

Βιώσιμη Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική

Της κ. **Σοφίας ΓΚΟΥΤΖΑΜΑΝΗ**
M.Sc. Περιφερ. Ανάπτυξης

Οι περιφερειακές ανισότητες αποτελούν τη σημαντικότερη πρόκληση για την Ε.Ε. και η γεφύρωσή τους είναι ένα κρίσιμο στρατηγικό στοιχείο για τα 27 κράτη-μέλη. Η βιώσιμη ανάπτυξη των περιφερειών αποτελεί όρο και προϋπόθεση για να επιτευχθούν συνθήκες ευημερίας και κοινωνικής προόδου στην Κοινότητα. Μόνο με τον τρόπο αυτό μπορεί ταυτόχρονα να καταστεί πιο ανταγωνιστική η συνολική οικονομία της Ε.Ε., να επιτευχθεί η κοινωνική συνοχή, να βελτιωθεί και να διασφαλιστεί η ποιότητα ζωής όλων των ευρωπαίων πολιτών, να προστατευτεί το περιβάλλον.

Ο σχεδιασμός και η υιοθέτηση στρατηγικών βιώσιμης ανάπτυξης από τα ευρωπαϊκά κράτη, ακόμα και από αυτά που πρόσφατα προσχώρησαν στους κόλπους της Ένωσης, ξεκίνησε μόλις την τελευταία δεκαετία. Η ανάγκη για βιωσιμότητα εμφανίζεται τη δεκαετία του 1970 και στα πλαίσια αυτά διεξήχθησαν Συνέδρια, Διασκέψεις, υπογράφηκαν Συνθήκες στις οποίες και κατοχυρώθηκε η έννοιά της. Αρχικά, έμφαση δόθηκε μόνο στην περιβαλλοντική της διάσταση και μόλις τα τελευταία χρόνια (Συνθήκη Λισσαβόνας, Συνέδριο Γκέτεμποργκ), αναγνωρίσθηκε η ανάγκη για πρακτική ενσωμάτωση της οικονομικής και κοινωνικής της προέκτασης.

Η βιώσιμη ανάπτυξη αποτελεί, δίχως άλλο, ένα νέο πρότυπο ανάπτυξης για τις ευρωπαϊκές περιφέρειες αλλά και κοινό στόχο της Κοινότητας. Η ανάγκη διαχείρισης των περιφερειακών προβλημάτων και η εφαρμογή κοινής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο πηγάζει από τις συνθήκες που δημιουργεί το νέο διεθνοποιημένο οικονομικό περιβάλλον. Η προσπάθεια αυτή αποσκοπεί στην ενίσχυση του ρόλου των προβληματικών περιφερειών και στην αναγωγή τους σε περιφέρειες κοινωνικά και πολιτισμικά ολοκληρωμένες, οικονομικά και βιώσιμα ανεπτυγμένες. Η εξάλειψη των ανισορροπιών και η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής εξαρτάται από την επιλογή και ορθή αξιοποίηση των κατάλληλων μέσων που έχει στη διάθεσή της η Ένωση.

Βαρύνουσα, επίσης, σημασία έχει η επιλογή και ο συντονισμός των χρηματοοικονομικών μέσων της Ένωσης, καθώς και η εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών με τις κατευθυντήριες γραμμές που δίνει η Κοινότητα για τη βιωσιμότητα των περιφερειών της. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία, το Ταμείο Συνοχής και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων αποτελούν τα βασικά χρηματοδοτικά όργανα της Ένωσης, από τα οποία τα κράτη-μέλη απορροφούν οικονομικές χορηγίες για την υλοποίηση προγραμμάτων και δράσεων που θα ενδυναμώσουν τις μειονεκτικές τους περιοχές και θα βελτιώσουν το βιοτικό τους επίπεδο.

Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και η ενίσχυση του στόχου της αειφορίας επιτυγχάνεται με την υλοποίηση των ΚΠΣ, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών αλλά και τη συγχρηματοδότηση προγραμμάτων και έργων τόσο από τα Διαρθρωτικά Ταμεία όσο και από το Ταμείο Συνοχής. Εκτός, όμως, από τα χρηματοδοτικά όργανα, τα ευρωπαϊκά κράτη έχουν στη διάθεσή τους και ποικίλα επιχειρησιακά εργαλεία για την περιφερειακή πολιτική, η επιλογή των οποίων εξαρτάται από τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής αλλά και από τις εθνικές και κοινοτικές κατευθύνσεις. Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι δείκτες βιώσιμης ανάπτυξης, η χρήση των οποίων συντελεί στην ολοκληρωμένη αποτίμηση και αξιολόγηση των προσπαθειών των περιφερειών για βιωσιμότητα.

Στα πλαίσια αυτά, 12 ευρωπαϊκές περιφέρειες μέσω του πιλοτικού προγράμματος «Regional Pathways to Sustainability. Experiences of Promoting Sustainable Development in Structural Funds Programmes in 12 Pilot Regions» της προγραμματικής περιόδου 2000-2006, κατάφεραν να μεταφράσουν πρακτικά την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Ο στόχος της αειφορίας αποτέλεσε για τις πιλοτικές περιφέρειες ένα νέο υπόδειγμα ανάπτυξης το οποίο, σταδιακά, επέβαλε την αντικατάσταση των υπαρχουσών πρακτικών με μακροχρόνιους και περισσότερους ολοκληρωμένους στόχους βιωσιμότητας. Μέσω του εν λόγω προγράμματος, επετεύχθη γόνιμη ανταλλαγή εμπειριών, δημιουργήθηκε κοινή αντίληψη για την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης και προωθήθηκε η χρήση υπαρχόντων αλλά και η δημιουργία νέων επιχειρησιακών εργαλείων. Οι στόχοι που έθεσαν οι εμπλεκόμενες περιφέρειες, αναφορικά με τη βιωσιμότητα, προωθήθηκαν μέσω της οικονομικής ενίσχυσης των Διαρθρωτικών Ταμείων σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα χρηματοδοτικά όργανα της Ε.Ε..

Η αποτελεσματική εφαρμογή οποιασδήποτε περιφερειακής πολιτικής σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο έχει δύο προεκτάσεις. Η πρώτη αναφέρεται στον, όσο το δυνατόν πιο αποδοτικό, τρόπο απορρόφησης των χρηματικών πόρων που διατίθενται από την Ε.Ε. για τη βιώσιμη ανάπτυξη και ο δεύτερος αναφέρεται στη σωστή κατανομή αυτών των πόρων. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το ποσοστό απορρόφησης των κοινοτικών πόρων και η εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής δεν κατόρθωσαν να μειώσουν αποτελεσματικά τις περιφερειακές ανισότητες. Σαφώς προσδιορισμένη στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιφερειών, με συγκεκριμένους στόχους και συνέργεια μέσων, δεν υπάρχει. Η αναθεώρηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, που πραγματοποιείται αυτή την περίοδο, θέτει πιο ολοκληρωμένες δράσεις που περιλαμβάνουν τον τομέα της οικονομίας, της κοινωνίας και του περιβάλλοντος.

Οι πόροι που διοχετεύτηκαν στη χώρα μας από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, δεν κατανεμήθηκαν με βάση συνεκτικά και οργανωμένα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Το μεγαλύτερο μέρος των πόρων κατευθύνθηκε σε τομεακές πολιτικές, βάσει του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας και όχι της διαπεριφερειακής ισότητας. Η αύξηση των έργων υποδομής, κυρίως, στο Νομό Αττικής, λόγω των Ολυμπιακών Αγώνων που διεξήχθησαν στην Αθήνα το 2004, και η διαχρονική μείωση του άξονα της «περιφερειακής ανάπτυξης» στα ΚΠΣ επιβεβαιώνουν τα ανωτέρω.

