.

Το πλαίσιο χρηματοδότησης διαμορφώθηκε στη βάση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των προδιαγραφών των νέων Κανονισμών των ΔΤ, συνεκτιμώντας τις ανάγκες ολοκλήρωσης των συνεχιζόμενων έργων της προηγούμενης περιόδου και τις απαιτήσεις για δράσεις που εξυπηρετούν τη Στρατηγική της Λισσαβώνας. Βασική επιλογή ήταν η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων της νέας προγραμματικής περιόδου προς όφελος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας. Οι βασικές αρχές που διέπουν το πλαίσιο διαχείρισης, παρακολούθησης & ελέγχου των ΕΠ της περιόδου 2007-2013 αποτέλεσαν αντικείμενο ευρείας διαβούλευσης και αποτυπώθηκαν σε κείμενα θέσεων των συμμετεχόντων φορέων. Συμπληρώθηκαν από τα πορίσματα συστηματικής ανάλυσης των απαιτήσεων των νέων Κανονισμών της ΕΕ και σχετικής μελέτης που εκπονήθηκε με θέμα τη «Βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ του Γ' ΚΠΣ, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής και στην προσαρμογή αυτών για την περίοδο 2007 – 2013». Σύμφωνα με το νέο Σχέδιο Γενικού Κανονισμού, το οποίο συζητείται σε επίπεδο Συμβουλίου των Υπουργών της ΕΕ, τροποποιείται η φιλοσοφία λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής, αφού πλέον συγχρηματοδοτεί έργα- παρεμβάσεις, οι οποίες αποτελούν μέρος πολυετών ΕΠ. Ως εκ τούτου οι διαδικασίες προγραμματισμού, σχεδιασμού, υλοποίησης, καθώς και διαχείρισης αυτών των έργων ακολουθούν τις διαδικασίες που διέπουν τα ΕΠ, στο πλαίσιο λειτουργίας όλων των ΔΤ (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ), αναφερόμενες πλέον σε Πρόγραμμα και όχι σε μεμονωμένα έργα³⁰².

²⁹⁹ Εξωτερικά σύνορα: Α) Διμερής Διασυνοριακή Συνεργασία: Ελλάδα-Αλβανία, 2) Ελλάδα-ΠΓΔΜ, 3) Ελλάδα- Τουρκία, Β) Πολυμερής Διασυνοριακή Συνεργασία : Αδριατική, Γ) Πολυμερής Διασυνοριακή Συνεργασία: 1) Mediterranean Sea Basin, 2) Black Sea Basin
Εσωτερικά σύνορα: Α) Διμερής Διασυνοριακή Συνεργασία: 1) Ελλάδα- Ιταλία, 2) Ελλάδα-Κύπρος, 3) Ελλάδα- Βουλγαρία, Β) Προγράμματα Διακρατικής Συνεργασίας: 1) Mediterranean Sea Basin, 2) South East European Space, Γ) Πρόγραμμα Διαπεριφερειακής Συνεργασίας: η Ελλάδα θα συμμετάσχει στην Κοινοτική Πρωτοβουλία «Περιφέρειες για την Οικονομική Αλλαγή».

³⁰⁰ Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός των φυσικών υποδομών και των συναφών υπηρεσιών του συστήματος μεταφορών της χώρας

³⁰¹ <http://www.espa.gr/espa.asp>

³⁰² <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

Βιβλιογραφία

- ΑΓΑΠΗΤΟΣ Γ., «Εξελίξεις και Διαρθρωτικά Προβλήματα της Ελληνικής Οικονομίας», Εκδόσεις Σμπίλιας, Αθήνα, 1995.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Β', «Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές. Θεωρία και Εφαρμογές», Επιμέλεια Δημόπουλος Γ., Μπαλτάς Ν, Χασσιδ Ι., Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2007.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ, «Εκθέσεις28: Μελέτη αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994- 1999», Αθήνα, 1997.
- ΜΗΤΣΟΣ Α., «Η Ελληνική Βιομηχανία στην Διεθνή αγορά», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1988.
- ΠΑΠΑΔΑΚΗ Ο., «Η Οικονομική Γεωγραφία των Περιφερειών του Στόχου 1, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 1992.
- ΠΑΠΑΔΑΚΗ Ο., «Περιφερειακή Πολιτική στις χώρες της ΕΟΚ: Η περίπτωση της Ελλάδας», Επιστημονική Επετηρίδα Ι.Π.Α., αριθμός 3, Αθήνα, 1992.
- ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ Α., ΧΡΙΣΤΟΦΑΚΗΣ Μ., «Το πλαίσιο και η εφαρμογή του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα», αγορά ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ, Τριμηνιαία επιθεώρηση διεθνούς οικονομίας και πολιτικής, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος- Αύγουστος 2003.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ.- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ Κ., «Όλα τα Κοινοτικά Προγράμματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις CIVITAS Α.Ε., Αθήνα, 1996.
- ΕΕΚ (1991α), «Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή: Οι τάσεις στις Περιφέρειες», (Πέμπτη περιοδική έκθεση για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών την Κοινότητας), Λουξεμβούργο.
- ΥΠΕΘΟ (1999), «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», Γενικό Μέρος, Αθήνα, Σεπτέμβριος.
- BARQUERO A., «Τοπική Ανάπτυξη- Μια στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης», Βιβλιοθήκη Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΙΠΑ), Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1991.
- BEUTEL J., «Economic Impact of Community Support frameworks, 1989- 1993: Report to the Directorate General For Regional Polices», Commission of the European Communities, Constance, Germany, 1990.
- CHRISTODOULAKIS N., KALYVITIS S., «A Four- Sector Macroeconomic Model for Greece and the Evaluation of the Community Support Framework 1994- 1999», Economic Modelling, 1998.
- LOLOS S., SUWA- EISENMANN A., ZONZILOS N., BOURGUIGNON F., «Evaluating the Community Support Framework with an Extended Computable General Equilibrium Model: The case of Greece (1988- 1995) », Journal of Policy Modeling, 1995.
- LOLOS S., «Success and failure of Economic Policies: The Experience of Greece and Portugal», Comparative Economic Studies, Spring, 1998.
- TSOUKALIS L., «The New European Economy Revisited», Oxford University Press, Oxford, 1997.
- <http://www.hellaskps.gr/1986-1999.htm>
- http://www.minagric.gr/greek/agro_pol/OECD.htm.
- <http://www.info3kps.gr/kps.asp>
- <http://www.info3kps.gr/faq.asp>
- <http://www.espa.gr/espa.asp>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ

7.1. Επιπτώσεις της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης

Η διεθνοποίηση της ελληνικής οικονομίας, που τα τελευταία χρόνια συντελείται μέσω των μηχανισμών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αύξησε μέσω του διεθνούς ανταγωνισμού τις ευκαιρίες, αλλά κυρίως τους κινδύνους που αντιμετώπιζαν οι επιχειρήσεις. Το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων και η παραδοσιακή οικογενειακού τύπου οργάνωση δεν επέτρεψαν στην ελληνική βιομηχανία να αξιοποιήσει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως ευκαιρία, γεγονός που αποδεικνύεται από τη σημαντική συρρίκνωση του βιομηχανικού προϊόντος και της απασχόλησης στην μετά την ένταξη περίοδο. Οι επιπτώσεις της οικονομικής ολοκλήρωσης δεν ήταν ομοιόμορφα κατανεμημένες στον ελληνικό χώρο. Η εμπειρία της περιόδου 1985- 1995, όπου εμφανίστηκαν έντονα φαινόμενα βιομηχανικής κρίσης, αποδεικνύει ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έπληξε κυρίως τους πλέον ανεπτυγμένους νομούς της Ελλάδας, με υψηλό βαθμό έκθεσης στο διεθνή ανταγωνισμό. Το άνοιγμα των αγορών επέφερε πίεση κυρίως στα οργανωμένα τμήματα της βιομηχανίας (Αττική, Πάτρα, Βόλος, Λάρισα, Καβάλα, Θήβα, κ.λπ.). Σε γενικές γραμμές, η διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης επηρέασε αρνητικά τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας και ευθύνεται σε σημαντικό βαθμό για τη δεκαπενταετή περίοδο απόκλισης (1981- 1995) από το μέσο όρο της ΕΕ.³⁰³

Το βασικό περιφερειακό πρόβλημα της Ελλάδας εξακολουθεί να παραμένει η απόσταση που τη χωρίζει συνολικά, αλλά και κάθε περιφέρεια ξεχωριστά, από τις αναπτυγμένες χώρες της ΕΕ. Σε αυτή τη μάχη ανάπτυξης, κάποιες περιοχές της χώρας έχουν καταφέρει ικανοποιητικούς ρυθμούς ανάπτυξης στηριζόμενες, είτε σε μια ευνοϊκή παραγωγική συγκρότηση και μια υψηλή ποιότητα ανθρώπινου κεφαλαίου, είτε σε αξιοποιήσιμους τουριστικούς πόρους. Οι υπόλοιπες περιοχές θα πρέπει να ανακαλύψουν ή να δημιουργήσουν συγκριτικά πλεονεκτήματα που θα τους επιτρέψουν να ανταγωνιστούν με επιτυχία στο νέο περιβάλλον. Αυτός, κυρίως, είναι ο ρόλος και η

³⁰³ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 113- 114

ευθύνη των περιφερειακών πολιτικών³⁰⁴. Σε συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης, οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες και περιφέρειες είναι δυνατό να επωφελούνται σημαντικά, εφόσον διαθέτουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, δηλαδή υποδομές, ποιότητα ανθρώπινου δυναμικού, σύνδεση της έρευνας με την ανάπτυξη και την τεχνολογική υποδομή των επιχειρήσεων³⁰⁵. Η ένταξη της Ελλάδας στις ΕΚ ήταν επόμενο να δημιουργήσει κατά την περίοδο προσαρμογής ορισμένα προβλήματα σε πολλούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, ιδιαίτερα στον αγροτικό και βιομηχανικό τομέα, στον τομέα κίνησης κεφαλαίων- εγκατάστασης ξένων επιχειρήσεων- ατόμων, στην περιφερειακή ανάπτυξη, στη ναυτιλία, στο φορολογικό τομέα και γενικότερα στον κρατικό προϋπολογισμό³⁰⁶.

Η έλλειψη εκσυγχρονισμού στις γεωργικές δομές και οι διαρθρωτικές ανισορροπίες στις αγορές των γεωργικών προϊόντων αποτελούν τα πιο βασικά διαρθρωτικά προβλήματα του αγροτικού τομέα³⁰⁷. Η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός του τομέα αυτού στα κράτη- μέλη προδιαγράφεται από την ΚΑΠ και αποβλέπει στη στήριξη και ενίσχυση του εισοδήματος των αγροτών. Υπάρχει συνεπώς υψηλός βαθμός προστατευτισμού του αγροτικού τομέα στο χώρο της Κοινότητας. Η χώρα μας μέσω του ΕΓΤΠΕ έχει τη δυνατότητα, εάν δημιουργήσει τις απαραίτητες προϋποθέσεις ικανότητας απορρόφησης πόρων, να εισπράξει σημαντικά ποσά για στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων, απόσυρση προϊόντων, επιδοτήσεις εξαγωγών και άμεσες επιδοτήσεις. Η εφαρμογή της ΚΑΠ που προβλέπει σταδιακή προσαρμογή των τιμών των ελληνικών αγροτικών προϊόντων προς τις Κοινοτικές τιμές, αναπόφευκτα οδήγησε βραχυπρόθεσμα σε αυξητικές επιδράσεις στις τιμές πολλών προϊόντων και τελικά στο δείκτη τιμών καταναλωτή. Η ελληνική βιομηχανία είναι ο τομέας στον οποίο η ένταξη θα είχε τις πιο ευνοϊκές επιπτώσεις, εφόσον η χώρα μας θα εκμεταλλευόταν τα οφέλη στον Κοινοτικό χώρο. Ο εκσυγχρονισμός, η αύξηση της παραγωγικότητας και η αναδιάρθρωση της παραγωγής είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας³⁰⁸.

