

## 9. Πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης

### 9.1 Εισαγωγή

Στόχος της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης είναι η μείωση των ανισοτήτων σε συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο, συνήθως στο εσωτερικό μιας χώρας. Ο χώρος είναι κατανομημένος μεταξύ πόλεων και αγροτικών περιφερειών με τις πρώτες να κερδίζουν συνεχώς έδαφος, ενώ οι δεύτερες εγκαταλείπονται σταδιακά από τους κατοίκους τους που ψάχνουν καλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης στο κέντρο. Οι ανισότητες, οι οποίες προϋπάρχουν, οξύνονται ή αμβλύνονται ανάλογα με τις δημογραφικές, τεχνολογικές και οικονομικές εξελίξεις, εκτός αν υπάρξει δημόσια παρέμβαση για να ενδυναμώσει ή να αμβλύνει τις τάσεις που διαμορφώνονται από την αγορά. Η σύγχρονη τάση είναι ο δημόσιος τομέας να παρεμβαίνει υπέρ της μείωσης των ανισοτήτων και να στηρίζει τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Η διαμόρφωση της παραγωγής στη σύγχρονη κοινωνία και η αυξανόμενη σημασία που έχουν οι οικονομίες κλίμακας και συναθροιστικές οικονομίες από τη βιομηχανική επανάσταση και μετά έχουν οδηγήσει σε έντονες τάσεις αστυφιλίας με σταδιακή μείωση του πληθυσμού της υπαίθρου και των χωριών και αντίστοιχη αύξηση του πληθυσμού των μεγάλων πόλεων. Το κέντρο προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες, θέσεις εργασίας και πρόσβαση σε μεγαλύτερη κλίμακα υπηρεσιών. Ενδεχόμενη αντιστροφή της τάσης αυτής μπορεί να προέλθει στο άμεσο μέλλον από τις ευκαιρίες ηλεκτρονικής δικτύωσης που προσφέρει η εξέλιξη της τεχνολογίας, ιδιαίτερα οι τεχνολογίες πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών (τηλε-εργασία, τηλε-εκπαίδευση, τηλε-ιατρική). Πρόκειται όμως προς το παρόν για εξελίξεις και τάσεις που δεν έχουν αποκρυσταλλωθεί και έτσι δεν μπορεί το μέλλον να αφηθεί στις δυνάμεις της αγοράς. Γι' αυτό, μέχρι τώρα σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες το κράτος παρεμβαίνει ενεργά με σημαντικά κίνητρα για να αποτρέψει την εγκατάλειψη της περιφέρειας και την άνιση μεγέθυνση – ανάπτυξη της επικράτειας για λόγους κυρίως πολιτικούς και κοινωνικούς.

Σε αντίθεση με το παρελθόν αρκετά πρόσφατα θεωρητικά υποδείγματα έχουν παραδεχτεί την ύπαρξη άνισης κατανομής των ωφελειών από την φιλελευθεροποίη-

ση του εμπορίου και την ελεύθερη διακίνηση των συντελεστών παραγωγής. Αυτό ισχύει τόσο στο εσωτερικό μιας χώρας όσο και στην παγκόσμια οικονομία. Με αυτή τη λογική υιοθετούνται μέτρα πολιτικής που θα επιτρέψουν την παραμονή του πληθυσμού στην περιφέρεια και ενδεχομένως θα ανατρέψουν τις τάσεις συγκέντρωσης του. Έτσι, η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης έχει κερδίσει έδαφος τις τελευταίες δεκαετίες οδηγώντας σε αύξηση της διαπεριφερειακής μεταφοράς πόρων, ιδιαίτερα στα μέλη του ΟΟΣΑ.

Από την πλευρά της η Ευρωπαϊκή Ένωση, παρόλο που δεν έχει ομοσπονδιακή διοίκηση, έχει αναγνωρίσει την ανάγκη διακρατικής και διαπεριφερειακής μεταφοράς πόρων προκειμένου να εξασφαλιστεί η σύγκλιση του κατά κεφαλήν εισοδήματος, της παραγωγικότητας και της απασχόλησης ανάμεσα στις λιγότερο και τις περισσότερα αναπτυγμένες περιφέρειες της Ευρώπης (βλ. Κεφάλαιο για Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη). Πρόκειται για μια μοναδική, σε διεθνές επίπεδο, εμπειρία μεταφοράς πόρων μεταξύ κρατών με στόχο την περιφερειακή ανάπτυξη μεταξύ κυρίαρχων κρατών<sup>27</sup>. Η κοινοτική πολιτική τεκμηριώνεται σε δύο άξονες;