Οφείλουμε, να αναφέρουμε πως οι φορείς χάραξης της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα έχουν αντιληφθεί την αναγκαιότητα για βιώσιμη ανάπτυξη, υλοποιώντας δράσεις στον τομέα του περιβάλλοντος (επενδυτικά κίνητρα, προγράμματα και σχέδια δράσης για την ενέργεια και την ατμοσφαιρική ρύπανση, βιοκαύσιμα κ.λ.), του δομημένου χώρου (βιοκλιματισμός, νομοθεσία, ΓΟΚ, ΚΟΧΕΕ κ.λ.), των υποδομών (μέσω των

ΣΔΙΤ), των τηλεπικοινωνιών αλλά και στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα (επενδυτικά κίνητρα, ευκαιρίες για επιστημονική κατάρτιση και εξειδίκευση, κ.λ.). Όλες αυτές οι δράσεις ενισχύουν την προσπάθεια των εθνικών και τοπικών αρχών για περιφερειακή συνοχή.

Ωστόσο, στην πράξη ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης είναι μια πολύπλοκη διαδικασία, η οποία τις περισσότερες φορές είναι δύσκολο να συμβαδίσει με τις αρχές της βιωσιμότητας. Αυτό που πραγματικά συμβαίνει είναι η επιλογή και η υλοποίηση επιμέρους δράσεων που στηρίζουν το στόχο της αειφορικής ανάπτυξης αλλά δεν αποτελούν προσπάθεια συνολικής αντιμετώπισης του ζητήματος. Στόχος της Ελλάδας πρέπει να είναι η ενίσχυση της συμβολής των αποτελεσματικότερων ρυθμίσεων στην ανάπτυξη, λαμβάνοντας υπόψη τους οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους αλλά και τη χρηστή διακυβέρνηση.

Το νέο αναπτυξιακό πρότυπο της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής πρέπει να θέτει την περιφέρεια ως κέντρο οικονομικής ανάπτυξης, που θα συμβάλλει στην ενεργοποίηση του οικονομικού μας δυναμικού, στην προσέλκυση μεγάλων επενδύσεων και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς μας. Η εφαρμογή ενός νέου αναπτυξιακού νόμου που θα χρηματοδοτεί τις επιχειρήσεις, θα στηρίζει τις επενδύσεις στις παραμεθόριες, μειονεκτικές και νησιωτικές περιοχές και θα προωθεί σε αυτές την έρευνα και την τεχνολογία, θα μπορούσε να αποτελεί βασική στρατηγική πολιτική. Επίσης, η ενίσχυση των ΜΜΕ μέσω επιδοτήσεων ή χρηματοδοτήσεων από τα ΠΕΠ, η απλούστευση του θεσμικού πλαισίου για την ίδρυση και λειτουργία νέων επιχειρήσεων θα δημιουργούσε νέες θέσεις εργασίας. Η ολοκλήρωση της κατάρτισης του Εθνικού Χωροταξικού Σχεδίου και των Ειδικών Χωροταξικών Σχεδίων καθώς και η δημιουργία ενιαίου πλαισίου για τις ΣΔΙΤ θα διευκόλυνε την πραγματοποίηση επενδύσεων και τη δημιουργία υποδομών ανάπτυξης, αντίστοιχα.

Ιδιαίτερα σημαντική δράση που θα ενισχύσει την περιφερειακή ανταγωνιστικότητα είναι η αύξηση των ρυθμών απορρόφησης των κοινοτικών πόρων, με προτεραιότητα την ενίσχυση της περιφέρειας. Αν αναλογιστεί κανείς ότι ο μέσος όρος απορροφητικότητας των 13 ΠΕΠ μέχρι το 2004 ήταν περίπου 16%, αντιλαμβανόμαστε την αναγκαιότητα επιτάχυνσης των ρυθμών απορρόφησης. Η υλοποίηση προγραμμάτων διάχυσης των νέων τεχνολογιών, της έρευνας και της καινοτομίας, η ίδρυση ερευνητικών κέντρων και η προώθηση, μέσω αυτών, της τεχνογνωσίας και της εμπειρίας σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια αλλά και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη συντελεί στη βελτίωση του επιπέδου ανάπτυξης των περιφερειών.