³⁰⁴ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 113

³⁰⁵ Χριστοδουλίδης Θ., Στεφάνου Γ., ό.π, σελ. 267- 268

³⁰⁶ Αγαπητός Γ., «Η Νέα Ευρώπη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα του 2000», εκδ. επιχειρήσεις «το Οικονομικό», Αθήνα, 1993, σελ. 55

³⁰⁷ Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Σπουδών, «Η ανάπτυξη της Ελλάδας, Παρελθόν, Παρόν και Προτάσεις Πολιτικής», Αθήνα, Δεκέμβριος 1990, σελ. 183

³⁰⁸ Αγαπητός Γ., ό.π σελ. 55- 59

7.2. Η συμβολή της κοινοτικής διαρθρωτικής πολιτικής στην Ελλάδα

7.2.1. Σε Κοινοτικό επίπεδο

Η Ελλάδα από το 1989, όταν ξεκίνησε η νέα διαρθρωτική πολιτική της Κοινότητας, μέχρι σήμερα, υπάγεται ολόκληρη στο Στόχο 1, καθώς όλες οι περιφέρειες της έχουν επίπεδο ανάπτυξης μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Στην ΕΕ λειτουργούν έξι μείζονα χρηματοδοτικά μέσα για την υλοποίηση των διαρθρωτικών πολιτικών: τα τέσσερα ΔΤ (ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΠΑ, ΧΜΠΑ), το Ταμείο Συνοχής και τα δάνεια από την ΕΤΕ. Η διαρθρωτική παρέμβαση της Κοινότητας προς την Ελλάδα έλαβε την εξής μορφή: κατ' αρχάς χρηματοδότησε μέσω των ΔΤ τα ΚΠΣ. Μικρότερης έκτασης παρέμβαση, αλλά ιδιαίτερα σημαντική, ήταν και αυτή για τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Ως χώρα χρηματοδοτήθηκε επίσης από το Ταμείο Συνοχής³⁰⁹. Τέλος, σύνηψε αρκετά δάνεια από την ΕΤΕ. Με βάση αυτά, μπορεί να γίνει ένας πρώτος απολογισμός της διαρθρωτικής παρέμβασης της Κοινότητας στην ελληνική οικονομία. Αφετηρία γι' αυτό θα είναι τα δύο ΚΠΣ 1989- 1993, και 1994- 1999, η διαχειριστική χρήση των οποίων έχει ήδη κλείσει³¹⁰.

Η έκταση της κοινοτικής διαρθρωτικής συνδρομής προς την Ελλάδα διπλασιάστηκε ανάμεσα στην προγραμματισμένη περίοδο 1989- 1993 και 1994- 1999. Σαν ποσοστό του ΑΕΠ σε ετήσια βάση, η κοινοτική συνδρομή αντιπροσωπεύει το 2,65% την περίοδο 1989- 1993, και το 3,67% την περίοδο 1994- 1999. Εάν σε αυτά προσθέσουμε την εθνική συμμετοχή και τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, τότε το σύνολο των πόρων, που κινητοποιήθηκαν σε ετήσια βάση, ανέρχεται στο 4,47% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο για την περίοδο 1989- 1993, και στο 7,20% για την περίοδο 1994- 1999. Η βοήθεια που προσφέρθηκε μέσω των ΔΤ για την Ελλάδα ως περιφέρεια του Στόχου 1 για το Α' ΚΠΣ 1989- 1993 αντιπροσωπεύει το 82% της συνολικής διαρθρωτικής ενίσχυσης αυτής της περιόδου. Αυτό μεταφράζεται σε μέση ετήσια ενίσχυση 150 ECU ανά κάτοικο, και ως σύνολο είναι το 2,2% του ΑΕΠ της χώρας. Αν σε αυτό προστεθεί η εθνική συμμετοχή και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, το ποσό που προκύπτει αντιπροσωπεύει το 3,5% του ΑΕΠ. Το υπόλοιπο 18% της διαρθρωτικής ενίσχυσης αφορούσε χρηματοδοτήσεις από το Ταμείο Συνοχής (ουσιαστικά για μία μόνο χρονιά, το 1993), τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και τα ΜΟΠ. Για την περίοδο 1994- 1999 και το Β' ΚΠΣ, η Ελλάδα έλαβε από τα ΔΤ το 78,8% του συνόλου της διαρθρωτικής ενίσχυσης προς αυτήν. Αυτό ισοδυναμεί σε μέση ετήσια μεταφορά 225 ECU ανά

³⁰⁹ Βλ. σχετικά, <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l60018.htm>

³¹⁰ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 434

κάτοικο, ή με το 2,9% του ΑΕΠ. Εάν σε αυτά προστεθεί η εθνική συμμετοχή και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, τότε η συνολική παρέμβαση του Β' ΚΠΣ αντιπροσωπεύει το 6,2% του ΑΕΠ της χώρας. Σε αυτά πρέπει να προστεθούν οι πόροι του Ταμείου Συνοχής και των Κοινωνικών Πρωτοβουλιών της αντίστοιχης περιόδου.

Η συνοπτική αυτή παρουσίαση δείχνει ότι η διαρθρωτική παρέμβαση της Κοινότητας είναι σημαντική για την ελληνική οικονομία, καθώς της επέτρεψε να συγκλίνει με την ΕΕ, παρότι η ταχύτητα σύγκλισης ήταν η μικρότερη από όλες τις υπόλοιπες χώρες συνοχής (Ισπανία, Πορτογαλία και Ιρλανδία). Ειδικότερα, για την Ελλάδα το πρόβλημα εμφανίζεται εντονότερο διότι σε ορισμένους τομείς όπως στις επικοινωνίες και σε νέες τεχνολογίες πληροφορικής, οι ελληνικές προσπάθειες εξακολουθούν να παραμένουν στο χαμηλότερο επίπεδο σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη- μέλη της ΕΕ³¹¹.

7.2.2. Σε εθνικό επίπεδο

Αν σε επίπεδο χώρας υπήρξε μια τάση σύγκλισης, δεν έγινε το ίδιο και σε επίπεδο περιφερειών της χώρας. Εκεί η ταχύτητα σύγκλισης ήταν μικρότερη, και μάλιστα για ορισμένες περιφέρειες αντί για σύγκλιση παρουσιάστηκε απόκλιση από τον κοινοτικό μέσο όρο. Μέσα σε μια δεκαετία, μετά τα δύο ΚΠΣ, υπάρχουν περιφέρειες που αποκλίνουν από τον κοινοτικό μέσο όρο. Αυτές είναι η περιφέρεια Ηπείρου, που είναι μάλιστα η πιο φτωχή περιφέρεια της ΕΕ, η περιφέρεια της Πελοποννήσου και η περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας. Κάποιες άλλες έχουν βελτιώσει τη σχετική τους θέση, εξακολουθούν, όμως, να έχουν πολύ χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης, όπως π.χ. η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, η Θεσσαλία και η Δυτική Ελλάδα. Υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης και σύγκλισης εμφανίζουν οι περιφέρειες Αττικής, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης.

Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας επηρεάζει σημαντικά την ελληνική περιφερειακή πολιτική, ιδίως από το 1988 και μετά. Υπάρχουν όμως ορισμένα ζητήματα που περιορίζουν την αποτελεσματικότητά της, όπως το πρόβλημα συντονισμού της περιφερειακής πολιτικής με τις άλλες πολιτικές της Κοινότητας, κυρίως της πολιτικής ανταγωνισμού. Επίσης, ο συντονισμός των χρηματοδοτικών εργαλείων δεν είναι επαρκής. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Ταμείου Συνοχής, το οποίο χρηματοδοτεί χώρες, με προτεραιότητα στα διευρωπαϊκά δίκτυα, τα οποία ωφελούν την εθνική οικονομία ως σύνολο, αλλά οξύνουν τις περιφερειακές

³¹¹ Διακίδης Δ., ό.π, σελ. 19

ανισότητες. Υπάρχουν, όμως, και μερικά άλλα προβλήματα, που συνδέονται περισσότερο με τη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης που ακολούθησε η χώρα μας. Οι πόροι που διοχετεύτηκαν στην Ελλάδα από τα ΔΤ δεν κατανεμήθηκαν σε περιφερειακό επίπεδο με βάση συνεκτικά και οργανωμένα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Αν δούμε τη δομή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, θα διαπιστώσουμε ότι το μεγαλύτερο μέρος των πόρων κατευθύνονται σε τομεακές πολιτικές. Αυτές προφανώς έχουν περιφερειακή διάσταση, αλλά προτάσσουν το στοιχείο της αποτελεσματικότητας, παρά αυτό της διαπεριφερειακής ισότητας. Επιπλέον, πολλές φορές, για λόγους απορρόφησης πόρων, έγινε μετατόπιση των πόρων στα περιφερειακά προγράμματα, με αμφίβολη αποτελεσματικότητα για την περιφερειακή ανάπτυξη. Στην ουσία, προγράμματα ολοκληρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα, παρά τα βήματα που έχουν γίνει, δεν έχουν ακόμη δημιουργηθεί.

7.3. Οι επιπτώσεις των ΚΠΣ στην ελληνική οικονομία

Η επίδραση των ΚΠΣ στην οικονομία μιας χώρας εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το μακροοικονομικό περιβάλλον που επικρατεί σε αυτή, τις πολιτικές που ακολουθούνται από τις εκάστοτε κυβερνήσεις σε μικρο- και μακροοικονομικό επίπεδο και τέλος, από τις ιδιαίτερες συνθήκες που διαμορφώνονται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής τους, όπως για παράδειγμα δυσχέρειες στην αποτελεσματική απορρόφηση των πόρων και στη διάθεση τους σε παραγωγικούς τομείς της οικονομίας από τους οποίους θα προκύψουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα. Το ΚΠΣ συμβάλλει στην ενίσχυση μιας οικονομίας μέσα από την κινητοποίηση μηχανισμών ενδογενούς ανάπτυξής της, όπως για παράδειγμα δημιουργία εξωτερικών οικονομιών. Οι επιδράσεις του ΚΠΣ δεν πρέπει να αξιολογούνται βραχυπρόθεσμα αλλά μακροπρόθεσμα και κυρίως μετά το τέλος της εφαρμογής του. Πρέπει να εξετάζεται πάντα, κατά πόσο είναι εφικτό να απορροφηθούν οι Κοινοτικές ενισχύσεις και να διατεθούν σε παραγωγικούς τομείς της οικονομίας οι οποίοι με τη σειρά τους θα οδηγήσουν σε πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα³¹².

Η επίδραση μιας πολιτικής δεν εξαρτάται μόνον από το ύψος της δαπάνης, αλλά και από τον τρόπο διαχείρισης και εφαρμογής της. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί το Α' ΚΠΣ στην Ελλάδα, του οποίου η επίδραση θεωρείται σχεδόν μηδενική. Επίσης υψηλή

³¹² Ζόνζηλος Ν., Λώλος Σ., «Η συμβολή του ΚΠΣ στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας», Η Καθημερινή, 25 Δεκεμβρίου 1992.

