

Συγκρότηση και Προοπτικές της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹

ΕΛΕΝΗ ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ*

Η δεκαετία του '80 ήταν για πολλές χώρες μια περίοδος αναδιάρθρωσης των περιφερειακών τους πολιτικών. Η περιφερειακή πολιτική δεν έχει σήμερα τα χαρακτηριστικά μιας αποκλειστικά κρατικής πολιτικής που ασκείται κεντρικά από τις εθνικές κυβερνήσεις και επικεντρώνεται στο πρόβλημα της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και της αναβάθμισης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Συμπληρώνεται ή και υποκαθίσταται από δύο νέες τάσεις που έχουν εμφανιστεί και αναπτύσσονται σε δύο νέα πεδία πολιτικής:

- τις νέες "τοπικές" πολιτικές που ασκούνται αποκεντρωμένα από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και επιδιώκουν την ανάπτυξη του ενδογενούς δυναμικού μιας συγκεκριμένης περιοχής (τάση *αποκέντρωσης* σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο) και
- μια κοινοτική πολιτική "οικονομικής και κοινωνικής συνοχής" που ασκείται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και αποσκοπεί, όπως και η προηγούμενη εθνική-κεντρική περιφερειακή πολιτική, στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Κοινότητας (τάση *ολοκλήρωσης* σε υπέρ-εθνικό επίπεδο).

Ο μετασχηματισμός αυτός συνδέεται με την οικονομική συγκυρία που ακολούθησε την κρίση των αρχών της δεκαετίας του '70, και συγκεκριμένα με δύο φαινόμενα που επηρέασαν ριζικά τις συνθήκες λειτουργίας της περιφερειακής πολιτικής:

- την αλλαγή στη μορφή των περιφερειακών προβλημάτων που οφείλεται στην υποχώρηση του προηγούμενου τρόπου ανάπτυξης (αναδιάρθρωση των τοπικών παραγωγικών δομών), και
- την αλλαγή στον χαρακτήρα της κρατικής παρέμβασης που οφείλεται σε μια ευρύτερη αλλαγή στο ρόλο και τις λειτουργίες του κράτους (υποχώρηση και ανασύνταξη των κρατικών πολιτικών).

Η μεταβολή του ρόλου του εθνικού κράτους και η αντικατάσταση των κεντρικού τύπου πολιτικών από νεοφιλελεύθερες πολιτικές

* Ελένη Ανδρικοπούλου, Επικουρ. Καθηγήτρια, ΑΠΘ.

απελευθέρωσης της αγοράς και περιορισμού του ρόλου και της έκτασης της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Η δημοσιονομική κρίση στην οποία έχουν εμπλακεί οι κρατικές πολιτικές στα περισσότερα κράτη έχει δαθύνει. Οι πολιτικές λιτότητας, οι περικοπές των κρατικών δαπανών και οι περιορισμοί στην κοινωνική πολιτική έχουν αγγίξει ευρύτατα στρώματα του πληθυσμού, αυξάνοντας την κοινωνική ανισότητα και απειλώντας την κοινωνική συνοχή. Ταυτόχρονα, οι ρυθμοί ανάπτυξης βρίσκονται σε πολύ χαμηλά επίπεδα, περιορίζοντας με τη σειρά τους τις δυνατότητες άσκησης εθνικών αναπτυξιακών πολιτικών.

Στα πλαίσια της κρίσης και ανασύνταξης των κρατικών πολιτικών, οι τάσεις αποκέντρωσης και ολοκλήρωσης δημιουργούν σοβαρά προβλήματα. Στην πιο ακραία μορφή, η τάση αποκέντρωσης απειλεί να θίξει την εσωτερική συνοχή των εθνικών κρατών, κάτι ιδιαίτερα ανησυχητικό με τη σημερινή έξαρση των εθνικιστικών και αποσχυστικών κινήσεων, ενώ η τάση ολοκλήρωσης τα κυριαρχικά τους δικαιώματα αφού η πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση επιβάλλει τη μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από τις εθνικές κυβερνήσεις στα κοινοτικά όργανα.

Στο βαθμό που το προηγούμενο μοντέλο περιφερειακής πολιτικής δεν έχει σήμερα τη δυνατότητα να αναδιώσει και να είναι αποδοτικό, το ζητούμενο είναι με ποιο τρόπο είναι δυνατό να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που δημιουργούν οι περιφερειακές ανισότητες, όταν μάλιστα οι τάσεις δείχνουν ότι θα οξυνθούν ακόμα περισσότερο τα επόμενα χρόνια. Η θεωρητική συζήτηση τείνει να συγκροτηθεί σε δύο απόψεις:

Η πρώτη άποψη υποστηρίζει την ανάγκη διατήρησης ενός "εκ των άνω" ελέγχου με τη μορφή κάποιων *κεντρικών* πολιτικών που θα εξασφαλίζουν τη ρύθμιση των περιφερειακών ανισοτήτων (Dunford, 1991). Στην περίπτωση αυτή, το ζητούμενο είναι πώς αυτές οι νέες κεντρικές πολιτικές θα συνδυαστούν με τις αποκεντρωμένες τοπικές πολιτικές (Albrechts and Swyngedouw, 1989). Η προσέγγιση των δύο δεν μπορεί να προκύψει ως ένας μηχανιστικός συντονισμός μέτρων πολιτικής, αλλά θα πρέπει να αναζητηθούν νέοι τρόποι συνδυασμού των κεντρικών και των τοπικών πολιτικών που θα είναι καλύτερα προσαρμοσμένοι στη σημερινή οικονομική και πολιτική συγκυρία. Ένας συνδυασμός είναι αναγκαίος, γιατί καμιά από τις δύο κατευθύνσεις πολιτικής δεν έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει από μόνη της το σύγχρονο περιφερειακό πρόβλημα και στις δύο του διαστάσεις: της τοπικής ανάπτυξης και των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η δεύτερη άποψη υποστηρίζει την ανάγκη μιας μεγαλύτερης "εκ των

κάτω" συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών που αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η "χωροταξική" άποψη που δίνει έμφαση στην αναγκαιότητα της εδαφικής συνοχής και προωθεί το συντονισμό μεταξύ των πολιτικών και τη δημιουργία δικτύων συνεργασίας μεταξύ περιοχών και πόλεων (ΕΕΚ, 1991α). Το ζητούμενο είναι μια νέα οργάνωση και ομαδοποίηση περιοχών, ανεξάρτητη από τις δράσεις και τις πολιτικές των εθνικών κρατών. Ο συντονισμός των αποκεντρωμένων τοπικών πολιτικών δεν είναι εύκολο ζήτημα, ούτε εξασφαλίζει απαραίτητα ένα ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης. Το νέο δόγμα "συνεργασία στον ανταγωνισμό" είναι πολύ πιο πιθανόν να είναι αποδοτικό για τις περιοχές που είναι ήδη αναπτυγμένες ή έχουν δυνατότητες ανάπτυξης, παρά για τις υποδαθμισμένες προβληματικές περιοχές.

Και οι δύο αυτές "λύσεις" δοκιμάζονται τα τελευταία χρόνια στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την ανάπτυξη μιας *κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής* που αποσκοπεί ταυτόχρονα:

- στη προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας, με στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου, και
- στην ανάπτυξη της συνεργασίας και δικτύωσης μεταξύ των περιφερειών και στην ισχυροποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών με αποφασιστικές αρμοδιότητες.

Το ερώτημα είναι αν η Κοινότητα μπορεί, και με ποιο τρόπο ή κάτω από ποιες δεσμεύσεις, να προωθήσει αυτούς τους στόχους. Θα αναλύσουμε στη συνέχεια τα πλαίσια μέσα στο οποίο διαμορφώνονται οι προοπτικές αλλά και οι περιορισμοί της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας, σε σχέση με μια σειρά από παράγοντες όπως:

- η έκταση και οι τάσεις των περιφερειακών ανισοτήτων στον ευρωπαϊκό χώρο,
- οι προδιαγραφές της θεσμικής συγκρότησης και των ιδρυτικών συνθηκών,
- οι ουσιώδεις λόγοι συγκρότησης της Κοινότητας και οι βασικές προτεραιότητες,
- οι περιορισμοί στην έκταση και το χαρακτήρα των κοινοτικών πολιτικών,
- οι σχέσεις μεταξύ των εταίρων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων,
- οι τάσεις αποκέντρωσης και οι σχέσεις μεταξύ των περιφερειών,
- οι διαθέσιμοι μηχανισμοί συνοχής και αναδιανομής της ανάπτυξης.

1. Η σημασία των περιφερειακών ανισοτήτων

Οι περιφερειακές ανισότητες στον ευρωπαϊκό χώρο είναι ιδιαίτερα σημαντικές (ΕΕΚ, 19916). Οι διαφορές το 1988 στα κατά κεφαλή εισοδήματα (ΑΕΠ) είναι σε επίπεδο χωρών περισσότερο από διπλάσιες και σε επίπεδο περιφερειών πάνω από τριπλάσιες. Οι διαφορές το 1990 των ποσοστών ανεργίας είναι πολύ μεγαλύτερες, σε επίπεδο χωρών είναι περισσότερο από τριπλάσιες και σε επίπεδο περιφερειών σχεδόν δεκαπλάσιες.