Στον τομέα του περιβάλλοντος, η χώρα μας εναρμονίζεται με την κοινοτική νομοθεσία. Έμφαση δίνεται στην εφαρμογή νέων πολιτικών προώθησης καθαρών μορφών ενέργειας, στην κατασκευή έργων διεθνούς εμβέλειας (π.χ. δίκτυο φυσικού αγωγού), στην κατάρτιση νέου θεσμικού πλαισίου για την αξιοποίηση των ΑΠΕ, στη στήριξη των βιοκαλλιεργειών και παραγωγής βιοενέργειας.

Βασική πτυχή της εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη των περιφερειών πρέπει, επίσης, να είναι και η στήριξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού. Το σύστημα διακυβέρνησης της χώρας διακρίνεται για το συγκεντρωτισμό των εξουσιών και την απροθυμία παραχώρησης σημαντικών αρμοδιοτήτων και πόρων σε αποκεντρωμένες βαθμίδες διοίκησης και στην αυτοδιοίκηση. Επιβάλλεται, συνεπώς, η μεγαλύτερη μεταβίβαση εξουσιών για την αποτελεσματικότερη άσκηση του αναπτυξιακού ρόλου της αυτοδιοίκησης, καθώς και η απόδοση στο ακέραιο όλων των θεσμοθετημένων πόρων. Το

Πίνακας 1 Δείκτες Βιώσιμης Ανάπτυξης	
Τομέας	Προτεινόμενος Δείκτης
Οικονομία	Ποσοστό απασχόλησης ανά ηλικιακή ομάδα Επενδύσεις ως ποσοστό του Α.Ε.Π. Παραγωγικότητα εργασίας ανά ώρα Δαπάνες για έρευνα και τεχνολογία ως ποσοστό του Α.Ε.Π.
Κοινωνία	Ποσοστό μακροχρόνια ανέργων Δαπάνες για κοινωνική ασφάλιση ως ποσοστό του Α.Ε.Π. Επίπεδο εκπαίδευσης ανά ηλικιακή ομάδα και φύλο
Περιβάλλον	Εκπομπές αερίων θερμοκηπίου Κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας ανά κατοικία Μεταβολή κατάστασης απειλούμενων και προστατευόμενων ειδών Κατανάλωση ενέργειας για μεταφορές ως ποσοστό του Α.Ε.Π.

θεσμικό πλαίσιο υπό το οποίο λειτουργεί η τοπική και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, η αυτοτέλεια των πόρων και η υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντικά για την επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι τοπικές κοινωνίες και για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, εκτός από τις παραπάνω δράσεις απαιτεί και την ενίσχυση των μειονεκτικών περιοχών. Η στήριξη των νέων αγροτών, η δημιουργία έργων μεταφοράς και υποδομής, η ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος αλλά και η παραγωγή προϊόντων υψηλής ποιότητας, θα συμβάλλουν σημαντικά στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των περιοχών αυτών και θα εξομαλύνουν τις περιφερειακές ανισοροπίες.

Η αποτελεσματική υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου βιώσιμης περιφερειακής ανάπτυξης απαιτεί, εκτός από την ένταξη δράσεων, και την αξιολόγησή τους. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ορθή χάραξη της πολιτικής, έχοντας πλήρη γνώση των πραγματικών γεγονότων αλλά και επίγνωση των επιπτώσεων. Παρέχεται, επίσης, η δυνατότητα διαμόρφωσης της εφαρμοζόμενης πολιτικής καθότι δημιουργείται, μέσω της αξιολόγησης, ένα πλαίσιο που διασφαλίζει την ενσωμάτωση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών παραγόντων καθώς και των επιπτώσεων στην ανταγωνιστικότητα.

