

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ



ΘΕΜΑ: «ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ»

ΜΑΣΤΡΑΝΔΡΕΟΥ ΑΛΕΞΑΝΔΡΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΦΩΤΟΠΟΥΛΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΤΡΙΠΟΛΗ 2013

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<u>ΠΕΡΙΛΗΨΗ</u>	3
<u>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</u>	4
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</u>	6
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</u>	
2.1 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (1985-1993)	11
2.2 Το Πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-1993)	13
2.3 Το Δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999)	15
2.4 Το Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)	19
2.5 Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (2007-2013)	22
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΠΟΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ; ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΤΟΥ 2020</u>	
3.1 «Ευρώπη 2020»	35
3.2 Σύνδεση του ΕΣΠΑ 2007-2013 με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020»	39
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: ΜΕΛΕΤΕΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</u>	41
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</u>	55
<u>ΛΙΣΤΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ</u>	59

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να περιγράψει την Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική όπως αυτή διαμορφώθηκε από το τέλος της δεκαετίας του '50 έως και σήμερα, τη στενή εξάρτησή της από την Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και την αποτελεσματικότητά της όσον αφορά στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και στον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to describe the Greek Regional Policy as formed by the end of the 50's until today, its close dependence on the European Regional Policy and its effectiveness regarding the growth and competitiveness improvement of Greek economy as well as the limitation of regional disparities.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Περιφερειακή Πολιτική αποτελεί βασικό εργαλείο των κρατών και των περιφερειών για την αντιμετώπιση των προβλημάτων, που προκαλεί η άνιση κατανομή της ανάπτυξης στο χώρο και για τη βελτίωση της ευημερίας των περιοχών και των ατόμων.

Βασικός σκοπός της παρούσας μεταπτυχιακής διατριβής είναι να καταγράψει τη θεμελίωση της Περιφερειακής Πολιτικής στη χώρα μας, όπως αυτή άρχισε στο τέλος της δεκαετίας του '50 έως και σήμερα καθώς και την απόδοση των περιφερειακών πολιτικών που εφαρμόστηκαν, κατά πόσο δηλαδή οι περιφερειακές πολιτικές βοήθησαν στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς της. Για την όσο το δυνατόν πληρέστερη κάλυψη του σκοπού αυτού, η εργασία διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο προσδιορίζονται τα είδη των περιφερειακών ανισοτήτων στη χώρα μας και οι παράγοντες που τις έχουν επηρεάσει ή που εξακολουθούν να τις επηρεάζουν.

Η ελληνική Περιφερειακή Πολιτική είναι το αντικείμενο του δεύτερου κεφαλαίου. Εξετάζονται οι πόροι που διατέθηκαν στη χώρα μας και οι άξονες στους οποίους δόθηκε προτεραιότητα για χρηματοδότηση μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, των τριών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Α', Β', Γ' ΚΠΣ) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), το οποίο ενεργοποιήθηκε το 2007 και βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το μέλλον της Περιφερειακής Πολιτικής και σκιαγραφούνται οι στόχοι της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. που θα πρέπει να έχουν επιτευχθεί έως το 2020.

Στο τέταρτο κεφάλαιο καταγράφονται μελέτες – ακαδημαϊκές και κοινοτικές – σχετικά με την αποτελεσματικότητα της Περιφερειακής Πολιτικής (και των διαρθρωτικών ταμείων) τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη γενικότερα.

Στον επίλογο παρουσιάζονται ορισμένα βασικά συμπεράσματα, που εξάγονται από την εργασία, σε μια προσπάθεια να συνοψιστούν τα όσα μελετήθηκαν.

Η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας, στην οποία γίνονται σχετικές παραπομπές στα κείμενα των κεφαλαίων που αναλύθηκαν παραπάνω.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Τι ακριβώς γνωρίζουμε για τις περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα; Η εικόνα είναι συγκεχυμένη. Από τη μια πλευρά, τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της χώρας δείχνουν περιορισμένες διαφορές στο επίπεδο εισοδήματος μεταξύ των νομών της χώρας. Με βάση τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η χώρα μας εμφανίζει έναν από τους χαμηλότερους δείκτες ανισοτήτων (μεταξύ των 15 κρατών-μελών). Η πληροφορία αυτή φαίνεται συμβατή με την εικόνα της βελτίωσης της ζωής στην επαρχία και την ύπαιθρο. Από την άλλη πλευρά, όμως, υπάρχουν εξίσου ισχυρά στοιχεία που δίνουν διαφορετική εικόνα. Οι μισοί κάτοικοι της χώρας ζουν σε δύο πόλεις (Αθήνα και Θεσσαλονίκη), γεγονός που παραπέμπει σε μια σοβαρή ανισότητα στην κατανομή του πληθυσμού. Η πληθυσμιακή συρρίκνωση της ελληνικής περιφέρειας φαίνεται ότι συνοδεύεται από υψηλές ανισότητες στις ευκαιρίες και τα επίπεδα ανάπτυξης. Όταν οι ανισότητες μετρώνται με πιο σύνθετο και σχετικά έγκυρο τρόπο, και όχι με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, χαρακτηρίζονται από μια διαχρονική σταθερότητα σε μεγάλα ύψη και μια περιορισμένη κινητικότητα νομών χαμηλού επιπέδου προς τα πάνω τμήματα της ιεραρχίας (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

Οι παράγοντες που έχουν επηρεάσει ή εξακολουθούν να επηρεάζουν τις περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα μπορούν να ταξινομηθούν σε ιστορικούς, γεωμορφολογικούς, πολιτικούς και οικονομικούς (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

❖ Ιστορικοί Παράγοντες

Η ιστορική συγκυρία στην Ελλάδα επηρέασε κυρίως τα πληθυσμιακά μεγέθη των περιφερειών με αποτέλεσμα ο βαθμός μητροπολιτικής συγκέντρωσης στην Ελλάδα να είναι ο υψηλότερος στην Ευρώπη.

Η σταδιακή συγκρότηση του ελληνικού κράτους, οι μεγάλες περίοδοι πολιτικής και εθνικής αστάθειας (τουρκική κατοχή, πρώτος παγκόσμιος πόλεμος, βαλκανικοί πόλεμοι, μικρασιατική καταστροφή και εισροή προσφύγων από τη Μικρά Ασία, δεύτερος παγκόσμιος πόλεμος, εμφύλιος

πόλεμος, δικτατορία) και τα κλειστά σύνορα με τα Βαλκάνια μέχρι το 1989 συνέβαλλαν στην αύξηση των ανισοτήτων, είτε δημιουργώντας ευνοϊκές συνθήκες διαφορικής ανάπτυξης για τη μητρόπολη είτε αποθαρρύνοντας την ανάπτυξη άλλων περιοχών που θα μπορούσαν να είχαν συμβάλει σε μια πιο ισόρροπη κατανομή του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων στη χώρα μας.

❖ Γεωμορφολογικοί Παράγοντες

Ο πληθυσμός της χώρας τείνει να συγκεντρώνεται σε πεδινές και παράλιες περιοχές, ενώ οι ορεινές και νησιωτικές περιοχές έχουν διαχρονικά υποστεί μια σημαντική μείωση του πληθυσμού τους. Η μετακίνηση των πληθυσμών προς τις πεδινές και παράλιες περιοχές συνδέεται α) με την αλλαγή του παραγωγικού προτύπου της χώρας κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, το οποίο συνδυάστηκε με την ενίσχυση του ρόλου της βιομηχανίας και των υπηρεσιών και τη μείωση της σχετικής σημασίας της ορεινής γεωργίας και της κτηνοτροφίας, β) με την πρόοδο της επιστήμης και της τεχνολογίας, που επέτρεψαν, αφενός, την εκτέλεση σημαντικών τεχνικών έργων (δρόμοι, αποξηράνσεις ελών) και αφετέρου την αντιμετώπιση σημαντικών ασθενειών του κάμπου (ελονοσία, φυματίωση) και γ) με τις ευνοϊκότερες κλιματολογικές συνθήκες που επικρατούν στις πεδινές περιοχές.

Γενικότερα, η μορφολογία της χώρας με τους ορεινούς όγκους και τις νησιωτικές περιοχές δημιουργεί μια σειρά από συνθήκες που συνδέονται κυρίως με την προσπελασιμότητα, τις συνθήκες διαβίωσης και τα μεγέθη των τοπικών αγορών, που δεν ευνοούν την ισόρροπη ανάπτυξη.

❖ Πολιτικοί Παράγοντες

Η δημιουργία ισχυρού κεντρικού κράτους δεν επέτρεψε την ανάπτυξη μιας σοβαρής περιφερειακής ή τοπικής διοίκησης.

Η έλλειψη αρμοδιοτήτων σε μια σειρά σημαντικά ζητήματα, η έλλειψη επαρκών αυτοτελών πόρων και συνεπώς η εξάρτηση από το κεντρικό κράτος για τη χρηματοδότησή της, δημιούργησαν δομές διοίκησης με περιορισμένες δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης στα αναπτυξιακά προβλήματα της περιφέρειας.

Επιπλέον η έλλειψη εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης μιας συγκροτημένης και διαρκούς πολιτικής δημοσίων δαπανών υπέρ των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, έχει επηρεάσει το ύψος των

περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα. Το κριτήριο που τελικά έχει το μεγαλύτερο ειδικό βάρος, είναι το μέγεθος του πληθυσμού και όχι το επίπεδο ανάπτυξης.

❖ Οικονομικοί Παράγοντες

Η λειτουργία της οικονομίας και οι αλλαγές στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον επηρέασαν τις περιφερειακές ανισότητες στη χώρα.

Ως σημαντικός οικονομικός παράγοντας θεωρείται η τάση των επιχειρήσεων να εγκαθίστανται στις μεγάλες αστικές συγκεντρώσεις προκειμένου να επωφεληθούν από την ύπαρξη οικονομικών κλίμακας και συγκέντρωσης. Η επιλογή τους αυτή αυξάνει ακόμη περισσότερο το μέγεθος και την ελκτικότητα των μεγάλων πόλεων, γεγονός που προσελκύει ακόμη περισσότερες επιχειρήσεις κ.ο.κ. Το μέγεθος των πόλεων επηρεάζει θετικά το επίπεδο ανάπτυξής τους, σε συνδυασμό, όμως, με μια απόσταση ασφαλείας από τα δύο μητροπολιτικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι οι μεγάλες πόλεις της χώρας (Πάτρα, Λάρισα, Βόλος, Ηράκλειο) βρίσκονται σε απόσταση ασφαλείας από αυτά, ούτε το γεγονός ότι οι πόλεις που βρίσκονται στην άμεση σφαίρα επιρροής των μητροπολιτικών κέντρων (Θήβα, Κόρινθος, Κατερίνη, Πολύγυρος) είναι μικρές και σχετικά στάσιμες.

Οι περιφέρειες που διαθέτουν ισχυρή παρουσία του δευτερογενή τομέα, επιχειρήσεις εντάσεως κεφαλαίου, σημαντικούς τουριστικούς πόρους και υψηλή ποιότητα ανθρώπινου δυναμικού, έχουν την τάση να αναπτύσσονται ταχύτερα από τις υπόλοιπες. Χωρίς αμφιβολία, σε αυτές περιλαμβάνονται τόσο τα μεγάλα αστικά κέντρα όσο και οι κύριοι νησιωτικοί προορισμοί της χώρας, που ήδη διαθέτουν σχετικά υψηλό επίπεδο ανάπτυξης.

Τέλος, η διεθνοποίηση της ελληνικής οικονομίας και ο υψηλός βαθμός έκθεσης στο διεθνή ανταγωνισμό, επηρέασε αρνητικά τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας και ευθύνεται σε σημαντικό βαθμό για τη δεκαπενταετή περίοδο απόκλισης (1981-1995) από το μέσο όρο της Ε.Ε. Στο εσωτερικό της χώρας, όμως, η επίπτωση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ήταν διαφορετική, καθώς οι νομοί που υπέστησαν τις περισσότερες απώλειες ήταν και οι πλέον ανεπτυγμένοι, γεγονός που οδήγησε σε μια ιδιότυπη περιφερειακή σύγκλιση προς τα κάτω (διότι το

άνοιγμα των αγορών επέφερε μια επιλεκτική πίεση στα πλέον οργανωμένα τμήματα της βιομηχανίας –Αττική, Πάτρα, Βόλο, Λάρισα, Καβάλα, Θήβα–).

Εν κατακλείδι, στη χώρα μας όπου η οικονομία της, ιστορικά πολύ πρόσφατα, πέρασε σε ένα όχι και τόσο ισχυρό βιομηχανικό τομέα και σε μια διόγκωση του τομέα των υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τις γεωγραφικές της ιδιαιτερότητες και το σχετικά συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, επήλθε η ανεξέλεγκτη γιγάντωση της πρωτεύουσας, ενώ μόλις μετά το 1960 η Θεσσαλονίκη μετασχηματίζεται σταδιακά σε ένα δεύτερο μητροπολιτικό πόλο και από τη δεκαετία του 1970 ορισμένες πόλεις μετασχηματίζονται επίσης σε αστικά κέντρα περιφερειακής εμβέλειας (Πάτρα, Λάρισα, Βόλος, Ηράκλειο, Ιωάννινα, Καβάλα). Από αυτά τα περιφερειακά κέντρα εξαρτήθηκαν ευρύτερες περιοχές ως οικονομικοί χώροι εθνικής και διεθνούς εμβέλειας, ενώ σημαντικές περιοχές παρέμειναν γωνιακές χωρίς ουσιώδεις ενδοπεριφερειακές αλληλεξαρτήσεις από κάποιον περιφερειακό πόλο ανάπτυξης. Τέτοιες γωνιακές περιοχές στον ηπειρωτικό χώρο είναι οι νομοί Μεσσηνίας και Λακωνίας (στην Πελοπόννησο), ο νομός Θεσπρωτίας (στην Ήπειρο), οι νομοί Ροδόπης και Έβρου (στη Θράκη) και τα περισσότερα νησιωτικά συμπλέγματα.

Στο πλαίσιο αυτό, οι περιφερειακές ανισότητες πήραν τη μορφή πολλαπλών σχημάτων, συνήθως δυαδικών (πόλη – ύπαιθρος, παράκτιες – ορεινές περιοχές, νησιωτικός – ηπειρωτικός χώρος) (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2011).

Ποια είναι, όμως, η πορεία της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα και κατά πόσο αυτή κατάφερε να αντισταθμίσει τις δυσμενείς «αρχικές συνθήκες» των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών και τις αρνητικές επιπτώσεις των παραγόντων που τείνουν να οξύνουν τις ανισότητες;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2°

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η θεμελίωση της περιφερειακής πολιτικής στη χώρα μας άρχισε στο τέλος της δεκαετίας του '50 μαζί με τις πρώτες προσπάθειες προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης. Έτσι, στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της Ελλάδος 1960 – 1964» τέθηκε το περιφερειακό πρόβλημα και η ανάγκη άσκησης περιφερειακής πολιτικής για την αποτελεσματική προώθηση της λύσης του προβλήματος των ανισοτήτων που υπήρχαν στις διάφορες περιοχές της χώρας. Από την περίοδο αυτή μέχρι σήμερα, η σημασία της περιφερειακής πολιτικής στον εθνικό προγραμματισμό, την κατανομή των δημοσίων επενδύσεων και τη διαδικασία λήψης μέτρων για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, γίνεται όλο και πιο φανερό και πιο μεγάλη (Κόνσολας, 1997).

Από το 1948 άρχισαν να εφαρμόζονται νομοθετήματα για την ενίσχυση της βιομηχανικής περιφερειακής ανάπτυξης και για την προστασία της επαρχιακής βιομηχανίας. Αφορούσαν κυρίως αυξημένες αποσβέσεις, παρακρατήσεις κερδών για να επενδυθούν σε επεκτάσεις, αφορολόγητες κρατήσεις κ.τ.λ. Ακολούθησε μια δεύτερη περίοδος από το 1964 έως το 1974 με την καθιέρωση χρηματοδοτικών κινήτρων, διαχωρισμό των περιφερειών ανάλογα με το βαθμό ανάπτυξής τους, εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων για υπανάπτυκτες περιοχές, ίδρυση βιομηχανικών περιοχών, υποτυπώδη ενίσχυση πολιτικού συστήματος αστικών κέντρων, ενεργοποίηση των υπηρεσιών περιφερειακής ανάπτυξης κ.ά. Στην περίοδο 1975 – 1979 δίνεται έμφαση στην παροχή κινήτρων για την ανάπτυξη των παραμεθόριων περιοχών, καθιερώνεται η ενίσχυση των επιχειρήσεων, ανάλογα με τον κλάδο στον οποίο ανήκουν, χρησιμοποιούνται ευρύτερα τα πιστωτικά κίνητρα και ενισχύονται τα ειδικά προγράμματα (π.χ. για το νομό Έβρο) και τα προγράμματα υποδομής (π.χ. βιομηχανικές περιοχές, αεροδρόμια κτλ). Το 1980 άρχισε η προσπάθεια συντονισμού της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την περιφερειακή πολιτική της Ε.Ο.Κ. με κορύφωση την ψήφιση του νόμου 1116/1981, που κύριο χαρακτηριστικό του είναι η αυξημένη διαφάνεια με την καθιέρωση των επιδοτήσεων, την

εκπόνηση του πρώτου ειδικού «Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981–1985» και την είσπραξη των πρώτων ενισχύσεων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και των πρώτων δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Η τρίτη περίοδος αρχίζει με την ψήφιση του νόμου 1262/1982, ο οποίος ενισχύει τις αποκεντρωτικές διαδικασίες, και με την κατάρτιση του «Πενταετούς Προγράμματος 1983–1987». Το Πρόγραμμα αυτό καθιερώνει τις αρχές του δημοκρατικού προγραμματισμού και επισημαίνει τα προβλήματα και τις δυνατότητες ανάπτυξης όλων των νομών της χώρας. Ακολουθεί το «Πενταετές Πρόγραμμα 1988–1992», που η εφαρμογή του δεν έγινε, λόγω των κυβερνητικών μεταβολών της περιόδου εκείνης.