Η σοβαρότητα και η ένταση του περιφερειακού προβλήματος στην Κοινότητα στηρίζεται στα εξής δεδομένα:

- οι περιφερειακές ανισότητες έχουν μεγαλύτερη σημασία σε κοινοτικό επίπεδο παρά στο εσωτερικό των κρατών μελών (οι διαφορές στα επίπεδα ανάπτυξης είναι πολύ μεγαλύτερες στην κοινοτική παρά στην εθνική κλίμακα),
- η ανεργία, το σοβαρότερο πρόβλημα της Κοινότητας σήμερα, τείνει να είναι χωρικά εντοπισμένη σε συγκεκριμένες περιοχές (μεγάλα αστικά κέντρα, περιοχές που θίγονται από τη βιομηχανική παρακμή και, πρόσφατα, περιφέρειες με καθυστερημένη ανάπτυξη),
- τα φαινόμενα χωρικής πόλωσης, πέρα από τις γνωστές διαφέρειες Βορρά-Νότου και κέντρου-περιφέρειας στο εσωτερικό της Κοινότητας, επεκτείνονται και σε ένα νέο άξονα πόλωσης Δύσης-Ανατολής μετά τις εξελίξεις στην Ανατολική Ευρώπη.

Οι παλιές και οι νέες χωρικές εντάσεις δείχνουν ότι το περιφερειακό πρόβλημα είναι ιδιαίτερα σοβαρό και υπάρχει κίνδυνος να γίνει ακόμα μεγαλύτερο. Οι αιτίες που το δημιουργούν δεν περιορίζονται μόνο στις "δυνάμεις της ελεύθερης αγοράς" που προκαλούν την άνοση περιφερειακή ανάπτυξη αλλά προκαλούνται και από την ίδια τη δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το γεγονός ότι υπάρχουν σημαντικές περιφερειακές ανισότητες δεν αρκεί από μόνο του για να στοιχειοθετήσει την ανάγκη παρέμβασης της Κοινότητας. Εν τούτοις, αποτελεί ένα καθόλα υπαρκτό πρόβλημα που επιδεινώνεται μάλιστα από τα μέσα της δεκαετίας του '70 κι έπειτα. Δύο διαστάσεις του έχουν ιδιαίτερη σημασία: α) το ότι οι περιφερειακές ανισότητες είναι πολύ πιο μεγάλες σε κοινοτικό επίπεδο παρά στο εσωτερικό των κρατών μελών και β) το ότι το σχήμα χωρικής πόλωσης υπάρχει και αναπαράγεται, και μάλιστα εντείνεται με τις διαδοχικές διευρύνσεις της Κοινότητας. Και τα δύο σημεία χρησιμοποιούνται ως επιχειρήματα που ενισχύουν και αιτιολογούν την αναγκαιότητα άσκησης της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Το πρώτο δικαιώνει τους λόγους κοινοτικής αντί μόνον εθνικής παρέμβασης, με βάση την αρχή

της επικουρικότητας, και το δεύτερο ενισχύει την αντικειμενική βάση της πολιτικής καθώς χρησιμοποιείται ως επιχείρημα από τις φτωχότερες χώρες στις διαπραγματεύσεις για την άντληση κοινοτικών πόρων.

2. Θεσμική συγκρότηση και προδιαγραφές των ιδρυτικών συνθηκών

Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας, αν και ξεκίνησε αργότερα από τις άλλες κοινοτικές πολιτικές (ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1975), έχει ισχυροποιηθεί τα τελευταία χρόνια μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Από τις τρεις αρχικές Συνθήκες ίδρυσης της Κοινότητας, ειδικά η Συνθήκη της ΕΟΚ αναφερόταν στο πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων και τόνιζε την ανάγκη για αρμονική οικονομική ανάπτυξη, αλλά ελάχιστα συγκεκριμένα μέτρα προέβλεπε για την εφαρμογή αυτής της αρχής. Μόνον σε δύο σημεία της Συνθήκης ΕΟΚ υπάρχουν έμμεσες αναφορές σε θέματα περιφερειακής πολιτικής: σε σχέση με τους κανόνες ανταγωνισμού (εξαιρούνται οι κρατικές ενισχύσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές) και με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (χρηματοδότηση σχεδίων μέσω δανείων και εγγυήσεων στις περιοχές αυτές). Καμιά από τις δύο πλευρές όμως δε θέτει την αναγκαιότητα μιας κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Η πρώτη έχει "αμυντικό" χαρακτήρα, είναι ένα σχήμα που επιτρέπει την ύπαρξη εθνικών περιφερειακών πολιτικών, ενώ η δεύτερη είναι περισσότερο θετική, στο βαθμό που θέτει έμμεσα τη διάσταση μιας πρώτης κοινοτικής ή έστω δια-εθνικής περιφερειακής πολιτικής.

Η περιφερειακή πολιτική στην πρώτη αυτή φάση, από την ίδρυση του ΕΤΠΑ το 1975 ως την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, ξεκίνησε ως *στήριξη των εθνικών περιφερειακών πολιτικών* που εφαρμόζαν τα κράτη μέλη, με την ενίσχυση από το ΕΤΠΑ των ελενδυτικών σχεδίων που εντάσσονταν στις εθνικές πολιτικές. Το βασικό χαρακτηριστικό είναι η χρηματοδότηση πολλών μεμονωμένων ελενδυτικών σχεδίων που αφορούσαν αποκλειστικά σχεδόν υποδομές.

Η πρώτη σημαντική αλλαγή γίνεται το 1984 με τον νέο Κανονισμό λειτουργίας του ΕΤΠΑ και, αμέσως μετά, με τα ΜΟΠ. Οι κανονισμοί αυτοί αποτελούν το αποκορύφωμα της σταδιακής οικοδόμησης της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας και ταυτόχρονα το ξεκίνημα, ειδικότερα τα ΜΟΠ σαν μια πρώτη "γενική δοκιμή", της νέας πολιτικής που καθιερώνεται με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων το 1988. Δύο βασικές καινοτομίες εισάγονται αυτή την περίοδο:

- η έννοια της ολοκληρωμένης ανάπτυξης και
- η έννοια του προγράμματος.

Η έννοια της ολοκληρωμένης ανάπτυξης αποκτά, ειδικότερα στα ΜΟΠ, τη μορφή της προώθησης του ενδογενούς δυναμικού μιας περιοχής. Η βασική καινοτομία από αυτή την άποψη είναι ότι η έννοια της *τοπικής* ή *“ενδογενούς” ανάπτυξης* παίρνει για πρώτη φορά το προβάδισμα στο σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής. Παράλληλα, η έννοια του προγράμματος αντικαθιστά την πολιτική των μεμονωμένων έργων. Στα ΜΟΠ ειδικότερα τίθεται για πρώτη φορά η απαίτηση οι δράσεις να συγκεντρώνονται σε περιφερειακά προγράμματα που θα πρέπει να έχουν μία ολοκληρωμένη δομή. Η έννοια του *ολοκληρωμένου προγράμματος* σημαίνει ότι (ΕΕΚ 1985, pp.: 10):

- οι δράσεις εντάσσονται σε περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης που καταρτίζονται από τις ίδιες τις περιφέρειες και κινητοποιούν όλες τις διαθέσιμες τοπικές πρωτοβουλίες και πόρους,
- η υποστήριξη της Κοινότητας γίνεται με τη χρήση αλλά και το συντονισμό όλων των χρηματοδοτικών μέσων που διαθέτει (Ταμεία, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κλπ.).

Μ' αυτή η έννοια, οι περιφερειακές αρχές και οι τοπικές πρωτοβουλίες εμπλέκονται στα προγράμματα και επιδιώκεται ένας γενικότερος συντονισμός των προσπαθειών τόσο ως προς την εσωτερική συνοχή των προγραμμάτων (αλληλοσυμπληρούμενοι στόχοι και ενέργειες) όσο και μεταξύ των διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων της Κοινότητας (συμπληρωματικότητα των δράσεων των διαρθρωτικών Ταμείων). Αυτή η άποψη σε γενικές γραμμές επικράτησε και στη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων που θα δούμε στη συνέχεια.

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη που τίθεται σε ισχύ από το 1987, η περιφερειακή πολιτική αποκτά θεσμική υπόσταση ως *πολιτική της Κοινότητας* και εντάσσεται επίσημα στα βασικά κείμενα των ιδρυτικών Συνθηκών (άρθρα 130Α έως 130Ε της Συνθήκης ΕΟΚ) κάτω από τον τίτλο *οικονομική και κοινωνική συνοχή*. Η έννοια της συνοχής θέτει το ζήτημα της περιφερειακής πολιτικής στα πλαίσια της Κοινότητας, με δύο τρόπους, όπως φαίνεται στα πρώτα άρθρα:

- Στο πρώτο άρθρο (130Α) ορίζεται ότι η Κοινότητα αναλαμβάνει δράσεις που ενισχύουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή, με στόχο την αρμονική ανάπτυξή της και τη μείωση των περιφερειακών διαφορών και της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Μ' αυτή την έννοια, ο στόχος της μείωσης της αναπτυξιακής διαφοράς μεταξύ των περιφερειών δεν επαφίεται μόνον στην αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων, αλλά γίνεται και *στόχος της Κοινότητας*, η οποία αναλαμβάνει την υποχρέωση να συνεισφέρει στην υλοποίηση αυτού του

στόχου. Η λογική πίσω από αυτή την απόφαση είναι ότι, όπως είδαμε στην αρχή, οι περιφερειακές ανισότητες είναι πολύ μεγαλύτερες στον ευρωπαϊκό χώρο παρά στο εσωτερικό των κρατών μελών.