απορρόφηση πόρων δεν συνεπάγεται αναγκαστικά γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά μπορεί να συνεπάγεται υψηλά επίπεδα σπατάλης. Η διαρθρωτική παρέμβαση του Α' ΚΠΣ κατανεμήθηκε κατά το 32,8% σε υποδομές, κατά 25,5% σε βελτίωση του παραγωγικού περιβάλλοντος, κατά 24,8% σε ανθρώπινους πόρους, κατά 10% στο περιβάλλον και κατά 6,8% σε τεχνική βοήθεια. Αντίστοιχα, η διαρθρωτική παρέμβαση του Β' ΚΠΣ έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στις υποδομές, στις οποίες κατανεμήθηκε το 42,3% των πόρων, ακολουθεί το παραγωγικό περιβάλλον με 25,5%, οι ανθρώπινοι πόροι με 20,8%, το περιβάλλον με 12,0% και, τέλος, η τεχνική βοήθεια με 1,5%. Συνολικά, τα δύο πρώτα ΚΠΣ συνέβαλαν σημαντικά στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, γεγονός που αποδεικνύει πόσο πολύ εξαρτημένη είναι η Ελλάδα από τα ΚΠΣ. Αναλυτικότερα, θα παρουσιαστούν οι επιπτώσεις των δύο ΚΠΣ για την ελληνική οικονομία στις επόμενες δύο ενότητες.

7.3.1. Οι επιδράσεις του Α' ΚΠΣ³¹³

Το ΚΠΣ της περιόδου 1989- 1993 είχε ως βασικούς στόχους τον εκσυγχρονισμό των βασικών υποδομών, την ανάπτυξη των γεωργικών διαρθρώσεων, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, την ορθολογική ανάπτυξη του τουρισμού, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η συγχρηματοδότηση από τους πόρους των ΔΤ, καθώς και το ειδικό κονδύλι για τα ΜΟΠ κατά την εν λόγω περίοδο ήταν της τάξης των 7200 εκατ. ECU, σε τιμές 1989, που παρήγαγαν συνολικές δημόσιες επενδύσεις ανώτερες από 13000 εκατ. ECU, ποσό στο οποίο πρέπει να προσθέσουμε ιδιωτικές επενδύσεις ύψους 1500 εκατ ECU περίπου. Επιπλέον, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες που τέθηκαν σε εφαρμογή κατά την ίδια περίοδο αντιπροσώπευαν 730 εκατ. ECU χρηματοδότησης από τα ΔΤ και παρήγαγαν συνολική επένδυση που υπερέβαινε τα 1000 εκατ. ECU.

Βραχυπρόθεσμα, η επίπτωση του Α' ΚΠΣ σε ορισμένους οικονομικούς δείκτες στο τέλος του 1993 είναι σημαντική: ΑΕΠ +2%, δημιουργία 50000 θέσεων απασχόλησης, συγχρηματοδότηση κατά 70% των συνολικών δημόσιων επενδύσεων και συμμετοχή 20% στις συνολικές μικτές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου της ελληνικής οικονομίας. Όσον αφορά στις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις, έγιναν αισθητές κατά την επόμενη δεκαετία, μέσω μιας συμπληρωματικής αύξησης του ελληνικού ΑΕΠ από τις συγχρηματοδοτούμενες επενδύσεις. Όσον αφορά στην απορρόφηση των

³¹³ Στοιχεία από την απόφαση της Επιτροπής της 13 Ιουλίου 1994, Νο ΕΤΠΑ: 94.08.99.001, για το Β' ΚΠΣ, ΥΠΕΘΟ, σελ. 11-13

πιστώσεων, ο απολογισμός του ΚΠΣ της περιόδου 1989- 1993 είναι ικανοποιητικός. Πράγματι, μέχρι το τέλος του 1993 είχε απορροφηθεί επιτόπου το 93% του συνόλου των πόρων που είχαν διατεθεί. Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται κυρίως στην κινητοποίηση των περιφερειών (που ενισχύθηκαν από συμβούλους διαχείρισης προγραμμάτων και ανεξάρτητους αξιολογητές), οι οποίες κατόρθωσαν μάλιστα να απορροφήσουν με ταχύ ρυθμό τις πιστώσεις που διατέθηκαν για το εθνικό σκέλος του ΚΠΣ.

Η ενίσχυση και η επιτάχυνση του ρυθμού εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων είχαν σαν αποτέλεσμα να πραγματοποιηθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα των βασικών υποδομών των περιφερειών (οδικά δίκτυα, ύδρευση, αποχετευτικό δίκτυο, επεξεργασία αποβλήτων). Υπήρξαν επίσης τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και, σε ορισμένες περιπτώσεις δόθηκαν κίνητρα για έρευνα και τεχνολογία (π.χ. στη Θεσσαλονίκη και το Ηράκλειο) και δημιουργήθηκαν νέες υπηρεσίες ενίσχυσης των ΜΜΕ (π.χ. στην Πάτρα). Πρέπει να τονίσουμε ότι τα ΜΟΠ, τα οποία συνέβαλαν σημαντικά στη γενική αναβάθμιση των υποδομών και στήριξαν καθοριστικά τις ΜΜΕ και την τοπική και αγροτική ανάπτυξη, ολοκληρώθηκαν στο πλαίσιο του Α' ΚΠΣ.

Επίσης με το Α' ΚΠΣ άρχισε η εκτέλεση ορισμένων πολύ μεγάλων έργων υποδομής μεγάλης εθνικής σημασίας. Στα έργα αυτά περιλαμβάνεται το μετρό της Αθήνας, το δίκτυο φυσικού αερίου, οι αυτοκινητόδρομοι Αθηνών- Θεσσαλονίκης και Αθηνών-Κορίνθου. Επειδή, όμως, η διαχείριση τόσο περίπλοκων έργων είναι συχνά δύσκολη, σημειώθηκαν δυστυχώς σοβαρές καθυστερήσεις και στην εκτέλεση των έργων και στη χρηματοδότησή τους. Όσον αφορά στη βιομηχανία, το καθεστώς ενισχύσεων που τέθηκε σε εφαρμογή δεν είχε τις αναμενόμενες επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και δεν συνέβαλε στην απλούστευση των περίπλοκων διαδικασιών των εν δυνάμει επενδυτών. Σημαντικά κεφάλαια διατέθηκαν για την επαγγελματική κατάρτιση και συνέβαλαν στο να αυξηθεί αυτή σημαντικά προς όφελος του ανθρώπινου δυναμικού. Όμως η ποιότητα της κατάρτισης ήταν συχνά ανεπαρκής και δεν ανταποκρινόταν σε μεγάλο βαθμό στις ανάγκες των επιχειρήσεων και της αγοράς εργασίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1
Προτεραιότητες με τα ποσοστά των Δημοσίων Δαπανών
που πραγματοποιήθηκαν στο Α' ΚΠΣ

Άξονες Προτεραιότητας	Σχετικό Μερίδιο στην αρχή του Α' ΚΠΣ	Σχετικό Μερίδιο στην αρχή του Β' ΚΠΣ
1 ^η προτεραιότητα Βελτίωση βασικών υποδομών	37,4%	28,8%
2 ^η προτεραιότητα Ανάπτυξη πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη	5,9%	6,1%
3 ^η προτεραιότητα Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων	7,0%	3,8%
4 ^η προτεραιότητα Ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού	1,3%	0,8%
5 ^η προτεραιότητα Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	7,5%	10,2%
6 ^η προτεραιότητα Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών	40,9%	50,3%

Πηγή : Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών

Οι έξι βασικές προτεραιότητες του Α' ΚΠΣ³¹⁴ ανταποκρίνονταν αναμφίβολα στις αναπτυξιακές ανάγκες της Ελλάδας, όπως αυτές εκτιμήθηκαν κατά την έγκριση του ΚΠΣ. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 7.1, υπήρξε μετατόπιση των προτεραιοτήτων που προέκυψε από τη μεταφορά πόρων από ελλιπώς εκτελούμενα προγράμματα των προτεραιοτήτων 1, 3 και 4 προς τις προτεραιότητες 5 και, κυρίως, 6. Αυτό σημαίνει, ότι, αν και η αρχική επιλογή προτεραιοτήτων ήταν ορθή και παρά τις προσπάθειες που κατέβαλαν οι ελληνικές αρχές και η Επιτροπή, διάφοροι άλλοι παράγοντες (ιδίως αδυναμίες στη διαχείριση των μεγάλων έργων και στην εφαρμογή μιας βιομηχανικής στρατηγικής ικανής να παράσχει κίνητρα για την πραγματοποίηση επαρκών επενδύσεων) επέβαλαν τη μετατόπιση του βάρους κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του Α' ΚΠΣ. Σημαντικές ανακατατάξεις σημειώθηκαν και σε ορισμένους τομείς, όπως για παράδειγμα, τα κεφάλαια που αποδεδευσήθηκαν από τα μεγάλα έργα υποδομής διατέθηκαν για την ενίσχυση της προσπάθειας στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Τέθηκε σε εφαρμογή ένα ειδικό ενιαίας κατάρτιση πρόγραμμα «Crash» για το 1992 και το 1993, που προφανώς είχε σημαντική επίπτωση στη βελτίωση των τηλεπικοινωνιών. Επίσης, στον τομέα που αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό, σύμφωνα με τους νέους κανονισμούς των ΔΤ, κατά το τέλος της περιόδου εφαρμογής του Α' ΚΠΣ υπήρξε σταδιακή μεταφορά πόρων υπέρ της βελτίωσης του εκπαιδευτικού συστήματος³¹⁵.

³¹⁴ Βλ. σχετικά στην ενότητα 6.3.3

³¹⁵ Βλ. επίσης, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, ό.π σελ. 112- 113

Σε σχέση με την απορρόφηση των πιστώσεων, ο απολογισμός του Α' ΚΠΣ είναι ικανοποιητικός. Μέχρι το τέλος του 1993 είχε απορροφηθεί το 93% του συνόλου των πόρων που είχαν διατεθεί. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην κινητοποίηση των περιφερειών³¹⁶ οι οποίες κατάφεραν να απορροφήσουν με γρήγορους σχετικά ρυθμούς τις πιστώσεις που αρχικά είχαν διατεθεί για το εθνικό σκέλος. Η ενίσχυση και η επιτάχυνση του ρυθμού εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων είχε σαν αποτέλεσμα να πραγματοποιηθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα των βασικών υποδομών των περιφερειών (οδικά δίκτυα, ύδρευση, αποχέτευση, βιολογικοί καθαρισμοί). Εκτιμάται όμως ότι αυτά τα περιφερειακά έργα θα μπορέσουν να αποδώσουν, με την έννοια των συγκριτικών πλεονεκτημάτων για την τόνωση του παραγωγικού ιστού της ελληνικής οικονομίας μόνο όταν ολοκληρωθούν τα μεγάλα έργα υποδομής.

7.3.2. Οι επιδράσεις του Β' ΚΠΣ³¹⁷

Το Β' ΚΠΣ που υποβλήθηκε από το ΥΠΕΘΟ τον Ιούνιο του 1993 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τελικά εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 1994 αποτέλεσε το σημαντικότερο αναπτυξιακό μοχλό που γνώρισε η Ελλάδα στην μέχρι τότε σύγχρονη ιστορία της. Η συμβολή του Β' ΚΠΣ στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας ήταν σημαντική³¹⁸. Στον πίνακα 7.2 που ακολουθεί, δίνεται η πορεία απορρόφησης στο σύνολο του Β' ΚΠΣ μέχρι το τέλος του 1998. Με μέτρο σύγκρισης μια προοπτική ολοκλήρωσης το 2001, η πορεία των απορροφήσεων στην περίοδο 1994- 1998 παρουσιάζεται συνολικά μάλλον ικανοποιητική. Σοβαρή υστέρηση παρουσιάστηκε μόνο το 1994, πράγμα εν μέρει αναμενόμενο, αν ληφθεί υπόψη ότι ήταν το πρώτο έτος καθώς επίσης και ότι κατά το έτος εκείνο οι υπηρεσίες εφαρμογής ήταν ακόμη επιφορτισμένες με σημαντικό έργο για να ολοκληρωθεί το Α' ΚΠΣ³¹⁹.