Η τελευταία περίοδος του Περιφερειακού Προγραμματισμού στην Ελλάδα αρχίζει με την εφαρμογή των «Ολοκληρωμένων Μεσογειακών Προγραμμάτων» (1985–1990) και των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (1989–1993, 1994–1999, 2000–2006), με τα οποία σηματοδοτείται η οριστική ένταξη της Ελληνικής Περιφερειακής Πολιτικής στις διαδικασίες της Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας και ολοκληρώνεται με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (2007–2013).

2.1 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα 1985-1993

Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα¹ (Μ.Ο.Π) ξεκίνησαν το 1985 και ολοκληρώθηκαν το 1993².

Στόχος των προγραμμάτων αυτών ήταν η βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών διαρθρώσεων ορισμένων νότιων περιοχών της Κοινότητας, στην Ελλάδα, στην Ιταλία και στη Γαλλία, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στις περιοχές αυτές να προσαρμοστούν με τους καλύτερους δυνατούς όρους στη νέα κατάσταση που θα δημιουργούσε η προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Κοινότητα (τρίτη διεύρυνση – 1986) (Ελεγκτικό Συνέδριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1990).

¹ Κανονισμός ΕΟΚ αρ. 2088/1985 του Συμβουλίου της 23^{ης} Ιουλίου 1985.

² Ως χρονικός ορίζοντας των Μ.Ο.Π. ορίστηκε η περίοδος 1985-1990, αλλά δόθηκε παράταση μέχρι το 1993.

Το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής των Μ.Ο.Π. στην Ελλάδα περιελάμβανε το σύνολο της Ελληνικής Επικράτειας. Συγκεκριμένα, καταρτίστηκαν επτά (7) Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα, έξι (6) με χωρική διάσταση και ένα (1) με κλαδική: Μ.Ο.Π. Κρήτης, Μ.Ο.Π. Μακεδονίας και Θράκης, Μ.Ο.Π. Δυτικής Ελλάδας και Πελοποννήσου, Μ.Ο.Π. Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Μ.Ο.Π. Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδας, Μ.Ο.Π. Αττικής και Μ.Ο.Π. Πληροφορικής.

Οι τομείς των δράσεων που περιλαμβάνονταν στα Μ.Ο.Π. ήταν οι εξής:

1. Γεωργία (παραγωγική αναδιάρθρωση, εκσυγχρονισμός και εντατικοποίηση παραδοσιακών προϊόντων, γεωργική απασχόληση νέων, βελτίωση υποδομών κ.λπ.).
2. Αλιεία (εκσυγχρονισμός στόλου και βελτίωση υποδομών και μεταποιητικών εγκαταστάσεων, προώθηση marketing κ.λπ.).
3. Βιομηχανία – Βιοτεχνία – ΜμΕ (ανάπτυξη ΜμΕ, ενθάρρυνση καινοτομιών στις ΜμΕ, διευκόλυνση μετεγκατάστασης επιχειρήσεων, ενίσχυση υποδομών κ.λπ.).
4. Υπηρεσίες (τουριστική ανάπτυξη, ανάπτυξη μεταφορών, τηλεπικοινωνιών, πληροφορικής κ.λπ.).
5. Ανθρώπινο δυναμικό (κατάρτιση, τοπικές πρωτοβουλίες για την απασχόληση κ.λπ.).

Η συνολική Κοινοτική Συμμετοχή ανήλθε στο ποσό των 6,6 δις ECU, από τα οποία 2,5 δις ECU αναλογούσαν στη χώρα μας (Κόνσολας, 1997).

Τα Μ.Ο.Π. δρομολόγησαν τη βασική στροφή για περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη μέσω ολοκληρωμένων προγραμμάτων. Μ' ένα σύνθετο πλέγμα μέτρων, δράσεων και έργων, που χαρακτηρίζονταν από συνοχή και αλληλεξάρτηση αποσκοπούσαν σε συγκεκριμένους και ιεραρχημένους στόχους. Το σημαντικότερο ίσως στοιχείο είναι ότι ενεργοποίησαν από κοινού το δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, ενώ στηρίζονταν στη δημοκρατική συμμετοχή των τοπικών φορέων κατά τη φάση της κατάρτισης καθώς και στην αποκέντρωση της εφαρμογής τους (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002).

Η εφαρμογή τους, ωστόσο, παρουσίασε σημαντικά προβλήματα κυρίως από την έλλειψη ικανοποιητικής εμπειρίας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, την ανεπαρκή προετοιμασία των μελετών και την

ανυπαρξία μηχανισμών διοίκησης έργων³ (Κόνσολας, 1997). Σε κάθε περίπτωση, όμως, τα Μ.Ο.Π. αποτέλεσαν πρόδρομο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, στα οποία συμμετείχε η Ελλάδα.

2.2 Το Πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-1993)

Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης ήταν αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας, που προωθήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής της Κοινότητας. Η επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής είναι αδύνατη όταν υπάρχουν έντονες περιφερειακές ανισότητες. Στην κατεύθυνση της μείωσης των ανισοτήτων και της προώθησης της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών (Στόχος 1) συμβάλλουν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, μέσω της πολυταμειακής (παρεμβαίνουν όλα τα Διαρθρωτικά Ταμεία), πολυτομεακής (αναφέρονται σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων) και πολυπεριφερειακής (περιλαμβάνονται οι περιφέρειες της χώρας) προσέγγισης του προγραμματισμού (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1990).

Το Πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-1993) έλαβε υπόψη τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, σε κλαδικό και περιφερειακό επίπεδο, για τον προσδιορισμό των έξι βασικών σκοπών του. Οι κύριοι άξονες προτεραιοτήτων του Α΄ ΚΠΣ ήταν οι εξής (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002):

1. Βελτίωση του επιπέδου της χώρας, όσον αφορά στη βασική οικονομική υποδομή.
2. Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη, με την προώθηση διαρθρωτικών μεταβολών.
3. Αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων.
4. Ισορροπη ανάπτυξη του τουρισμού.
5. Αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.

³ Με εξαίρεση το Μ.Ο.Π. της Κρήτης, τα έργα των προγραμμάτων δεν προχώρησαν ικανοποιητικά. Οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν υποχρέωσαν τις δύο πλευρές να συμφωνήσουν ότι όσα κεφάλαια δεν απορροφήθηκαν θα πρέπει να ενσωματωθούν στο Α΄ ΚΠΣ.

6. Περιφερειακή – τοπική ανάπτυξη.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών καταρτίστηκαν 12 τομεακά και 13 περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα⁴, για τους βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας και για τις 13 περιφέρειες της χώρας αντίστοιχα. Το συνολικό ποσό που διατέθηκε στο Α΄ ΚΠΣ ήταν 15,5 δις ECU περίπου (σε τιμές 1989) (Κόνσολας, 1997· Πετράκος & Ψυχάρης, 2004). Η ποσοστιαία κατανομή του ποσού αυτού στις έξι βασικές προτεραιότητες έχει ως εξής:

Οι έξι βασικές προτεραιότητες του Α΄ ΚΠΣ 1989-1993

ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ	
<u>1^η προτεραιότητα</u>	
Βελτίωση των βασικών υποδομών	28,8%
<u>2^η προτεραιότητα</u>	
Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη	6,1%
<u>3^η προτεραιότητα</u>	
Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων	3,8%
<u>4^η προτεραιότητα</u>	
Ισορροπη ανάπτυξη του τουρισμού	0,8%
<u>5^η προτεραιότητα</u>	
Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	10,2%
<u>6^η προτεραιότητα</u>	
Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών	50,3%
ΣΥΝΟΛΟ	100%

Πηγή: Πετράκος & Ψυχάρης, 2004

Την περίοδο 1989-1993, το μισό από το ΚΠΣ κατανέμεται στα ΠΕΠ. Αυτό, όμως, φαίνεται ότι υπαγορεύεται περισσότερο από ευκαιριακές

⁴ Το τομεακό επιχειρησιακό πρόγραμμα αναφέρεται σ΄ έναν τομέα κοινωνικοοικονομικής δραστηριότητας ή σ΄ έναν τομέα πολιτικής προς ενίσχυση (υγεία, παιδεία, πολιτισμός, μεταφορές κ.λπ.). Έχει θεματικό, οριζόντιο χωρικά χαρακτήρα και εφαρμόζεται σε πολλές περιφέρειες του κράτους-μέλους. Η αρμοδιότητα διαχείρισής του ανήκει στο κεντρικό επίπεδο, κατά κανόνα σε κάποιο υπουργείο.

Το περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα αναφέρεται στη διαμόρφωση και εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής παρέμβασης σε μία και μόνο περιφέρεια των περιοχών επιλεξιμότητας του ΚΠΣ. Η αρμοδιότητα διαχείρισής του ανήκει βασικά στους αντίστοιχους φορείς σε περιφερειακό επίπεδο.

ανάγκες, που εξυπηρετούν μεν τη μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, δεν είναι, όμως, καθόλου βέβαιο ότι συμβάλλουν στην περιφερειακή ή ακόμα και στην εθνική ανάπτυξη (Τσούκαλης, 1997).

Η αναπτυξιακή στρατηγική που εφαρμόστηκε χαρακτηρίστηκε από τη μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε ολόκληρη τη χώρα. Η πολιτική αυτή στήριξε την οικονομική δραστηριότητα και τη βελτίωση του επιπέδου ζωής στις αγροτικές και περιφερειακές περιοχές. Δρόμοι, λιμάνια, νοσοκομεία, σχολεία, αρδευτικά έργα, υδρεύσεις, αποχετεύσεις, μονάδες βιολογικού καθαρισμού, αναδιρθρώσεις καλλιεργειών και βελτιώσεις στην υποδομή κατάρτισης συνθέτουν την εικόνα των παρεμβάσεων του Α' ΚΠΣ⁵. Από τη στρατηγική, όμως, αυτή έλλειπε η προώθηση των μεγάλων έργων υποδομής, που αποτελούν προϋπόθεση για την προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό και η έμφαση στην παραγωγικότητα, την ποιότητα και τη βιώσιμη ανάπτυξη (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΟΙΟ, 2005).

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, είναι αμφισβητούμενη η αναπτυξιακή επίδραση του Α' ΚΠΣ στην ελληνική οικονομία και στην περιφερειακή ανάπτυξη (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

Οι προαναφερόμενες ανεπάρκειες δικαιολογούνται ίσως από την ανάγκη προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου. Δεν παύει, όμως, αυτό να έχει επηρεάσει την ανάπτυξη και σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας και να έχει οδηγήσει σε ένα φτωχό αναπτυξιακό αποτέλεσμα του Α' ΚΠΣ για την ελληνική οικονομία.

2.3 Το Δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999)

Το Δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999) (που δρομολογήθηκε στο πλαίσιο της συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992)

⁵ Το Α' ΚΠΣ συνέβαλε κατά 0,8 μονάδες ετησίως στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, γεγονός που δείχνει πόσο πολύ εξαρτημένη είναι η ανάπτυξη στη χώρα μας από τα ΚΠΣ (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

συνοδεύεται 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 της συνοχής – Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία και Πορτογαλία), την επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής πλέον διάρκεια), την επιπλέον προώθηση της αποκέντρωσης κ.ά. (Πλασκοβίτης, 1994).

Οι άξονες παρέμβασης του Β' ΚΠΣ για την Ελλάδα ήταν οι εξής (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002):

1. Μείωση του περιφερειακού χαρακτήρα της χώρας και προώθηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης, μέσω ανάπτυξης των βασικών υποδομών.
2. Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης.
3. Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού.
4. Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης.
5. Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών, μέσω της αξιοποίησης του τοπικού δυναμικού τους.

Ο άξονας 5 αφορά στο περιφερειακό σκέλος του Β' ΚΠΣ. Προκειμένου για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων καταρτίστηκαν 17 τομεακά και 13 περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα. Το συνολικό ποσό που διατέθηκε στο Β' ΚΠΣ ήταν 29,72 δις ECU από τα οποία τα 7,4 δις ECU αφορούσαν τα ΠΕΠ. Αν συνυπολογιστεί και το Ταμείο Συνοχής, οι συνολικοί διαρθρωτικοί πόροι για την Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή ανήλθαν σε 32,78 δις ECU (Κόνσολας, 1997· Πετράκος & Ψυχάρης, 2004). Η ποσοστιαία κατανομή του ποσού αυτού (εκτός των πόρων του Ταμείου Συνοχής) στους πέντε βασικούς άξονες έχει ως εξής:

Οι πέντε αναπτυξιακοί άξονες του Β΄ ΚΠΣ 1994-1999

ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ

Άξονας 1

Μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και προώθηση της εσωτερικής συνοχής μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων δικτύων υποδομής 22,3%

Άξονας 2

Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης 11,7%

Άξονας 3

Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού 21,9%

Άξονας 4

Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας 15,4%

Άξονας 5

Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών 28,5%

Τεχνική Βοήθεια 0,2%

ΣΥΝΟΛΟ 100%

Πηγή: Πετράκος & Ψυχάρης, 2004

Ο άξονας που αφορά στην περιφερειακή ανάπτυξη παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει, όμως, σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο Α΄ ΚΠΣ (μείωση των πόρων από 50,3% στο Α΄ ΚΠΣ σε 28,5% στο Β΄ ΚΠΣ).

Η περίοδος 1994-1999 χαρακτηρίστηκε από μεγαλύτερη έμφαση στα μεγάλα έργα υποδομής εθνικής σημασίας και τη διασύνδεση της χώρας με το εξωτερικό. Χωρίς να εγκαταλείπεται η επιδίωξη της ισόρροπης ανάπτυξης, δόθηκε προτεραιότητα στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος και στη δημιουργία καλύτερων συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα. Κύρια χαρακτηριστικά της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση και η έναρξη της υλοποίησης μεγάλων έργων υποδομής εθνικής εμβέλειας: Οδικοί άξονες (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός), λιμενικά έργα, εκσυγχρονισμός του Ελληνικού Σιδηροδρομικού Δικτύου, μετρό της

Αθήνας, ενεργειακά έργα (αιολικά πάρκα, φυσικό αέριο), τηλεπικοινωνίες, νοσοκομεία, κ.ο.κ.

Κατά την περίοδο αυτή, η βελτίωση των συνθηκών της Ελληνικής οικονομίας, μαζί με τα μέτρα για την επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας, τις διαρθρωτικές αλλαγές και τη συμβολή του ιδίου του Β' ΚΠΣ⁶, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μεγαλύτερη απόδοση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΟΙΟ, 2005).

Ωστόσο, η λογική του Β' ΚΠΣ και του Ταμείου Συνοχής, που έδωσαν προτεραιότητα στα μεγάλα έργα, τα οποία αφορούσαν τις αστικές περιοχές ή τις μεταξύ τους συνδέσεις, δημιούργησε ένα συγκεντρωτικό σύστημα χωρικής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων, που οδήγησε σε μια νέα πόλωση ανάμεσα στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα και την υπόλοιπη Ελλάδα. Συγκεκριμένα, οι δημόσιες επενδύσεις στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη την περίοδο 1994-1999 συγκεντρώνουν, αθροιστικά, το 40% περίπου των δημοσίων επενδύσεων της χώρας. Η προτεραιότητα στην ενίσχυση νομών υψηλής αστικοποίησης φαίνεται να επιβεβαιώνεται και στην περίπτωση της Αχαΐας (που έχει την τρίτη σε μέγεθος πόλη στη χώρα, την Πάτρα). Ο νομός αυτός, που τοποθετείται τρίτος στην κλίμακα κατάταξης, συγκεντρώνει το 4,7% των δημοσίων επενδύσεων της χώρας. Δεν είναι τυχαίο ότι οι τρεις προαναφερόμενοι νομοί αποτελούν τους βασικούς κόμβους των μεταφορικών υποδομών της χώρας, στους οποίους δόθηκε μεγάλη προτεραιότητα από το Β' ΚΠΣ (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

Σύμφωνα με τη Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (2005), η εφαρμογή του Β' ΚΠΣ δυσχεράνθηκε από μία σειρά προβλημάτων και δυσλειτουργιών που καθιστούσαν τους μηχανισμούς διαχείρισης και υλοποίησης ανεπαρκείς για να αντιμετωπίσουν την αυξημένη κλίμακα των παρεμβάσεων. Ως αντιστάθμιση, παρόλα αυτά, προέκυψαν πολύτιμες εμπειρίες που υπέδειξαν την ανάγκη έντασης της προσπάθειας, ώστε να ικανοποιηθούν οι ποιοτικές και ποσοτικές απαιτήσεις παρεμβάσεων αυτής της εμβέλειας (Εμμανουήλ & Παπαδοπούλου, 2004).