- Το δεύτερο άρθρο (130 Β) αφορά τη σχέση με τις υπόλοιπες κοινοτικές πολιτικές. Όπως αναφέρεται, η οικονομική και κοινωνική συνοχή προβλέπεται ότι θα υλοποιηθεί μέσω των κοινών πολιτικών και της εσωτερικής αγοράς. Η διατύπωση αυτή σημαίνει (Mitsos, 1993, p.: 2) ότι η εφαρμογή όλων των κοινών και κοινοτικών πολιτικών (όπως η ΚΑΠ ή η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας) καθώς και η θέση της Κοινότητας στις εμπορικές διαπραγματεύσεις (όπως π.χ. της GATT) *θα πρέπει να περιέχει και τη διάσταση της συνοχής. Δε θα πρέπει δηλαδή οι πολιτικές αυτές να αντιβαίνουν ή να δημιουργούν προβλήματα στις παράλληλες προσπάθειες που γίνονται για την επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Από την άλλη πλευρά, η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αναμένεται ότι θα έχει από μόνη της θετικές επιπτώσεις στο ζήτημα της συνοχής (για το ζήτημα αυτό βλ. αναλυτικά στη συνέχεια).*

Η νέα αυτή άποψη οδήγησε στη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988 (πέντε νέοι Κανονισμοί που προσδιορίζουν τις νέες συνθήκες λειτουργίας των Ταμείων, βλ. ΕΕΚ 1989) και σε ένα χρηματοδοτικό πακέτο μέτρων εφαρμογής (το πρώτο πακέτο Delors), που αποτελούν το πλαίσιο των συντονισμένων διαρθρωτικών παρεμβάσεων που αναλαμβάνει η Κοινότητα για την περίοδο 1989-1993.

Η νέα Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση που τέθηκε σε ισχύ από το Νοέμβριο του 1993 διατηρεί την έννοια της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και εισάγει νέες διαδικασίες, θεσμούς και πολιτικές, ορισμένες από τις οποίες έχουν σχέση με την περιφερειακή πολιτική, όπως για παράδειγμα ο θεσμός της Επιτροπής των Περιφερειών, η πολιτική για τα διευρωπαϊκά δίκτυα, η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής (που αφορά μεγάλα έργα υποδομής που βελτιώνουν την επικοινωνία στον ευρωπαϊκό χώρο και έργα περιβάλλοντος). Η εφαρμογή αυτής της πολιτικής συνοδεύεται από τροποποιήσεις των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων και ένα νέο χρηματοδοτικό πακέτο (το δεύτερο πακέτο Delors).

3. Εσωτερική αγορά, σύγκλιση και συνοχή

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η πρώτη σοβαρή θεσμική ανασυγκρότηση και της τροποποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών Κοινότητας, αποτελεί τη νομική και θεσμική έκφραση του στόχου της υλοποίησης της *ενιαίας εσωτερικής αγοράς* μέχρι το τέλος του 1992.

Η ισχυροποίηση της περιφερειακής πολιτικής συνδέεται άμεσα με αυτήν την προσπάθεια. Η πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής τοποθετείται εδώ ως το αναγκαίο συμπλήρωμα της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Έγινε δηλαδή αποδεκτό ότι η απελευθέρωση της αγοράς και η κατάργηση των εθνικών συνόρων πρέπει να συνοδεύεται από δράσεις που θα αυξήσουν τη συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου και θα αντισταθμίσουν τα προβλήματα που θα δημιουργηθούν στις πιο αδύναμες περιφέρειες και χώρες της Κοινότητας.

Είναι γεγονός ότι η σύγκλιση των περιφερειακών ανισοτήτων αναμενόταν ότι θα γίνει περισσότερο μέσα από τις διατάξεις της αρχικής Συνθήκης της ΕΟΚ που αφορούσαν τη δημιουργία της κοινής αγοράς, παρά μέσα από μια πολιτική ανακατανομής και μεταβίβασης πόρων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Η άποψη ότι η συνοχή θα επιτευχθεί μέσω της εσωτερικής αγοράς, διατυπώνεται ρητά στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και επαναλαμβάνεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 130B). Διατάξεις αυτής της μορφής, που συμβάλλουν δηλαδή έμμεσα στην αρμονική ανάπτυξη και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων, είναι αυτές που αφορούν:

- την ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων (με την έννοια ότι η κινητικότητα της εργασίας θα συνέβαλε στην αντιμετώπιση του προβλήματος της υψηλής ανεργίας στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές) και,
- την κοινή γεωργική πολιτική, η οποία αναμενόταν να συμβάλλει στη μείωση των ανισοτήτων, δεδομένου ότι τα γεωργικά εισοδήματα ήταν πολύ χαμηλότερα, ενώ η οικονομική οπισθοδρόμηση ταυτιζόταν με τη μεγάλη εξάρτηση των περιφερειών από τη γεωργία (Τσούκαλης 1993, σελ.: 301).

Από την άλλη πλευρά, οι παρεκκλίσεις στα θέματα περιφερειακής πολιτικής δεν περιορίζονται μόνον στις διατάξεις περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων, αλλά προβλέπονται και στις λοιπές κοινοτικές πολιτικές, όπως στην κοινωνική πολιτική, τη γεωργική πολιτική και την πολιτική μεταφορών. Όπως αναφέρεται συγκεκριμένα, “οι διάφορες παρεκκλίσεις, σε συνδυασμό με την απουσία κάποιου χωριστού κεφαλαίου περί κοινής περιφερειακής πολιτικής, υποδηλώνουν ότι οι συντάκτες της Συνθήκης, ενώ αναγνώριζαν το πρόβλημα των περιφερειών και την ανάγκη προσφυγής σε ειδικά μέσα για την αντιμετώπισή του, είχαν αποφασίσει να αφήσουν ουσιαστικά τη σχετική ευθύνη στις εθνικές αρχές” (όπου πρην).

Παράλληλα, όμως, έχουν διατυπωθεί σοβαρές ανησυχίες για τα προβλήματα, τα οποία η απελευθέρωση της αγοράς μπορεί να

δημιουργήσει στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και χώρες. Η κατάργηση των εθνικών συνόρων και η ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς σημαίνει την άρση των προστατευτικών πολιτικών που ασκούν τα εθνικά κράτη για τη στήριξη του εθνικού παραγωγικού δυναμικού. Μια κοινοτική πολιτική για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής έχει σκοπό να εξισορροπήσει τα προβλήματα που θα δημιουργήσει στις επιχειρήσεις των πιο αδύναμων περιφερειών και χωρών η κατάργηση των συνόρων και η άρση των προστατευτικών πολιτικών.

Πρόσθετα προβλήματα δημιουργεί και η εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Οι αυστηροί περιοριστικοί όροι που τίθενται για τη σύγκλιση των εθνικών οικονομιών στα πλαίσια της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, δεν επιτρέπουν σημαντικές κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομία και αυτό θα θίξει ιδιαίτερα τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και χώρες. Αυτός είναι ένας σημαντικός λόγος για τη διατήρηση και ακόμα μεγαλύτερη ισχυροποίηση της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής.

Το σημείο αυτό αποτελεί μια σοβαρή αντίφαση της Συνθήκης του Μάαστριχτ μεταξύ της *σύγκλισης* και της *συνοχής*. Από τη μια πλευρά, τα κριτήρια σύγκλισης επιβάλλουν πολιτικές λιτότητας που θα έχουν αρνητικές συνέπειες για την ευημερία των ασθενέστερων οικονομιών. Ενώ, από την άλλη, η πολιτική για την οικονομική και κοινωνική συνοχή καλείται να αντιμετωπίσει τις διαφορές ανάπτυξης προωθώντας την ευημερία των ασθενέστερων περιοχών.

4. Εμβάθυνση και επικουρικότητα

Μια βασική διαμάχη στο εσωτερικό της Κοινότητας αφορούσε την επιλογή ανάμεσα στην παραπέρα *διεύρυνση* της κοινής αγοράς με την είσοδο και νέων κρατών μελών ή τη μεγαλύτερη *εμβάθυνση* με την ολοκλήρωση της εσωτερικής της θεσμικής συγκρότησης. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και ιδίως η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτελούν θετικά δήματα προς την κατεύθυνση της εσωτερικής ολοκλήρωσης και εμβάθυνσης. Η πραγματική απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς εξακολουθεί να αποτελεί την πρώτη προτεραιότητα, και σε δεύτερη προτεραιότητα έρχεται η πορεία εμβάθυνσης και ολοκλήρωσης της Κοινότητας.