1. Την ανάγκη συνοχής στο εσωτερικό ενός ενιαίου χώρου, που έχει τη φιλοδοξία να αποτελέσει κάποτε ομοσπονδιακό κράτος, οπότε είναι σημαντική η μείωση των ανισοτήτων στο επίπεδο ζωής των πολιτών της Ένωσης.
2. Τις τάσεις απόκλισης που δημιουργούνται λόγω της ενοποίησης των αγορών κρατών με σημαντικές διαφορές στο επίπεδο της παραγωγικότητας τους. Τα εμπειρικά δεδομένα, διαχρονικά, δεν τεκμηριώνουν συστηματικές τάσεις σύγκλισης και γ' αυτό η παρέμβαση σε κοινοτικό επίπεδο έχει εντατικοποιηθεί, ιδιαίτερα μάλιστα μετά την υιοθέτηση της Ενιαίας Αγοράς και των νέων θεωριών εμπορίου.

## 9.2 Θεωρητικό υπόβαθρο

Την οικονομική θεωρία απασχολεί ιδιαίτερα το θέμα γιατί κάποιες χώρες ή/και περιφέρειες έχουν υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα από άλλες. Ακόμα περισσότερο την απασχολεί η διερεύνηση των μακροχρόνιων τάσεων σύγκλισης ή απόκλισης και ιδιαίτερα ποιοι παράγοντες οδηγούν σε σύγκλιση και ποιοι σε απόκλιση. Τα αποτελέσματα αυτών των ερευνών είναι απαραίτητα στην περιφερειακή πολιτική για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά της, ιδιαίτερα λόγω της ταχύτατης αλλαγής των συνθηκών της διεθνούς ανάπτυξης και εμπορίου. Θεωρητικά το θέμα προσεγγίζεται:

1. Από τη *θεωρία διεθνούς εμπορίου*, η οποία διερευνά κατά πόσον οι εμπορικές σχέσεις οδηγούν σε σύγκλιση ή απόκλιση των οικονομιών ανεξάρτητων κρατών. Πι-

<sup>27</sup> Η αναπτυξιακή βοήθεια που δίνεται μεταξύ κρατών είναι πολύ μικρότερη ως ποσοστό του ΑΕΠ των δωρητριών-χωρών και δίνεται με εντελώς διαφορετικά κριτήρια και περιορισμούς. Δεν μπορεί να θεωρηθεί πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης.

στεύεται πως ό,τι ισχύει για το διεθνές εμπόριο μπορεί σε κάποιο μέτρο να εφαρμοστεί και στην εμπειρική έρευνα στο εσωτερικό μιας χώρας, όταν οι περιφέρειές της έχουν πολύ διαφορετική παραγωγικότητα, παρόλη την κοινή οικονομική πολιτική. Τα ερωτήματα στα οποία καλείται να απαντήσει η θεωρία διεθνούς εμπορίου είναι κατά πόσον και κάτω από ποιες προϋποθέσεις οι συναλλαγές μεταξύ γεωγραφικών χώρων με διαφορετικές υποδομές και παραγωγικότητα οδηγούν σε ίσα ή άνισα οφέλη και προς ποια κατεύθυνση.

2. Η *θεωρία περιφερειακής ανάπτυξης*, εκτός από την έννοια του εμπορίου περιλαμβάνει και άλλα χαρακτηριστικά, δεδομένου ότι μελετά την κατανομή πόρων στο εσωτερικό μιας ενιαίας επικράτειας. Σημαντική επιρροή στη μεγέθυνση κάθε περιφέρειας έχει και η ευρύτερη εθνική οικονομική πολιτική, εφόσον οι αναπτυξιακές δαπάνες και οι μεταβιβαστικές πληρωμές που προέρχονται από τη δημοσιονομική πολιτική επηρεάζουν άμεσα την κατανομή του πλούτου. Τα ερωτήματα εδώ είναι κατά πόσον υπάρχει σύγκλιση ή απόκλιση στη μεγέθυνση περιφερειών που ξεκινούν από άνισο επίπεδο και κυρίως ποια είναι η ενδεδειγμένη πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, η συνεισφορά δηλαδή του κάθε αναπτυξιακού παράγοντα, ώστε να μην επιδεινώνονται, αλλά αντίθετα να αμβλύνονται οι διαφορές.