⁶ Το Β' ΚΠΣ συνέβαλε κατά 0,9 μονάδες ετησίως στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης στην Ελλάδα (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

2.4 Το Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006)

Το Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000-2006) φιλοδοξούσε να συμβάλλει στην περαιτέρω ενσωμάτωση της χώρας στην Ε.Ε. και στην παγκόσμια οικονομία της γνώσης, μέσω της προώθησης διαρθρωτικών αλλαγών και της υψηλότερης παραγωγικότητας και απασχόλησης. Οι προτεραιότητες του Γ' ΚΠΣ επικεντρώθηκαν στις κατηγορίες εκείνες του υλικού και ανθρώπινου δυναμικού καθώς και της γνώσης, οι οποίες θα συντελούσαν περισσότερο στην αύξηση της ελληνικής παραγωγικότητας. Η εν λόγω στρατηγική αναμενόταν να δημιουργήσει τις συνθήκες για βιώσιμο και μακροπρόθεσμο ρυθμό ανάπτυξης, οδηγώντας στην πραγματική σύγκλιση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΟΙΟ, 2005).

Για πρώτη φορά δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη διαμόρφωση αναπτυξιακού προτύπου και στρατηγικής, στο πλαίσιο του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2011).

Η αναπτυξιακή στρατηγική του Γ' ΚΠΣ, που είχε πλέον επταετή διάρκεια, αποτυπώθηκε σε επτά άξονες προτεραιότητας, που ήταν οι εξής (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002):

1. Ανθρώπινοι Πόροι
2. Ανταγωνιστικότητα
3. Μεταφορές
4. Ανάπτυξη της υπαίθρου και αλιεία
5. Ποιότητα ζωής
6. Κοινωνία της πληροφορίας
7. Περιφερειακή ανάπτυξη

Προκειμένου για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων καταρτίστηκαν 11 τομεακά και 13 περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα. Το βασικό προγραμματικό και αναπτυξιακό πλαίσιο συμπληρώνουν οι παρεμβάσεις του Ταμείου Συνοχής και τα προγράμματα των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, καθώς επίσης, σε μικρότερο βαθμό, οι χρηματοδοτήσεις παρεμβάσεων από αμιγώς εθνικούς πόρους, κυρίως μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Οι συνολικά κατανεμημένοι πόροι του διαρθρωτικού

προγράμματος στις επιμέρους προτεραιότητες, ανήλθαν σε 41,95 δις ευρώ. Παράλληλα, σημαντικοί πόροι ύψους 6,35 δις ευρώ διατέθηκαν μέσω του Ταμείου Συνοχής για έργα μεταφορών και περιβάλλοντος καθώς και πόροι ύψους 1,44 δις ευρώ μέσω των τεσσάρων Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (URBAN, INTERREG, LEADER & EQUAL) (<http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>).

Η ποσοστιαία κατανομή του συνολικού κόστους του Γ' ΚΠΣ (εκτός των πόρων του Ταμείου Συνοχής και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών) κατά βασικό άξονα προτεραιότητας, έχει ως εξής:

Οι επτά αναπτυξιακοί άξονες του Γ' ΚΠΣ 2000-2006

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

Πηγή: Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002· Πετράκος & Ψυχάρης, 2004

⁷ Πρόκειται για επιχειρησιακό πρόγραμμα, που στόχο έχει να ενδυναμώσει, να στηρίξει και να βελτιώσει το σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Ο άξονας προτεραιότητας 7 αναφέρεται στην αναπτυξιακή στρατηγική των δεκατριών περιφερειών της χώρας, η οποία θα πραγματοποιηθεί μέσω των δεκατριών ΠΕΠ, τα οποία επαναλαμβάνονται και στο Γ΄ ΚΠΣ και ένας από τους βασικότερους άξονές τους είναι αυτός της ενίσχυσης του παραγωγικού περιβάλλοντος, ο οποίος αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων και των υπηρεσιών, τον εκσυγχρονισμό των οργανωτικών και παραγωγικών διαδικασιών των ΜμΕ και την προώθηση των νέων τεχνολογιών και της καινοτομίας (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

Ιδιαίτερη σημασία δόθηκε στο ζήτημα της ενίσχυσης των μητροπολιτικών κέντρων. Διαπιστώθηκε ότι σε διεθνές επίπεδο η Αθήνα θα μπορούσε να μετεξελιχθεί σε πολιτιστικό και πνευματικό κέντρο πανευρωπαϊκής και παγκόσμιας εμβέλειας. Ως οικονομικό, εμπορικό και συγκοινωνιακό κέντρο θα μπορούσε να διαμορφώσει ζώνη επιρροής στη Νοτιοανατολική Ευρώπη και στη Μεσόγειο. Η Θεσσαλονίκη, με τον κατάλληλο αναπτυξιακό σχεδιασμό, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως οικονομικό, εμπορικό συγκοινωνιακό και πολιτιστικό κέντρο του ευρύτερου Βαλκανικού και Παρευξείνιου Χώρου (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2011).

Η μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα του ΚΠΣ δόθηκε στον άξονα 3, που αφορά στις υποδομές μεταφορών. Βασικό, βέβαια, ζήτημα είναι κατά πόσο οι μεταφορικές υποδομές συνιστούσαν δομικές συμβολές στα υπερτοπικά δίκτυα και όχι διασπορά σε περιορισμένης σημασίας τοπικά έργα ή μικροβελτιώσεις. Σύμφωνα με τον Οικονόμου (2004), υπάρχει αισθητή βελτίωση σε σύγκριση με τα δύο πρώτα ΚΠΣ, όμως, σημαντικό μέρος των σχετικών πόρων εξακολουθούσαν να κατευθύνονται σε μικρά έργα με μικρή αναπτυξιακή επίδραση.

Παρότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία – π.χ. για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την «ποιότητα ζωής» και την «κοινωνία της πληροφορίας» – η κατάσταση δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη. Οι μεταφορές, δηλαδή, οι βασικές υποδομές, αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο Γ΄ ΚΠΣ.

2.5 Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (2007-2013)

Το έτος 2007 αποτελεί σημείο σταθμό για την ελληνική περιφερειακή πολιτική. Η πολυάριθμη διεύρυνση της Ε.Ε., στις αρχές της νέας χιλιετίας, από 15 σε 25 μέλη αφενός και αφετέρου η βελτίωση του επιπέδου ανάπτυξης ορισμένων περιφερειών της χώρας λόγω των επιδράσεων της πολυετούς προσπάθειας μείωσης του χάσματος με τις λοιπές περιφέρειες της Ένωσης, έχουν ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό, για πρώτη φορά στην ιστορία των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων μέσω των ΚΠΣ, ελληνικών περιφερειών από τα προγράμματα της μέγιστης κοινοτικής συνδρομής του Στόχου 1 της νέας προγραμματικής περιόδου (2007-2013).

Το 63% του πληθυσμού της χώρας είναι σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης. Αρκετές ελληνικές περιφέρειες τίθενται εκτός των ορίων επιλεξιμότητας του στόχου «Σύγκλιση», με τις μαζικές χρηματοδοτήσεις. Ειδικότερα, διαμορφώνονται τρεις ομάδες περιφερειών:

Στην πρώτη ομάδα κατατάσσονται η Στερεά Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο. Οι περιφέρειες αυτές ξεπερνούν το όριο του 75% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ένωσης, είτε αυτό μετριέται για τις 15 είτε για τις 25 χώρες-μέλη. Αυτό σημαίνει ότι τίθενται στη νέα προγραμματική περίοδο σε καθεστώς σταδιακής εισόδου (phasing in) στο νέο στόχο 2 «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», με σαφώς μειωμένες χρηματοδοτικές ενισχύσεις σε σχέση με αυτές που απολάμβαναν την περίοδο 2000-2006.

Στη δεύτερη ομάδα ανήκουν οι περιφέρειες της Αττικής, της Δυτικής Μακεδονίας και της Κεντρικής Μακεδονίας. Οι περιφέρειες αυτές έχουν υποστεί τις συνέπειες του στατιστικού αποτελέσματος της διεύρυνσης. Αν και υπερβαίνουν το όριο του 75% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ε.Ε. των 25 μελών, υπολείπονται ακόμα του ποσοστού αυτού για τις 15 χώρες-μέλη. Έτσι, θα παραμείνουν στον πρώτο στόχο της σύγκλισης, αλλά θα έχουν μία μεταβατική και ειδική στήριξη, με προοδευτικά φθίνουσα τάση έως το 2013 (κατηγορία σταδιακής εξόδου από το στόχο της Σύγκλισης - Phasing out).

Τέλος, στην τρίτη ομάδα περιλαμβάνονται οι υπόλοιπες 8 περιφέρειες της χώρας, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ εξακολουθεί να παραμένει κάτω του ορίου του 75% του μέσου της Ε.Ε., είτε αυτό

λαμβάνεται βάσει των 25 είτε βάσει των 15 μελών. Οι περιφέρειες αυτές παραμένουν στον πρώτο στόχο της σύγκλισης και θα εξακολουθήσουν να απολαμβάνουν τις μέγιστες χρηματοδοτικές ενισχύσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

Συγκεντρωτικά, η διάρθρωση της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. για την περίοδο 2007 – 2013 έχει ως εξής:

1	Στόχος «Σύγκλιση»	Εθνική Σύγκλιση (Ταμείο Συνοχής)	
		Περιφερειακή Σύγκλιση	Αμιγής Στόχος 1[1]
			Στατιστική σύγκλιση (phasing out)[1][2]
2	Στόχος «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση»	Αμιγής Στόχος 2	
		Σταδιακή είσοδος (phasing in) [3]	
3	Στόχος «Εδαφική συνεργασία»	Διασυνοριακή συνεργασία	
		Διακρατική συνεργασία	
		Διαπεριφερειακή συνεργασία	

Πηγή: <http://www.espa.gr/el/Pages/>

Το ΕΣΠΑ αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013. Εκπονήθηκε στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία το ΕΣΠΑ «εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία 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» (<http://www.ggea.gr/ap.htm>).

Το πλαίσιο χρηματοδότησης διαμορφώθηκε στη βάση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2005 και των προδιαγραφών – περιορισμών των νέων Κανονισμών και προέκυψε με βάση τις αναπτυξιακές ανάγκες ανά τομέα και Περιφέρεια, συνεκτιμώντας τις ανάγκες ολοκλήρωσης των συνεχιζόμενων έργων της προηγούμενης περιόδου και τις απαιτήσεις για δράσεις που εξυπηρετούν τη Στρατηγική της Λισσαβώνας (σχετικά με την απασχόληση και την ανάπτυξη). Βασική

επιλογή ήταν η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων της νέας προγραμματικής περιόδου προς όφελος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Μέσα από την αναπτυξιακή παρέμβαση της περιόδου 2007-2013, η Ελλάδα στοχεύει στην ανάδειξή της σε μια εξωστρεφή χώρα, με ισχυρή διεθνή παρουσία, με ανταγωνιστική και παραγωγική οικονομία.

Η αναπτυξιακή προσπάθεια επικεντρώνεται στην προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας, στη στήριξη της επιχειρηματικότητας, στο ανθρώπινο κεφάλαιο, στην απασχόληση και στην κοινωνική συνοχή, στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην ολοκλήρωση των αναγκαίων υποδομών, στο σεβασμό και στην ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Κεντρικό στοιχείο της αναπτυξιακής στρατηγικής αποτελεί η περιφερειακή διάσταση και εξειδίκευση των αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Η ενδυνάμωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών Περιφερειών είναι εξέχουσας σημασίας για τη χώρα. Για την επίτευξή της απαιτούνται σημαντικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις στην οικονομία κάθε Περιφέρειας. Το μέλλον κάθε ελληνικής Περιφέρειας εξαρτάται από την ανταγωνιστικότητα του παραγωγικού ιστού της, η οποία συνδέεται άμεσα με τις επενδύσεις σε κλάδους παραγωγής, που είναι εκτεθειμένοι στον εθνικό και διεθνή ανταγωνισμό.

Ιδιαίτερα μεγάλη είναι η πρόκληση που αντιμετωπίζουν οι περιφέρειες της χώρας που εξέρχονται του στόχου με τις ισχυρές χρηματοδοτικές ενισχύσεις, να διατυπώσουν εναλλακτικές αποτελεσματικές και βιώσιμες περιφερειακές αναπτυξιακές στρατηγικές, που θα τους διασφαλίσουν για το μέλλον την πρόοδο και την ευημερία και όχι την οπισθοδρόμηση και την αβεβαιότητα.

Στόχος των νέων πολιτικών για την περίοδο 2007-2013 είναι η διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων ολόκληρης της χώρας και των Περιφερειών της, η επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και η αύξηση της παραγωγικότητας σε επίπεδα υψηλότερα του μέσου κοινοτικού όρου για την επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς, με ταυτόχρονη άμβλυνση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 θα υλοποιηθεί μέσα από εννέα (9) Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα,

πέντε (5) Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και δώδεκα (12) Επιχειρησιακά Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν τους δικούς τους στόχους και δράσεις, αλλά συμπληρώνονται και συνεργούν μεταξύ τους προκειμένου να οδηγήσουν στην επίτευξη του οράματος και των στόχων του ΕΣΠΑ συνολικά (<http://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx>).

A. Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

1. ΕΠ Περιβάλλον – Αειφόρος Ανάπτυξη
2. ΕΠ Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας
3. ΕΠ Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα
4. ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση
5. ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού
6. ΕΠ Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση
7. ΕΠ Διοικητική Μεταρρύθμιση
8. ΕΠ Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής
9. ΕΠ Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων

B. Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)

1. ΠΕΠ Μακεδονίας – Θράκης
2. ΠΕΠ Πελοποννήσου – Δυτικής Ελλάδας – Ιονίων Νήσων
3. ΠΕΠ Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου
4. ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου
5. ΠΕΠ Αττικής

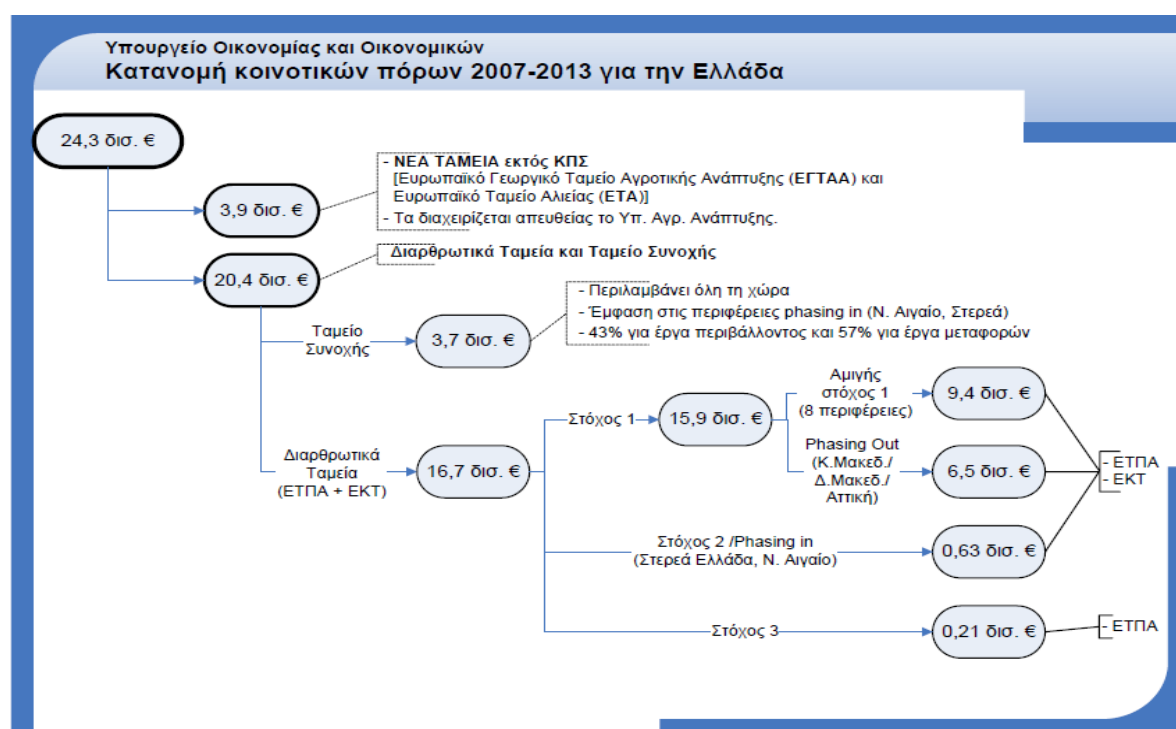
Γ. Επιχειρησιακά Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας

1. Πρόγραμμα «Ελλάδα – Βουλγαρία»
2. Πρόγραμμα «Ελλάδα – Κύπρος»
3. Πρόγραμμα «Ελλάδα – Αλβανία»
4. Πρόγραμμα «Ελλάδα – ΠΓΔΜ»
5. Πρόγραμμα «Ελλάδα – Ιταλία»
6. Πρόγραμμα «Ελλάδα – Τουρκία»⁸
7. Πρόγραμμα «Αδριατική»
8. Πρόγραμμα «Θαλάσσια Λεκάνη της Μεσογείου»

⁸ Το Πρόγραμμα «Ελλάδα – Τουρκία» έχει τεθεί σε αναστολή.