³¹⁶ Σύμφωνα με τα δεδομένα της εκ των υστέρων αξιολόγησης του ΚΠΣ που αφορούν τη βελτίωση των υποδομών σε φυσικές ποσότητες, για την περίοδο μέχρι το τέλος του 1994 κατασκευάστηκαν 45 χλμ νέοι αυτοκινητόδρομοι, υπήρξε σημαντική πρόοδος των μεγάλων έργων εθνικής σημασίας όπως το μετρό της Αθήνας και το έργο του φυσικού αερίου. Όσον αφορά το εθνικό σκέλος του προγράμματος, αυτό ήταν εξαιρετικά περιορισμένο. Στο περιφερειακό σκέλος του προγράμματος υπήρξαν σημαντικές βελτιώσεις στις βασικές υποδομές.

³¹⁷ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», Γενικό Μέρος, Αθήνα, Σεπτέμβριος 1999

³¹⁸ ΓΕΩΡΓΙΟΥ Γ. Α., «Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β' ΚΠΣ 1994- 99: κριτική θεώρηση», Τόπος: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, Τεύχος 10/95, Αθήνα, 1995, σελ. 115

³¹⁹ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π., σελ. 115

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.2
Πορεία Εκτέλεσης (%) Δημόσιας Δαπάνης Β' ΚΠΣ

Έτος	1994	1995	1996	1997	1998	Σύνολο
Εκτέλεση	5,4%	10,3%	11,9%	13,5%	15,5%	56,6%

Πηγή : ΥΠΕΘΟ, Μηνιαία Δελτία Προόδου Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, Μάιος 1999

Στο πέμπτο έτος εφαρμογής του Β' ΚΠΣ έχουν πλέον τεθεί σε τροχιά εφαρμογής πολλά προγράμματα και έχουν λυθεί ορισμένα από τα προβλήματα που είχαν παρουσιαστεί στα πρώτα έτη εφαρμογής του, όμως απομένει ακόμη να λυθούν κάποια σοβαρά προβλήματα. Στις τελευταίες Επιτροπές Παρακολούθησης του Β' ΚΠΣ δρομολογήθηκαν ανακατανομές πόρων που διευκόλυναν την περαιτέρω αποτελεσματική πορεία εφαρμογής του προγράμματος. Στον Πίνακα 7.3 δίνεται η πορεία εκτέλεσης των συνολικών απορροφήσεων δημόσιας δαπάνης για την περίοδο 1994- 1998, ανά ΔΤ, με παράλληλη ανάλυση σε Εθνικό και Περιφερειακό Σκέλος. Από τα στοιχεία του Πίνακα διαφαίνεται η σημαντική διαφοροποίηση της πορείας υλοποίησης των δράσεων που χρηματοδοτούνται από διαφορετικά ΔΤ της ΕΕ καθώς και οι αντίστοιχες διαφορές μεταξύ του Εθνικού και Περιφερειακού Σκέλους. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο οι δράσεις που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ προσεγγίζουν σε ικανοποιητικό βαθμό τον αρχικό προγραμματισμό του Β' ΚΠΣ, γεγονός που οφείλεται στη σχετική πρωτοπορία της υλοποίησης των δράσεων του Εθνικού Σκέλους (ΕΠ Γεωργίας), που έχουν και τη μεγαλύτερη ειδική χρηματοδοτική βαρύτητα στο σύνολο των δράσεων του Γεωργικού Ταμείου του Β' ΚΠΣ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.3
Υλοποίηση Β' ΚΠΣ ανα ΔΤ και σκέλος
(% Απορρόφηση Δημόσιας Δαπάνης μέχρι 31/12/1998)

ΤΑΜΕΙΟ	ΕΘΝΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ Β' ΚΠΣ
ΕΤΠΑ	52	61	56
ΕΚΤ	53	33	51
ΕΓΤΠΕ	78	55	71
ΧΜΠΑ	42	-	42
ΣΥΝΟΛΟ	55	59	57

Πηγή : Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών³²⁰

7.3.2.1. Πορεία Εκτέλεσης του Β' ΚΠΣ σε επίπεδο ΕΠ

³²⁰ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π, σελ. 116

Στον πίνακα 7.4 δίνεται η πορεία εκτέλεσης του Β' ΚΠΣ σε επίπεδο Άξονα και Επιχειρησιακού Προγράμματος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.4
Χρηματοοικονομική Υλοποίηση Δεσμεύσεων Β' ΚΠΣ

Άξονας / Πρόγραμμα	ΔΕΣΜΕΥΣΗ 1994-99	ΔΑΠΑΝΕΣ 1994- 1999	% ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗ
ΕΘΝΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	15.227.208	9.703.683	63,7
Άξονας 1: Μεγάλα Δίκτυα Υποδομών	4.957.677	3.025.735	61,0
Προσβάσεις και Οδικοί Άξονες	2.366.527	1.398.428	59,1
Σιδηρόδρομοι	627.676	458.041	73,0
Τηλεπικοινωνίες	380.488	307.463	80,8
Ταχυδρομεία	45.067	3.576	7,9
Ενέργεια	818.444	482.213	58,9
Λεωφορεία ΟΑΣΑ	74800	0	0,0
Φυσικό Αέριο	644.675	376.014	58,3
Άξονας 2: Βελτίωση Συνθηκών Διαβίωσης	2.272.350	1.585.570	69,8
Αστική Ανάπτυξη (Μετρό Αθηνών)	1.466.000	1.177.866	80,3
Αστική Ανάπτυξη (Μετρό Θεσ/νίκης)	15.000	0	0,0
Υγεία- Κοινωνική Πρόνοια	327.713	102.285	31,2
Περιβάλλον	463.637	305.419	65,9
Άξονας 3: Ανάπτυξη Οικονομικού Ιστού	4.400.368	2.981.362	67,8
Βιομηχανία & Υπηρεσίες	1.326.441	743.012	56,0
Βιομηχανικές Υποδομές στην Β. Ελλάδα	15.000	434	2,9
Έρευνα και Τεχνολογία	436.398	236.604	54,2
Τουρισμός και Πολιτισμός	318.927	168.874	53,0
Γεωργία	2.109.593	1.737.106	82,3
Αλιεία	194.009	95.332	49,1
Άξονας 4: Ανθρώπινο Δυναμικό	3.512.062	2.088.847	59,5
Εκπαίδευση και Αρχική Κατάρτιση	1.745.087	1.043.363	59,8
Συνεχιζόμενη Κατάρτιση	1.238.274	746.377	60,3
Καταπολέμηση του Αποκλεισμού	240.421	144.140	60,0
Εκσυγχρονισμός Δημόσιας Διοίκησης	288.280	154.967	53,8
Τεχνική Βοήθεια	84.751	22.169	26,2
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	6.099.732	3.877.606	63,6
ΠΕΠ Ανατολικής Μακεδονίας- Θράκης	679.638	494.950	72,8
ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας	819.238	540.089	65,9
ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας	314.905	194.159	61,7
ΠΕΠ Θεσσαλίας	516.734	356.218	68,9
ΠΕΠ Ηπείρου	336.530	217.322	64,6
ΠΕΠ Ιονίων Νήσων	203.784	112.314	55,1
ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας	393.424	217.840	55,4
ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας	477.881	285.023	59,6
ΠΕΠ Πελοποννήσου	359.258	191.458	53,3
ΠΕΠ Αττικής	957.141	617.672	64,5
ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου	296.960	158.363	53,3
ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου	316.534	185.377	58,6
ΠΕΠ Κρήτης	427.705	306.821	71,7
ΣΥΝΟΛΟ Β' ΚΠΣ	21.326.940	13.581.289	63,7

Χρηματικά Ποσά σε χιλ. €

Πηγή : Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών³²¹

³²¹ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π, σελ. 118

Ως προς το εθνικό σκέλος, από τον Πίνακα προκύπτει η διαφορετική πορεία της προόδου χρηματοοικονομικής υλοποίησης των επιμέρους Εθνικών ΕΠ που συνδέεται σε σημαντικό βαθμό με την πρόοδο υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου. Σημαντική πρωτοπορία εμφανίζουν τα ΕΠ της γεωργίας, της αστικής ανάπτυξης (Μετρό Αθηνών) και των Τηλεπικοινωνιών (απορρόφηση δεσμεύσεων άνω του 80%), ενώ στον αντίποδα βρίσκεται το ΕΠ των Ταχυδρομείων. Ως προς το περιφερειακό σκέλος, προκύπτει ότι οι ρυθμοί απορρόφησης διαφέρουν από περιφέρεια σε περιφέρεια. Με βάση στοιχεία Α' εξαμήνου 1999, η Πελοπόννησος και το Β. Αιγαίο φαίνεται να βρίσκεται στη χειρότερη μοίρα, ενώ σοβαρή καθυστέρηση παρουσιάζουν και τα Ιόνια Νησιά και η Δυτική Ελλάδα. Στις λοιπές Περιφέρειες τα ποσοστά απορρόφησης κυμαίνονται σε επίπεδα υψηλότερα του 58% με προπορευόμενους την Ανατολική Μακεδονία- Θράκη και την Κρήτη. Οι διαφορές αυτές στους ρυθμούς απορρόφησης συνδέονται εν μέρει με τη διαφορετική δομή των επί μέρους ΠΕΠ και εν μέρει με την αποτελεσματικότητα των εμπλεκόμενων φορέων, συμπεριλαμβανομένου και του ιδιωτικού τομέα. Αν και η χαμηλή απορροφητικότητα είναι σίγουρα δηλωτική σοβαρών προβλημάτων, οι υψηλότεροι ρυθμοί απορρόφησης δεν σημαίνουν κατ' ανάγκην αντίστοιχα αυξημένη αποτελεσματικότητα.

Ενώ από άποψη συνόλου πόρων η σημασία ενός ΠΕΠ εμφανίζεται μικρότερη σε σύγκριση με μερικά τουλάχιστον από τα ΕΠ του εθνικού σκέλους, τα προβλήματα και οι δυσκολίες αποτελεσματικής εφαρμογής είναι από μερικές απόψεις καλύτερα. Αυτό οφείλεται κυρίως στο ότι: 1) τα ΠΕΠ περιλαμβάνουν πληθώρα μικρότερης εμβέλειας παρεμβάσεων, σε αντιδιαστολή με τα περισσότερα ΕΠ του εθνικού σκέλους, 2) στην υλοποίηση των παρεμβάσεων των ΠΕΠ εμπλέκονται όχι μόνο πολλοί φορείς στο περιφερειακό επίπεδο, αλλά και κεντρικοί φορείς, με αποτέλεσμα το πρόβλημα του συντονισμού να γίνεται πολυπλοκότερο, 3) οι περιφερειακές υπηρεσίες και ειδικότερα οι μικρότερες από αυτές υστερούν σε στελέχωση και επιχειρησιακές δυνατότητες.

7.3.2.2. Μακροοικονομικά Αποτελέσματα

ι) ΑΕΠ

Στον πίνακα 7.5 δίνεται η ετήσια ποσοστιαία μεταβολή του όγκου του ΑΕΠ στην περίοδο 1994- 1999³²².