Η ισχυροποίηση των θεσμικών δομών της Κοινότητας γίνεται με τη συνεχή μεταφορά όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών σε ενδο-κυβερνητικά ή δια-εθνικά

όργανα. Εδώ βρίσκονται και οι μεγαλύτερες δυσκολίες στην εσωτερική ολοκλήρωση της Κοινότητας, καθώς οι εθνικές κυβερνήσεις των κρατών μελών δε δέχονται εύκολα την εκχώρηση των δικών τους αρμοδιοτήτων σε άλλα όργανα: την αποκέντρωση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και την ολοκλήρωση σε υπερεθνικό κοινοτικό επίπεδο.

Η λύση αυτού του προβλήματος είναι η αρχή της επικουρικότητας που διατυπώνεται ρητά στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Οι ερμηνείες που δίδονται σ' αυτή την αρχή ποικίλλουν. Σε επίπεδο εθνικών κρατών η ερμηνεία που συνήθως δίδεται είναι ότι η Κοινότητα παρεμβαίνει μόνον σε θέματα που δεν καλύπτονται από τις εθνικές πολιτικές. Στο επίπεδο της Κοινότητας προβάλλεται η άποψη ότι τα θέματα πρέπει να επιλύονται από τους φορείς στο κατάλληλο και ταυτόχρονα το κατώτερο δυνατό επίπεδο (άποψη που εμπεριέχει την προηγούμενη αλλά προβάλλει ταυτόχρονα την ανάγκη αποκέντρωσης και στο εσωτερικό των κρατών μελών). Η ισορροπία ανάμεσα στις δύο τάσεις δεν είναι εύκολο να βρεθεί.

Στα πλαίσια αυτά αυτής της διαμάχης θα πρέπει να εντάξουμε και να κατανοήσουμε τις δυνατότητες ή τους περιορισμούς που υφίστανται στην ανάπτυξη της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Η θεσμική συγκρότηση της Κοινότητας και η αρχή της επικουρικότητας δεν της επιτρέπουν να ασκήσει μια κεντρική περιφερειακή πολιτική, όπως αυτή που μπορούν να ασκούν τα κράτη μέλη, ούτε να παρέμβει στο εσωτερικό των κρατών μελών σε θέματα που αφορούν τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές. Μπορεί να κάνει μόνον δύο πράγματα:

- να στηρίξει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές, με το σχήμα της συγχρηματοδότησης επενδυτικών σχεδίων και προγραμμάτων και
- να ασκήσει μια κοινοτική περιφερειακή πολιτική μόνον στο υπερεθνικό ή δια-κρατικό επίπεδο.

Το τελευταίο αυτό σημείο αφορά θέματα που ξεφεύγουν από τα εθνικά όρια είτε γιατί αφορούν περισσότερα από ένα κράτη μέλη (π.χ. τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών) είτε γιατί αφορούν ευρύτερα θέματα σε κοινοτικό επίπεδο (τις περιφερειακές ανισότητες που όπως επισημάναμε πριν είναι πολύ πιο έντονες σε κοινοτικό επίπεδο παρά σε εθνικό επίπεδο).

Η μεγαλύτερη εμβάθυνση της Κοινότητας, με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και την οικονομική και νομισματική ένωση, δημιουργεί ταυτόχρονα απαιτήσεις για μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική συνοχή στο εσωτερικό της Κοινότητας. Στα πλαίσια αυτά η Κοινότητα καλείται να ασκήσει πολιτικές που ευνοούν τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και χώρες μέλη της Κοινότητας, ώστε να μειωθεί

η απόσταση που τις χωρίζει από τις υπόλοιπες αναπτυγμένες περιοχές και χώρες. Από αυτή την άποψη, οι περιοχές αυτές έχουν να κερδίσουν από την επιλογή της εμβάθυνσης σε σχέση με τη διεύρυνση, στο βαθμό που μπορούν να διεκδικήσουν ένα μεγαλύτερο μερίδιο για τις πολιτικές συνοχής.

5. Η εταιρική σχέση

Η αρχή της επικουρικότητας αφορά τις σχέσεις και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων. Το ζήτημα συναρτάται, όπως είδαμε στην προηγούμενη ερμηνεία, με την αποκέντρωση και την προσπάθεια να ενισχυθούν παράλληλοι πόλοι εξουσίας σε επίπεδο περιφερειακών και τοπικών αρχών που να λειτουργούν ανεξάρτητα από τις εθνικές κυβερνήσεις και τα εθνικά κοινοβούλια. Από την πλευρά της Κοινότητας φαίνεται, όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια, μια τάση να προωθηθεί μια συγκρότηση της Κοινότητας "εκ των κάτω", μέσω αναβάθμισης της θέσης των περιφερειών, ίσως για να ξεπεραστούν τα εμπόδια που βάζουν τα εθνικά κράτη στην πορεία ενοποίησης. Τα παραδείγματα αυτής της πολιτικής στάσης έχουν αυξηθεί τα τελευταία χρόνια.

Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η έννοια της *εταιρικής σχέσης* που θεωρείται ως η αρχή-κλειδί της μεταρρύθμισης. Όπως ορίζεται στον κανονισμό-πλαίσιο, είναι η "στενή συνεννόηση ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, όπου όλα τα μέρη είναι εταίροι και επιδιώκουν έναν κοινό στόχο" και αφορά όλα τα στάδια "προετοιμασίας, χρηματοδότησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δράσεων". Η εταιρική σχέση απορρέει από την *αρχή της επικουρικότητας*, με βάση την οποία η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δράσεις της πρέπει να είναι συμπληρωματικές των επιτόπου πρωτοβουλιών. Η αρχή της εταιρικής σχέσης, δίνει έμφαση στην *αποκέντρωση* για την καλύτερη επιτόπου προσαρμογή των δράσεων και στη συμμετοχή των εθνικών και περιφερειακών αρχών αλλά και άλλων οικονομικών και κοινωνικών εταίρων (επιμελητήρια και συνδικαλιστικές οργανώσεις) ιδίως κατά τη φάση της εφαρμογής των προγραμμάτων.

Το ενδιαφέρον της αρχής της εταιρικής σχέσης είναι ότι βάζει ως ισοτίμο εταίρο, όχι μόνον τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, αλλά και την ίδια την Κοινότητα. Με βάση αυτή την έννοια, ο στόχος της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων γίνεται και *στόχος της Κοινότητας*, η οποία αναλαμβάνει την υποχρέωση να συνεισφέρει στην υλοποίηση του στόχου.

Με βάση την εταιρική σχέση, οι τρεις αρχές κάθονται μαζί στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων και καταλήγουν στο καλύτερο δυνατό μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα-πλαίσιο στήριξης. Κάθε έταιρος έχει ένα διακεκριμένο ρόλο σ' αυτή τη διαδικασία:

- οι αναπτυξιακές προτεραιότητες αποφασίζονται μόνον από τις *εθνικές κυβερνήσεις* και από κανέναν άλλον,
- η *Κοινότητα* προσθέτει την ευρωπαϊκή διάσταση, είτε αρνητικά (αποφυγή αποφάσεων που έρχονται σε αντίθεση με άλλες κοινοτικές πολιτικές), είτε θετικά (προσφέροντας την αναγκαία τεχνογνωσία για να αποφευχθούν ξεπερασμένες μέθοδοι και πρακτικές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων),
- οι *περιφερειακές αρχές* έχουν σημαντικό αλλά λιγότερο καθαρά προσδιορισμένο ρόλο: είναι οι μόνες κατάλληλες να κινητοποιήσουν το ενδογενές αναπτυξιακό δυναμικό, χωρίς το οποίο δεν είναι δυνατή η ανάπτυξη.

6. Η Ευρώπη των περιφερειών

Η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας αφορά, όπως είδαμε, κυρίως τη βοήθεια προς τις ασθενέστερες οικονομικά περιφέρειες. Εντούτοις, όπως σημειώνει η Έκθεση "*Ευρώπη 2000*", έχει γίνει αποδεκτό ότι για να είναι αποτελεσματική θα πρέπει να βασίζεται σε μια συνεκτική άποψη για το "*Κοινοτικό έδαφος ως σύνολο*". Πρόκειται για μια νέα άποψη η οποία επιδιώκει, στα πλαίσια της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, να προωθήσει παράλληλα την *εδαφική συνοχή*. Ο ρόλος της Κοινότητας συνοψίζεται στη δημιουργία ενός πρόσθετου πλαισίου πολιτικών που θα έχει δύο άξονες: αφ' ενός, θα διευκολύνει τη συνοχή μεταξύ διαφόρων τομεακών πολιτικών της Κοινότητας και, αφ' ετέρου, θα προωθεί τη *διαπεριφερειακή συνεργασία*.