9. Πρόγραμμα «Μαύρη Θάλασσα»
10. Πρόγραμμα «Μεσογειακός Χώρος»
11. Πρόγραμμα «Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης»
12. Πρόγραμμα «INTERREG IV C»

Πίνακας 1: Κατανομή Κοινοτικών Πόρων 2007-2013 για την Ελλάδα



Πηγή: http://www.espa.gr/elibrary/Xrimatodotiki_Katanomi_2007-2013.pdf

Ημερομηνία τελευταίας τροποποίησης: 31/01/2011

Σύμφωνα με τον ανωτέρω πίνακα, στις οκτώ περιφέρειες του αμιγούς Στόχου 1 κατανέμονται συνολικά 9,4 δις ευρώ. Στις τρεις περιφέρειες στατιστικής σύγκλισης (Αττική, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία) κατανέμονται 6,5 δις ευρώ ενώ στις δύο περιφέρειες σταδιακής εισόδου στο νέο στόχο 2 (Στερεά Ελλάδα, Νότιο Αιγαίο) αντιστοιχούν 0,63 δις ευρώ.

Είναι εμφανής ο διαφορετικός ρόλος των πέντε περιφερειών μεταβατικής στήριξης και ιδιαίτερα των δύο περιφερειών σταδιακής εισόδου στο στόχο 2, σε σχέση με τις οκτώ περιφέρειες του αμιγούς στόχου 1. Οι πέντε περιφέρειες που ξεπέρασαν προκαθορισμένα επίπεδα ανάπτυξης

εισέρχονται σε καθεστώς σταδιακής «απεξάρτησης» από τους κοινοτικούς πόρους: η ενίσχυσή τους από τα διαρθρωτικά ταμεία μειώνεται βαθμιαία, ώστε προοπτικά να μπορούν να σταθούν αυτοδύναμα μεταξύ των ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών περιφερειών (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΟΙΟ, 2007).

Για τα προγράμματα του Στόχου 3 διατίθενται κοινοτικά κονδύλια ύψους 0,21 δις ευρώ. Επιπλέον, μέσω του Ταμείου Συνοχής θα διατεθούν στη χώρα κοινοτικά κονδύλια ύψους 3,7 δις ευρώ.

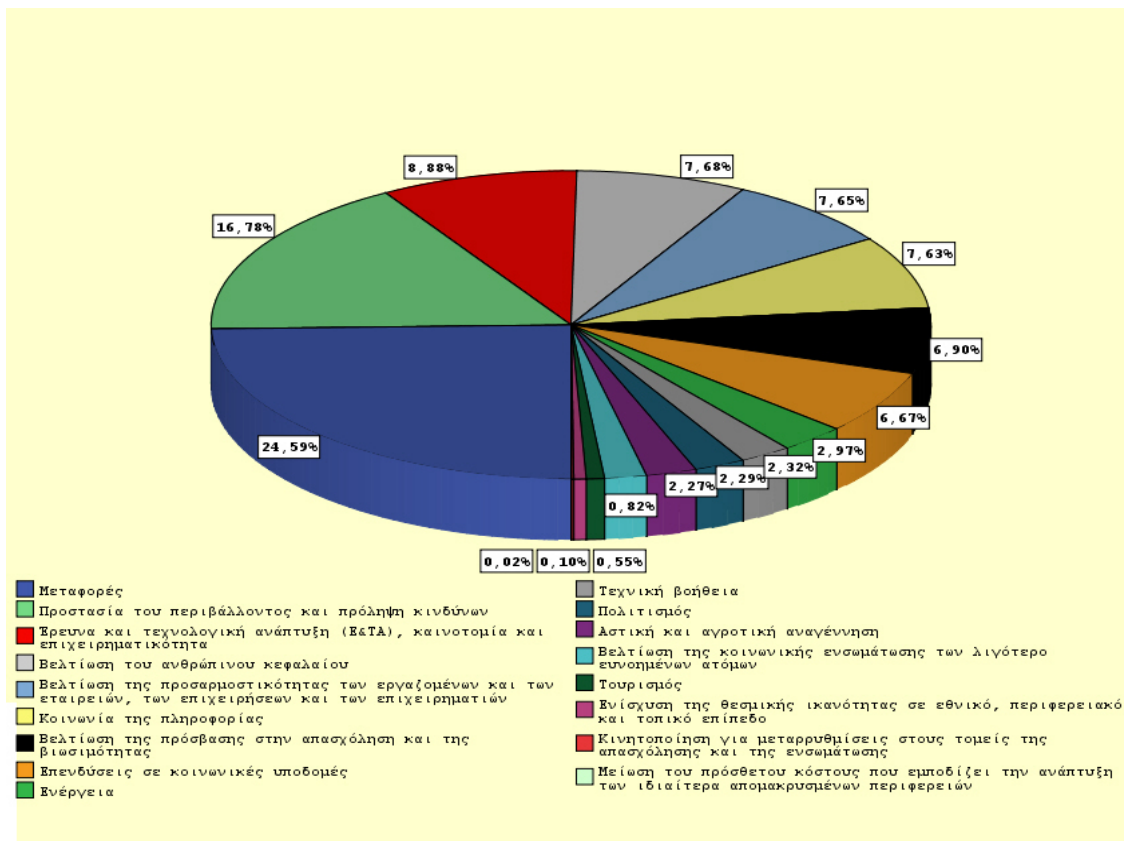
Τέλος, πόροι του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας (ΕΤΑ) –τα οποία είναι πλέον εκτός Διαρθρωτικών Ταμείων– συνολικού ύψους 3,9 δις ευρώ, θα κατευθυνθούν στις ελληνικές περιφέρειες, μέσω των προγραμμάτων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης.

Η κατανομή των 20,2 δις ευρώ που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής (πλην των 0,21 δις ευρώ που αφορούν στο Στόχο 3) σε κατηγορίες Θεμάτων Προτεραιότητας, εμφανίζεται στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 2: Χρηματοδοτήσεις ανά κατηγορία Θέματος Προτεραιότητας

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΘΕΜΑΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΟΣΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ %
Έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, καινοτομία και επιχειρηματικότητα	1.872.077.000	9,26%
Κοινωνία της πληροφορίας	1.607.701.060	7,95%
Μεταφορές	5.183.635.000	25,65%
Ενέργεια	625.182.500	3,09%
Προστασία του περιβάλλοντος και πρόληψη κινδύνων	3.536.462.000	17,50%
Τουρισμός	172.062.500	0,85%
Πολιτισμός	483.445.000	2,39%
Αστική και αγροτική αναγέννηση	478.546.683	2,37%
Βελτίωση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των εταιρειών, των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών	587.282.433	2,91%
Βελτίωση της πρόσβασης στην απασχόληση και της βιωσιμότητας	1.612.571.646	7,98%
Βελτίωση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των λιγότερο ευνοημένων ατόμων	396.916.995	1,96%
Βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου	1.617.861.710	8,01%
Επενδύσεις σε κοινωνικές υποδομές	1.404.781.744	6,95%
Κινητοποίηση για μεταρρυθμίσεις στους τομείς της απασχόλησης και της ενσωμάτωσης	21.536.097	0,11%
Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο	115.695.446	0,57%
Μείωση του πρόσθετου κόστους που εμποδίζει την ανάπτυξη των ιδιαίτερα απομακρυσμένων περιφερειών	5.000.000	0,02%
Τεχνική βοήθεια	489.503.631	2,42%
ΣΥΝΟΛΟ	20.210.261.445	100%

Πηγή: Ειδική Υπηρεσία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος
 Ημερομηνία Αναφοράς: 09/06/2009



Όπως φαίνεται, η στρατηγική της νέας περιόδου 2007-2013 εστιάζει (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΟΙΟ, 2009):

α) Στην επένδυση σε βιώσιμες υποδομές (μεταφορές), απαραίτητη προϋπόθεση βελτίωσης της ελκυστικότητας της χώρας για την προσέλκυση επενδύσεων και την ποιότητα ζωής. Σημαντική θέση κατέχουν η ολοκλήρωση των έργων, οι λειτουργικές διασυνδέσεις των μεταφορών και η βέλτιστη αξιοποίηση των ήδη υλοποιημένων έργων.

β) Στην προστασία, αναβάθμιση και αειφορική διαχείριση του περιβάλλοντος, ώστε να αποτελέσει το υπόβαθρο για την προστασία της δημόσιας υγείας και την άνοδο της ποιότητας ζωής των πολιτών. Μερικές από τις κυριότερες παρεμβάσεις που θα υλοποιηθούν είναι η ολοκληρωμένη διαχείριση στερεών και επικίνδυνων αποβλήτων και η προστασία των εδαφών, η διαχείριση αστικών λυμάτων, η εφαρμογή σχεδίων δράσης για τον περιορισμό της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, της ρύπανσης του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των ακτών.

γ) Στην προώθηση της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας καθώς και στη διασύνδεσή τους. Η υποστήριξη της

οικονομίας της γνώσης θα αναζητηθεί στη διαρκή βελτίωση της παραγωγής γνώσης από το σύνολο του παραγωγικού ιστού της χώρας. Μέσω της στρατηγικής αυτής θα προωθηθεί η επιχειρηματικότητα υψηλών δυνατοτήτων και η υποστήριξη των ΜμΕ που αντιμετωπίζουν πρόβλημα επέκτασης καθώς και η διεύρυνση της αναπτυξιακής προσπάθειας προς συσσωματώσεις επιχειρήσεων (clusters). Έμφαση θα δοθεί στην ανάπτυξη των τομέων όπου κατά κύριο λόγο η καινοτομία μετατρέπεται κατά την παραγωγή σε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.

δ) Στην επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο προκειμένου για τη δημιουργία περισσότερων αλλά και καλύτερων θέσεων εργασίας.

Παρόλα αυτά, έναν μόλις χρόνο πριν την ολοκλήρωση του ΕΣΠΑ, η υλοποίηση των προγραμμάτων - στα τέλη του 2012 - αποτυπώνεται ως ποσοστό απορρόφησης σε 42,33% για τα Τομεακά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και μόλις σε 11,69% για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας, όπως φαίνεται στους πίνακες 3 και 4 που ακολουθούν.

Ειδικότερα, ο συνολικός προϋπολογισμός των Τομεακών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ ανέρχεται σε **23.974.717.872** Ευρώ (σε όρους Συγχρηματοδοτούμενης Δημόσιας Δαπάνης), ενώ οι καταχωρημένες δαπάνες στο ΟΠΣ μέχρι 31/12/2012 ανέρχονται σε **10.147.661.779** Ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε ποσοστό απορρόφησης **42,33%** των πόρων της συνολικής συγχρηματοδοτούμενης δημόσιας δαπάνης.

Αντίστοιχα, για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας, ο συνολικός προϋπολογισμός ανέρχεται σε **341.214.690** Ευρώ (σε όρους Συγχρηματοδοτούμενης Δημόσιας Δαπάνης), ενώ οι καταχωρημένες δαπάνες στο ΟΠΣ μέχρι 30/11/2012 ανέρχονται σε **39.877.584** Ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε ποσοστό απορρόφησης **11,69%** των πόρων της συνολικής συγχρηματοδοτούμενης δημόσιας δαπάνης.

Πίνακας 3: Πορεία Υλοποίησης Τομεακών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	Συγχρ/νη Δημόσια Δαπάνη	Συγχρ/νη Πραγματοποιηθείσα Δημόσια Δαπάνη	Ποσοστό Πραγματοποιηθείσας Δαπάνης
Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη	2.117.647.104	713.537.536	33,69%
Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας	4.353.130.496	1.875.403.648	43,08%
Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα	1.818.823.552	1.045.830.208	57,50%
Ψηφιακή Σύγκλιση	711.764.736	244.047.360	34,29%
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού	2.658.823.936	1.053.861.312	39,64%
Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση	1.694.117.760	584.788.544	34,52%
Διοικητική Μεταρρύθμιση	594.117.632	94.673.136	15,94%
Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής	225.882.352	80.816.560	35,78%
Μακεδονία - Θράκη	3.147.058.944	1.487.394.688	47,26%
Πελοπόννησος - Δυτική Ελλάδα - Ιόνιοι Νήσοι	1.075.294.080	436.111.552	40,56%
Κρήτη & Νήσοι Αιγαίου	1.140.000.128	570.026.112	50,00%
Θεσσαλία - Στερεά Ελλάδα - Ήπειρος	1.382.997.888	876.034.816	63,34%
Αττική	2.868.235.264	1.075.398.144	37,49%
Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων	186.824.000	9.738.163	5,21%
ΣΥΝΟΛΟ:	23.974.717.872*	10.147.661.779	42,33%

* Η Συγχρηματοδοτούμενη Δημόσια Δαπάνη περιλαμβάνει τόσο την Κοινοτική όσο και την Εθνική Δαπάνη.

Πηγή: <http://www.anaptyxi.gov.gr/OneGlance.aspx?mod=1&~> και ίδια επεξεργασία

Ημερομηνία τελευταίας Ενημέρωσης: 31/12/2012

Πίνακας 4: Πορεία Υλοποίησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Εδαφικής Συνεργασίας

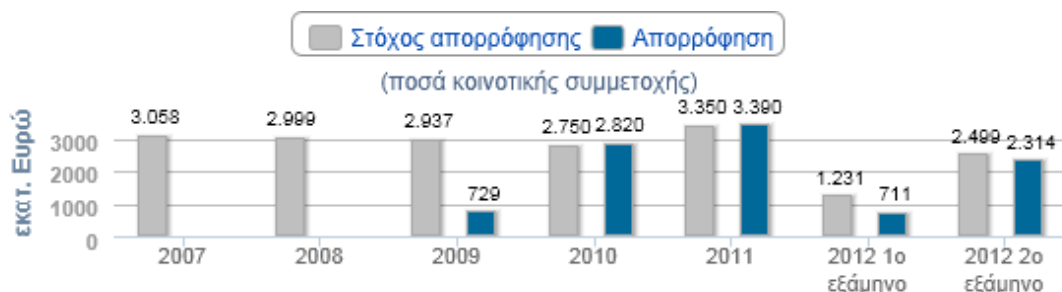
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	Συγχρ/νη Δημόσια Δαπάνη	Συγχρ/νη Πραγματοποιηθείσα Δημόσια Δαπάνη	Ποσοστό Πραγματοποιηθείσας Δαπάνης
ΕΛΛΑΔΑ - ΚΥΠΡΟΣ	60.082.025	9.754.435	16,24%
ΕΛΛΑΔΑ - ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	138.691.303	21.678.512	15,63%
ΕΛΛΑΔΑ - ΙΤΑΛΙΑ	118.606.893	8.181.026	6,90%
ΕΛΛΑΔΑ - ΠΓΔΜ	13.606.397	263.611	1,94%
ΕΛΛΑΔΑ - ΑΛΒΑΝΙΑ	10.228.072	0	0,00%
ΣΥΝΟΛΟ:	341.214.690*	39.877.584	11,69%

* Η Συγχρηματοδοτούμενη Δημόσια Δαπάνη περιλαμβάνει τόσο την Κοινοτική όσο και την Εθνική Δαπάνη.

Πηγή: http://www.espa.gr/el/Documents/Poreia_Ylopoihsis_ESPA και ίδια επεξεργασία

Ημερομηνία Αναφοράς: 30/11/2012

Πίνακας 5: Ετήσια αποτελέσματα στην απορρόφηση του ΕΣΠΑ



Πηγή: <http://www.anaptyxi.gov.gr/Default.aspx?tabid=41&language=el-GR>

Όσον αφορά τους ετήσιους στόχους για την απορρόφηση, σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 5, φαίνεται ότι κατά τα έτη 2007, 2008 και 2009 αυτοί δεν επιτεύχθηκαν, σε αντίθεση με τα έτη 2011 και 2012 όπου τα ποσοστά επιτυχίας άγγιξαν το 102,5% και 101,2% αντίστοιχα. Επισημαίνεται ότι οι στόχοι απορρόφησης για τα έτη 2007, 2008 και 2009 είναι στόχοι του ΕΣΠΑ, ενώ για τα έτη 2010 και 2011 είναι στόχοι που προκύπτουν από το μνημόνιο. Το 2012 η απορρόφηση υπολείπεται του στόχου. Το πρώτο εξάμηνο αγγίζει το 57,8% ενώ το δεύτερο εξάμηνο το 92,5%.