³²² ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π., σελ. 120

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.5
Μεταβολές στον όγκο του ΑΕΠ 1994- 1999

Έτος	Ετήσια αύξηση %	Σωρευτική αύξηση %
1994	2,8	
1995	2,2	5,0
1996	1,9	7,0
1997	3,2	10,5
1998	3,5	14,3
1999	3,7	18,5

Πηγή : ΥΠΕΘΟ, Τρέχουσες εξελίξεις και προοπτικές στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία, Εξαμηνιαία Έκθεση, Δεκέμβριος 1999

ii) Απασχόληση

Στον πίνακα 7.6 δίνεται η εξέλιξη της συνολικής απασχόλησης κατά έτος για την περίοδο 1993- 1998³²³.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.6
Μεταβολές στη συνολική απασχόληση 1993- 1998 (σε χιλ.)

Έτος	Αριθμός απασχολούμενων	Ετήσια μεταβολή	Σωρευτική μεταβολή με αφετηρία το 1993	Σωρευτική μεταβολή με αφετηρία το 1994
1993	3.720			
1994	3.790	70	70	
1995	3.824	34	104	34
1996	3.872	48	152	82
1997	3.854	-18	134	64
1998	3.862	8	142	72

Πηγή : ΥΠΕΘΟ, Τρέχουσες εξελίξεις και προοπτικές στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία, Εξαμηνιαία Έκθεση, Δεκέμβριος 1999

Η προσδοκώμενη συμβολή του Β' ΚΠΣ στην αύξηση της απασχόλησης φαίνεται να έχει επιτευχθεί. Αν χρησιμοποιηθεί ως βάση το 1994 η στάθμη της απασχόλησης το 1998 υπολογίζεται κατά 72 χιλ. άτομα μεγαλύτερη απ' ότι το 1994. Χωρίς το ΚΠΣ η απασχόληση θα είχε μείνει κατά μέσο όρο στάσιμη τα τελευταία χρόνια, με αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας. Οι εξελίξεις των ετών 1997 και 1998 είναι βέβαια ανησυχαστικές και έρχονται να επιβεβαιώσουν την εκτίμηση ότι καθώς επιταχύνονται οι διαδικασίες αναδιάρθρωσης της οικονομίας αποτέλεσμα θα είναι η απώλεια θέσεων απασχόλησης, η οποία εν μέρει αντισταθμίζει τη θετική συμβολή του Β' ΚΠΣ. Από την άλλη μεριά όμως οι απώλειες από την αναδιάρθρωση είναι εφάπαξ και η πραγματοποίησή τους εκκαθαρίζει την κατάσταση και βελτιώνει τις προοπτικές.

³²³ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π, σελ. 120

iii) Διαπεριφερειακές Ανισότητες

Ένας από τους θεμελιώσεις στόχους του Β' ΚΠΣ είναι η συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη ως εργαλείου για τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων. Τα δεδομένα δείχνουν ότι μπορεί μεν τα ΚΠΣ να μην έχουν ακόμη κατορθώσει να οδηγήσουν σε ουσιαστική πραγματική σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας ως συνόλου, έχουν όμως, σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις, συμβάλλει αποφασιστικά στη συγκράτηση και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων³²⁴.

7.3.2.3. Επάρκεια της στρατηγικής³²⁵

Η επιδίωξη για την προσαρμογή της Εθνικής Οικονομίας στον ενοποιημένο Ευρωπαϊκό Κοινωνικό και Οικονομικό Περιβάλλον αποτελεί τον βασικό στρατηγικό στόχο της χώρας. Η στρατηγική αυτή προέβλεπε τέσσερις τομείς ζωτικής σημασίας: α) ολοκληρωμένες επενδύσεις σε μεγάλα έργα υποδομής, β) ριζική αναθεώρηση της βιομηχανικής στρατηγικής, γ) μηχανισμοί για την βελτίωση της ποιότητας των ενεργειών επαγγελματικής κατάρτισης, και δ) εκσυγχρονισμός του δημοσίου τομέα σε θέματα διαχείρισης, και οδήγησε στην διαμόρφωση των πέντε στρατηγικών αξόνων. Το πλαίσιο της στρατηγικής αυτής κρίνεται σε πρώτο επίπεδο συμβατό με τις ανάγκες και τις προτεραιότητες του οικονομικού και κοινωνικού ιστού της χώρας καθώς επίσης και με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητές της.

Σε ότι αφορά αδυναμίες του στρατηγικού αναπτυξιακού πλαισίου του Β' ΚΠΣ, κρισιμότερες κρίνονται οι ακόλουθες: έλλειψη ολοκληρωμένης ανάλυσης δυνατοτήτων και αδυναμιών σε επίπεδο εσωτερικού περιβάλλοντος της χώρας, η μη επαρκής αξιολόγηση των ευκαιριών- προοπτικών και κινδύνων- περιορισμών σε σχέση με το εξωτερικό περιβάλλον, η υποβάθμιση της σημασίας του επιπέδου της υφιστάμενης υποδομής και του βαθμού ωριμότητας των συνθηκών για τον σχεδιασμό ανάπτυξης και εφαρμογής συγκεκριμένων πολιτικών δράσεων, η όχι απόλυτα αποτελεσματική συνεργασία σε επίπεδο φορέων σχεδιασμού και ειδικότερα σε ότι αφορά την συμμετοχή των εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα.

³²⁴ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π, σελ. 122

³²⁵ ΥΠΕΘΟ, «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», ό.π, σελ. 127- 129

Σε ότι αφορά τις ανά τομέα επιλογές, οι επί μέρους προτεραιότητες κρίνονται σε γενικές γραμμές εύστοχες. Δόθηκε πρώτα μεγάλη έμφαση στα μεγάλα έργα, κύρια στους τομείς των μεταφορών και σε μικρότερο βαθμό του περιβάλλοντος. Στον τομέα της ενέργειας δόθηκε υψηλή προτεραιότητα στη δημιουργία της βασικής υποδομής για την εισαγωγή φυσικού αερίου, εντάχθηκαν ηλεκτρικά ενεργειακά έργα υψηλής προτεραιότητας και ενισχύθηκε η εξάπλωση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και οι προσπάθειες εξοικονόμησης ενέργειας. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών δόθηκε έμφαση στην παροχή καθολικής υπηρεσίας και στον εκσυγχρονισμό, έτσι ώστε ο τομέας αυτός να μπορεί να αντιμετωπίσει τον ανταγωνισμό από λιγότερο δυσμενή θέση και να προσφέρει στην ελληνική οικονομία βελτιούμενη στάθμη υπηρεσιών. Για τη μεταποίηση και τις υπηρεσίες η προσπάθεια στράφηκε στη χορήγηση κινήτρων για επενδύσεις και ανάπτυξη και προωθήθηκαν αρκετές καινοτόμες ενέργειες με στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Για τον πρωτογενή τομέα η προσπάθεια στράφηκε από τη μια μεριά στη στήριξη των εισοδημάτων των οικονομικά ασθενέστερων παραγωγών και από την άλλη στην ενθάρρυνση των επενδύσεων στην παραγωγή, τη μεταποίηση και την εμπορία και στην στήριξη ενεργειών που τείνουν να αμβλύνουν τα διαρθρωτικά προβλήματα. Για τις κοινωνικές υπηρεσίες (υγεία, εκπαίδευση, πρόνοια) η προσπάθεια στράφηκε στη δημιουργία υποδομής και στη βελτίωση της υπάρχουσας, στην κατάρτιση του προσωπικού και στον εκσυγχρονισμό των τρόπων λειτουργίας, με την εισαγωγή της πληροφορικής και τις οργανωτικές βελτιώσεις. Στόχος όλων αυτών ήταν η βελτίωση της στάθμης των υπηρεσιών αυτών, πράγμα που αποτελεί ένα από τα καθολικότερα αιτήματα στη χώρα. Για τον ανθρώπινο παράγοντα δόθηκε έμφαση από τη μια μεριά στην εκπαίδευση και την κατάρτιση προκειμένου να αναβαθμιστεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των αντίστοιχων συστημάτων και από την άλλη στη στήριξη των κοινωνικά και οικονομικά ασθενέστερων στρωμάτων (άνεργοι, μειονεκτούσες ομάδες). Τέλος, σε ότι αφορά τις Περιφέρειες δόθηκε υψηλή προτεραιότητα στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και περιφέρειες σε μια προσπάθεια μείωσης των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων. Αυτή εκδηλώθηκε με την συγκριτικά αυξημένη κατά κεφαλήν δαπάνη στις περιοχές αυτές και με την ιδιαίτερη μεταχείριση τους από άποψη κινήτρων.

7.4. Αξιολόγηση του Περιφερειακού Σκέλους των ΚΠΣ

Τα ΠΕΠ αποτελούν το μεγάλο πρωταγωνιστή των ΚΠΣ και καταλαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος των κοινοτικών κονδυλίων. Εξαιτίας της σπουδαιότητας τους αυτής, τα ΠΕΠ πρέπει να εξεταστούν και να αξιολογηθούν ξεχωριστά. Η συγκεκριμένη ενότητα επικεντρώνεται όχι τόσο στην ποσοτική διάσταση του περιφερειακού σκέλους των ΚΠΣ, όσο στην κατανομή των πόρων μεταξύ των περιφερειών. Στην όλη διαδικασία περιφερειακού προγραμματισμού που ακολουθήθηκε κατά την εκπόνηση των ΚΠΣ την πρωτοκαθεδρία των πρωτοβουλιών προγραμματισμού και το συντονισμό των φορέων κατά τη διαδικασία προετοιμασίας και υποβολής των προτάσεων έφερε το ΥΠΕΘΟ. Οι Περιφέρειες και οι άλλοι αποκεντρωμένοι φορείς συμμετείχαν στην διαδικασία εκπόνησης του περιφερειακού σκέλους του Β' ΚΠΣ αλλά χωρίς ουσιαστικό ρόλο και αποφασιστική παρέμβαση στην κατανομή κονδυλίων που αποφασίστηκε κεντρικά και ανεξάρτητα από τις προτάσεις των Περιφερειακών Αρχών. Έτσι η όλη διαδικασία προγραμματισμού καλούνταν να υποταχθεί στις περιορισμένες επιλογές, δεσμεύσεις αλλά και άτυπες στοχοθεσίες του ΥΠΕΘΟ³²⁶.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.7
Κατανομή του Περιφερειακού Σκέλους των ΚΠΣ

Περιφέρειες	Α' ΚΠΣ		Β' ΚΠΣ	
	Ποσό	%	Ποσό	%
Αν. Μακεδονίας και Θράκης	82	12,8	235,5	10,9
Κεντρικής Μακεδονίας	89	14	278,4	13
Δυτικής Μακεδονίας	27	4,1	107,1	5
Ηπείρου	32	4,9	107,1	5
Θεσσαλίας	56	8,7	171,3	8
Ιονίου	22	3,4	85,6	3,9
Δυτικής Ελλάδας	34	5,3	149,9	7
Στερεάς Ελλάδας	52	8	171,3	7,9
Αττικής	118	18,5	299,8	14
Πελοποννήσου	32	5	128,5	6
Βορείου Αιγαίου	29	4,5	107,1	5
Νοτίου Αιγαίου	25	3,9	128,5	6
Κρήτης	41	6,4	171,3	7,9
Σύνολο	639	100	2141,4	100

Πηγή: Γεωργίου Γ. Α., «Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β' ΚΠΣ 1994- 99: κριτική θεώρηση», Τόπος: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, Τεύχος 10/95, Αθήνα, 1995, σελ. 116

Αναζητώντας το θεωρητικό πλαίσιο των περιφερειακών κατανομών στο Α' και Β' ΚΠΣ διαπιστώνουμε ευθύς εξαρχής ανυπαρξία κάποιας στοιχειώδους θεωρίας που θα

³²⁶ Γεωργίου Γ. Α., «Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β' ΚΠΣ 1994- 99: κριτική θεώρηση», Τόπος: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, Τεύχος 10/95, Αθήνα, 1995, σελ. 116- 117

μπορούσε να στηρίξει ένα έστω κλασσικό μοντέλο κατανομών. Επιπλέον ούτε από τους εμπειρογνώμονες και ιδιαίτερα τους Κοινοτικούς αναπτύχθηκε ένα τέτοιο μοντέλο για να διευκολύνει στα πλαίσια της εφαρμογής των αρχών της εταιρικής σχέσης και επικουρικότητας, τις Εθνικές Αρχές στην κατανομή της χρηματοδοτικής τους πίττας. Αντί αυτού ακολουθήθηκε η τεχνοκρατική στήριξη των κατανομών μέσω μιας σειράς στατιστικών δεικτών που λειτουργώντας στις περισσότερες των περιπτώσεων απομονωμένα αδυνατούσαν να δώσουν μια πειστική επιστημονική απάντηση προς την κατεύθυνση εκπόνησης ενός ολοκληρωμένου μεθοδολογικού υποδείγματος κατανομής των περιφερειακών πόρων³²⁷.

