

Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική βασίζεται στις έννοιες της αλληλεγγύης και της συνοχής

Του κ. Ιωάννη ΚΟΚΚΑΛΑ

Αναπλ. Γεν. Διευθ. Γρ. Ευρ. Κοινοβουλίου στην Ελλάδα

Παρά το γεγονός ότι οι στόχοι της πολιτικής συνοχής διαγράφονταν ήδη στη Συνθήκη της Ρώμης του 1957, η σχετική πολιτική άρχισε να εφαρμόζεται πιο ολοκληρωμένα και συντονισμένα μετά την ένταξη της Ελλάδας το 1981 και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας το 1986. Δύο χρόνια μετά ο προϋπολογισμός της διπλασιάσθηκε και εισήχθησαν ορισμένες αρχές που παραμένουν έκτοτε στο επίκεντρο της πολιτικής συνοχής: ο πολυετής προγραμματισμός, η οικονομική και θεματική στόχευση, η προσθετικότητα και η συνεργασία.¹

Σήμερα, η πολιτική συνοχής μπορεί να περιγραφεί ως η αιχμή του δόρατος ενός πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης στο οποίο η υπερεθνική, η εθνική, η περιφερειακή και η τοπική Αρχή διαπλέκονται (με την καλή έννοια) σε κάθε αναπτυξιακή δράση. Οι εταίροι επίσης είναι πολλοί. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη, οι περιφέρειες, οι δήμοι, οι κοινωνικο-οικονομικοί εταίροι, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις κ.λ. Δεν υπάρχει μόνο μία συνταγή, αλλά η ανάμειξη των περιφερειακών και των τοπικών Αρχών στον προγραμματισμό, τη διαχείριση, την αξιολόγηση και τον έλεγχο των παρεμβάσεων είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της επιτυχίας της κάθε παρέμβασης. Κατά συνέπεια, ο ρόλος των τοπικών εταίρων ενισχύεται συνεχώς δεδομένου, ότι έχει αυτή τη διπλή ιδιότητα: του κινητήρα της δράσης και του αποδέκτη της αναπτυξιακής δράσης. Είναι αυτονόητο, ότι η νέα πολιτική συνοχής 2007-2013 είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της δράσης για την επιτυχή εφαρμογή της ανανεωμένης στρατηγικής της Λισσαβόνας. Η ετήσια έκθεση προόδου για το 2006 επί της στρατηγικής της Λισσαβόνας δείχνει καθαρά, ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες εμπλέκονται πλέον ουσιαστικά στις πολιτικές ανάπτυξης και απασχόλησης.

Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, που χρηματοδοτείται με το 1/3 του κοινοτικού προϋπολογισμού, είναι κατεξοχήν η πολιτική που βασίζεται στις έννοιες της αλληλεγγύης και της συνοχής. Ο στόχος είναι να μειωθούν οι διαφορές οικονομικές ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών των κρατών μελών διά μέσου μεγάλων ενισχύσεων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

Ποιός δεν έχει αντικρύσει στην περιφέρειά του πινακίδα σε κάποιο έργο υποδομής ή άλλη αναπτυξιακή δράση που να μην αναγράφει «έργο συγχρηματοδοτούμενο από το

1. Εισήγηση σε Επιστημονική Ημερίδα, Euronet, Γαύριο, Ιούνιος 2007.

Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης»; Από το κοινοτικό ταμείο δηλαδή που αποτελεί βασική συνιστώσα των τεσσάρων κύριων διαρθρωτικών ταμείων της Ένωσης. (Τα άλλα είναι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και ο πρόσφατα ιδρυθείς Ευρωπαϊκός όμιλος εδαφικής συνεργασίας που έχει σκοπό να ενισχύσει και να διευρύνει τη διασυνοριακή, υπερεθνική και διαπεριφερειακή συνεργασία και να επιτύχει την κοινωνική, οικονομική και εδαφική συνοχή. Με το μέσο αυτό θα επιτραπεί η σύσταση ομίλων συνεργασίας στην Ένωση που θα διαθέτουν νομική προσωπικότητα).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ήδη ανάψει πράσινο φως στο πακέτο χρηματοδότησης των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2007-2013. Πέρυσι τον Ιούνιο ενέκρινε για τον λόγο αυτό σειρά εκθέσεων, που κατέληξαν στην υιοθέτηση των κανονισμών που ρυθμίζουν πλέον την πολιτική συνοχής στην Ένωση. Έτσι ένα ποσό 307,9 δισεκατομμυρίων ευρώ, το 36% περίπου του προϋπολογισμού της Ένωσης, θα μπορούσε ήδη να εκταμευθεί από την 1η Ιανουαρίου 2007. Οι στόχοι λοιπόν του Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ταμείου Συνοχής και του Κοινωνικού Ταμείου μαζί με τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες για να επωφεληθούν και τα κονδύλια αυτά και, επιπλέον, τα οικονομικά διαθέσιμα και τα κριτήρια κατανομής στη διευρυμένη πλέον Ευρώπη καθορίστηκαν και με τη συμμετοχή του ΕΚ. Πρέπει να υπογραμμιστεί εδώ, ότι οι οικονομικά ασθενέστερες περιφέρειες της Ελλάδας δεν συγκαταλέγονται πια στις πτωχότερες περιοχές της Ένωσης. Παρόλα αυτά όμως, όσον αφορά τουλάχιστον στο Ταμείο Συνοχής, επειδή το κατά κεφαλήν εισόδημα των Ελλήνων είναι κατώτερο του 90% του μέσου κοινοτικού όρου, η χώρα μας μπορεί να πληροί τα κριτήρια επιλεξιμότητας.

Για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης το Συμβούλιο συμμερίσθηκε τις κύριες ανησυχίες του Κοινοβουλίου όσον αφορά τον ΦΠΑ και αποφάσισε, ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του Ταμείου Συνοχής, ο μη ανακτήσιμος ΦΠΑ θα είναι επιλέξιμος μόνο για τα κράτη που το ΑΕΠ τους δεν ξεπερνάει το 85% του μέσου ΑΕΠ της Ένωσης. Επίσης, δέχθηκε να επεκταθεί το μέτρο στο σύνολο των κρατών, όπως ακριβώς είχε ζητήσει το Κοινοβούλιο. Ακόμη όσον αφορά, την κατοικία, πάλι ακολούθησε την πρόταση του Κοινοβουλίου και έκρινε την κατοικία επιλέξιμη στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ για τα κράτη μέλη που το ΑΕΠ τους δεν υπερβαίνει και πάλι το 85% του μέσου όρου στην περίπτωση, που οι δαπάνες αφορούν στην αναπαλαίωση των κοινωνικών κατοικιών που εξοικονομούν ενέργεια και προστατεύουν το περιβάλλον.

Για το Ταμείο Συνοχής το Κοινοβούλιο στήριξε την αύξηση της χρηματοδότησης του από 18 σε 61.5 δισ. ευρώ. Η Ελλάδα είναι επιλέξιμη καθώς το ΑΕΠ της δεν υπερβαίνει το 90% του μέσου κοινοτικού όρου. Φυσικά επιλέξιμα είναι όλα τα νέα κράτη μέλη.

Για το Κοινωνικό Ταμείο, που είναι ένα από τα τέσσερα διαρθρωτικά ταμεία, που έχουν δημιουργηθεί για να μειωθούν οι διαφορές ανάπτυξης και επιπέδου ζωής των περιφερειών της Ευρώπης καθώς και για να βοηθηθούν οι περιφέρειες εκείνες, που για διάφορους λόγους αντιμετωπίζουν δυσκολίες, το Κοινοβούλιο ενίσχυσε τις πλευρές που αφορούσαν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την ενσωμάτωση των προσώπων που δεν ασκούν δραστηριότητα. Και εδώ τα προγράμματα είναι επταετή, σχεδιάζονται από τα κράτη μέλη σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εφαρμόζονται τόσο από μία σειρά οργανισμών κρατικού όσο και ιδιωτικού χαρακτήρα. Οι ορ-

ανισμοί αυτοί είναι δηλαδή εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, εκπαιδευτικοί οργανισμοί κατάρτισης, ΜΗΚΥΟ, συνεταιρισμοί, κοινωνικοί εταίροι, π.χ. συνδικάτα και επιτροπές επιχειρήσεων, τομεακές και επαγγελματικές ενώσεις καθώς και επιχειρήσεις.

Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας απέσπασε 300 επιπλέον εκατομμύρια ευρώ για την εδαφική συνοχή. Τα 100 θα διατεθούν στη διαπεριφερειακή συνεργασία.

Σύμφωνα με τους στρατηγικούς προσανατολισμούς που χάραξε στη συνέχεια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίοι αποτελούν το σημείο εκκίνησης των εθνικών πλαισίων αφοράς και των επιχειρησιακών προγραμμάτων, που θα καταθέσουν τα κράτη μέλη προσεχώς στην Επιτροπή, τα προγράμματα συνοχής που θα εκτελεστούν από κοινού από την Ένωση και τα κράτη μέλη (που όπως είπαμε θα χρηματοδοτηθούν με 308 δισ. ευρώ κατά την περίοδο 2007-2013) θα πρέπει να στοχεύουν στη βελτίωση της απορροφητικότητας των κονδυλίων από τα κράτη, τις περιφερειακές δομές και τους δήμους. Αυτό θα επιτευχθεί εάν βελτιωθεί η πρόσβαση στα προγράμματα, εξασφαλισθεί η ποιότητα των υπηρεσιών και διαφυλαχθεί το περιβαλλοντικό δυναμικό. Τα προγράμματα αυτά πρέπει να στοχεύουν επίσης στην ενθάρρυνση της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας, την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης και τη δημιουργία των υποδομών έρευνας και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των νέων τεχνολογιών πληροφόρησης και επικοινωνίας. Ακόμη, θα πρέπει να στοχεύουν στη δημιουργία καλύτερων και περισσότερων θέσεων απασχόλησης, προωθώντας περισσότερους πολίτες στην απασχόληση και την επιχειρηματικότητα, αλλά και βελτιώνοντας τις δυνατότητες προσαρμογής των εργαζόμενων και των επιχειρήσεων και αυξάνοντας τις επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο.

Το Κοινοβούλιο υιοθέτησε πρόσφατα μία έκθεση πρωτοβουλίας που περιέχει τις συστάσεις του για να βελτιστοποιηθεί ο οικονομικός και ο κοινωνικός αντίκτυπος της πολιτικής συνοχής στις ευρωπαϊκές περιφέρειες. Ο στόχος είναι να διοχετευθούν στην πολιτική συνοχής τα περισσότερα κονδύλια της Ένωσης. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός το Κοινοβούλιο επιθυμεί να μεταφέρει τη συζήτηση στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την αναθεώρηση του προϋπολογισμού της Ένωσης, που έχει αποφασισθεί για το 2008/2009.

Το Κοινοβούλιο επιμένει καταρχάς στην ανάγκη να αναπτυχθεί μία ολοκληρωμένη και βιώσιμη διαρθρωτική πολιτική που να συνδυάζει τις παρεμβάσεις του Ταμείου Συνοχής και των άλλων Διαρθρωτικών Ταμείων με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης. Ζητεί από το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εξετάσουν τη βιωσιμότητα της πρότασης να πηγαίνει υποχρεωτικά το 20% των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία, υπογραμμίζοντας, ότι έμφαση πρέπει να δοθεί στα μικρά σχέδια που συμβάλλουν στη βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη. Καλούνται ακόμη τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη (δηλαδή η Επιτροπή, τα κράτη μέλη και οι τοπικές Αρχές) να ψάξουν να βρουν τους καλύτερους τρόπους για να εξασφαλίσουν την ισορροπία μεταξύ των αστικών και των αγροτικών περιοχών, ευνοώντας μία ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση της ανάπτυξης των αστικών περιοχών με τις γύρω ημιαστικές και αγροτικές ζώνες και ανταλλάσσοντας τις καλές και ορθές πρακτικές για την καλύτερη διαχείριση των κονδυλίων. Για να προωθηθούν οι καλές πρακτικές και για να μετρηθεί ο αντίκτυπος των πολιτικών συνοχής, συνιστάται η χρήση δεικτών καθώς και άλλων μέσων εκτός από το κατά κεφαλήν εισόδημα. Για παράδειγμα αναφέρονται το ποσοστό και η

ποιότητα των απασχολήσεων, οι διαφορές εισοδήματος μεταξύ γειτονικών περιφερειών, ο δείκτης απόστασης από το κέντρο και προσβασιμότητας, οι υποδομές, το επίπεδο της δραστηριότητας στον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας, στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, η ποικιλία προϊόντων και άλλα.