Εν κατακλείδι: Η προγραμματική περίοδος 1985-1993 (που περιλαμβάνει την περίοδο υλοποίησης των ΜΟΠ και του πρώτου ΚΠΣ) χαρακτηρίζεται για την Ελλάδα από μια στρατηγική επιλογή, που δίνει έμφαση στη χωροταξική ισότητα, η οποία προωθείται μέσω μιας Περιφερειακής Πολιτικής διασποράς μικρών έργων υποδομής σε όλη την επικράτεια. Οι βασικοί λόγοι που υπέβαλαν την πολιτική αυτή σχετίζονται με την ανάγκη μείωσης της υστέρησης των αγροτικών περιοχών της χώρας όσον αφορά βασικές υποδομές διευκόλυνσης της διαβίωσης και στήριξης της οικονομικής δραστηριότητας. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρήθηκε ο προσανατολισμός των πόρων σε μικρά και ημιτελή έργα χαμηλής προστιθέμενης αξίας.

Η πορεία αυτή διαφοροποιείται στην επόμενη προγραμματική περίοδο 1994-1999 με την έναρξη του δεύτερου ΚΠΣ. Η έμφαση μετατοπίζεται στην οικονομική αποτελεσματικότητα μέσα από τη συγκέντρωση των πόρων σε συγκεκριμένες, μεγάλης κλίμακας, παρεμβάσεις. Τα μεγάλα έργα, εθνικής και υπερεθνικής εμβέλειας, κυρίως στις μεταφορές (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός, Αεροδρόμιο Αθηνών, Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου κ.ά.), αποτελούν το μείζον χαρακτηριστικό της δεύτερης προγραμματικής περιόδου. Η περαιτέρω ανάπτυξη των προβληματικών περιοχών κρίνεται πλέον ως άμεσα συνδεδεμένη με τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας συνολικά.

Στην περίοδο του τρίτου ΚΠΣ, 2000-2006, είναι σαφές ότι τα έργα εθνικής και υπερεθνικής εμβέλειας παραμένουν σε πρώτη προτεραιότητα. Παρότι τα νέα μεγάλα έργα είναι ολιγάριθμα, σημαντικότεροι πόροι δεσμεύονται για τη λειτουργική ολοκλήρωση των έργων της περιόδου 1994-1999. Παράλληλα, όμως, στην περίοδο αυτή το ενδιαφέρον στρέφεται στα έντονα προβλήματα που προκαλούν οι ισχυρές και χρόνιες ενδοπεριφερειακές ανισότητες, ιδιαίτερα στις ορεινές περιοχές και στο νησιωτικό χώρο. Τα προβλήματα αυτά αποτελούν εμπόδιο στο νέο ρόλο που καλούνται να αναλάβουν η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη, ως κόμβοι διεθνούς οικονομικής δραστηριότητας για την ενίσχυση της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας. Την περίοδο αυτή, για πρώτη φορά δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη διαμόρφωση προτύπου και στρατηγικής στο πλαίσιο του περιφερειακού προγραμματισμού.

Στην τέταρτη προγραμματική περίοδο, με την εφαρμογή του ΕΣΠΑ, η Ελλάδα στοχεύει στην ανάδειξή της σε μια εξωστρεφή χώρα με ισχυρή διεθνή παρουσία. Στόχος των νέων πολιτικών για την περίοδο 2007-2013 είναι η διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων ολόκληρης της χώρας και των Περιφερειών της, η επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και η αύξηση της παραγωγικότητας σε επίπεδα υψηλότερα του μέσου κοινοτικού όρου για την επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς, με ταυτόχρονη άμβλυνση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΠΟΙΟ ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ; ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΤΟΥ 2020

3.1 «Ευρώπη 2020»

Η κρίση εξουδετέρωσε πολλά χρόνια οικονομικής και κοινωνικής προόδου και έφερε στην επιφάνεια τις διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας της Ευρώπης. Εν τω μεταξύ, ο κόσμος προχωρά με ταχείς ρυθμούς και οι μακροπρόθεσμες προκλήσεις – παγκοσμιοποίηση, στενότητα πόρων, δημογραφική γήρανση – εντείνονται. Είναι αναγκαία μια στρατηγική η οποία θα μετατρέψει την Ε.Ε. σε μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία με υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Η Ευρώπη 2020 προτάσσει τρεις αλληλοενισχυόμενες προτεραιότητες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010):

- **Έξυπνη ανάπτυξη:**

Έξυπνη ανάπτυξη σημαίνει ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας ως καθοριστικών παραγόντων της μελλοντικής ανάπτυξης. Τούτο απαιτεί τη βελτίωση της ποιότητας της εκπαίδευσης, την ενίσχυση των επιδόσεων στην έρευνα, την προώθηση της καινοτομίας και της μεταβίβασης γνώσης σε όλη την Ένωση, την πλήρη αξιοποίηση των τεχνολογιών, πληροφοριών και επικοινωνιών και τη διασφάλιση ότι οι καινοτόμες ιδέες θα καταστεί δυνατό να λάβουν τη μορφή νέων προϊόντων και υπηρεσιών που δημιουργούν ανάπτυξη, ποιοτικές θέσεις εργασίας και συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των ευρωπαϊκών και παγκόσμιων κοινωνικών προκλήσεων. Αλλά, για να υπάρξει επιτυχής κατάληξη, τα προαναφερόμενα πρέπει να συνδυαστούν με την επιχειρηματικότητα, τη χρηματοδότηση και την εστίαση στις ανάγκες των χρηστών και στις ευκαιρίες που παρέχουν οι αγορές.

- **Διατηρήσιμη ανάπτυξη:**

Διατηρήσιμη ανάπτυξη σημαίνει την οικοδόμηση μιας οικονομίας βιώσιμης και ανταγωνιστικής στην οποία οι πόροι θα χρησιμοποιούνται αποδοτικά, την ανάπτυξη νέων διαδικασιών και τεχνολογιών,

- συμπεριλαμβανομένων των πράσινων τεχνολογιών -, την επιτάχυνση της εγκατάστασης ευφυών δικτύων, την ενίσχυση των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων των επιχειρήσεων, ιδίως στο μεταποιητικό τομέα και στο πλαίσιο των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Μια τέτοια προσέγγιση θα βοηθήσει την Ε.Ε. να ευημερήσει σε έναν κόσμο με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα και περιορισμένους πόρους εμποδίζοντας παράλληλα την περιβαλλοντική υποβάθμιση, την απώλεια βιοποικιλότητας και την μη αειφόρο χρήση των πόρων.

- **Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς:**

Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς σημαίνει την παροχή δυνατοτήτων στους πολίτες μέσω υψηλών επιπέδων απασχόλησης, την επένδυση σε δεξιότητες, την καταπολέμηση της φτώχειας και τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας, της κατάρτισης και των συστημάτων κοινωνικής προστασίας που βοηθούν τους πολίτες να προετοιμαστούν και να διαχειριστούν τις αλλαγές με σκοπό την οικοδόμηση μιας συνεκτικής κοινωνίας. Είναι επίσης σημαντικό, τα οφέλη από την οικονομική ανάπτυξη να διαδοθούν σε όλα τα μέρη της Ένωσης, ακόμη και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές της, ενισχύοντας έτσι την εδαφική συνοχή. Πρόκειται για εξασφάλιση πρόσβασης και ευκαιριών για όλους καθόλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής. Η Ευρώπη πρέπει να αξιοποιήσει πλήρως το εργατικό της δυναμικό ώστε να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της γήρανσης του πληθυσμού και της αύξησης του παγκόσμιου ανταγωνισμού. Θα χρειαστούν πολιτικές προώθησης της ισότητας των φύλων για να αυξηθεί η συμμετοχή του εργατικού δυναμικού ενισχύοντας έτσι την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Οι πρωταρχικοί στόχοι της Ε.Ε., που πρέπει να έχουν επιτευχθεί μέχρι το 2020 είναι:

- Αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20 έως 64 ετών σε τουλάχιστον 75%.
- Αύξηση του επιπέδου επενδύσεων σε 3% του ΑΕΠ της Ε.Ε. στον τομέα της Ε&Α.
- Μείωση των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 20% σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990. Αύξηση του ποσοστού των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική κατανάλωση ενέργειας σε 20%.

- Μείωση του ποσοστού των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα τη σχολική εκπαίδευση σε 10% και αύξηση του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 30 έως 34 ετών που έχει ολοκληρώσει τριτοβάθμια εκπαίδευση σε τουλάχιστον 40%.
- Μείωση κατά 25% του αριθμού των ευρωπαίων που ζουν κάτω από τα εθνικά όρια της φτώχειας για τον απεγκλωβισμό 20 εκατομμυρίων ανθρώπων από τη φτώχεια.

Οι στόχοι αυτοί είναι αλληλένδετοι και έχουν καθοριστική σημασία για τη γενικότερη επιτυχία. Για να εξασφαλιστεί ότι κάθε κράτος μέλος θα προσαρμόσει την στρατηγική «Ευρώπη 2020» στις ιδιαιτερότητές του, πρέπει οι στόχοι της Ε.Ε. να μετασχηματιστούν σε εθνικούς στόχους. Οι στόχοι αντανakλούν τις τρεις προτεραιότητες, δηλαδή την έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, αλλά το πεδίο τους είναι ευρύτερο: για την επίτευξή τους θα απαιτηθεί μεγάλο φάσμα δράσεων σε εθνικό, ενωσιακό και διεθνές επίπεδο. Επτά είναι οι εμβληματικές πρωτοβουλίες που θα ενεργήσουν ως καταλύτες για την επίτευξη προόδου σε κάθε βασική προτεραιότητα:

- «Ένωση καινοτομίας», για τη βελτίωση των συνθηκών και της πρόσβασης στη χρηματοδότηση για την έρευνα και καινοτομία ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι καινοτόμες ιδέες θα μπορέσουν να μετατραπούν σε προϊόντα και υπηρεσίες που θα δημιουργήσουν ανάπτυξη και θέσεις εργασίας.
- «Νεολαία σε κίνηση», για την ενίσχυση των επιδόσεων των εκπαιδευτικών συστημάτων και τη διευκόλυνση της εισόδου των νέων στην αγορά εργασίας.
- «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη», για την επίσπευση της ανάπτυξης των υπηρεσιών πρόσβασης στο Διαδίκτυο υψηλής ταχύτητας και την άντληση οφελών από μια ψηφιακή ενιαία αγορά για νοικοκυριά και επιχειρήσεις.
- «Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους», για την αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από τη χρήση των πόρων, τη στήριξη της μετάβασης σε οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, την αύξηση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τον εκσυγχρονισμό του τομέα των μεταφορών και την ενθάρρυνση της ενεργειακής αποδοτικότητας.

- «Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης», για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, ιδίως για τις ΜμΕ και τη στήριξη της ανάπτυξης μιας ισχυρής και βιώσιμης βιομηχανικής βάσης, ικανής να ασκεί ανταγωνισμό σε παγκόσμιο επίπεδο.
- «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας», για τον εκσυγχρονισμό των αγορών εργασίας και την παροχή δυνατοτήτων στους πολίτες μέσω της δια βίου ανάπτυξης δεξιοτήτων, με σκοπό την αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και την καλύτερη αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας, μεταξύ άλλων και μέσω της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού.
- «Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας», για τη διασφάλιση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, ούτως ώστε να εξαπλωθούν ευρέως τα οφέλη της ανάπτυξης και της απασχόλησης και τα άτομα που ζουν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να αποκτήσουν τα μέσα αξιοπρεπούς διαβίωσης και να συμμετάσχουν ενεργά στην κοινωνία.

Οι επτά αυτές εμβληματικές πρωτοβουλίες θα αποτελέσουν δέσμευση τόσο για την Ε.Ε. όσο και για τα κράτη μέλη. Ένα τόσο φιλόδοξο πρόγραμμα μπορεί να έχει επιτυχία μόνο με ισχυρή εθνική και περιφερειακή συμμετοχή και ανάληψη ευθύνης σε τοπικό επίπεδο.

3.2 Σύνδεση του ΕΣΠΑ 2007-2013 με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

ΕΜΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ	ΕΣΠΑ
Ένωση καινοτομίας και Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη	<u>Επιχειρησιακά Προγράμματα:</u> Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας Ψηφιακή Σύγκλιση Διοικητική Μεταρρύθμιση Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους	<u>Επιχειρησιακά Προγράμματα:</u> Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη Ελλάδα – Κύπρος Ελλάδα – Ιταλία Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης	<u>Επιχειρησιακά Προγράμματα:</u> Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας Διοικητική Μεταρρύθμιση Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας	<u>Επιχειρησιακά Προγράμματα:</u> Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού
Νεολαία σε κίνηση	<u>Επιχειρησιακά Προγράμματα:</u> Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα
Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας	<u>Επιχειρησιακά Προγράμματα:</u> Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση Διοικητική Μεταρρύθμιση

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (2011)

Σύμφωνα με τον ανωτέρω πίνακα, το ΕΣΠΑ περιλαμβάνει δράσεις που αφορούν όλες τις εμβληματικές πρωτοβουλίες.

Πιο συγκεκριμένα, οι εμβληματικές πρωτοβουλίες «**Ένωση καινοτομίας**», και «**Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη**» εξυπηρετούνται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα καθώς και από τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα «Ανταγωνιστικότητα και

Επιχειρηματικότητα», «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας», «Ψηφιακή Σύγκλιση» και «Διοικητική Μεταρρύθμιση».

Η εμβληματική πρωτοβουλία **«Μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους»** εξυπηρετείται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα καθώς και από τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας», «Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη» και από τα δύο Ευρωπαϊκά Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας και συγκεκριμένα από το Ελλάδα – Κύπρος και από το Ελλάδα – Ιταλία.

Η εμβληματική πρωτοβουλία **«Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης»** εξυπηρετείται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα καθώς και από τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» και «Διοικητική Μεταρρύθμιση».

Το Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» συνεισφέρει στην εμβληματική πρωτοβουλία **«Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας»**.

Η εμβληματική πρωτοβουλία **«Νεολαία σε κίνηση»** υποστηρίζεται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα καθώς και από το Ε.Π. «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση».

Τέλος, τα Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και «Διοικητική Μεταρρύθμιση» υποστηρίζουν την εμβληματική πρωτοβουλία **«Ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας»**.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΜΕΛΕΤΕΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Στο παρόν κεφάλαιο καταγράφονται μελέτες – ακαδημαϊκές και κοινοτικές – οι οποίες έχουν εκτιμήσει την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής (και των διαρθρωτικών ταμείων) τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη γενικότερα.

Οι **Λιαργκόβας, Γιαννιάς και Φωτόπουλος** (2003) χρησιμοποιώντας ένα δείκτη ποιότητας ζωής προκειμένου να εξετάσουν τη σύγκλιση και την εξέλιξη των ανισοτήτων μεταξύ των ελληνικών περιφερειών από το 1960 μέχρι το 2000, έκριναν την περιφερειακή πολιτική που ασκήθηκε στις επιμέρους δεκαετίες ως αποτελεσματική καθότι οι περιφερειακές ανισότητες μειώθηκαν, με εξαίρεση τη δεκαετία του 1980 όπου τα αποτελέσματα αντιστράφηκαν και η περιφερειακή πολιτική κρίθηκε ως αναποτελεσματική.

Ο **Ψυχάρης** (2004) αναλύοντας τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) των δύο πρώτων Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης – τα οποία θεωρεί ότι έχουν εξαιρετική σημασία για την τοπική ανάπτυξη διότι παράγουν σημαντική προστιθέμενη αξία – αναφέρει ότι στην Ελλάδα δεν υπήρξε στρατηγικός περιφερειακός σχεδιασμός ή ότι αυτός ήταν εξαιρετικά ατελής.

Επισημαίνει ότι παρόλο που στα δύο πρώτα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης όλες οι ελληνικές περιφέρειες ήταν επιλέξιμες για κοινοτική χρηματοδότηση – αφού όλες είχαν εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης – η σύγκλιση και ανάπτυξη των περιφερειών ως θέμα υποβαθμίστηκε ή θεωρήθηκε ότι θα προέκυπτε έμμεσα μέσω της σύγκλισης και της ανάπτυξης της χώρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι για όλο το διάστημα εφαρμογής των δύο πρώτων ΚΠΣ δεν ετέθη κανένας συγκεκριμένος στόχος για την ανάπτυξη των περιφερειών⁹.

⁹ Ο μόνος σαφής στόχος για την ανάπτυξη και σύγκλιση των περιφερειών της χώρας ετέθη το 2003 στη «Χάρτα Σύγκλισης 2004 – 2008», όπου επιδιώκεται καμία ελληνική περιφέρεια να μην έχει επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 65% του κοινοτικού μέσου όρου το 2008.

Σύμφωνα με τον Ψυχάρη οι ελλείψεις στον τομέα του περιφερειακού σχεδιασμού δεν εξαντλήθηκαν στα παραπάνω. Πιστεύει ότι ανεξάρτητα από τα κοινοτικά προγράμματα, η χώρα όφειλε να έχει ένα στρατηγικό σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης, εντός του οποίου θα υλοποιούνταν και τα ΚΠΣ. Αυτό θα αποτελούσε επίσης κατευθυντήριο οδηγό και για τις εκτός ΚΠΣ πολιτικές, οι οποίες παρότι μικρότερης έκτασης και βαρύτητας, δεν είχαν πάψει να υπάρχουν όπως π.χ. οι δημόσιες επενδύσεις. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών υλοποιήθηκε μέσω των ΚΠΣ, το υπόλοιπο όμως κατανεμήθηκε στη χώρα χωρίς κάποιο κατευθυντήριο σχέδιο¹⁰.