Υπάρχουν ουσιαστικές αντιθέσεις στη βιβλιογραφία για τον πιο ενδεδειγμένο τρόπο παρέμβασης: η αρχική προσέγγιση ότι η συγκέντρωση σε πόλους ανάπτυξης, των οποίων τα κέρδη από συναθροιστικές οικονομίες διαχέονται (*trickle down*) στο χώρο (Perroux, 1955 & Kaldor, 1970) έχει υιοθετηθεί στο παρελθόν από διεθνείς οργανισμούς, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της Συμφωνίας της Ουάσινγκτον (*Washington Consensus*). Ωστόσο η αποτελεσματικότητά της έχει αμφισβητηθεί αργότερα και από τους ίδιους τους διεθνείς οργανισμούς που υιοθέτησαν αρχικά αυτή την προσέγγιση. (World Bank 2004). Στον αντίποδα βρίσκεται η τοποθέτηση της ενδογενούς δυναμικής που εκτιμά ότι κάθε περιφέρεια έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει κερδοφόρες δραστηριότητες στο εσωτερικό της, αντί να περιμένει κεφαλαιακές εισροές (Amin, 2002). Αντίστοιχη θέση είναι και το ότι παρεμβάσεις με τη μορφή δικτύωσης εντός και εκτός, μπορούν να οδηγήσουν τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες σε μεγέθυνση που δεν είναι εξαρτημένη από άλλους (Meijers & Sandberg, 2006).

1. Τέλος η *οικονομική γεωγραφία*, που ξεκινάει στο τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα είναι μια προσπάθεια συγκερασμού των οικονομικών υποδειγμάτων και των εξελίξεων στο χώρο, με στόχο να σταματήσει η συζήτηση της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης να έχει ουδέτερη προσέγγιση του χώρου («α-χωρική» ανάλυση<sup>28</sup>) και να δώσει έμφαση στις διαφοροποιημένες συνέπειες του εμπορίου και των επενδύσεων (Krugman 1990). Η οικονομική γεωγραφία υποστηρίζει ότι η γεωγραφική δομή προσδιορίζεται από συγκεκριμένες σημαντικές παραμέτρους, που

<sup>28</sup> A-spatial.

αντιπαρέρχονταν (ως αμελητέας επιρροής) μέχρι τότε οι ορθόδοξοι οικονομολόγοι: κόστος μεταφοράς, οικονομίες κλίμακας και κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής. Η έννοια της συγκέντρωσης δραστηριοτήτων μπήκε στην οικονομική ανάλυση παίρνοντας υπόψη τόσο την άμεση εξειδίκευση όσο και τον ρόλο της πρόσβασης σε παροχή υπηρεσιών, οπότε και ο ρόλος των άυλων δυνάμεων δηλαδή της τεχνολογίας και της διάχυσης της πληροφορίας έγινε σημαντικός<sup>29</sup> (Krugman 2010). Η ανάλυση του ρόλου των πόλεων και της συγκέντρωσης του πληθυσμού έγινε μέρος της συζήτησης μέσω της σημασίας των οικονομικών πεδίου και του ανθρώπινου κεφαλαίου (Krugman 1991b, Martin 1999).

Οι βασικές οικονομικές σχολές έχουν δύο διαμετρικά αντίθετες απόψεις που αντανακλούν τις γενικότερες πεποιθήσεις τους σε ό,τι αφορά στα αποτελέσματα των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ άνισων εταιρών:

- Οι φιλελεύθερες προσεγγίσεις εκτιμούν ότι μακροχρόνια η αγορά θα οδηγήσει σε σύγκλιση ανισοτήτων με βάση τη θεωρία του Ricardo και την εξειδίκευση της από το θεώρημα Heckscher-Ohlin-Samuelson. Εφόσον οι περιφερειακές ανισότητες εξηγούνται με βάση τις διαφορές στα αποθέματα κεφαλαίου, εργασίας και στο τεχνολογικό επίπεδο, η ελευθερία μετακίνησης των συντελεστών παραγωγής θα οδηγήσει στην εξίσωση των αμοιβών τους (των συντελεστών παραγωγής) και κατά συνέπεια στη σταδιακή εξάλειψη των περιφερειακών ανισοτήτων.