Η ουσιαστική βάση του νέου πλαισίου είναι η διευκόλυνση της ανταλλαγής εμπειριών, της συλλογής πληροφοριών και της δημιουργίας *δικτύων συνεργασίας μεταξύ περιφερειών και πόλεων* που ανήκουν σε διαφορετικά κράτη μέλη. Τα οφέλη της συνεργασίας αναμένεται ότι θα προκύψουν από τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας, τις μεταφορές τεχνολογίας και την αυξημένη αποδοτικότητα μέσω της δημιουργίας επιχειρήσεων κοινού επιχειρηματικού κινδύνου.

Το οργανωτικό πλαίσιο αυτών των πρωτοβουλιών, εκτός από την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές, στηρίζεται στην ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών (βλ. εταιρική σχέση) καθώς και των οργάνων που τις εκπροσωπούν σε κοινοτικό επίπεδο. Άμεση σχέση με την αναβάθμιση της θέσης των περιφερειών έχει και το νέο όργανο που

θεσμοθετήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η *Επιτροπή των Περιφερειών* (άρθρα 198 Α, Β, Γ). Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελείται από 189 αντιπροσώπους των οργανισμών “περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης” από κάθε κράτος μέλος (τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής “διοίκησης” για την Ελλάδα αφού δεν υπάρχει περιφερειακή αυτοδιοίκηση) και έχει *συμβουλευτικό* χαρακτήρα, παρόμοιο με αυτόν της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Άλλα όργανα σε κοινοτικό επίπεδο είναι το Συμβούλιο των περιφερειακών και τοπικών αρχών και η Επιτροπή για τη Χωροταξική Ανάπτυξη.

Η ανάγκη για μια συνεκτική άποψη του κοινοτικού εδάφους και εμπλοκής της Κοινότητας στη χωροταξία και το φυσικό σχεδιασμό δε σημαίνει υποκατάσταση άλλων επιπέδων λήψης αποφάσεων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (Camhis and Fox 1993, p.: 96). Η φύση της Κοινότητας είναι τέτοια (βλ. αρχή της επικουρικότητας) που δεν είναι δυνατό ούτε επιθυμητό να διαμορφώσει η ίδια ένα πλαίσιο κεντρικού προγραμματισμού ή ένα χωροταξικό σχέδιο (*master plan*). Η αναγκαιότητα στο επίπεδο της Κοινότητας είναι κυρίως η δημιουργία ενός πλαισίου αναφοράς και πληροφόρησης που θα περιέχει συγκριτικά στοιχεία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, το οποίο θα διευκολύνει τους προγραμματιστές και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές να διαμορφώνουν τις δικές τους στρατηγικές περιφερειακού σχεδιασμού (λαμβάνοντας υπόψη τις πιθανές εξελίξεις στο Κοινοτικό επίπεδο) και θα τους επιτρέπει να τοποθετούν τις περιφέρειες σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους.

Τα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ περιφερειών και πόλεων επιδιώκουν να δώσουν μια εναλλακτική λύση στον αυξανόμενο ανταγωνισμό, με την ενδυνάμωση της συμπληρωματικότητας που μπορεί να υπάρχει στις περιπτώσεις που οι περιοχές αυτές μοιράζονται κοινά προβλήματα και ενδιαφέροντα. Τα δίκτυα που έχουν ήδη δημιουργηθεί ποικίλλουν από την απλή ανταλλαγή εμπειριών έως και τη στενή μακροπρόθεσμη συνεργασία σε ειδικούς στόχους (οικονομίες κλίμακας, μεταφορά τεχνολογίας, κοινά σχέδια).

Η Κοινότητα, παράλληλα με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης που βασίζονται σε εθνικά και περιφερειακά προγράμματα και υποβάλλονται με πρωτοβουλία των κρατών μελών, αναπτύσσει και δικά της προγράμματα, τις λεγόμενες *κοινοτικές πρωτοβουλίες*, πολλές από τις οποίες απευθύνονται στις περιφέρειες. Οι πρωτοβουλίες αυτές είναι διεθνικά προγράμματα, στα οποία *συμμετέχουν άμεσα και οι περιφερειακές και τοπικές αρχές* (STAR, Valoren, Interreg, Envireg, Euroform, Stride, Leader κ.ά., βλ. ΕΕΚ, 1991β, σελ.: 57).

Θα πρέπει να επισημάνουμε όμως ότι στις πρωτοβουλίες αυτές όπως

και στα δίκτυα συνεργασίας είναι δύσκολο να συμμετάσχουν οι ελληνικές περιφέρειες, επειδή δεν έχουν συγκροτημένες περιφερειακές αρχές με τη θεσμική αυτοδυναμία που χρειάζεται τυπικά, αλλά και επί της ουσίας, ώστε να χρησιμοποιήσουν και να εκμεταλλευτούν αυτά τα πλεονεκτήματα.

7. Μηχανισμοί συνοχής και αναδιανομής της ανάπτυξης

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, ποιες είναι οι ουσιαστικές δυνατότητες της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας; Πόσο σημαντικές είναι οι παρεμβάσεις της; Έχουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές; Μπορούν να οδηγήσουν στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας;

Τα ερωτήματα αυτά θέτουν επί της ουσίας το ζήτημα της αξιολόγησης των μέσων και των μηχανισμών που διαθέτει η Κοινότητα για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Το ζήτημα συναρτάται κατά τη γνώμη μας απ' ενός με την ερμηνεία που δίνεται στις τάσεις εξέλιξης των περιφερειακών ανισοτήτων και το ρόλο της κρατικής παρέμβασης σ' αυτές και απ' ετέρου με το αν η Κοινότητα είναι σε θέση να αναπτύξει μηχανισμούς ρύθμισης του περιφερειακού χώρου παρόμοιους με αυτούς του εθνικού κράτους.

Θα προσπαθήσουμε να δείξουμε στη συνέχεια πρώτα πώς διαμορφώνεται το πρόβλημα στο επίπεδο του εθνικού κράτους και μετά ποιες είναι οι συνθήκες στο επίπεδο της Κοινότητας.

α. Τάσεις των περιφερειακών ανισοτήτων και ο ρόλος του εθνικού κράτους

Επαναλαμβάνεται συχνά, ως κοινή εμπειρική διαπίστωση και για τις περιφέρειες της Κοινότητας (ΕΕΚ 19916, σελ.: 19), ότι κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο και μέχρι τα μέσα περίπου της δεκαετίας του '70 παράλληλα με τους γρήγορους ρυθμούς εθνικής ανάπτυξης υπήρξαν και τάσεις σύγκλισης των περιφερειακών ανισοτήτων. Αντίθετα, την επόμενη περίοδο αναπτύχθηκαν αντίστροφες τάσεις και εμφανίστηκε επιδράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης και σημαντική απόκλιση των ανισοτήτων.²

Η ερμηνεία που δίνεται σ' αυτό το φαινόμενο ταυτίζει συνήθως τις τάσεις σύγκλισης και απόκλισης με την οικονομική συγκυρία των ρυθμών ανάπτυξης: όταν οι ρυθμοί ανάπτυξης είναι υψηλοί υπάρχει σύγκλιση και όταν είναι χαμηλοί υπάρχει απόκλιση. Το βασικό επιχείρημα είναι ότι η ανάπτυξη μπορεί να προσφέρει τις πηγές που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και έτσι ενισχύεται η σύγκλιση. Όταν υπάρχει

ένας αναπτυξιακός δυναμισμός, η ανάπτυξη μπορεί μεν να συγκεντρώνεται σε ορισμένες μόνον περιοχές αλλά μπορεί επίσης να διαχέεται και στις λιγότερο αναπτυγμένες. Κάτι τέτοιο όμως είναι αδύνατο να γίνει όταν οι ρυθμοί ανάπτυξης είναι χαμηλοί, γι' αυτό και υπάρχει απόκλιση. Είναι όμως έτσι; Οφείλεται η σύγκλιση και η απόκλιση στη δυναμική της ανάπτυξης;

Η ερμηνεία που προτείνουν οι Dunford και Perrons (1993, pp.: 12-13) "προκαλεί" με την αντιστροφή του επιχειρήματος. Δεν είναι η γρήγορη ανάπτυξη που ενίσχυσε τη σύγκλιση των περιφερειακών οικονομιών αλλά, αντίστροφα, *είναι η σύγκλιση των περιφερειακών οικονομιών που ενίσχυσε τη συνολική ανάπτυξη*. Μ' άλλα λόγια, η ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών προκάλεσε την επιτάχυνση της συνολικής εθνικής ανάπτυξης. Όπως υποστηρίζουν, την περίοδο αυτή υπήρχαν μηχανισμοί που οδηγούσαν σε σύγκλιση των περιφερειακών ανισοτήτων, οι οποίοι στη συνέχεια σταμάτησαν και γι' αυτό παρουσιάστηκε απόκλιση. Πρόκειται για μια ευρύτερη αλλαγή του μοντέλου ανάπτυξης που σηματοδοτείται από την κρίση του φορντισμού (επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης, αύξηση της ανεργίας και του πληθωρισμού).