Ο σχεδιασμός των ΚΠΣ όχι μόνο δεν θα απέκλειε ή δεν θα εμπόδιζε τον ευρύτερο περιφερειακό σχεδιασμό στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων προϋπόθετε την ύπαρξη αυτού του σχεδιασμού.

Συμπερασματικά ο Ψυχάρης θεωρεί ότι εξαιτίας της ανυπαρξίας ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού περιφερειακής ανάπτυξης, τα περιφερειακά προγράμματα κατέληξαν σε μια αποσπασματική και κατακερματισμένη παρέμβαση σε περιφερειακή κλίμακα, με αμφίβολη συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη, τουλάχιστον κατά το Α' και Β' ΚΠΣ και ότι ως γενική αρχή για το μέλλον θα μπορούσε να διατυπωθεί ο καλύτερος συντονισμός.

Όμοια, σύμφωνα με τους **Παπαδασκαλόπουλο και Χριστοφάκη** (2011) και στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ παρατηρήθηκε αδυναμία εξειδίκευσης των ΠΕΠ, παρόλο που στη συγκεκριμένη προγραμματική περίοδο διαμορφώθηκε στρατηγικός σχεδιασμός περιφερειακής ανάπτυξης.

Ο **Οικονόμου** (2004) αναλύοντας την αποτελεσματικότητα του Γ' ΚΠΣ αναφέρει ότι αυτό συνέβαλε στην αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας και στην επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης με την Ε.Ε. σε επίπεδο χώρας (εφόσον το ΑΕΠ στην περίοδο 2001-2008 εκτιμήθηκε ότι ήταν κατά μέσο όρο 3% υψηλότερο από το επίπεδο που θα έφτανε χωρίς τις δράσεις του ΚΠΣ).

Ωστόσο η κατανομή του θετικού αποτελέσματος μεταξύ των περιφερειών ήταν ανομοιογενής λόγω της έλλειψης συνάφειας μεταξύ

¹⁰ Εδώ μπαίνουν οι επιχορηγήσεις των επιχειρήσεων των αναπτυξιακών νόμων, τα έργα τοπικής αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτήθηκαν από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους κ.α.

στόχων και επιπτώσεων. Παρά το ότι ένας από τους στρατηγικούς στόχους του Γ' ΚΠΣ ήταν η μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων¹¹, στην πράξη ελάχιστα συνδέθηκε η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων του ΚΠΣ με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών, δηλαδή ο στόχος της διαπεριφερειακής σύγκλισης δεν υποστηρίχτηκε μέσω της χωρικής κατανομής των πόρων. Αυτό ίσχυσε τόσο για το ΚΠΣ συνολικά όσο και για τον άμεσα προσανατολισμένο στο στόχο αυτόν Άξονα Προτεραιότητας 7.

Σημειώνει ότι ούτε στον αρχικό προγραμματισμό ούτε στη διαδικασία υλοποίησης είχε ενσωματωθεί κάποιος μηχανισμός που θα εξασφάλιζε ότι θα υπάρξουν συγκεκριμένες περιφερειακές επιπτώσεις. Δεν επιδιώχθηκαν συστηματικά κάποιες περιφερειακές επιπτώσεις όχι μόνο του «κλασικού» τύπου της μείωσης των ανισοτήτων αλλά και άλλων μορφών που είναι οικονομικά νοητές – π.χ. της βραχυπρόθεσμης μεγιστοποίησης της απόδοσης των πόρων μέσω χωροθέτησης σε περιοχές με αναπτυξιακή δυναμική ή της μεσοπρόθεσμης μεγιστοποίησης της απόδοσης μέσω χωροθέτησης σε συνάρτηση με μη επαρκώς αξιοποιημένα αλλά υπαρκτά συγκριτικά πλεονεκτήματα.

Δηλαδή, σύμφωνα με τον Οικονόμου, η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων αφέθηκε να προκύψει *de facto*, ως αποτέλεσμα πολλαπλών κριτηρίων διαφόρων ειδών και όχι ως προϊόν κάποιας επιλογής, ενώ αντίστοιχα χαλαρή προσέγγιση υπήρξε όσον αφορά στις περιφερειακές επιπτώσεις του ΚΠΣ. Συνεπώς η επίδραση του Γ' ΚΠΣ στις περιφερειακές ανισότητες ήταν τυχαία και μη συστηματική.

Ο **Πετράκος** (2004) χρησιμοποιώντας ένα σύνθετο δείκτη ευημερίας και ανάπτυξης¹², αμφισβητεί τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της χώρας, τα οποία δείχνουν περιορισμένες διαφορές στο επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ των νομών της χώρας.

Υποστηρίζει ότι η χώρα έχει κάνει μεν σημαντική πρόοδο (όπως και πολλές περιφέρειες) ωστόσο οι περιφερειακές πολιτικές που ακολουθήθηκαν (αναπτυξιακοί νόμοι, περιφερειακά προγράμματα των

¹¹ Διατέθηκαν άμεσα για την εξυπηρέτηση του στόχου το 25% των συνολικών πόρων του Άξονα Προτεραιότητας 7.

¹² Ο δείκτης αυτός λαμβάνει υπόψη του πέραν του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, δείκτες εισοδήματος, κατανάλωσης, παραγωγικής διάρθρωσης, δημογραφικού προφίλ, ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού, γεωγραφικής θέσης και κοινωνικών υποδομών.

κοινοτικών πλαισίων στήριξης, δημόσιες επενδύσεις) δεν επηρέασαν τις ανισότητες, οι οποίες είναι σημαντικές και διαχρονικά σταθερές. Απέτυχαν, δηλαδή, να μειώσουν τις αποστάσεις και να οδηγήσουν σε μια, έστω αργή, σύγκλιση.

Θεωρεί ότι αυτό αρχικώς οφείλεται στην άνιση δυναμική των αγορών. Ακόμα και όταν οι προθέσεις είναι οι καλύτερες, δεν αρκούν, καθώς το οικονομικό αποτέλεσμα των δράσεων δεν είναι ούτε καν αναλογικό της δαπάνης που διατίθεται.

Επιπλέον, στην έλλειψη ενός συγκεκριμένου σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης με συγκεκριμένους στόχους και συνέργεια μέσων. Για παράδειγμα, τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια μοναδική ευκαιρία σύνθεσης των περιφερειακών πολιτικών «από τα πάνω» με τις πολιτικές «από τα κάτω», δεν ανταποκρίθηκαν στο ρόλο τους και δεν κατάφεραν να λειτουργήσουν ως πραγματικά προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, κυρίως γιατί στερήθηκαν συγκεκριμένης για κάθε περιφέρεια στρατηγικής. Από τη μια οι τοπικές κοινωνίες αποδείχθηκαν ανίκανες να προτείνουν συνεκτικά προγράμματα ανάπτυξης και από την άλλη η κεντρική διοίκηση προσπαθούσε να ελέγχει συνολικά τις τελικές κατανομές και τη διαχείριση των πόρων των ΚΠΣ.

Τέλος, προκειμένου για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, επισημαίνει τη σημασία της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων από το κεντρικό προς το τοπικό επίπεδο, μεταφέροντας έτσι στις τοπικές κοινωνίες μέρος των ευθυνών για τις επιλογές που αφορούν στο μέλλον τους.

Οι **Χατζηθεοδωρίδης, Μιχαηλίδης, Τσιλοχρήστος και Καζάκη** (2006) αξιολογώντας τα Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης του Αγροτικού Χώρου (ΟΠΑΑΧ) στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ¹³, επισημαίνουν ότι ενώ η Κοινή Αγροτική Πολιτική μεθοδεύει την αναμόρφωση του αγροτικού χώρου και ειδικότερα για τις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές θα πρέπει να έχει ως στόχο της να αποτρέψει την ερήμωσή τους, να εξουδετερώσει τα μειονεκτήματά τους και να εγguηθεί την προστασία και ανάδειξη του περιβάλλοντός τους, στην πράξη οι στόχοι αυτοί αγνοήθηκαν και επιλέχθηκαν προγράμματα με κριτήριο το αυξημένο επενδυτικό ενδιαφέρον

¹³ Ειδικότερα στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος «Αγροτική Ανάπτυξη – Ανασυγκρότηση Υπαίθρου 2000 – 2006»

και τη ζήτηση. Το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων οικονομικών πόρων δεσμεύτηκαν στην ενίσχυση της τουριστικής δραστηριότητας και στην κατασκευή ή τη βελτίωση σκληρών υποδομών (κυρίως σε δρόμους, δίκτυα ύδρευσης και άρδευσης).

Επιπλέον υπήρξαν μέτρα στα οποία δεν πραγματοποιήθηκε καμία ένταξη έργου παρά το γεγονός ότι υποβλήθηκαν σχετικές προτάσεις. Επίσης παρατηρήθηκε ότι τα επιχειρησιακά σχέδια για κάθε περιοχή που εκπονήθηκαν αρχικά, δεν ελήφθησαν υπόψη στη συνέχεια.

Γενικότερα συμπεραίνουν ότι επικράτησε η λογική της απορρόφησης περισσότερων κοινοτικών πόρων, ανεξάρτητα από την αποτελεσματικότητά τους ακόμα και σε περιοχές που έχριζαν ιδιαίτερων πολιτικών και ιδιαίτερης ευθύνης.

Σύμφωνα με τον **Λιαργκόβα** (2010), η κατεύθυνση μεγάλου μέρους των κοινοτικών και εθνικών πόρων της τελευταίας 30ετίας στη βελτίωση των βασικών υποδομών – κυρίως των οδικών δικτύων – βελτίωσε τη συνολική αποτελεσματικότητα της οικονομίας και την ποιότητα ζωής όλων των κατοίκων.

Ωστόσο οι υποδομές αυτές ενδεχομένως να μην έχουν άμεσες θετικές επιδράσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, διότι η μείωση του κόστους μεταφοράς που επιτυγχάνεται με τη βελτίωση των μεταφορικών υποδομών είναι πιθανό να ενισχύσει τις τάσεις συγκέντρωσης των δραστηριοτήτων στα κέντρα ανάπτυξης, όπου οι επιχειρήσεις απολαμβάνουν εξωτερικές οικονομίες κλίμακας, χωρίς να κινδυνεύουν να χάσουν τις απομακρυσμένες αγορές. Από αναπτυξιακή, δηλαδή, σκοπιά θεωρεί ως πλέον κατάλληλες εκείνες τις μεταφορικές υποδομές που ευνοούν συσπειρώσεις μεταξύ περιφερειακών πόλεων (π.χ. σύνδεση με προαστιακό της Τρίπολης με την Καλαμάτα και τη Σπάρτη), ώστε να αντιπαρατεθούν με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην παραγωγική ισχύ της μητρόπολης.

Συνεπώς, υποστηρίζει ότι η αναβάθμιση του εθνικού μεταφορικού δικτύου θα πρέπει να συνοδεύεται από αντισταθμιστικά μέτρα περιφερειακής πολιτικής που θα ενισχύουν την παραγωγική δομή των διαρθρωτικά αδύνατων περιφερειών, που είναι και οι πλέον έκθετες στον διαπεριφερειακό ανταγωνισμό.

Όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα γενικότερα των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε., ο **Easterly** (2003) υποστήριξε ότι η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια δεν λειτουργεί πάντα, αλλά ούτε και αποτυγχάνει πάντα. Δεν είναι, δηλαδή, σίγουρο ότι θα οδηγήσει σε ανάπτυξη και μείωση της φτώχειας.

Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι μπορεί οι στόχοι των φορέων που παρέχουν βοήθεια να μη συμπίπτουν με τους στόχους των δικαιούχων των ενισχύσεων. Για παράδειγμα, κάποιος οργανισμός μπορεί να επικεντρωθεί στη διανομή όσο το δυνατόν μεγαλύτερης βοήθειας και όχι στο πόσο αποτελεσματική είναι η βοήθεια αυτή.

Σύμφωνα με τους **Funcck και Pizzati** (2003), υπάρχει θετική συσχέτιση ανάμεσα στις μεταβιβάσεις κεφαλαίων της Ε.Ε. και στην οικονομική μεγέθυνση και ότι για να επιτευχθεί η πραγματική σύγκλιση απαιτείται σταθερή εισροή κοινοτικών κονδυλίων. Χρησιμοποιώντας το οικονομετρικό μοντέλο HERMIN έδειξαν ότι στην Ελλάδα η επίπτωση των ταμείων στο ΑΕΠ για την περίοδο 2000-2006 έφθασε στο 6%.

Αντίθετα οι **Ederveen, Groot και Nahuis** (2006) υποστήριξαν ότι οι μεταβιβάσεις κεφαλαίων της Ε.Ε. δεν έχουν βελτιώσει τις αναπτυξιακές επιδόσεις των δικαιούχων χωρών και ότι κατά μέσο όρο η πραγματική επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων στην οικονομική ανάπτυξη είναι περιορισμένη.

Η μόνη περίπτωση όπου τα διαρθρωτικά ταμεία είναι αποτελεσματικά, είναι στις χώρες που έχουν κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο και ακολουθούν σωστές πολιτικές (διαφάνεια, χρηστή διακυβέρνηση, απουσία διαφθοράς). Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα δεν συμπεριλήφθηκε στις επιτυχημένες δράσεις.

Όμοια, σύμφωνα με τους **Acemoglou, Johnson και Robinson** (2004) η θεσμική υποδομή και οι πολιτικές του δικαιούχου κράτους επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας.

Ο **Svensson** (2000) υποστήριξε ότι υπάρχει κίνδυνος η ξένη βοήθεια να προκαλέσει δημοσιονομική χαλαρότητα στην αποδέκτρια χώρα, διότι η συνεχής εισροή ξένων πόρων δημιουργεί την εντύπωση ότι αυτή θα διασώζεται συνεχώς, με αποτέλεσμα οι κυβερνώντες να μην έχουν σοβαρό κίνητρο να προωθήσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και την κοινωνική

δικαιοσύνη και να αναζητήσουν εναλλακτικές πηγές εσόδων μέσω πολιτικών οι οποίες θα ενθαρρύνουν τις επενδύσεις και την ανάπτυξη.

Αντίθετα, η βοήθεια μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τις εκάστοτε κυβερνήσεις προκειμένου να ενισχύσουν πελατειακές σχέσεις, συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες που είναι ήδη στην εξουσία ή που έχουν στενούς δεσμούς με όσους βρίσκονται στην εξουσία, με αποτέλεσμα να διευρύνονται οι ανισότητες.

Οι **Cappelen, Castellacci, Fagerberg και Verspagen** (2003) μελέτησαν κατά πόσο η μεταρρύθμιση του 1988 έκανε πιο αποτελεσματική την περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. Η μελέτη ασχολήθηκε με την Ευρωπαϊκή Ένωση των 12, αλλά λόγω ελλিপών στοιχείων για τα τρία μικρότερα κράτη – μέλη (Δανία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο) περιορίστηκε τελικά στη μελέτη εννέα κρατών – μελών (Βέλγιο, Γερμανία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Μ. Βρετανία).

Το συμπέρασμα της έρευνας ήταν ότι η ευρωπαϊκή περιφερειακή στήριξη μέσω των διαρθρωτικών ταμείων επηρέασε σημαντικά και θετικά την αναπτυξιακή πορεία των εξεταζόμενων κρατών. Ωστόσο, η ευρωπαϊκή στήριξη ήταν περισσότερο αποτελεσματική στις ήδη ανεπτυγμένες χώρες.

Σύμφωνα με τη μελέτη, για να αποκομίσουμε όσο περισσότερα μπορούμε από την ευρωπαϊκή βοήθεια, πρέπει αυτή η πολιτική να συνοδεύεται από στρατηγικές που να έχουν ως στόχο τη βελτίωση της ικανότητας απορρόφησης των χωρών, όπως για παράδειγμα να διευκολύνουν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και να αυξάνουν τις δυνατότητες έρευνας και ανάπτυξης.

Οι **Beugelsdijk και Eijffinger** (2005) μελέτησαν την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής στην Ε.Ε. των 15 κρατών – μελών από το 1995 έως το 2002 καθώς και τα προβλήματα του ηθικού κινδύνου και του αποτελέσματος υποκατάστασης. Με την έννοια του ηθικού κινδύνου υποδηλώνεται η πιθανότητα κάποια κράτη – μέλη να κρατούν σε χαμηλά επίπεδα την ευημερία τους προκειμένου να συνεχίζουν να πληρούν τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης, με αποτέλεσμα να μη γίνεται σωστή χρήση των κονδυλίων. Το αποτέλεσμα υποκατάστασης παρατηρείται όταν δεν πραγματοποιούνται συμπληρωματικές επενδύσεις αλλά οι ήδη σχεδιασμένες από την εκάστοτε χώρα χρηματοδοτούνται από

τα ευρωπαϊκά κονδύλια. (Οι χώρες που ακολουθούν τις εν λόγω τακτικές ονομάστηκαν διεφθαρμένες στην έρευνα).