Ιδιαίτερα το νεοκλασικό υπόδειγμα, που είναι ο πιο διαδεδομένος τρόπος προσέγγισης της περιφερειακής σύγκλισης, διαχωρίζει την «υπό όρους» από την «άνευ όρων» σύγκλιση (conditional and unconditional convergence), ανάλογα με το αν λαμβάνεται υπόψη η διαφορά στο αρχικό επίπεδο εισοδήματος της κάθε χώρας/περιφέρειας. Το καθαρό νεοκλασικό υπόδειγμα πρεσβεύει ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες θα συγκλίνουν, γιατί θα έχουν πάντα υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης ΑΕΠ και κατά κεφαλήν ΑΕΠ<sup>30</sup>. Στο υπόδειγμα αυτό οι βασικές παραδοχές είναι φθίνουσες αποδόσεις κεφαλαίου, πλήρης απασχόληση, εξωγενής αύξηση του πληθυσμού και βελτίωση τεχνολογίας (Barro, Sala-i-Martin et al. 1991, Barro, Sala-i-Martin 1992). Οι αρχικοί απλοί τρόποι μέτρησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ έχουν εμπλουτιστεί με οικονομικά, δομικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά<sup>31</sup> οδηγώντας σε υποδείγματα «υπό όρους» σύγκλισης.

- Αντίθετα οι νέο-μαρξιστικές και δομικές προσεγγίσεις (Cohn 2009) θεωρούν ότι

<sup>29</sup> Η λογική είναι ότι η εξειδίκευση έχει πλέον νέα χαρακτηριστικά λόγω της σημασίας του τριτογενούς και είναι πιο δυσδιάκριτη (subtlety of specialisation).

<sup>30</sup> Οι βασικές μέθοδοι μετρήσεων που ξεκίνησαν από τον R. Solow και χρησιμοποιήθηκαν συστηματικά από τους Robert Barro και Xabier Sala-i-Martin (σύγκλιση τύπου  $\sigma$  και σύγκλιση τύπου  $\beta$ ) είναι η βάση πάνω στην οποία στηρίζονται οι ερευνητικές δραστηριότητες για τις αποτιμήσεις της ενδοπεριφερειακής σύγκλισης στην ΕΕ.

<sup>31</sup> Barro R., Sala-i-Martin X. (1995). Petrakos G., Rodríguez-Pose A., Rovolis A. (2003). Wodon Q., Yitzhaki S. (2001). Petrakos G. et al. (2003). Magrini S. (2004).

οι συναλλαγές μεταξύ άνισων εταίρων οδηγούν νομοτελειακά σε συνεχώς διευρυνόμενη αύξηση της ανισότητας που οφείλεται στην εκμετάλλευση των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών ή περιφερειών από τους εταίρους τους, οι οποίοι παράγουν πιο ανταγωνιστικά. Έτσι, στην ουσία καταδικάζουν τις συμφωνίες απελευθέρωσης του εμπορίου και εκτιμούν ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες/περιφέρειες θα κερδίσουν περισσότερο από μια μεταξύ τους συνεργασία παρά από τις σχέσεις μεταξύ άνισων εταίρων.

- Πιο πρόσφατα οι θεωρίες διεθνούς εμπορίου και νέας οικονομικής γεωγραφίας του Paul Krugman και των Paul Romer / Robert Lucas για την ενδογενή ανάπτυξη επηρέασαν στο τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα την οικονομική πολιτική γιατί, χωρίς να ενστερνίζονται τη λογική της εκμετάλλευσης, απέδειξαν με μαθηματικά υποδείγματα και νέες παραδοχές (κυρίως απόρριψη των σταθερών οικονομικών κλίμακας) ότι οι εξωτερικές οικονομίες οδηγούν σε ανισότητα ευκαιριών μεγέθυνσης και η μεταφορά πόρων είναι απαραίτητη για να υπάρξει αμοιβαίο κέρδος από το άνοιγμα των αγορών. Έτσι οι λιγότερο αναπτυγμένες χώρες/περιφέρειες χρειάζονται σημαντική υποστήριξη, με τη μορφή μεταφοράς πόρων από τους περισσότερο προς τους λιγότερο ανταγωνιστικούς εταίρους, για να βελτιώσουν καταρχήν τις (υλικές και άυλες) υποδομές τους, έτσι ώστε τα οφέλη να αυξάνονται και να μοιράζονται με αμοιβαίο όφελος.
- Κατά μία έννοια οι νέες αυτές προσεγγίσεις εξισορροπούν τις δύο διαμετρικά αντίθετες απόψεις που παρατέθηκαν πιο πάνω εφόσον από τη μια μεριά δέχονται ότι δεν υπάρχει αυτόματη σύγκλιση, μέσω του μηχανισμού της αγοράς και από την άλλη δεν θεωρούν νομοτελειακή την απόκλιση μεταξύ άνισων εταίρων και προτείνουν μέτρα αποκατάστασης αμοιβαίων ωφελειών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια ιδιότυπη μορφή ενοποίησης και με αυτή την έννοια η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης βρίσκεται στην τομή των δύο επιπέδων διακυβέρνησης, δεδομένου ότι, από τη μια μεριά η περιφερειακή πολιτική κάθε κράτους-μέλους οφείλει να σέβεται το κοινοτικό κεκτημένο (άρα κάθε παρέμβαση υπόκειται σε κανόνες κρατικών ενισχύσεων) αλλά από την άλλη ο αναδιανεμητικός ρόλος της «κεντρικής» κυβέρνησης είναι πολύ πιο περιορισμένος απ' ό,τι σε ομοσπονδιακά κράτη, όπως είναι οι ΗΠΑ.