7.5. Η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών πολιτικών

Παρά τον διπλασιασμό των πόρων που διατίθενται από τα ΔΤ μεταξύ 1989 και 1993, η συνολική αύξηση, εκτιμώμενη σε σχέση με το συνολικό ΑΕΠ της Κοινότητας, είναι περιορισμένη (από 0,2% στο 0,3% του ΑΕΠ). Η σημασία συνεπώς της κοινοτικής παρέμβασης σε σύγκριση με το σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας εξακολουθεί να είναι ελάχιστη. Εν τούτοις, η γεωγραφική συγκέντρωση μπορεί να αμβλύνει το πρόβλημα των περιορισμένων πόρων και να αυξήσει τη σημασία που αυτοί έχουν για τις συγκεκριμένες περιοχές στις οποίες συγκεντρώνονται. Η σημασία των παρεμβάσεων των ΔΤ στις περιφέρειες και στις χώρες στις οποίες συγκεντρώνονται είναι επίσης σημαντική. Η κοινοτική συνδρομή στις 3 χώρες του στόχου 1, Πορτογαλία, Ελλάδα και Ιρλανδία από μια αναλογία 2,7%, 2,3% και 2,2% του ΑΕΠ αντίστοιχα το 1989, θα φθάσει σε 3,7%, 2,9% και 2,7% αντίστοιχα το 1993. Όσον αφορά τις επενδύσεις, οι συνδρομές του ΕΤΠΑ παίζουν καθοριστικό ρόλο στις 3 χώρες του στόχου 1, καλύπτουν σχεδόν το 8% των συνολικών επενδύσεων στην Ελλάδα και το 6% στην Πορτογαλία και την Ιρλανδία.

Η εκτίμηση της Επιτροπής για την αποτελεσματικότητα των πόρων αυτών στην έκθεση απολογισμού των διαρθρωτικών πολιτικών³²⁸ είναι συγκρατημένα θετική. Τα πορίσματα της αξιολόγησης των επιπτώσεων των ΔΤ δείχνουν επίσης ότι η μεγαλύτερη συνεισφορά στην επιτάχυνση της ανάπτυξης θα εμφανιστεί στην Πορτογαλία και την Ελλάδα, 0,7% και 0,5% ετησίως αντίστοιχα. Συνολικά, η δυνητική επίπτωση των ΔΤ θα μπορούσε να αναλογεί σε μια αύξηση του ΑΕΠ των χωρών και

³²⁷ Γεωργίου Γ. Α., ό.π, σελ. 119

³²⁸ ΕΕΚ (1992β), Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, σελ. 15-19

των περιφερειών του στόχου 1 μεταξύ 1,5% και 3,5%. Όσον αφορά του υπόλοιπους στόχους³²⁹, οι δυνατότητες ποσοτικών εκτιμήσεων για τις επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών είναι πιο περιορισμένες. Οι εκτιμήσεις για τους στόχους 2 και 5β είναι κυρίως ποιοτικές και στηρίζονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις περιφερειών. Για τους οριζόντιους στόχους 3 και 4 επισημαίνεται η δυσκολία επικέντρωσης της κοινοτικής παρέμβασης σε συγκεκριμένες ενέργειες. Τέλος, για τον οριζόντιο στόχο 5α επισημαίνεται η συνεισφορά των κοινοτικών πόρων όχι μόνο στη βελτίωση των γεωργικών διαρθρώσεων αλλά και στη διατήρηση του αγροτικού πληθυσμού, την προστασία του περιβάλλοντος και την αγροτική ανάπτυξη στο σύνολό της. Η Επιτροπή εκτιμά, τέλος, ότι οι θετικές επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών δεν περιορίζονται μόνο στις περιφέρειες τις οποίες αφορά η παρέμβαση, αλλά ολόκληρη η Κοινότητα θα επωφεληθεί άμεσα ή έμμεσα από την πρόσθετη δραστηριότητα που θα δημιουργηθεί³³⁰.

7.5. Προβλήματα στη Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης

Η Ελλάδα είναι μια από τις χώρες που λαμβάνουν σημαντικούς πόρους από τον Προϋπολογισμό της ΕΕ. Ένα από τα προβλήματα που αντανάκλα τα «διοικητικά ελλείμματα» της χώρας είναι η αναποτελεσματική απορρόφηση και αξιοποίηση των πόρων από τα ΔΤ της Ένωσης για τη χρηματοδότηση των ΚΠΣ³³¹. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κατακρίνει την Ελλάδα για την αδυναμία της να αξιοποιήσει τους πόρους που λαμβάνει από την Κοινότητα (παρατυπίες, κακοτεχνίες σε έργα, αδιαφάνεια, κλπ.)³³². Ενώ η Ελλάδα λαμβάνει ένα υψηλό ποσό πόρων από τα ΔΤ, στη συνέχεια παρουσιάζει έντονες δυσκολίες στο να απορροφήσει και να αξιοποιήσει τους πόρους αυτούς. Η αναποτελεσματικότητα στην Ελληνική εφαρμογή των Ευρωπαϊκών περιφερειακών πολιτικών οφείλεται στη γενικότερη αδυναμία της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης να λειτουργήσει προσανατολισμένη σε «τυπικά αποτελέσματα» (result oriented), δηλαδή στην επίτευξη επισήμως διακηρυγμένων στόχων. Η αναποτελεσματικότητα, που συνδέεται με την αποφυγή υποχρεώσεων, οδηγεί στην αδρανοποίηση των τυπικών διοικητικών δικτύων, δηλαδή των μηχανισμών που εξασφαλίζουν την τυπική αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Οι εν λόγω μηχανισμοί δομούνται γύρω από δύο βασικούς άξονες: τις διαδικασίες στοχοθεσίας και τις

³²⁹ ΕΕΚ (1992β), Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, σελ. 17-19

³³⁰ Ανδρικοπούλου Ε., ό.π σελ. 380- 385

³³¹ Ιωακειμίδης Π.Κ., ό.π, σελ.141

³³² Βλ. της εκάστοτε εκθέσεις της Επιτροπής για την επίτευξη του στόχου της συνοχής

διαδικασίες ελέγχου. Η εφαρμογή ωστόσο μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων προϋποθέτει ακριβώς την αποτελεσματική και διαρκή λειτουργία μηχανισμών στοχοθεσίας και ελέγχου, μηχανισμών τους οποίους ιστορικά δεν κατόρθωσε να αναπτύξει η ελληνική δημόσια διοίκηση³³³.

Οι αδυναμίες, λοιπόν, της ελληνικής δημόσιας διοίκησης περί της εφαρμογής των ευρωπαϊκών περιφερειακών πολιτικών δεν συνιστούν εξαίρεση αλλά αποτελούν τυπική έκφραση των παγίων αδυναμιών της, αδυναμιών που έχουν και παλαιότερα καταγραφεί κατά την ανάπτυξη εθνικών δημοσίων πολιτικών. Σύμφωνα με έρευνα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης³³⁴, που εξειδίκευσε σε επίπεδο δομικών και λειτουργικών προβλημάτων των επί μέρους υπηρεσιών τις πάγιες αυτές αδυναμίες, το βασικό πρόβλημα συνίσταται στην ανεπαρκή σχέση του ανθρώπινου δυναμικού με το οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο εντός του οποίου καλείται να λειτουργήσει, δηλαδή να σχεδιάσει και να υλοποιήσει δημόσιες πολιτικές. Η έλλειψη περιγραφής καθηκόντων, η κακή επιλογή και κατανομή προσωπικού, ο συγκεντρωτισμός και η απουσία συλλογικότητας αποτελούν τα κομβικά σημεία του εν λόγω πεδίου δυσλειτουργιών. Τα πάγια αυτά διοικητικά προβλήματα, εξειδικεύονται στην περίπτωση της Ελληνικής εφαρμογής της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στην πολυπλοκότητα, αντιφατικότητα και εν τέλει ανεπάρκεια των μηχανισμών σχεδιασμού και παρακολούθησης εφαρμογής όλων των προγραμμάτων ΜΟΠ, Α' ΚΠΣ, Β' ΚΠΣ. Τα προβλήματα ανεπαρκούς κατάρτισης και ενημέρωσης του προσωπικού καταλαμβάνουν, σύμφωνα με την προαναφερθείσα έρευνα, τη δεύτερη θέση στην απарίθμηση των βασικών διοικητικών προβλημάτων. Η έλλειψη γνώσεων και σφαιρικής εικόνας, η πολυνομία και η έλλειψη κωδικοποίησης, τα προβλήματα έγκαιρης διακίνησης των πληροφοριών και ανατροφοδότησης, οριοθετούν το συγκεκριμένο πεδίο προβλημάτων³³⁵.

Κενά πληροφόρησης του στελεχιακού δυναμικού που εμπλέκονται στα ΠΕΠ, ασάφεια και ανεπάρκεια των διαδικασιών διαλόγου μεταξύ των συνεμπλεκόμενων οργάνων και φορέων, αποτελούν αντανάκλαση των παγίων αυτών διοικητικών δυσλειτουργιών στο πεδίο της περιφερειακής πολιτικής. Η δυσπροσαρμοστικότητα έναντι των νέων μεθόδων εργασίας, η απειθαρχία καθώς και η ποιοτική ανεπάρκεια του προσωπικού συγκροτούν το συγκεκριμένο πλαίσιο δυσλειτουργιών. Η αδυναμία του υπάρχοντος

³³³ Καστάνη Κ., Σκαρμαγκά Β., ό.π, σελ. 190

³³⁴ Θ. Τσέκος, «Προβλήματα του Ανθρώπινου Δυναμικού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Ε.Κ.Δ.Δ., Οκτώβριος, 1995

³³⁵ Βλ. σχετικά, ΕΚΕΜ, «Εργαζόμενοι στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Επιμέλεια: Ν. Φραγκάκης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1994, σελ. 270- 271

προσωπικού να προσαρμοσθεί σε νέα φιλοσοφία εργασίας που δίνει έμφαση στην τήρηση προθεσμιών και χρονοδιαγραμμάτων, στην εξασφάλιση και διακρίβωση αποτελεσμάτων, εκφράζει τις πάγιες αδυναμίες της Ελληνικής διοίκησης στο πεδίο εθνικής υλοποίησης της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Τα δυσλειτουργικά προβλήματα, όπως εκφράζονται από την ιστορική έλλειψη αποτελεσματικού προγραμματισμού, η κακή κατανομή αρμοδιοτήτων και ο ανεπαρκής συντονισμός μεταξύ υπηρεσιών, οι περίπλοκες διαδικασίες, η αδυναμία αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ συναρμοδίων υπηρεσιών σε θέματα περιφερειακής πολιτικής και η έλλειψη ενότητας κανόνων, συνιστούν το επόμενο πεδίο δυσλειτουργιών³³⁶. Τέλος, η τεχνολογική υστέρηση και η ανεπάρκεια της υποδομής, αποτελούν το ύστατο, «στατιστικά σημαντικό», πεδίο παγίων διοικητικών προβλημάτων που επηρεάζει την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής³³⁷.