Δύο είναι οι μηχανισμοί που στήριξαν τις τάσεις σύγκλισης: η αποκέντρωση επενδύσεων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς τις αναπτυγμένες περιοχές³. Με την αλλαγή του μοντέλου ανάπτυξης αυτοί οι μηχανισμοί έπαψαν να λειτουργούν. Το ρεύμα παραγωγικών επενδύσεων προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές σταμάτησε, ενώ η αύξηση της ανεργίας έκλεισε τις ευκαιρίες για μετανάστευση προς τις αναπτυγμένες περιοχές. Οι δύο αυτοί μηχανισμοί, που θυμίζουν τη βασική αρχή του μοντέλου ισορροπίας (κινητικότητα κεφαλαίου και εργασίας που οδηγεί στην εξισορρόπηση των περιφερειακών ανισοτήτων), δεν ήταν το αποτέλεσμα της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς. Αντίθετα, η ερμηνεία αυτών των τάσεων συνδέεται με έναν τρίτο ερμηνευτικό παράγοντα, το ρόλο και τη λειτουργία του *εθνικού κράτους* στις δύο διαφορετικές αυτές περιόδους.

Οι δεκαετίες '50 και '60 χαρακτηρίζονται από ευρύτερες παρεμβάσεις του κράτους στην οικονομία με στόχο τη συνολική εθνική ανάπτυξη. Η ίδια η σύλληψη της περιφερειακής πολιτικής συνδυάστηκε με αυτόν τον κυρίαρχο στόχο. Η εθνική αναπτυξιακή πολιτική "έβλεπε" την περιφερειακή ανάπτυξη ως αναγκαία και αναπόσπαστη συνιστώσα της εθνικής ανάπτυξης. Η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και της καθυστέρησης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών ήταν βασικός στόχος σε εθνικό επίπεδο. Μ' αυτό το συνδυασμό, η εθνική αναπτυξιακή πολιτική έθετε περιφερειακούς στόχους και η περιφερειακή πολιτική

σηματίστηκε για να καλύψει εθνικούς στόχους.

Οι ευρύτεροι μηχανισμοί που κινητοποιήθηκαν μέσα από μια τέτοια μορφή κρατική παρέμβαση, λειτουργούσαν προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και επέτρεπαν τη σύγκλιση των περιφερειακών ανισοτήτων. Όπως υποστηρίζουν οι Dunford και Perrons (1993, pp.: 13 και 16-17), η σύγκλιση οφείλεται σε δύο σημαντικές συνθήκες της εποχής του φορντισμού:

Από τη μια πλευρά, υπήρχαν συγκεκριμένες προσπάθειες να κατευθυνθούν οι επενδύσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, κυρίως μέσω της περιφερειακής πολιτικής (περιφερειακά κίνητρα αλλά και εξοπλισμός σε βασικές υποδομές). Παράλληλα, η ανάπτυξη με συνθήκες πλήρους απασχόλησης στις πιο αναπτυγμένες κεντρικές περιοχές κινητοποιούσε και προϋπέθετε τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Αυτός ο διπλός μηχανισμός αποκέντρωσης επενδύσεων και μετανάστευσης, που αποτελούσε κατά κάποιον τρόπο τη “δικλείδα ασφαλείας” του όλου συστήματος, έπαιξε να λειτουργεί λόγω της αύξησης της ανεργίας στις αναπτυγμένες περιοχές αλλά και λόγω του μετασχηματισμού στο χαρακτήρα της περιφερειακής πολιτικής.

Από την άλλη πλευρά, υπήρχαν επίσης ευρύτεροι μηχανισμοί αναδιανομής της ανάπτυξης που λειτουργούσαν προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Τα εθνικά κράτη έπαιζαν σημαντικό ρόλο στην μεταφορά πόρων, όχι μόνον μέσω της περιφερειακής πολιτικής, αλλά και μέσω της χωρικής κατανομής όλων των κρατικών δαπανών που είχε άμεσες και έμμεσες θετικές επιπτώσεις. Με βάση την ανάλυση των διαπεριφερειακών μεταφορών πόρων στην Γαλλία αποδεικνύουν (όπου πριν pp.: 14-16) ότι υπήρξε καθαρή μεταβίβαση πόρων από τις πλούσιες στις φτωχές περιοχές μέσω του κρατικού προϋπολογισμού και του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η θετική διαφορά μεταξύ των δαπανών και των φόρων ή των πληρωμών ασφάλισης, προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, ήταν πολύ πιο σημαντική από τις δαπάνες της περιφερειακής δότηθειας.

Αυτή η παρεμβατική λειτουργία του κράτους (και η κοινωνική συναίνεση που τη στήριζε) έχει αλλάξει. Πολλές κρατικές πολιτικές, και ιδιαίτερα αυτές που συνδέονται με το κράτος πρόνοιας, έχουν περιοριστεί. Στο βαθμό που η κυρίαρχη κατεύθυνση, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, είναι η προώθηση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, οι πολιτικές που εφαρμόζονται δε συμβιβάζονται με τους στόχους εξισορρόπησης των περιφερειακών ανισοτήτων. Συχνά, οι όποιες χωρικές επιπτώσεις υπάρχουν, μπορεί ακόμα και αναιρούν τους στόχους συνοχής, με την έννοια ότι οι

πολιτικές αυτές τείνουν να ενισχύουν τις ήδη αναπτυγμένες περιοχές.

Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι η σύγκλιση των περιφερειακών ανισοτήτων δεν έγινε επειδή λειτουργούσαν ελεύθερα οι μηχανισμοί της αγοράς, αλλά ακριβώς αντίθετα, επειδή υπήρχε κρατική παρέμβαση στα πλαίσια του κράτους πρόνοιας που εξασφάλιζε παράλληλα και μια ευρύτερη κοινωνική συναίνεση. Οι τάσεις σύγκλισης είχαν μεν άμεση σχέση με την ευρύτερη οικονομική συγκυρία της εποχής, αλλά θα πρέπει να αποδοθούν συγκεκριμένα στις δράσεις τόσο της περιφερειακής πολιτικής όσο και των ευρύτερων μηχανισμών αναδιανομής που λειτούργησαν προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Με την ίδια λογική, οι τάσεις απόκλισης στη νέα οικονομική συγκυρία θα πρέπει να αποδοθούν στην απουσία αυτού του πλαισίου ρύθμισης. Όπως υποστηρίζουν οι Dunford και Perrons (1993, pp.: 12), δεν είναι τα εμπόδια στη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς που ευθύνονται για τους χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και την απόκλιση των ανισοτήτων αλλά, αντίθετα, *είναι η εφαρμογή των νεοφιλελεύθερων πολιτικών απελευθέρωσης της αγοράς που οδήγησε σε χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης και σε μεγαλύτερες ανισότητες.*

6. Ισορροπία ανάπτυξη στην Κοινότητα

Αν αυτοί ήταν οι μηχανισμοί στο επίπεδο του εθνικού κράτους, το ερώτημα είναι αν μπορούν να υπάρξουν αντίστοιχοι μηχανισμοί αναδιανομής της ανάπτυξης στο επίπεδο της Κοινότητας. Όπως είδαμε, υπάρχουν συγκεκριμένες δεσμεύσεις και περιορισμοί γύρω από το σχηματισμό μιας “κοινοτικής” περιφερειακής πολιτικής που θα έχει στόχο την “οικονομική και κοινωνική συνοχή”, δηλαδή την ισορροπία ανάπτυξη και τη μείωση της καθυστέρησης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Αν πράγματι αυτός είναι ο στόχος, τότε οφείλουμε να αναρωτηθούμε:

- πρώτον, ποιο είναι το μέγεθος των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται από τα διαρθρωτικά Ταμεία και αν είναι αρκετό για την επίτευξη της συνοχής και,
- δεύτερον, αν η Κοινότητα διαθέτει άλλους και ποιους μηχανισμούς αναδιανομής της ανάπτυξης προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών.

1) Οι δαπάνες περιφερειακής πολιτικής.

Αν παρακολουθήσει κανείς την πορεία της εξέλιξης των πόρων που διατίθενται για περιφερειακούς σκοπούς, γρήγορα θα διαπιστώσει ότι αυτοί δεν είναι ιδιαίτερα σημαντικοί. Είναι όμως συγκεντρωμένοι σε ορισμένες περιοχές, και γι' αυτό το λόγο αναμένεται ότι θα έχουν

μεγαλύτερες “τοπικές” επιπτώσεις.

Στην πρώτη περίοδο, οι χρηματοδοτικοί πόροι που διατέθηκαν από το ΕΤΠΑ ήταν 1,3 δισ. ECU για την τριετία 1975-77 και 1,85 δισ. ECU για την τριετία 1978-80, και κάλυπταν αντίστοιχα το 5% και το 7% του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Ποσά ιδιαίτερα μικρά, αν τα συγκρίνουμε με αυτά της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής που καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος (περίπου το 70% του προϋπολογισμού). Η συνολική κοινοτική συμμετοχή στα ΜΟΠ έφτασε τα 6,6 δισ. ECU.

Μια σύντομη επισκόπηση των επιπτώσεων των δράσεων του ΕΤΠΑ την περίοδο αυτή (δλ. Κούτρης 1985) δείχνει ότι υπήρξε *συγκέντρωση των προσπαθειών*.