Χρησιμοποιώντας αυτές τις βασικές έννοιες έχουν υπάρξει πολλές μελέτες και προσπάθειες ερμηνείας των τάσεων περιφερειακής σύγκλισης και απόκλισης στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να υπάρξει ποτέ απόλυτη συμφωνία: οι εμπειρικές αναλύσεις, που παρουσιάζονται στο τέλος αυτού του κεφαλαίου, δείχνουν ότι σε διαφορετικές χρονικές περιόδους αλλά και διαφορετικά κράτη ή περιφέρειες στο εσωτερικό της Ένωσης υπάρχουν ομάδες σύγκλισης αλλά και απόκλισης.

### 9.3 Περιφερειακή ανάπτυξη στην ΕΕ

Ήδη από την εποχή της ίδρυσης της ΕΟΚ υπήρχαν σημαντικές διαφορές στο επίπεδο του κατά κεφαλήν εισοδήματος, της παραγωγικότητας και της απασχόλησης των περιφερειών της Κοινότητας. Η κοινοτική, όπως και κάθε εθνική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, είχε και έχει ως στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την πρόληψη τυχόν νέας επιδείνωσης λόγω των διεθνών οικονομικών εξελίξεων ή λόγω μέτρων πολιτικής σε άλλους τομείς. Σκοπός της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής ήταν από τότε η σύγκλιση των οικονομιών των περιφερειών της Ε.Ε.

Ωστόσο, η πολιτική αυτή είναι περίπλοκη, δεδομένης της ατελούς ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς και των ραγδαίων παγκόσμιων οικονομικών και πολιτικών εξελίξεων τα τελευταία 50 χρόνια. Σύμφωνα με το πρωτογενές δίκαιο η περιφερειακή πολιτική δεν είναι υπερεθνική αρμοδιότητα αλλά ασκείται από τα κράτη-μέλη. Ωστόσο η εθνική πολιτική επηρεάζεται άμεσα από την κοινοτική για δύο λόγους:

1. Η πολιτική εσωτερικής αγοράς και η κατάργηση εμποδίων στις συναλλαγές μεταξύ άνισων εταίρων οδηγεί πιθανότατα σε απόκλιση αντί σύγκλιση. Έτσι, μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, έγινε εν μέρει κοινοτική ευθύνη να υπάρχει χρηματοδοτική ενίσχυση στην οικονομική δραστηριότητα των περιοχών που παρουσιάζουν χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης με στόχο την καλύτερη αξιοποίηση του εγχώριου δυναμικού τους. Την τελευταία διετία μάλιστα έχει δοθεί ιδιαίτερη έμφαση η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης να συντονιστεί με τους στόχους της Ευρώπης 2020.
2. Είναι απαραίτητος ο συντονισμός της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, με άλλες κοινοτικές πολιτικές, ιδιαίτερα την πολιτική ανταγωνισμού. Τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται τους κοινοτικούς κανόνες κρατικών ενισχύσεων, έτσι ώστε να μην προκαλείται αθέμιτος ανταγωνισμός λόγω επιδοτήσεων. Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες που γίνονται και τις αλλαγές στο καθεστώς κρατικών ενισχύσεων από τη μια προγραμματική περίοδο στην άλλη, ώστε να μην παρεμποδίζονται τα αναπτυξιακά μέτρα, υπάρχουν μεγάλες επιφυλάξεις, για το αν η κοινοτική νομοθεσία είναι επαρκώς ευέλικτη (Wishlade, 2008).