³³⁶ Καστάνη Κ., Σκαραμαγκά Β., ό.π, σελ. 191- 193

³³⁷ Η καθυστέρηση της πλήρους και ολοκληρωμένης αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών στο σχεδιασμό και τον έλεγχο των νέων περιφερειακών προγραμμάτων, αποτελούν το χαρακτηριστικό δείγμα δυσλειτουργίας του πεδίου αυτού

Βιβλιογραφία

- ΑΓΑΠΗΤΟΣ Γ., «Η Νέα Ευρώπη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα του 2000», εκδοτικές επιχειρήσεις «το Οικονομικό», Αθήνα, 1993.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΓΕΩΡΓΙΟΥ Γ. Α., «Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β' ΚΠΣ 1994-99: κριτική θεώρηση», Τόπος: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, Τεύχος 10/95, Αθήνα, 1995.
- ΔΙΑΚΙΔΗΣ Δ., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», University Studio Press, Θεσσαλονίκη, 2005.
- ΕΚΕΜ, «Εργαζόμενοι στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Επιμέλεια: Ν. Φραγκάκης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1994.
- ΖΟΝΖΗΛΟΣ Ν, Λώλος Σ., «Η συμβολή του ΚΠΣ στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας», Η Καθημερινή, 25 Δεκεμβρίου 1992.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Η Θέση της Ελλάδας στο Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα: Ιστορικές Εννοιολογήσεις και Σύγχρονη Πραγματικότητα», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2007.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ, «Εκθέσεις28: Μελέτη αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994- 1999», Αθήνα, 1997.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, «Η ανάπτυξη της Ελλάδας, Παρελθόν, Παρόν και Προτάσεις Πολιτικής», Αθήνα, Δεκέμβριος, 1990.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ.- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ΤΣΕΚΟΣ Θ., «Προβλήματα του Ανθρώπινου Δυναμικού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Ε.Κ.Δ.Δ., Οκτώβριος, 1995.
- ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ.- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνθετική θεώρηση», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Μελέτες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Σιδέρης, 1993.
- ΕΕΚ (1992β), Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΥΠΕΘΟ (1999), «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», Γενικό Μέρος, Αθήνα, Σεπτέμβριος.

- <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l60018.htm>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΩΟ

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

8.1. Απολογισμός

Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων σε μακροχρόνια βάση με κανένα τρόπο δεν συνεπάγεται εξάλειψη του περιφερειακού προβλήματος. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι, ακόμη και όταν οι υφιστάμενες ανισότητες τείνουν να μειωθούν, η εξέλιξη γεννά συνεχώς νέου τύπου ανισότητες, οι οποίες κάθε φορά ξεκινούν ένα νέο κύκλο όξυνσης του περιφερειακού προβλήματος. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα οι ανισότητες στην περιφερειακή κατανομή της βιομηχανικής δραστηριότητας, που τείνουν διαχρονικά να μειωθούν, έχουν αντικατασταθεί από νέες ανισότητες στην τεχνογνωσία, στην πρόσβαση στην πληροφόρηση και στη γνώση, όπου η υπεροχή του κέντρου γίνεται όλο και περισσότερο προφανής. Η συσσωρευμένη εμπειρία από την άσκηση περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα θα μπορούσε να συνοψιστεί στα παρακάτω κυρίως συμπεράσματα³³⁸:

1. οι παρεμβάσεις πολιτικής σε περιφερειακή κλίμακα δεν οδηγούν αυτόματα σε μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων,
2. η δημιουργία υποδομών είναι μεν αναγκαία, αλλά όχι και επαρκής συνθήκη για την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών. Απαιτούνται παρεμβάσεις και σε άλλα επίπεδα, όπως το θεσμικό (μηχανισμοί υποστήριξης επιχειρηματικής δραστηριότητας),
3. η περιφερειακή πολιτική, που στηρίζεται σε μεταβιβάσεις πόρων υπό μορφή εισοδηματικών ενισχύσεων, είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε εξάρτηση και αδράνεια,
4. η επίδραση μιας πολιτικής δεν εξαρτάται μόνον από το ύψος της δαπάνης, αλλά και από τον τρόπο διαχείρισης και εφαρμογής της. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί το Α' ΚΠΣ στην Ελλάδα, του οποίου η επίδραση θεωρείται σχεδόν μηδενική. Επίσης υψηλή απορρόφηση πόρων δεν συνεπάγεται αναγκαστικά γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά μπορεί να συνεπάγεται υψηλά επίπεδα σπατάλης,
5. η επιλογή μεταξύ «hard» και «soft» πολιτικών γίνεται με μεροληπτικό τρόπο, με κριτήριο την ευκολία ποσοτικοποίησης του έργου και τον πρόσκαιρο

³³⁸ Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., ό.π, σελ. 217

- εντυπωσιασμό. Επίσης επικρατεί μια εργοληπτική αντίληψη της ανάπτυξης που τη συνδέει αναγκαστικά με έργα υποδομής και αγνοεί τις άλλες παραμέτρους,
6. ενώ είναι εύκολο να κατασκευάσεις υποδομές σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, είναι πολύ πιο δύσκολο να αλλάξεις την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού και τα στοιχεία εκείνα που έχουν να κάνουν με την επιχειρηματικότητα, την καινοτομία, τη συνεργασία, κ.λπ.

8.2. Συμπεράσματα- Ανασταλτικοί Παράγοντες

Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, με αφετηρία τη Συνθήκη της Ρώμης, είχε σημαντικά αποτελέσματα στην ανάπτυξη των χωρών Συνοχής. Θεμελιώδης στόχος της Συνθήκης της Ρώμης ήταν η μείωση της απόστασης μεταξύ των διαφόρων περιοχών της Κοινότητας και της καθυστέρησης των λιγότερο ευνοημένων από αυτές, το οποίο ως ένα βαθμό επιτεύχθηκε. Η προοπτική της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς έδωσε μεγάλη ώθηση στην κοινοτική περιφερειακή πολιτική. Η ανάγκη προσαρμογής των ΔΤ στα νέα δεδομένα της εποχής μεταφράστηκε στη Μεταρρύθμιση των ΔΤ (1989), η οποία συνέδεσε καλύτερα μεταξύ τους τις διάφορες δραστηριότητες που αναλαμβάνουν οι διαρθρωτικές πολιτικές και συνέβαλε στη σύλληψη μιας σφαιρικής αντιμετώπισης της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης της Κοινότητας.

Με την Αναθεώρηση των ΔΤ, τον Ιούλιο του 1993, έγιναν νέες βελτιώσεις, όπως η απλούστευση των διαδικασιών προγράμματος και απόφασης, ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ των διαρθρωτικών μέσων, η ενίσχυση του προγραμματισμού, της συμπληρωματικότητας των κοινοτικών και εθνικών δραστηριοτήτων και της σύμπραξης. Από τον Νοέμβριο του 1993, η Συνθήκη για την ΕΕ πλαισίωσε και ενδυνάμωσε την κοινή περιφερειακή πολιτική, κυρίως με την ανάδειξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε θεμελιώδη στόχο της ΕΕ, με τη δημιουργία του Ταμείου Συνοχής, με την ίδρυση της Επιτροπής Περιφερειών και με την ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών. Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, λοιπόν, δεν είναι ένας μακρινός στόχος, αλλά ένας από τους βασικούς όρους της οικονομικής και πολιτικής προόδου της ΕΕ.

Οι επιπτώσεις των ΔΤ και της περιφερειακής πολιτικής είναι γενικότερα θετικές. Κατά τη δεκαετία 1985- 1995, στην Ελλάδα οι περισσότερες περιοχές βελτίωσαν τη σχετική τους κατάσταση. Σε κοινοτικό επίπεδο, το χάσμα μεταξύ των 4 πτωχότερων χωρών

μειώθηκε κατά το 1/5 την περίοδο αυτή. Παρ' όλα αυτά, το βασικό πρόβλημα είναι ότι το επίπεδο των πτωχότερων χωρών παραμένει χαμηλό. Οι ρυθμοί προόδου πρέπει να επιταχυνθούν και να προσφέρουν περισσότερες δυνατότητες και ευκαιρίες στις χώρες αυτές. Όμως, δεν ευνοήθηκαν μόνο οι πτωχότερες περιοχές από αυτές τις Κοινοτικές παρεμβάσεις. Διάφορες εκτιμήσεις δείχνουν ότι περίπου το 40% των πόρων που διατίθενται για τα πτωχότερα κράτη- μέλη επιστρέφει στα πλουσιότερα υπό τη μορφή αγορών κεφαλαιούχου εξοπλισμού και τεχνογνωσίας³³⁹. Η Κοινότητα αν και δέχθηκε στους κόλπους της χώρες, λιγότερο ανεπτυγμένες από τα έξι αρχικά και ιδρυτικά της μέλη, όπως την Ελλάδα και την Ιρλανδία, εντούτοις, τα αποτελέσματα της περιφερειακής πολιτικής ενισχύουν την κατηγορία ότι είναι και παραμένει «λέσχη πλουσίων». Η περιφερειακή κοινοτική πολιτική, για να είναι ουσιαστικά αποτελεσματική, πρέπει να συγκεντρώσει τις προσπάθειές της στην επίτευξη ταχύτερου ρυθμού προόδου στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές της, σε σύγκριση με τις περισσότερο ανεπτυγμένες.

Στην Ελλάδα η διαρθρωτική πολιτική συνέβαλε θετικά στην προσπάθεια εξισορρόπησης των ανισοτήτων και την προώθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η συμβολή των ΔΤ στην ανάπτυξη των ελληνικών περιφερειών είναι μεγάλη, όχι όμως στο βαθμό που αναμενόταν στις αρχικές προβλέψεις. Όσον αφορά την ελληνική οικονομία, παρ' όλο που η ανεπάρκεια κεφαλαίων δεν αποτελεί το πρωταρχικό πρόβλημα περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας, η συνδρομή του ΕΤΠΑ προς την Ελλάδα, έστω και με τα μειονεκτήματα που εμφανίζει η πολιτική της χορήγησής της, θα μπορούσε κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις να έχει σημαντικά αποτελέσματα. Η χαμηλή, όμως, απορροφητική ικανότητα της βοήθειας της Κοινότητας από την Ελλάδα, κάνει πολύ αμφίβολη την οποιαδήποτε δυνατότητα καλύτερης αντιμετώπισης του ελληνικού περιφερειακού προβλήματος.