Ένα εργαλείο που θα βοηθούσε στην αξιολόγηση των δράσεων ή των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων που υλοποιούνται σε περιφερειακό επίπεδο, είναι η χρήση δεικτών βιώσιμης ανάπτυξης, που αποτελεί άλλωστε για τη χώρα μας το σημαντικότερο επιχειρησιακό εργαλείο προς την κατεύθυνση αυτή. Θεωρητικά, έχοντας ως υπόδειγμά μας μια ελληνική περιφέρεια, θα μπορούσαμε να χρησιμοποιήσουμε ένα συνδυασμό δεικτών προκειμένου να αξιολογήσουμε την απόδοση των μέτρων και των προγραμμάτων που ε-

φαρμόζονται με σκοπό τη βιώσιμη ανάπτυξή της. Παραδείγματα τέτοιων δεικτών παρουσιάζονται στον Πίνακα 1:

Τα αποτελέσματα των παραπάνω δεικτών μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στη διαμόρφωση της εφαρμοζόμενης ή της σχεδιαζόμενης περιφερειακής πολιτικής, συνδυαζόμενοι με τους στόχους βιωσιμότητας που έχουν τεθεί αλλά και με τα υπόλοιπα επιχειρησιακά εργαλεία που διαθέτουμε. Το ενδιαφέρον μας, ωστόσο, πρέπει να επικεντρωθεί στον τρόπο απορρόφησης των κοινοτικών πόρων, που αποτελούν το συνδετικό κρίκο ανάμεσα στη χάραξη της περιφερειακής πολιτικής και στην εφαρμογή της. Το πλαίσιο αυτής της διαδικασίας καθορίζεται από το νομικό καθεστώς διαχείρισής των κοινοτικών πόρων. Η μειωμένη απορρόφηση ή η μη ορθολογική αξιοποίηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων στην περίπτωση της Ελλάδας αντικατοπτρίζει την αδυναμία του νομοθετικού συστήματος της χώρας να ελέγξει και να εκμεταλλευτεί τις ευκαιρίες που η Ε.Ε. παρέχει σε όλα τα κράτη-μέλη της.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος: Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμοι Β' και Γ', Αθήνα 2005.

Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος: Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Α', Αθήνα 2004.

Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος: Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας και Ανάπτυξη επί μέρους Περιφερειών, Αθήνα 1997.

Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος: Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Γ', Αθήνα 1983.

Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Α', Η' Έκδοση, Αθήνα 2005.

Αθανασόπουλος Γ. Κωνσταντίνος: Το χρηματοδοτικά κίνητρα στο θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα, Αθήνα 1993.

Βαλιάντζα Ευσταθία και Βαλσαμή Ισμήνη: Παγκόσμια Διάσκεψη για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, Γιοχάνεσμπουργκ, Ν. Αφρική (26 Αυγούστου - 4 Σεπτεμβρίου 2002). Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών. Αθήνα, 2002.

Γεωργιάδης Νίκος και Χατζηδάκης Κωστής: Χελώνες και Τίγρεις: Οι προκλήσεις της ανάπτυξης και το Δ' ΚΠΣ, Εκδόσεις KNOWSYS, Αθήνα 2005.

Γιώτη - Παπαδάκη Όλγα, Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης. Αθήνα, Απρίλιος 2004.

Δεληθέου Β.: Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων και επενδύσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήνα, 1996.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Απελευθερώνοντας ολόκληρο το δυναμικό της Ευρώπης. Το πρόγραμμα νομοθετικών ρυθμίσεων και εργασιών της Επιτροπής για το 2006. Βρυξέλλες, (COM2005531 τελικό).

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Δεύτερη Έκθεση Προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Βρυξέλλες. (COM2003/34 τελικό).

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Προώθηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, Μεταρρυθμίσεις για την διευρυμένη Ένωση. Βρυξέλλες. (COM(2004)29 τελικό/2).

Ευρωπαϊκές Κοινότητες: Στην υπηρεσία των Περιφερειών. Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Λουξεμβούργο, 2001.