Η αρχική αντιμέτωπιση από τις κυβερνήσεις των έξι ιδρυτικών μελών, δεδομένης και της τότε οικονομικής συγκυρίας, ήταν πιο κοντά στην νεοκλασική προσέγγιση θεωρώντας ότι η ενοποίηση θα οδηγούσε σε αυτόματη σύγκλιση. Ωστόσο, επειδή εμπειρικά φάνηκε ότι οι προβλέψεις αυτές δεν πραγματοποιήθηκαν και επιπλέον μετά τις διευρύνσεις η ανομοιογένεια στο εισόδημα και την παραγωγικότητα αυξήθηκε αντί να μειωθεί, χρειάστηκε νέα προσέγγιση στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, που μπορεί να συνοψιστεί σε αύξηση διακρατικών μεταβιβαστικών πληρωμών μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού, (τόσο σε απόλυτα μεγέθη όσο και ως ποσοστό) αλλά και σε ιδιαίτερες προσπάθειες να υιοθετηθούν νέοι κανόνες διακυβέρνησης που θα εξασφάλιζαν την αποτελεσματική χρήση αυτών των πόρων.

Ο ορισμός των περιφερειών μπορεί θεωρητικά να γίνει είτε με κριτήρια που θα επιτρέπουν μια όσο το δυνατόν πιο ομοιογενή εικόνα των περιφερειών που εξετάζονται (π.χ. με κριτήριο την αγορά εργασίας, την παραγωγικότητα κλπ), είτε με κριτήρια διοικητικά, που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη. Για λόγους πρακτικούς δηλαδή για να μπορούν οι Στατιστικές Υπηρεσίες των κρατών-μελών να εφοδιάζουν την Επιτροπή με τα απαραίτητα στατιστικά στοιχεία, έχει υιοθετηθεί η δεύτερη μέθοδος. Ωστόσο, έχει συμφωνηθεί η διοικητική διαίρεση με ενιαία κριτήρια και έτσι οι κοινοτικές περιφέρειες διακρίνονται σε τρία επίπεδα:

- NUTS 0<sup>32</sup>: 28 κράτη μέλη
- NUTS I 97: μεγάλες περιφέρειες (3-8 εκ. κάτοικοι)
- NUTS II 270: Μικρότερες περιφέρειες (0,8-3 εκ.)
- NUTS III 1.294: Μικρές περιφέρειες (150-800.000).

### 9.3.1 Ιστορική ανασκόπηση

Η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης της ΕΕ πέρασε πρακτικά από τρεις φάσεις<sup>33</sup>:

- Αρχική περίοδος με σχετικά ομοιογενή κράτη μέλη και πολύ χαμηλές μεταβιβαστικές πληρωμές (1958-1974)
- Μεταβατική περίοδος οργάνωσης της Ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης (1974-1986)
- Πολιτική αναδιανομής πόρων κατά περίπου 1/3 του κοινοτικού προϋπολογισμού.

**Πρώτη περίοδος:** Αρχίζει στη δεκαετία του '50, όταν δημιουργήθηκαν η ΕΚΑΧ και η ΕΟΚ. Τότε δεν είχε τεθεί θέμα αυτόνομης περιφερειακής πολιτικής και γι' αυτό δεν αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη της Ρώμης. Εξάλλου τα έξι ιδρυτικά κράτη-μέλη είχαν παραπλήσιο κατά κεφαλήν εισόδημα με μερικές μόνο λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (Νότιος Ιταλία και λίγες περιφέρειες της Γαλλίας, ιδιαίτερα τα υπερπόντια εδάφη της). Την εποχή εκείνη η θεωρία των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και το θεώρημα Heckscher-Ohlin-Samuelson ήταν το κυρίαρχο δόγμα της οικονομικής πολιτικής, οπότε σύμφωνα με τη θεωρία το κεφάλαιο θα μετακινείτο προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και οι δυνάμεις της αγοράς θα οδηγούσαν στη μεγέθυνσή τους. Βέβαια η έλλειψη κεφαλαίων για δημόσιες επενδύσεις ήταν βασικό εμπόδιο και γι' αυτό υπήρξαν έμμεσες αναφορές στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, όπως στο άρθρο 130 της Συνθήκης, σχετικά με τους στόχους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας

<sup>32</sup> NUTS είναι η ονοματολογία των περιφερειών και σημαίνει Ονοματολογία Εδαφικών Μονάδων για Στατιστική Επεξεργασία (Nomenclature of territorial units for statistics).