Τα αποτελέσματα της μελέτης έδειξαν ότι η διαρθρωτική πολιτική της Ε.Ε. είχε θετική επίδραση και ότι οι πιο φτωχές χώρες (όπως η Ελλάδα) φαίνεται να συγκλίνουν με τις πλουσιότερες. Όσον αφορά στη διαφθορά, δεν υπήρξαν ενδείξεις ότι οι περισσότερο διεφθαρμένες χώρες χρησιμοποίησαν τα κονδύλια με αναποτελεσματικό τρόπο. Τα συμπεράσματα αυτά έδωσαν το δικαίωμα στους μελετητές να στηρίξουν την ενθάρρυνση της συνέχισης της διαρθρωτικής πολιτικής.

Οι **Busillo, Muccigrosso, Pellegrini, Tarola και Terribile** (2010) μελέτησαν τη δυναμική της αύξησης του περιφερειακού ΑΕΠ στην Ε.Ε. των 15 κρατών – μελών και διαπίστωσαν ένα μεγάλο άλμα μεταξύ των περιφερειών που ήταν αποδέκτες της χρηματοδότησης στα πλαίσια του στόχου 1¹⁴ για την περίοδο 1995-2006 και τις άλλες περιφέρειες.

Συγκρίνοντας περιφέρειες κοντά στο όριο της υποψηφιότητας για χρηματοδότηση στα πλαίσια του στόχου 1, το ΑΕΠ των περιφερειών του στόχου 1 αυξήθηκε κατά μέσο όρο κατά περισσότερο από 0,6 – 0,9 της ποσοστιαίας μονάδας σε σύγκριση με παρόμοιες περιφέρειες πάνω από το όριο. Αυτό σημαίνει περίπου 10% επιπλέον στο ΑΕΠ μέσα στις δύο συγκεκριμένες περιόδους προγραμματισμού (1994-1999 και 2000-2006).

Η κλίμακα αυτής της επίπτωσης είναι πολύ μεγαλύτερη από το ποσό της χρηματοδότησης που δόθηκε (ή την άμεση τόνωση της ζήτησης από αυτό) που δείχνει ότι αντικατοπτρίζει κυρίως ενίσχυση της προσφοράς στην οικονομία των εν λόγω περιφερειών.

Ο **Florio** (2007), στα πλαίσια της τελευταίας διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποστηρίζει ότι σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη των νέων κρατών-μελών (καθώς και της Ελλάδας και της Πορτογαλίας που θεωρούνται λιγότερο αναπτυγμένες χώρες) θα διαδραματίσουν τα έργα υποδομής (περιβάλλον, μεταφορές) του Ταμείου Συνοχής.

Προκειμένου για την κοινωνικά αποτελεσματική κατανομή της βοήθειας από την Ε.Ε. κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, οι εν λόγω χώρες θα πρέπει να εφαρμόσουν αναλύσεις κόστους-οφέλους των

¹⁴ Ο Στόχος 1 αφορά στην ανάπτυξη και στη διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών. Τέτοιες θεωρούνται οι περιφέρειες με επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

έργων υποδομής, βασιζόμενες στις αντίστοιχες εκθέσεις και στην προηγούμενη εμπειρία των χωρών, που συγχρηματοδοτήθηκαν από το Ταμείο Συνοχής.

Ωστόσο, επισημαίνει ότι οι εν λόγω εκθέσεις χρήζουν μεγάλων περιθωρίων βελτίωσης διότι οι τιμές στις περιφέρειες ή χώρες που υστερούν δεν αντικατοπτρίζουν το κόστος ευκαιρίας της εργασίας και του κεφαλαίου (βασικά συστατικά των προγραμμάτων υποδομής) εξαιτίας των ατελειών της αγοράς και των κρατικών περιορισμών.

Οι **Koopmans και Bijvoet** (2011) αξιολογώντας μελέτες (δημοσιευμένες μετά το 1970) οι οποίες αφορούν στην αποτελεσματικότητα των επιδοτήσεων και των δημοσίων επενδύσεων ως μέσων περιφερειακής πολιτικής στις καθυστερημένες περιφέρειες, παρατήρησαν ότι οι περισσότερες από αυτές χρησιμοποιούν υπερβολικά απλές προσεγγίσεις και πολύ περιορισμένες υποθέσεις. Μόνο ένας μικρός αριθμός μελετών μετράει τα αποτελέσματα της περιφερειακής πολιτικής αναλυτικά και με επιστημονικά επαρκή τρόπο.

Για παράδειγμα, όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των επιδοτήσεων υπάρχουν μελέτες οι οποίες μπορεί να είναι έντονα θετικές και μελέτες που μπορεί να είναι εντελώς αρνητικές. Σε κάποιες υποστηρίζεται π.χ. ότι το 50-75% των επιδοτούμενων θέσεων εργασίας δεν επιφέρουν προστιθέμενη αξία και ότι οι άμεσες ρυθμίσεις φαίνονται πιο αποτελεσματικές ως μέσο πολιτικής. Άλλες πάλι μελέτες αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα των επιδοτήσεων ως μέσο πολιτικής, διότι θεωρούν ότι η εθνική περιφερειακή πολιτική δεν συνάδει με την αντίστοιχη πολιτική των κατώτερων κυβερνητικών οργάνων.

Το γενικό συμπέρασμα των Koopmans και Bijvoet είναι ότι οι μέθοδοι έρευνας που εφαρμόστηκαν στις μελέτες για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό και ότι η σχετική βιβλιογραφία δεν μπορεί να υποστηρίξει επαρκώς (με εμπειρικές αποδείξεις) τα μέτρα πολιτικής που επιλέχθηκαν. Ως ελπιδοφόρα θεωρούν τη μεθοδολογία των ερευνών οι οποίες είναι προσανατολισμένες στα αποτελέσματα σε μικροοικονομικό επίπεδο.

Οι **Bachtler και Michie** (2007) παρατηρούν ότι παρόλο που οι αξιολογήσεις των περιφερειακών πολιτικών που εφαρμόζουν τα κράτη – μέλη έχουν αυξηθεί σημαντικά σε σχέση με ό,τι συνέβαινε στη δεκαετία

του 1980 και ότι οι αποδέκτριες της ξένης βοήθειας χώρες υποχρεούνται πλέον – μέσω του αναθεωρημένου κανονισμού της Ε.Ε. – να παρακολουθούν τακτικά και να αξιολογούν τις περιφερειακές πολιτικές που εφαρμόζουν, ωστόσο δεν είναι εύκολη η σύγκριση μεταξύ των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, διότι οι σχετικές μελέτες αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων παρουσιάζουν διακυμάνσεις όσον αφορά στην τεχνογνωσία και στην εμπειρία που έχει αποκτηθεί, παρά τις προσπάθειες των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εγκαθιδρύσουν ένα κοινό πλαίσιο αξιολόγησης και ελέγχου.

Στα πλαίσια των μελετών που εκπορεύονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ο **Beutel** (2002) αναφέρει ότι στην Ελλάδα, οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων την περίοδο 1994 – 1999, κατευθύνθηκαν στη βελτίωση της πρόσβασης σε απομακρυσμένες περιοχές με την κατασκευή καλύτερων δρόμων, στην αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω της κατάρτισης και στην προστασία του περιβάλλοντος.

Υπολόγισε ότι την εν λόγω περίοδο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής συνέβαλαν στη δημιουργία 390.000 θέσεων εργασίας.

Ως έμμεση προστιθέμενη αξία επισήμανε τη βελτίωση των διαδικασιών σχεδιασμού, την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, τη διεύρυνση των φορέων υλοποίησης μέσω ανοικτών διαγωνισμών και την ανάπτυξη της νοοτροπίας της αξιολόγησης.

Η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** (2007), στην τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, υποστηρίζει ότι η πολιτική συνοχής¹⁵ έχει συνεισφέρει σημαντικά στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, ιδιαίτερα στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

Σε εθνικό επίπεδο, τα νέα κράτη – μέλη της Ε.Ε., μετά τη διεύρυνση το 2004, πέτυχαν την πλέον ταχύρρυθμη ανάπτυξη στην ΕΕ-25.

Σε περιφερειακό επίπεδο, παρατηρήθηκε σύγκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανάμεσα στις αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες της ΕΕ-15.

¹⁵ Ο προεξέχων στόχος της πολιτικής συνοχής είναι η επίτευξη της αρμονικής ανάπτυξης της Ένωσης και των περιφερειών της μέσω α) αύξησης της ανταγωνιστικότητας, κυρίως στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, β) επέκτασης της απασχόλησης και ενίσχυσης της ευημερίας των ανθρώπων, γ) προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος.

Η Ελλάδα, ως ένας από τους μεγαλύτερους δικαιούχους της πολιτικής για τη συνοχή¹⁶, είχε εντυπωσιακές επιδόσεις όσον αφορά στην ανάπτυξη σύμφωνα με τα στοιχεία. Μεταξύ 1989 και 1999 η συνεισφορά στο ΑΕΠ της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε. ήταν 10% στη χώρα μας και μεταξύ 2000 και 2006 ήταν της τάξεως του 6%. Μεταξύ 1995 και 2005 σύμφωνα με την έκθεση, η χώρα μας μείωσε το χάσμα που τη χώριζε από την υπόλοιπη ΕΕ-27, φτάνοντας από το 74% στο 88% του μέσου όρου της ΕΕ-27 το 2005.

Ωστόσο, σύμφωνα με την Επιτροπή, οι ανισότητες σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο παραμένουν σημαντικές. Επισημαίνεται ως αρνητική εξέλιξη η συγκέντρωση, σε μεγάλο βαθμό, της οικονομικής δραστηριότητας στις μητροπολιτικές περιφέρειες. Τέλος, σημειώνεται ότι πολλές ευρωπαϊκές πόλεις εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα όπως η συγκέντρωση της φτώχειας και της ανεργίας και η ανεπάρκεια των υπηρεσιών π.χ. συγκοινωνίες, εκπαίδευση κ.τ.λ.

Η πέμπτη έκθεση της **Ευρωπαϊκής Επιτροπής** (2010) για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, εξετάζει την πολιτική συνοχής υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Σύμφωνα με την Επιτροπή τα στοιχεία δείχνουν μια θετική συσχέτιση μεταξύ των ρυθμών δημόσιων επενδύσεων και των ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης. Οι αυξημένοι ρυθμοί των δημόσιων επενδύσεων στις χώρες της συνοχής δαπανήθηκαν κυρίως για τη βελτίωση των υποδομών (κυρίως των δικτύων μεταφορών), ενώ η πολιτική συνοχής έπαιξε βασικό ρόλο βοηθώντας να μικρύνει το χάσμα με τις πιο προηγμένες από αυτή την άποψη περιοχές της Ε.Ε.

Η πολιτική συνοχής, σύμφωνα με την έκθεση της επιτροπής, αυξάνει το ΑΕΠ και συμβάλλει στην άνοδο του επιπέδου απασχόλησης στα κράτη μέλη που αποτελούν τους κύριους αποδέκτες. Επηρεάζει, όμως, φυσικά και τις χώρες που απλώς συνεισφέρουν και έχουν επομένως υψηλότερους φόρους από αυτούς που θα είχαν διαφορετικά, ώστε να είναι σε θέση να παρέχουν την απαιτούμενη χρηματοδότηση. Οι εν λόγω χώρες τείνουν να έχουν πιο προηγμένες οικονομίες παράγοντας πολλά είδη κεφαλαιουχικών

¹⁶ Οι τέσσερις χώρες της συνοχής είναι η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία.

αγαθών και υπηρεσιών τα οποία χρειάζονται οι αποδέκτριες χώρες καθώς αναπτύσσονται. Ως εκ τούτου, το φαινόμενο που αντιμετωπίζουν να πρέπει να αυξήσουν τα οικονομικά τους μετριάζεται από τις αυξημένες εξαγωγές τους.

Γενικότερα η πολιτική συνοχής συμβάλλει σημαντικά στην εξάπλωση της ανάπτυξης και της ευημερίας σε ολόκληρη την Ένωση, μειώνοντας παράλληλα τις οικονομικές, κοινωνικές και εδαφικές ανισότητες. Έχει δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας, έχει αυξήσει το ανθρώπινο κεφάλαιο, έχει οικοδομήσει βασικές υποδομές και έχει βελτιώσει την προστασία του περιβάλλοντος, ιδίως στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν μεγάλες οικονομικές διαφορές μεταξύ των περιφερειών. Η έκθεση αποκαλύπτει εντυπωσιακές διαφορές ανά περιφέρεια σε τομείς όπως η παραγωγικότητα, το ποσοστό βρεφικής θνησιμότητας και η ευπάθεια στην κλιματική αλλαγή. Αναμφίβολα, όμως, αν δεν υπήρχε η πολιτική συνοχής, οι ανισότητες θα ήταν μεγαλύτερες.

Η έκθεση τονίζει ότι οι μελλοντικές επενδύσεις στην πολιτική συνοχής πρέπει να ευθυγραμμίζονται καλύτερα με τους στόχους της «Ευρώπης 2020» ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση των κονδυλίων καθώς και η αυξημένη επικέντρωση στα αποτελέσματα. Όλες οι περιοχές των επενδύσεων ασχολήθηκαν με την «απορρόφηση» δηλαδή με τη δαπάνη χρημάτων αντί για την εστίαση σε αυτό που τα προγράμματα είχαν σχεδιαστεί να επιτύχουν. Παρότι το πρώτο αποτελεί εμφανώς προϋπόθεση για την επιτυχία, το δεύτερο είναι εν τέλει αυτό που μετράει. Για παράδειγμα, τα συστήματα παρακολούθησης συνήθως δίνουν προτεραιότητα στις δαπάνες και τα νούμερα (όπως είναι ο αριθμός των ατόμων που εκπαιδεύτηκαν ή τα χιλιόμετρα των νέων δρόμων που κατασκευάστηκαν) αντί για τα αποτελέσματα (όπως είναι ο αριθμός των ανθρώπων που βρήκαν δουλειά αφού εκπαιδεύτηκαν ή ο χρόνος διαδρομής που εξοικονομείται), ενώ δεν αναφέρουν σχεδόν καθόλου τους αντίκτυπους (η επίπτωση του καλύτερα εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού ή των αποδοτικότερων δικτύων μεταφορών στην περιφερειακή ανάπτυξη).

Η έκθεση επισημαίνει ότι προκειμένου για τη μεγιστοποίηση του αντίκτυπου της πολιτικής συνοχής θα πρέπει να υπάρξουν στενότεροι δεσμοί μεταξύ του σχεδιασμού και της υλοποίησης των πολιτικών καθώς

και των μακροοικονομικών στόχων και των επιδιωκόμενων διαρθρωτικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων.

Οι πολιτικές τείνουν να έχουν αλληλοεξαρτώμενες επιδράσεις. Χωρίς το σωστό συντονισμό, οποιαδήποτε πολιτική μπορεί να έχει ιδιαίτερα ασθενή, ακόμα και αρνητικό αντίκτυπο.

Οι βελτιώσεις στις υποδομές, για παράδειγμα, δεν οδηγούν αυτόματα σε υψηλότερη ανάπτυξη και, στην πραγματικότητα, μπορεί ακόμα και να έχουν ως αποτέλεσμα την καθαρή μείωση της οικονομικής δραστηριότητας στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (αλυσιδωτή διαρροή). Οι επενδύσεις στις υποδομές πρέπει να συνδυάζονται με τις επενδύσεις στην εκπαίδευση, την επιχειρηματικότητα και την καινοτομία προκειμένου να διασφαλίζεται ότι όχι μόνο θα έχουν θετική επίδραση στην ανάπτυξη, αλλά και ότι αυτή η επίδραση θα είναι μεγιστοποιημένη λαμβάνοντας υπ' όψιν τις συμπληρωματικές επιδράσεις των άλλων επενδύσεων.

Ομοίως, η καινοτομία μπορεί να επικεντρώνεται χωροταξικά, όχι όμως και τα οφέλη της. Οι επενδύσεις στην E&A θα πρέπει να συμπληρώνονται με επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο, όχι μόνο για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας της περιφερειακής καινοτομίας, αλλά και για να διασφαλιστεί ότι τα οφέλη της καινοτομίας κατανέμονται ευρέως από χωρικής και κοινωνικής άποψης. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί εστιάζοντας το ρόλο της πολιτικής συνοχής στην εξάπλωση και την εφαρμογή παραδειγμάτων καινοτομίας πρακτικής στην Ε.Ε. σε περιφερειακό επίπεδο (έξυπνη εξειδίκευση) και στηρίζοντας τις επενδύσεις στις βασικές υποδομές, τους θεσμούς και τους ανθρώπινους πόρους στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν πλήρως στην οικονομία της γνώσης.