Είναι γεγονός αδιαμφισβήτητο, ότι η Κοινότητα έχει κάνει σημαντικά βήματα για τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων. Το πρόβλημα, όμως, που τίθεται είναι κατά πόσον οι εθνικές πολιτικές, που θα αναλάβουν το κύριο μέρος της προσπάθειας, είναι σε θέση να λειτουργήσουν αποτελεσματικά για την ανάπτυξη των περιφερειών μιας χώρας, που εντάσσεται σε ένα πολυεθνικό χώρο που ολοκληρώνεται. Ταυτόχρονα, υπάρχει η αναντιστοιχία: από τη μια μεριά οι εθνικές πολιτικές γίνονται ακόμα περισσότερο ανίσχυρες να «ρυθμίσουν» έναν πολυεθνικό «χώρο», και από την άλλη απουσιάζει μια αντίστοιχη υπερεθνική αρχή που να έχει τη δυνατότητα να ασκεί

³³⁹ Μούσης Ν., ό.π, σελ. 189- 191

υπερεθνικές πολιτικές³⁴⁰. Τα πολύ περιορισμένα μέσα, που προς το παρόν έχει στη διάθεσή της η Κοινότητα, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά μόνο με τη βοήθεια μιας πολύ συγκεντρωτικής και επιλεκτικής περιφερειακής πολιτικής, μιας πολιτικής δηλαδή, που ύστερα από τον αντικειμενικό προσδιορισμό και την απομόνωση των πιο προβληματικών περιοχών της Ευρώπης, θα διέθετε όλα τα μέσα για την ανάπτυξή τους³⁴¹.

³⁴⁰ Καστάνη Κ., Σκαραμαγκά Β., ό.π, σελ. 59

³⁴¹ Μ. Νεγρεπούτη- Δελιβάνη, «Η περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα στα πλαίσια της ΕΟΚ», Παρατηρητής 1986, σελ. 204- 205

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α) Βιβλία

- ΑΓΑΠΗΤΟΣ Γ., «Εξελίξεις και Διαρθρωτικά Προβλήματα της Ελληνικής Οικονομίας», Εκδόσεις Σμπίλιας, Αθήνα, 1995.
- ΑΓΑΠΗΤΟΣ Γ., «Η Νέα Ευρώπη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα του 2000», εκδοτικές επιχειρήσεις «το Οικονομικό», Αθήνα, 1993.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ., «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης», Τόμος Α', Περίοδος 1952- 1992, Αθήνα, 1992.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε., «Χωροταξία και Περιφερειακή Ανάπτυξη», Η Ρύθμιση του Περιφερειακού χώρου. Θεωρία και πρακτική, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1985.
- ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΣ Γ., Μπιλά Α., «Περιφερειακές Ανισότητες και Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1971- 1991, Κέντρο Έρευνας και Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1995.
- ΔΙΑΚΙΔΗΣ Δ., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας», University Studio Press, Θεσσαλονίκη, 2005.
- ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές», τόμος Β', «Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές. Θεωρία και Εφαρμογές», Επιμέλεια Δημόπουλος Γ., Μπαλτάς Ν, Χασσιδ Ι., Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2007.
- ΘΕΟΔΩΡΟΠΟΥΛΟΣ Σ., «Ευρωπαϊκή Οικονομική Ολοκλήρωση: Θεωρία και Πολιτική», Εκδόσεις Σταμούλη, Αθήνα, 1997.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία- Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα», 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1995.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., «Η Θέση της Ελλάδας στο Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα: Ιστορικές Εννοιολογήσεις και Σύγχρονη Πραγματικότητα», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2007.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Με βάση τη Συνθήκη της Νίκαιας, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2003.
- ΚΑΣΤΑΝΗ Κ., Σκαρμαγκά Β., «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ιερώνυμος Πίντος», Αθήνα, 1997.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, «Η ανάπτυξη της Ελλάδας, Παρελθόν, Παρόν και Προτάσεις Πολιτικής», Αθήνα, Δεκέμβριος, 1990.
- ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν., «Περιφερειακή Διάρθρωση και Αναπτυξιακή Πολιτική», Επιλογή, Αθήνα, 1994.
- ΚΟΝΣΟΛΑΣ Ν., «Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997.
- ΛΟΥΚΑΚΗΣ Π., «Αντίπαλες Πόλεις- καινούριος μύθος για μια γνωστή παλιά πραγματικότητα», Ο Πολίτης, Τεύχος 25, 1979.
- ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν., ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ., «Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές, 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- ΜΗΤΣΟΣ Α., «Η Ελληνική Βιομηχανία στην Διεθνή αγορά», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1988.
- ΜΟΥΣΗΣ Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.

- ΠΑΠΑΔΑΚΗ Ο., «Η Οικονομική Γεωγραφία των Περιφερειών του Στόχου 1, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 1992.
- ΠΑΠΑΔΑΚΗ Ο., «Περιφερειακή Πολιτική στις χώρες της ΕΟΚ: Η περίπτωση της Ελλάδας», Επιστημονική Επετηρίδα Ι.Π.Α., αριθμός 3, Αθήνα, 1992.
- ΠΕΤΡΑΚΟΣ Γ.- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ΤΣΕΤΣΗΣ Στ., «Αναπτυξιακές Πολιτικές για Μεθοριακές Περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η περίπτωση της Ηπείρου», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
- ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ Λ., «Ποια Ευρώπη;», Εκδόσεις Ποταμός, Αθήνα, 2004.
- ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ Κ., «Όλα τα Κοινοτικά Προγράμματα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις CIVITAS Α.Ε., Αθήνα, 1996.
- ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ.- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνθετική θεώρηση», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Μελέτες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, Εκδόσεις Σιδέρης, 1993.
- BARQUERO A., «Τοπική Ανάπτυξη- Μια στρατηγική για τη δημιουργία απασχόλησης», Βιβλιοθήκη Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΙΠΑ), Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1991.
- FENNELL R., «Η κοινή αγροτική πολιτική συνέχεια και Αλλαγή», επιμέλεια ελληνικής έκδοσης: Ν. Μαραβέγιας, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1999.
- NUGENT N., «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Επιμέλεια ελληνικής Έκδοσης: Μ. Μενδρινού, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα, 2004.
- VANHOVE N.- KLAASSEN L., «Η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών μελών της», 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, 1984.

Β) Θεσμικά κείμενα και Εκθέσεις- Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

- ΕΕΚ (1986), «Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Ρόλος και Λειτουργία», Νοέμβριος.
- ΕΕΚ (1989α), Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1989β), «Οι περιφέρειες κατά τη διάρκεια του 1990», 4η έκθεση για την κοινωνικοοικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών της Κοινότητας, Γενική διεύθυνση περιφερειακής πολιτικής, Λουξεμβούργο.
- ΕΕΚ (1990), Οδηγός κοινοτικών πρωτοβουλιών (που προκύπτουν από τη μεταρρύθμιση των ΔΤ), 1^η έκδοση, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1991α), «Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή: Οι τάσεις στις Περιφέρειες», (Πέμπτη περιοδική έκθεση για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών την Κοινότητας), Λουξεμβούργο.
- ΕΕΚ (1991β), Ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ, (1992α), «Ανταγωνιστικότητα και Συνοχή: Οι τάσεις στις Περιφέρειες», (πέμπτη περιοδική έκθεση για την κοινωνική και οικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών την Κοινότητας), Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1992β), Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των ΔΤ, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ (1993), ΔΤ της Κοινότητας 1994- 1999. Αναθεωρημένα κανονιστικά κείμενα και σχόλια, Αύγουστος 1993.
- ΕΕΚ (1996), ΔΤ και Ταμείο Συνοχής 1994- 1999, Έγγραφο, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Γ) Μελέτες και Άρθρα

- ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, «Οικονομικά Χαρακτηριστικά και Στρατηγική Ανάπτυξης της νησιωτικής Ελλάδος», Μελέτες: Αριθμός 1, Αθήνα, 2004.
- ΓΕΩΡΓΙΟΥ Γ. Α., «Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β' ΚΠΣ 1994-99: κριτική θεώρηση», Τόπος: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, Τεύχος 10/95, Αθήνα, 1995.
- ΕΚΕΜ, «Εργαζόμενοι στην Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Επιμέλεια: Ν. Φραγκάκης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1994.
- ΕΚΕΜ, «Σκέψεις πάνω σε μια στρατηγική για την Ευρώπη», Κείμενο εργασίας, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα, 1996.
- ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Επιμέλεια: Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.
- ΖΟΝΖΗΛΟΣ Ν, ΛΩΛΟΣ Σ., «Η συμβολή του ΚΠΣ στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας», Η Καθημερινή, 25 Δεκεμβρίου 1992.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ, «Εκθέσεις28: Μελέτη αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994- 1999», Αθήνα, 1997.
- ΠΑΠΑΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΣ Α., ΧΡΙΣΤΟΦΑΚΗΣ Μ., «Το πλαίσιο και η εφαρμογή του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα», αγορά ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ, Τριμηνιαία επιθεώρηση διεθνούς οικονομίας και πολιτικής, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος- Αύγουστος 2003.
- ΡΟΒΟΛΗΣ Α., «Ευρωπαϊκές πολιτικές και ευρωπαϊκές περιφέρειες», αγορά ΧΩΡΙΣ ΣΥΝΟΡΑ, Τριμηνιαία επιθεώρηση διεθνούς οικονομίας και πολιτικής, Τόμος 9, Τεύχος 1, Ιούνιος- Αύγουστος 2003.
- ΤΣΕΚΟΣ Θ., «Προβλήματα του Ανθρώπινου Δυναμικού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», Ε.Κ.Δ.Δ., Οκτώβριος, 1995.
- ΨΥΧΑΡΗΣ Γ., «Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα, 1976- 2001», Επιστημονικό Μάρκετινγκ, Μάιος, 2006.
- ΥΠΕΘΟ (1998), Γραμματεία Επιτροπής Παρακολούθησης, «ΚΠΣ 1994- 1999 και Κοινοτικές Πρωτοβουλίες», 7^η Επιτροπή Παρακολούθησης, Αθήνα, Μάιος.
- ΥΠΕΘΟ (1999), «Μηνιαία Δελτία Προόδου Επιχειρησιακών Προγραμμάτων», Μάιος.
- ΥΠΕΘΟ (1999), «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000- 2006», Γενικό Μέρος, Αθήνα, Σεπτέμβριος.
- ΥΠΕΘΟ (1999), «Τρέχουσες εξελίξεις και προοπτικές στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία», Εξαμηνιαία Έκθεση, Δεκέμβριος.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- BEUTEL J., «Economic Impact of Community Support frameworks, 1989- 1993: Report to the Directorate General For Regional Policies», Commission of the European Communities, Constance, Germany, 1990.
- CHRISTODOULAKIS N., KALYVITIS S., «A Four- Sector Macroeconomic Model for Greece and the Evaluation of the Community Support Framework 1994- 1999», Economic Modelling, 1998.
- LOLOS S., SUWA- EISENMANN A., ZONZILOS N., BOURGUIGNON F., «Evaluating the Community Support Framework with an Extended Computable General Equilibrium Model: The case of Greece (1988- 1995) », Journal of Policy Modeling, 1995.
- LOLOS S., «Success and failure of Economic Policies: The Experience of Greece and Portugal», Comparative Economic Studies, Spring, 1998.
- TSOUKALIS L., «The New European Economy Revisited», Oxford University Press, Oxford, 1997.
- YANNOPOULOS N., «Greece and the European Economic Communities, The First Decade of a Troubled Association, Sage Publications, London, 1985.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ü www.europa.eu ü
- www.eommex.gr
- ü www.hellaskps.gr
- ü www.info3kps.gr
- ü www.mnec.gr
- ü www.el.wikipedia.org
- ü <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- ü <http://www.minagric.gr>
- ü www.oecd.org