<sup>33</sup> Διαφορετικές προσεγγίσεις διαχωρίζουν τις περιόδους σε περισσότερες παίρνοντας υπόψη τις αλλαγές σε κάθε πολυετές σχέδιο (Manzella & Mendez, 2009).

Επενδύσεων, που δημιουργήθηκε για να υποστηρίξει με χαμηλό επιτόκιο τις επενδύσεις στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες των κρατών μελών εκείνης της εποχής.

Οι περιφέρειες με ιδιαίτερα προβλήματα εκείνη την εποχή ήταν τριών ειδών:

- περιοχές όπου η γεωργία κατείχε ένα σημαντικό ποσοστό της οικονομικής δραστηριότητας (σε σχέση με την προστιθέμενη αξία και την απασχόληση στην περιοχή), με χαμηλούς ρυθμούς βιομηχανικής ανάπτυξης και έλλειψη υποδομών (π.χ. Νότιος Ιταλία, Βρετάνη)
- συνοριακές περιοχές που παρουσίαζαν προβλήματα οικονομικής ανάπτυξης που οφείλονταν σε πολιτικά και πολιτιστικά αίτια (π.χ. ορισμένες περιοχές των συνόρων Δυτικής και Ανατολικής Γερμανίας, Βελγίου-Ολλανδίας-Γερμανίας) και
- περιοχές που λόγω πολύ υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης χαρακτηρίζονταν από ανεπαρκείς υποδομές που υποβάθμιζαν το επίπεδο ζωής των πολιτών (π.χ. μόλυνση του περιβάλλοντος).

Στο διάστημα αυτό δεν υπήρξε ουσιαστική σύγκλιση και ιδιαίτερα η Ν. Ιταλία παρέμεινε με διαφορά μια πολύ μεγάλη (το άθροισμα έξι NUTS 2 περιφερειών) και ιδιαίτερα φτωχή περιφέρεια. Στο τέλος της περιόδου αυτής η ένταξη της Ιρλανδίας, μιας χώρας με ιδιαίτερα χαμηλό εισόδημα σε σχέση με τα άλλα κράτη-μέλη, οδήγησε στην ανάγκη για μια νέα, πιο παρεμβατική πολιτική.

Η **δεύτερη περίοδος** ξεκίνησε με την πρώτη διεύρυνση και τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1974. Το Ταμείο επιχορηγούσε αναπτυξιακά έργα στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, εφόσον τα χαμηλότοκα δάνεια της ΕΤΕπ δεν επαρκούσαν για ουσιαστική σύγκλιση. Συνέπεσε όμως με την πετρελαϊκή κρίση που είχε ασύμμετρες επιπτώσεις στις Ευρωπαϊκές περιφέρειες, ενώ η άνοδος των νέο-εκβιομηχανιζόμενων χωρών της ΝΑ Ασίας και ο ανταγωνισμός με τις χώρες του Συμφώνου της Βαρσοβίας έπληξαν ιδιαίτερα τις περιοχές με μεγάλη συγκέντρωση της κλωστοϋφαντουργίας (σε όλη την Ευρώπη και ιδιαίτερα την Ιταλία και τη βιομηχανία μόδας στη Γαλλία), της χαλυβουργίας (στο κέντρο στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Αλσατία και Λωρραίνη στη Γαλλία, στη βιομηχανικά αναπτυγμένη περιοχή του Ρουρ στη Γερμανία) και της ναυπηγοεπισκευαστικής βιομηχανίας (Βόρειος Ιταλία και παράλια της Β. Θαλάσσης). Οι περιφερειακές ανισότητες οξύνθηκαν και η πολιτική επιδοτήσεων και χαμηλότοκων δανείων αποδείχθηκε και πάλι ανεπαρκής. Ενόψει της ένταξης της δεύτερης διεύρυνσης, με τρία νέα κράτη-μέλη στη Νότιο Ευρώπη, με σημαντικά χαμηλότερο εισόδημα από τον κοινοτικό μέσο όρο, η περιφερειακή πολιτική έπρεπε να αναμορφωθεί.