Είναι σημαντικό να λεχθεί στο σημείο αυτό, ότι το Κοινοβούλιο ζητάει από την Επιτροπή να ενδιαφερθεί για την υποχρεωτική διαφήμιση των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων, τόσο για τα μικρά, όσο και για τα μεγάλα έργα, και ενδεχομένως να επιβάλει κυρώσεις σε όσα κράτη παραβιάζουν τους κανόνες υποχρεωτικής διαφήμισης.

Τέλος, το Κοινοβούλιο επέβαλε τον επταετή αποκλεισμό από τα κονδύλια των Διαρθρωτικών Ταμείων και των εθνικών ενισχύσεων των επιχειρήσεων, που αφού λάβουν κοινοτική ενίσχυση μεταφέρουν στη συνέχεια αλλού τις δραστηριότητές τους, έστω και εντός της ΕΕ.

Η περίοδος περισυλλογής που μεσολάβησε από το πάγωμα της διαδικασίας επικύρωσης του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και η σύμπτωση του εορτασμού των 50 χρόνων της Ένωσης, με τις πολλές εκατοντάδες εκδηλώσεις που διεξήχθησαν πανευρωπαϊκά για το μέλλον της Ευρώπης, έδωσαν την ευκαιρία να αναλυθεί σε βάθος η θεσμική μεταρρύθμιση της Ένωσης. Οποιαδήποτε και αν είναι η τύχη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος η λύση πρέπει να βρεθεί σε μία νέα Συνθήκη. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα περιείχε διατάξεις, που αφορούσαν άμεσα στην περιφερειακή πολιτική: αναγνωριζόταν η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, επεκτεινόταν και προς αυτές η αρχή της επικουρικότητας και διευρύνόταν η έννοια της συνοχής με την εδαφική συνοχή. Οι διατάξεις αυτές θα διασφάλιζαν την αρχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και θα βελτίωναν την εφαρμογή των πολιτικών σε πολλούς τομείς. Είναι βέβαιο, ότι οποιοδήποτε και αν είναι το νέο κείμενο που θα τεθεί στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων, το Κοινοβούλιο δεν θα επιτρέψει περικοπή των διατάξεων αυτών.

Μέχρις ότου όμως υπάρξει ένα νέο θεμελιώδες κείμενο, ενθαρρύνει τις νησιωτικές κοινότητες να κάνουν χρήση των ευκολιών χρηματοδότησης και διαχείρισης που προσφέρουν τα προγράμματα JASPERS (για την κοινή βοήθεια στα προγράμματα στήριξης των περιφερειών) και JEREMIE (για τους κοινούς πόρους υπέρ των ΜΜΕ) προκειμένου να εκμεταλλευθούν τους διαθέσιμους για την περιφερειακή ανάπτυξη πόρους και να τονωθεί η ανάπτυξη των μικροεπιχειρήσεων. Το ΕΚ πιστεύει, ότι έτσι θα ευνοηθεί η διαφοροποίηση των νησιωτικών οικονομιών και η βιώσιμη ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό θεωρεί επίσης, ότι ο τουρισμός, δραστηριότητα που αποτελεί για τα περισσότερα νησιά τον κυριότερο πόρο και επηρεάζει όλους τους άλλους τομείς, τη γεωργία, την αλιεία, τις υπηρεσίες και το εμπόριο, πρέπει να ενισχυθεί με μία πολιτική που θα μπορεί να εξασφαλίσει τη διάρκεια του και την ανάπτυξή του. Πρέπει λοιπόν να υποστηριχθεί με μία μεγάλη και καλά οργανωμένη ευρωπαϊκή διαφημιστική εκστρατεία, που θα έχει κυρίως στόχο τους ευρωπαίους πολίτες. Για το λόγο αυτό κάλεσε πρόσφατα την Επιτροπή να εκπονήσει μία μελέτη ειδικά για τις δυνατότητες να προωθηθεί ο βιώσιμος τουρισμός στο πλαίσιο των περιφερειακών στρατηγικών των νήσων που είναι μακριά από τα αστικά κέντρα. Τέλος, το Κοινοβούλιο έχει προτείνει να ανακηρυχθεί το έτος 2010 ως το Ευρωπαϊκό Έτος των Νησιών.