- τα τρία τέταρτα των πόρων του ΕΤΠΑ κατευθύνθηκαν στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της Ιταλίας, Γαλλίας, Ιρλανδίας και Ελλάδας,
- συνολικά το 20% των περιοχών πήρε το 80% των πόρων του Ταμείου.

Όμως, παράλληλα οι *επιπτώσεις* είναι δύσκολο να εκτιμηθούν, επειδή:

- ως προς τους οικονομικούς τομείς, κυριάρχησαν αποκλειστικά σχεδόν οι υποδομές (μόνον στη Γερμανία μοιράστηκαν από 50% στις υποδομές και τη βιομηχανία),
- ως προς τις νέες θέσεις απασχόλησης, δεν είναι εύκολο να διαπιστωθούν οι επιπτώσεις, αφού η πλειοψηφία των επενδύσεων αφορούσε υποδομές, και
- τέλος, ως προς την πορεία εκταμίευσης, υπάρχουν σημαντικές διακυμάνσεις στην απορρόφηση των πόρων αλλά και στην πορεία υλοποίησης των έργων που οφείλονται την αδυναμία εξασφάλισης της ίδιας συμμετοχής μέσω των εθνικών πόρων των κρατών μελών.

Η τελευταία αυτή παρατήρηση δείχνει κατά τη γνώμη μας ότι υπάρχει ένα σοβαρό δομικό πρόβλημα στις τοπικές οικονομίες που δεν ξεπερνιέται εύκολα.

Με τη μεταρρύθμιση οι πόροι των διαρθρωτικών Ταμείων διπλασιάστηκαν, από 7 δισ. ECU το 1988 σε 14 δισ. ECU το 1993, ενώ αυξήθηκε στο 25% περίπου το ποσοστό συμμετοχής τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Παρά την αύξηση, τα μεγέθη είναι εξαιρετικά μικρά σε σχέση με τη συνολική κοινοτική οικονομία. Οι δαπάνες του ΕΤΠΑ για την περίοδο 1989-93 ανέρχονται στο 0,5-0,6% των επενδύσεων και το 0,1 του ΑΕΠ της Κοινότητας των 12 κρατών μελών, ενώ όλες μαζί οι δαπάνες και των τριών διαρθρωτικών ταμείων φτάνουν το 0,2-0,3% του

συνολικού ΑΕΠ. Επειδή όμως οι δαπάνες αυτές είναι χωρικά συγκεντρωμένες, έχουν πολύ μεγαλύτερη σημασία για τις συγκεκριμένες περιοχές στις οποίες κατευθύνονται. Στο παράδειγμα της Ελλάδας, οι αναλήψεις υποχρεώσεων του ΕΤΠΑ για την περίοδο 1989-93 φτάνουν αντίστοιχα το 6,8-7,8% των επενδύσεων και το 1,3-1,7% του ΑΕΠ της χώρας, ενώ συνολικά και των τριών Ταμείων μαζί φτάνουν το 2,3-2,9% του ΑΕΠ (ΕΕΚ 1991β, σελ.: 63 και επίσης Perrons 1992, p.: 187).

Ποιες όμως θα είναι οι πραγματικές οικονομικές επιπτώσεις; Όπως αναφέρει ο Αχιλλέας Μητσός (Mitsos 1993, p.: 4), η απάντηση στο ζήτημα της αξιολόγησης των οικονομικών επιπτώσεων είναι δύσκολο να δοθεί: πρώτον γιατί υπάρχει το κλασικό πρόβλημα ότι θα πρέπει να συγκριθεί η σημερινή κατάσταση με μια υποθετική (ποια θα ήταν η κατάσταση αν δεν υπήρχαν οι παρεμβάσεις των Ταμείων) και δεύτερον γιατί τα προγράμματα που έχουν ξεκινήσει στα πλαίσια της μεταρρύθμισης δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί. Μια πρώτη αξιολόγηση των *εν δυνάμει* επιπτώσεων στο παράδειγμα της Ελλάδας δείχνει ότι τα αποτελέσματα θα είναι εκπληκτικά: α) η συνολική δημόσια δαπάνη (εθνική και κοινοτική) για τα συγχρηματοδοτούμενα σχέδια θα φτάσει το 5% του ΑΕΠ και β) οι ενδυνάμει επιπτώσεις των διαρθρωτικών Ταμείων θα αυξήσουν το ρυθμό ανάπτυξης του εθνικού ΑΕΠ της χώρας κατά 0,5% ετησίως (όπου πριν).

2) Οι δυνατότητες σύγκλισης των περιφερειακών ανισοτήτων.

Οι προβλέψεις για τις *θεωρητικές* δυνατότητες σύγκλισης στα επίπεδα του κατά κεφαλή ΑΕΠ είναι ιδιαίτερα αποθαρρυντικές (ΕΕΚ, 1991β: 93). Για παράδειγμα, μια περιφέρεια που βρίσκεται στο 50% του κοινοτικού μέσου όρου (όπως οι περισσότερες ελληνικές περιφέρειες) για να μπορέσει να συγκλίνει κατά 20 ποσοστιαίες μονάδες και να φτάσει στο 70%, θα πρέπει να έχει έναν σταθερό ετήσιο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ που να υπερβαίνει τον κοινοτικό μέσο όρο ανάπτυξης κατά 1,75 ποσοστιαίες μονάδες για 20 χρόνια ή 2,25 για 15 χρόνια ή 3,50 για 10 χρόνια. Αυτό σημαίνει ότι, αν υποθέσουμε ότι ο συνολικός ρυθμός ανάπτυξης της Κοινότητας θα είναι 2% ετησίως, η συγκεκριμένη περιφέρεια θα πρέπει να συντηρεί σταθερά ετήσιους ρυθμούς ανάπτυξης: 5,5% για 10 χρόνια ή 4,25% για 15 χρόνια ή 3,75% για 20 χρόνια, ώστε να φτάσει από το 50% στο 70% του μέσου όρου της Κοινότητας.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η σύγκλιση των επιπέδων ανάπτυξης θα πρέπει να θεωρηθεί ουτοπική. Καμιά περιφέρεια που αντιμετωπίζει αναπτυξιακά προβλήματα δε θα μπορέσει να ανταποκριθεί σ' αυτές τις απαιτήσεις. Επειδή θα πρέπει να πετύχει και να διατηρήσει σταθερά ένα ρυθμό ανάπτυξης κατά πολύ ψηλότερο από αυτόν των αναπτυσσόμενων

περιφερειών, έχοντας να ανταγωνιστεί με αυτές στην προσέλκυση νέων επενδύσεων και ταυτόχρονα αντιμετωπίζοντας σοβαρά προβλήματα καθυστέρησης.

Παρά τις αρνητικές προβλέψεις, όμως, τα τελευταία εμπειρικά δεδομένα φαίνεται ότι είναι θετικά (ΕΕΚ 1991β: 41-42). Ως ομάδα, οι τέσσερις χώρες με τους χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης (Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία και Ελλάδα) είχαν την περίοδο 1982-85 ποσοστό αύξησης του συνολικού ΑΕΠ σχεδόν ίσο με εκείνο της υπόλοιπης Κοινότητας (1,9%), ενώ την επόμενη περίοδο 1986-90 σημείωσαν μια διαφορά ανάπτυξης κατά 1,2 ποσοστιαίες μονάδες (4,2% έναντι 3,0% των υπόλοιπων χωρών). Όμως, ο βαθμός σύγκλισης που επιτεύχθηκε ήταν χαμηλός: η θέση τους ανέβηκε από 66% του κοινοτικού μέσου όρου το 1985 στο 69% το 1990. Όπως τονίζεται, η Ελλάδα είναι η μόνη από τις τέσσερις που δεν ακολούθησε τις θετικές αυτές εξελίξεις. Πάντως η γενικότερη πρόβλεψη δεν είναι ιδιαίτερα αισιόδοξη για το μέλλον, καθώς τονίζεται ότι η σχετική αυτή βελτίωση συνδυάζεται με τις ευνοϊκές συνθήκες που επικράτησαν την περίοδο αυτή, οι οποίες δεν προβλέπεται ότι θα συνεχιστούν.

3) Η αναγκαιότητα της αναδιανομής της ανάπτυξης.

Η περιφερειακή "δόθθεια" των διαρθρωτικών Ταμείων, όπως φαίνεται, δεν είναι από μόνη της αρκετή για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα. Αν η λύση είναι η στήριξη της ανάπτυξης στο άλλο άκρο του φάσματος, των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών και χωρών, τότε θα πρέπει να υπάρξουν ουσιαστικοί αναδιανεμητικοί μηχανισμοί στο επίπεδο της Κοινότητας. Κάτι τέτοιο όμως, στην παρούσα φάση εξέλιξης της Κοινότητας, είναι πρακτικά αδύνατο να γίνει. Ο βασικός λόγος είναι ότι η Κοινότητα δε διαθέτει αντίστοιχες με το εθνικό κράτος κρατικές δομές, ούτε τα ίδια εργαλεία παρέμβασης. Στην πορεία για την ολοκλήρωσή της στην κατεύθυνση μιας περισσότερο "ομοσπονδιακής" δομής υπάρχουν ισχυρά αντιτιθέμενα συμφέροντα μεταξύ των κρατών μελών.