Ανακεφαλαιώνοντας συμπεραίνουμε ότι υπάρχει πλήθος αντικρουόμενων μελετών σχετικά με την αποτελεσματικότητα της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα αλλά και γενικότερα της διαρθρωτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως αναφέρουν οι **Ederveen, Gorter, Mooij** και **Nahuis** (2003), η αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής εξαρτάται από το ποιον θεωρεί κανείς ως σκοπό της. Αν ο σκοπός είναι η απόλυτη σύγκλιση (με την έννοια ότι η Ήπειρος θα συγκλίνει με το Inner του Λονδίνου), τότε τα αποτελέσματα θα είναι αρνητικά. Αν ο σκοπός είναι η περιφερειακή σύγκλιση (με την έννοια ότι η

Ήπειρος θα συγκλίνει με την Αθήνα), τότε τα αποτελέσματα θα είναι περιορισμένα. Αν ο σκοπός είναι η οικονομική ανάπτυξη γενικότερα, τότε τα αποτελέσματα θα είναι θετικά και σημαντικά.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ελληνική Περιφερειακή Πολιτική ξεκινώντας μεταπολεμικά με τη μορφή νομοθετημάτων και μεμονωμένων δράσεων μέσα στα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ισχυροποιείται σταδιακά και αποκτά συγκεκριμένο χαρακτήρα, ο οποίος παγιώνεται υπό την επίδραση και της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. Ειδικά τις τελευταίες δύο δεκαετίες περίπου, η Περιφερειακή Πολιτική της χώρας διαμορφώνεται και ασκείται αποκλειστικά στο πλαίσιο που θέτουν οι κανονισμοί και οι γενικότερες διαδικασίες της κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής. Μπορούμε να πούμε ότι, μέχρι σήμερα, εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τις χρηματοδοτικές ενισχύσεις που παρέχονται στο πλαίσιο της εν λόγω πολιτικής της Ε.Ε., οι οποίες βοήθησαν σημαντικά στην αντιμετώπιση χρόνιων προβλημάτων, όπως το έλλειμμα της χώρας στη βασική υποδομή. Η κατεύθυνση μεγάλου μέρους των κοινοτικών και εθνικών πόρων της τελευταίας 30ετίας στη βελτίωση των βασικών υποδομών – κυρίως των οδικών δικτύων – βελτίωσε τη συνολική αποτελεσματικότητα της οικονομίας και την ποιότητα ζωής όλων των κατοίκων.

Αν, όμως, σε επίπεδο χώρας υπήρξε μια τάση σύγκλισης, δεν έγινε το ίδιο και σε επίπεδο περιφερειών της χώρας. Εκεί η ταχύτητα σύγκλισης ήταν μικρότερη. Μετά από τέσσερις προγραμματικές περιόδους στήριξης από την Ε.Ε. οι ανισότητες παραμένουν έντονες και διαχρονικά σταθερές ενώ εξακολουθούν να υπάρχουν περιφέρειες με πολύ χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης. Η αδυναμία αυτή των ασκούμενων πολιτικών να μειώσουν τις αποστάσεις υποδηλώνει ότι οι προθέσεις, ακόμα και όταν είναι οι καλύτερες, δεν αρκούν, καθώς το οικονομικό αποτέλεσμα των δράσεων δεν είναι ούτε καν αναλογικό της δαπάνης που διατίθεται.

Το βασικό πρόβλημα που αναδεικνύεται σήμερα στον ελληνικό χώρο είναι η αδυναμία ανάπτυξης ενός πολύ-κεντρικού συστήματος με σημαντικά και βιώσιμα δημογραφικά και παραγωγικά μεγέθη στην περιφέρεια. Η ατροφικότητα των παραγωγικών δομών της περιφέρειας

είναι ευθέως ανάλογη του υπερβάλλοντος μεγέθους της μητρόπολης. Η διατήρηση των ανισοτήτων στα υφιστάμενα επίπεδα εμπεριέχει τον κίνδυνο της παραπέρα συγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων στην Αττική και τη Θεσσαλονίκη, καθώς οι μετακινήσεις πληθυσμών γίνονται κυρίως σε οικονομικά και αναπτυξιακά κέντρα.

Επιπλέον, η αυξανόμενη διεθνοποίηση των οικονομικών σχέσεων εντείνει τις περιφερειακές ανισότητες σε εθνικό επίπεδο και καθιστά πιο δύσκολη την άσκηση περιφερειακής πολιτικής, καθώς οι λόγοι δημιουργίας των ανισοτήτων είναι εξωγενείς, πιο μόνιμοι και δεν αντιμετωπίζονται με τα παραδοσιακά μέσα.

Τι πολιτικές μπορούν να αντιπαραθέσουν οι περιφέρειες σε υστέρηση για να αποφύγουν την παραπέρα συμπίεση της παραγωγικής τους βάσης; Ποιος συνδυασμός μέσων και σε ποιες αναλογίες είναι κάθε φορά κατάλληλος για την ανάπτυξη μιας συγκεκριμένης περιοχής; Δεν υπάρχουν γενικοί κανόνες τους οποίους μπορεί με ασφάλεια να ακολουθήσει κανείς. Πολλά εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά της ίδιας της περιφέρειας. Χρειάζεται σωστή διάγνωση των προβλημάτων, κατανόηση των κινδύνων και των ευκαιριών που παρουσιάζονται και αξιοποίηση ή ενεργοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της. Χρειάζεται, πάνω απ' όλα, κριτική σκέψη και αξιολόγηση της κάθε πολιτικής σε σχέση με τους στόχους που τίθενται. Κάθε περιφέρεια τελικά θα ακολουθήσει το δικό της δρόμο με τις δικές της εμπειρίες, οι οποίες συχνά δεν μπορούν καν να μεταφερθούν ως παραδείγματα προς μίμηση (ή προς αποφυγή).

Η συσσωρευμένη έως σήμερα εμπειρία από την άσκηση περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα θα μπορούσε να συνοψιστεί στα παρακάτω κυρίως συμπεράσματα:

- Οι παρεμβάσεις πολιτικής σε περιφερειακή κλίμακα δεν οδηγούν αυτόματα σε μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, διότι πρόκειται για ένα πρόβλημα που είναι πολύπλοκο και διαχρονικό.
- Η δημιουργία υποδομών είναι μεν αναγκαία, αλλά όχι και επαρκής συνθήκη για την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών. Απαιτούνται παρεμβάσεις και σε άλλα επίπεδα, όπως στο θεσμικό (μηχανισμοί υποστήριξης επιχειρηματικής δραστηριότητας, αναπτυξιακοί θεσμοί σε τοπικό επίπεδο) και στο επίπεδο της ανάπτυξης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού.

- Η Περιφερειακή Πολιτική πρέπει να βασίζεται σε έναν ευρύτερο στρατηγικό σχεδιασμό περιφερειακής ανάπτυξης με συγκεκριμένους στόχους και συνέργεια μέσων, ώστε τα περιφερειακά προγράμματα να μην καταλήγουν σε αποσπασματικές και κατακερματισμένες παρεμβάσεις με αμφίβολη συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη.
- Η Περιφερειακή Πολιτική οφείλει να στηρίζεται σε μελέτες διάγνωσης των αιτιών που προκάλεσαν το συγκεκριμένο κάθε φορά πρόβλημα. Πρώτα θα πρέπει να κατανοήσουμε τις αιτίες που δημιούργησαν το πρόβλημα και ύστερα να αποφασίσουμε για το μέσο ή τα μέσα αντιμετώπισής του. Σε διαφορετική περίπτωση, θα χορηγούμε το φάρμακο χωρίς να γνωρίζουμε ποια είναι η ασθένεια.
- Απαιτείται ένα κρίσιμο μέγεθος δράσεων και μια χωρική και θεματική επικέντρωση, γεγονός που υποδηλώνει ότι θα πρέπει να αποφεύγεται η διασπορά των πόρων. Αυτό σημαίνει, αφενός, ότι ο κατακερματισμός των πόρων σε μικρής σημασίας έργα θα πρέπει να αποφεύγεται και, αφετέρου, ότι το ζητούμενο σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να είναι η συγκέντρωση των πόρων στην στήριξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της παραγωγικής βάσης.
- Δεδομένης της στενότητας των πόρων για άσκηση πολιτικών και καθώς οι ανταγωνιστικές πιέσεις που αντιμετωπίζουν οι περιφέρειες είναι σήμερα πιο έντονες από ποτέ, ο στόχος θα πρέπει να είναι η μέγιστη δυνατή και μετρήσιμη αξιοποίηση των πόρων. Δεν θα πρέπει η διαθεσιμότητα των ευρωπαϊκών πόρων να δημιουργήσει την ψευδαίσθηση της άνετης ή χαλαρής κατανομής τους σε δράσεις.
- Θα πρέπει να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική χρήση των κονδυλίων καθώς και η αυξημένη επικέντρωση στα αποτελέσματα. Οι περιοχές των επενδύσεων πρέπει να αποδεδμευτούν από τη λογική της απορρόφησης και να εστιάσουν σε αυτό που τα προγράμματα έχουν σχεδιαστεί να επιτύχουν. Υψηλή απορρόφηση πόρων δεν συνεπάγεται αναγκαστικά γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά μπορεί να συνεπάγεται υψηλά επίπεδα σπατάλης.
- Προκειμένου για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, σημαντική είναι η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων από το κεντρικό προς το τοπικό επίπεδο, μεταφέροντας έτσι στις τοπικές κοινωνίες μέρος των ευθυνών για τις επιλογές που αφορούν στο μέλλον τους.

- Ειδικά για την Περιφερειακή Πολιτική, η οποία στηρίζεται σε μεταβιβάσεις πόρων υπό μορφή εισοδηματικών ενισχύσεων, χρειάζεται προσοχή γιατί είναι πολύ πιθανό αυτή να οδηγήσει σε εξάρτηση και αδράνεια καθώς μειώνεται η επιχειρηματικότητα και η καινοτομική διάθεση του παραγωγικού δυναμικού της περιοχής.

Η ελληνική Περιφερειακή Πολιτική είναι στενά εξαρτημένη από την Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική. Την εξάρτηση αυτή μαρτυρούν τα τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, τα οποία διέθεσαν σημαντικούς πόρους για τις περιοχές που βρίσκονται σε αναπτυξιακή και διαρθρωτική υστέρηση. Το μέλλον, όμως, των χρηματοδοτικών εισροών από την Ε.Ε. είναι αβέβαιο. Για πρώτη φορά οι ελληνικές περιφέρειες αντιμετώπισαν την πραγματικότητα της απένταξής τους από το νέο στόχο της «Σύγκλισης». Περισσότερο αβέβαιο δε, είναι το μέλλον της Περιφερειακής Πολιτικής μετά και την πάροδο της μεταβατικής αυτής περιόδου 2007-2013.

Άρα, εδώ, το ζητούμενο είναι η δρομολόγηση των διαδικασιών μετεξέλιξης της ελληνικής Περιφερειακής Πολιτικής, από μία σχετικά εξαρτημένη σε μία περισσότερο αυτόνομη πολιτική, με νέα μέσα, πηγές πόρων και θεσμικές μεταρρυθμίσεις που να διασφαλίζουν τη βιωσιμότητα και την αποτελεσματικότητά της. Ήδη παράγοντες όπως το νέο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης, η στενή διασύνδεση και η εντεινόμενη συνέργια δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, με νέες μορφές συνεργασίας και εταιρικά σχήματα και οι νέες μορφές χωρικής διακυβέρνησης, με έμφαση στα αστικά κέντρα κ.ά., έχουν θέσει τις βάσεις και έχουν διαμορφώσει τις συνθήκες για τις σχετικές αλλαγές.

ΛΙΣΤΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2004). *200 Causes of long-run growth*. Working paper 10481. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.

Bachtler, J., Michie, R. (2007). A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds. *Regional Studies*, 29(8): 745-751.

Beugelsdijk, M., Eijffinger, S. (2005). The effectiveness of structural policy in the European Union: An empirical analysis for the EU-15 in 1995-2001. *Journal of Common Market Studies*, 43(1): 35-49.

Beutel, J. (2002). *The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000 – 2006*. Final report to the Directorate – General for Regional Policies. Konstanz, Germany.

Bijvoet, C., Koopmans, C. (2011). The effectiveness of regional policy: A literature study. *SpringerBriefs in Economics*, 1: 33-46.

Busillo, F., Muccigrosso, T., Pellegrini, G., Tarola, O., Terribile, F. (2010). Measuring the effects of european regional policy on economic growth: a regression discontinuity approach. *Materiali UVAL*, 20: 1-40.

Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (2005). *Πληροφοριακό Δελτίο: Ευρωπαϊκά Χρηματοδοτούμενα Αναπτυξιακά Προγράμματα στην Ελλάδα: Πολιτικές, Αποτελέσματα, Προοπτικές*.

Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (2007). *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*.

Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (2009). *Στρατηγική Έκθεση Παρακολούθησης ΕΣΠΑ 2007-2013*.

Γιαννιάς, Δ., Λιαργκόβας, Π., Φωτόπουλος, Γ. (2003). Συγκλίσεις και αποκλίσεις της ποιότητας ζωής στην Ελλάδα: 1960-2000. *Αειχώρος*, 2(1): 114-129.

Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B. (2003). The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 41(4): 621-644.

Ελεγκτικό Συνέδριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1990). *Ειδική έκθεση αριθ. 4/90 για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (C 298/1990).

Εμμανουήλ, Γ., Παπαδοπούλου, Δ. (2004). *Τα ευρωπαϊκά προγράμματα και οι πολιτικές τους*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1990). *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007). *Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη. Τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010). *Επενδύοντας στο μέλλον της Ευρώπης: Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010). *Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*. Βρυξέλλες: COM(2010) 2020 τελικό.

Easterly, W. (2003). Can foreign aid buy growth? *Journal of Economic Perspectives*, 17(3): 23-48.

Ederveen, S., Gorter, J., Mooij, R., Nahuis, R. (2003). Funds and games: The economics of European cohesion policy. *European Network of Economic Policy Research Institutes*, 3: 1-75.

Ederveen, S., Groot, H.L.F., Nahuis, R. (2006). Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. *Kyklos*, 59(1): 17-42.

Florio, M. (2007). Cost – benefit analysis and the European Union cohesion fund: On the social cost of capital and labour. *Regional Studies*, 40(2): 211-224.

Funck, B., Pizzati, L. (2003). *European integration, regional policy and growth: Lessons and prospects*. Washington DC: World Bank Publications.

Κόνσολας, Ν. (1997). *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Λιαργκόβας, Π. (2010). *Σύγχρονα θέματα της ελληνικής και διεθνούς οικονομίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.

Οικονόμου, Δ. (2004). Η περιφερειακή διάσταση του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης: Πρώτες εκτιμήσεις. *Αειχώρος*, 3(1): 32-55.

Παπαδασκαλόπουλος, Α., Χριστοφάκης, Μ. (2002). *Περιφερειακός Προγραμματισμός*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Παπαδασκαλόπουλος, Α., Χριστοφάκης, Μ. (2011). Αναπτυξιακά πρότυπα και αστικά κέντρα στον ελληνικό περιφερειακό προγραμματισμό μετά το 2000. *Αειχώρος*, 15: 8-41.

Πετράκος, Γ. (2004). Περιφερειακές ανισότητες και περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα. *Αειχώρος*, 3(1): 6-31.

Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Γ. (2004). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Πλασκοβίτης, Η. (1994). Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο: Π. Γετίμης, Γ. Καυκαλάς, Ν. Μαραβέγιας (Επιμ.), *Αστική και περιφερειακή ανάπτυξη: Θεωρία, ανάλυση και πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.

Svensson, J. (2000). Foreign aid and rent-seeking. *Journal of International Economics*, 51: 437-461.

Τσούκαλης, Λ. (1997). *Η νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Υπουργείο Οικονομικών (2011). *Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2011-2014: Ελλάδα*.

Χατζηθεοδωρίδης, Φ., Μιχαηλίδης, Α., Τσιλοχρήστος, Δ., Καζάκη, Σ. (2006). Ολοκληρωμένα προγράμματα ανάπτυξης του ελληνικού αγροτικού χώρου: Μια εμπειρική προσέγγιση στην εφαρμογή, τη διαχείριση και τα αποτελέσματά τους. *Αειχώρος*, 5(1): 58-91.

Ψυχάρης, Γ. (2004). Περιφερειακή πολιτική και περιφερειακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης της Ελλάδας: Αποτίμηση και προοπτικές. *Αειχώρος*, 3(1): 56-79.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

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

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

<http://www.espa.gr/el/Pages/staticWhatIsESPA.aspx>

http://www.espa.gr/elibrary/Xrimatodotiki_Katanomi_2007-2013.pdf

<http://www.espa.gr/el/Pages/staticFinancialFrameworkEuropeanFundsForCohesionPolicy.aspx>

<http://www.espa.gr/el/Pages/staticEuropeanTerritorialCooperationProgrammes.aspx>

http://www.espa.gr/el/Documents/Poreia_Ylopoihsis_ESPA

<http://www.anaptyxi.gov.gr/Default.aspx?tabid=41&language=el-GR>

<http://www.anaptyxi.gov.gr/OneGlance.aspx?mod=1&~>

http://www.ops.gr/Ergorama/fileUploads/PROODOS%20PROGRAMMATWN/ESPA/POROI_ESPA/Katanomi%20Koinotikon%20Poron%20ESPA%20ana%20Omada%20ThP.xls

<http://www.ggea.gr/ap.htm>