Οι διαφορές της από τις δομές ενός εθνικού κράτους είναι τουλάχιστον τρεις: η Κοινότητα δεν έχει *κοινοτική φορολογία, πολιτική εκπροσώπηση*, ούτε (μέχρι την ολοκλήρωση της ΟΝΕ) *κοινό νόμισμα*. Δεν μπορεί λοιπόν να ασκήσει μια ουσιαστική αναδιανεμητική οικονομική πολιτική, ούτε έχει την αντίστοιχη κοινωνική νομομοποίηση και συναίνεση. Το βασικό εμπόδιο είναι ο τρόπος σχηματισμού του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχονται από εισφορές που συγκεντρώνονται σε κάθε κράτος στη βάση ενός συστήματος "ιδίων

πόρων¹⁴. Αυτό το σύστημα χρηματοδότησης του προϋπολογισμού προκαλεί στρεβλώσεις σε βάρος των φτωχότερων κρατών. Αυτό ισχύει, κυρίως, επειδή το 55% των εσόδων του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχονται από τον ΦΠΑ και έτσι τα δάφη για τα κράτη μέλη δεν είναι ισοκαταναμημένα λόγω του ότι τα λιγότερο πλούσια κράτη διαθέτουν μεγάλο μέρος του ΑΕΠ στην κατανάλωση (ΕΕΚ 1992, σελ.: 35).

Εντούτοις, η δομή των εισφορών και δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού δείχνει ότι επιτυγχάνεται μια στοιχειώδης αναδιανομή, καθώς υπάρχει καθαρή μεταβίβαση πόρων προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών (Ευρ. Κ. 1991, σελ.: 41). Οι χώρες αυτές συνεισφέρουν πολύ λιγότερο από όσο λαμβάνουν. Για την Ελλάδα, την Ιρλανδία και λιγότερο την Πορτογαλία, ο κοινοτικός προϋπολογισμός πράγματι λειτουργεί προς την κατεύθυνση της συνοχής. Ωστόσο, λόγω της μεγάλης συμμετοχής της κοινής γεωργικής πολιτικής στις κοινοτικές δαπάνες, εμφανίζονται σημαντικές στρεβλώσεις: η Ολλανδία και η Δανία, δύο από τα πιο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, έχουν επίσης καθαρά κέρδη. Υπάρχουν λοιπόν κάποια περιθώρια βελτίωσης με τον αναπροσανατολισμό του προϋπολογισμού.

Το πρόβλημα όμως αναδιανομής της ανάπτυξης παραμένει ανοιχτό, αφού το συνολικό μέγεθος του κοινοτικού προϋπολογισμού είναι εξαιρετικά μικρό (1,15% του κοινοτικού ΑΕΠ το 1988 και 1,2% το 1992) για να υπάρξει μια ουσιαστική παρέμβαση για την υλοποίηση του στόχου της συνοχής.

Σημειώσεις

1. Στηρίζεται σε εισήγηση που έγινε στο επιστημονικό διήμερο "Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων" (Θεσσαλονίκη 26 και 27 Νοεμβρίου 1993). Ορισμένες από τις απόψεις που περιλαμβάνονται στο άρθρο προέρχονται από προηγούμενες εργασίες βλ. Andrikopoulou 1992 και Ανδρικοπούλου 1994α και 1994β.

2. Μια αναγκαία διευκρίνιση: *σύγκλιση/απόκλιση* σημαίνει αντίστοιχα *μείωση/αύξηση* των περιφερειακών ανισοτήτων. Η σύγκλιση των περιφερειακών ανισοτήτων δεν ταυτίζεται με την ισότητα ή την εξαφάνιση των ανισοτήτων (αν και μπορεί να οδηγήσει προς τα εκεί αν διατηρηθεί μακροχρόνια). Δεν θα πρέπει επίσης να συγχέεται με την έννοια της *σύγκλισης των οικονομιών των κρατών* μελών όπως τίθεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (και με τους αντίστοιχους περιοριστικούς όρους).

3. Σε εθνικό επίπεδο, οι τάσεις της πρώτης περιόδου δεν ήταν πάντα χωρίς προβλήματα. Στο παράδειγμα της Ελλάδας, η μαζικότητα που πήρε η εσωτερική και κυρίως η εξωτερική μετανάστευση προς τη Δυτική Ευρώπη δημιούργησε σοβαρά προβλήματα πληθυσμιακής αποδυνάμωσης των περιφερειών (μείωση εργατικού δυναμικού των πιο παραγωγικών ηλικιών). Έτσι, ακόμα και με θετικούς συνολικούς ρυθμούς ανάπτυξης, το περιφερειακό πρόβλημα της χώρας θροσκόταν στο πιο κρίσιμο σημείο. Η πραγματική σύγκλιση άρχισε να φαίνεται στη δεκαετία του '70, όταν σταμάτησε η μείωση του πληθυσμού στις περιφέρειες και εμφανίστηκαν προβλήματα επιβράδυνσης της ανάπτυξης στην πρωτεύουσα.

4. Οι τρεις βασικοί πόροι προέρχονται από: α) γεωργικούς φόρους που επιβάλλονται στις εξαγωγικές εισαγωγές, β) τελωνειακούς δασμούς και γ) εισπράξεις 1,4% επί των εισπράξεων ΦΠΑ. Σε περίπτωση που οι τρεις πόροι δεν αποδίδουν αρκετά έσοδα για να καλύψουν τις συμφωνημένες δαπάνες, μπορεί να χρησιμοποιηθεί και ένας τέταρτος πόρος που βασίζεται στο ΑΕΠ κάθε κράτους μέλους (ΕυρΚ 1991, σελ.: 41).

Βιβλιογραφία

- Albrechts, L. and Swyngedouw, E. (1989): "The challenges for regional policy under a flexible regime of accumulation" in L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts and E. Swyngedouw (ed.): *Regional policy at the crossroads. European perspectives*. London: Jessica Kingsley Publishers, pp.: 67-89.
- Andrikopoulou, E. (1992): "Whither regional policy? local development and the State in Greece" in M. Dunford and G. Kafkalas (ed.): *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development*. London: Belhaven Press, pp.: 195-212.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1994α): "Περιφερειακή Πολιτική στη δεκαετία του '80 και προοπτικές" στο Π. Γετίμης, Γ. Κανκαλάς και Ν. Μαραβέγκις (επιμ.): *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία, Μεθοδολογία και Πολιτική*, (υπό έκδοση).
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1994β): *Η περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα* (υπό έκδοση).
- Camhis, M. and Fox, S. (1993): "Urban networking in the context of the development of the European Community's territory" in P. Getimis and G. Kafkalas (ed.): *Urban and Regional Development in the New Europe*. Athens: Topos Special Series, pp.: 93-106.
- Dunford, M. (1991): "Ενδογενής ανάπτυξη, αναπτυξιακό κράτος και παγκόσμιες αγορές", στο *Τόπος: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών* 2/91, σελ.: 33-62.
- Dunford, M. and Perrons, D. (1993): "Regional inequality as a cause and consequence of slower growth" in P. Getimis and G. Kafkalas (ed.): *Urban and regional development in the new Europe*. Athens: Topos Special Series, pp.: 9-35.
- ΕΕΚ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1985): *Τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*. Αθήνα: Έκδοση του Γραφείου Αθηνών της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1989): *Οδηγός για τη Μεταρρύθμιση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων*. Έγγραφο, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1991α): *Ευρώπη 2000. Προοπτικές ανάπτυξης του κοινοτικού εδάφους*. Έγγραφο, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1991β): *Οι περιφέρειες κατά τη δεκαετία του '90. Τέταρτη περιοδική έκθεση για την κοινωνικοοικονομική κατάσταση και την ανάπτυξη των περιφερειών της Κοινότητας*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕΚ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992): *Από την Ενιαία Πρόξη στη μετά Μάαστριχτ περίοδο. Τα μέσα για την εξυπηρέτηση των φιλοδοξιών μας*. COM (92) 2000 τελικό, Βρυξέλλες: 11 Φεβρουαρίου 1992.

- Ευρ. Κ., Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1991): *Μια νέα στρατηγική για κοινωνική και οικονομική συνοχή μετά το 1992* (I. Begg και D. Mayes et al.), Σειρά Έρευνα και Τεκμηρίωση: "Περιφερειακή πολιτική και μεταφορές" αρ. 19, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Κούτρης, Α. (1985): *Περιφερειακά προβλήματα και παρεμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα* Αθήνα: Παπαζήση.
- Mitsos, A. (1993): "Post-Maastricht process towards European Union and the economic and social cohesion of the Community" in P. Getimis and G. Kafkalas (ed.): *Urban and regional development in the new Europe*. Athens: Topos Special Series, pp.: 1-6.
- Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Επίτομη έκδοση 1987, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992) *Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Perrons, D. (1992): "The regions in the Single Market" in M. Dunford and G. Kafkalas (ed.): *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development*. London: Belhaven Press, pp.: 170-94.