Στη διάρκεια των πρώτων προγραμματικών περιόδων οι περιφέρειες που χρειάζονταν υποστήριξη ήταν τριών ειδών:

- **Στόχος 1:** Αναβάθμιση περιοχών NUTS 2 με ΑΕΠ μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου
- **Στόχος 2:** Ανασυγκρότηση περιοχών NUTS 3 όπου υπάρχουν υποδομές αλλά η



οικονομική τους δραστηριότητα συγκεντρώνεται σε κλάδους σε παρακμή, οπότε χρειάζονται επενδύσεις σε νέους τομείς

- **Στόχος 3:** Διευκόλυνση ατόμων με δυσκολία πρόσβασης στην αγορά εργασίας: γυναίκες, μετανάστες, άτομα με κινητικές δυσκολίες και ειδικές ανάγκες (συνδυασμός με κοινωνική πολιτική).

Από συγκεκριμένες εμπειρικές μετρήσεις προκύπτει ότι στην οκταετία 1970-77 το άνοιγμα των ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες εκφρασμένο σε κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε από 2.9:1 σε 4:1 (Hutton, 1985).

Ως παράδειγμα αναφέρεται ότι η ένταξη της Ελλάδας έδειξε τις αδυναμίες ενσωμάτωσης μιας λιγότερο ανταγωνιστικής χώρας στην Ευρωπαϊκή οικονομία αμέσως μετά το 1981. Ενώ η εισαγωγική διείσδυση στη χώρα αυξήθηκε άμεσα και σύμφωνα με τις προβλέψεις, η χώρα δε μπόρεσε να ωφεληθεί εξίσου από την αύξηση εξαγωγών δημιουργώντας έτσι ιδιαίτερες πιέσεις στο ισοζύγιο πληρωμών, προσφυγή σε ρήτρες διασφάλισης και παράταση της μεταβατικής περιόδου (Γιαννίτσης Α., 1988.). Έτσι, ενόψει της ένταξης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας και για να καλυφθούν οι ανησυχίες των περιφερειών της Νότιας Ευρώπης, που εκτιμούσαν ότι κινδύνευαν από τον ανταγωνισμό των νέων κρατών μελών, δοκιμάστηκε για πρώτη φορά η έννοια των «ολοκληρωμένων προγραμμάτων»: αντί δηλαδή να δίνονται επιδοτήσεις σε εγκεκριμένα έργα από την εθνική πολιτική, ζητήθηκε η εκπόνηση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας κάθε χώρας ή/και περιφέρειας, ως προϋπόθεση για την ένταξη έργων με κοινοτική χρηματοδότηση. Ήταν μια πιλοτική προσπάθεια προγραμματισμένης και συντονισμένης παρέμβασης που ονομάστηκε *Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα* για να προετοιμάσουν τις περιφέρειες του Νότου το 1983-85 για την ένταξη Ισπανίας και Πορτογαλίας. Η πολιτική αυτή θεωρήθηκε πιο εμπειριστατωμένη και αποτέλεσε τη βάση για όλες τις μεταγενέστερες περιόδους. Στην ουσία υιοθετήθηκε η πολιτική που προτείνει η νέα θεωρία εμπορίου (Grossman and Helpman, 2002) και η οικονομική γεωγραφία (Krugman 1990).

Η **τρίτη περίοδος** χαρακτηρίζεται από σταδιακή αλλά συστηματική αύξηση των πιστώσεων για περιφερειακή ανάπτυξη και αύξηση του ρόλου του προγραμματισμού και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των επιδοτήσεων. Ωστόσο, μια ουσιαστική καμπή παρατηρείται το 1992 με την υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας. Ενώ μέχρι τότε ο ρόλος της Κοινότητας ήταν πιο ενεργός, μετά την υιοθέτηση της αρχής αυτής, η ευθύνη για χάραξη πολιτικής και ενδιάμεσης παρακολούθησης περνάει σταδιακά στις περιφέρειες και τα κράτη-μέλη και μόνο η εκ των υστέρων αξιολόγηση παραμένει κοινοτική ευθύνη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαιτεί να υπάρχει διαφάνεια, λογοδοσία και γνώση της αποτελεσματικότητας της χρήσης των χρημάτων των Ευρωπαίων φορολογούμενων. Με αυτό το τρόπο η συνεργασία Επιτροπής και κρατών-μελών παραμένει σημαντική, αλλά ο κυρίαρχος ρόλος υλοποίησης «βρίσκεται

στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο<sup>34</sup>». Κάποιες περιφέρειες αξιοποίησαν εξαιρετικά αυτές τις ευκαιρίες και όχι απλώς συνέκλιναν με τον μέσο όρο, αλλά τον ξεπέρασαν κατά πολύ, ενώ άλλες παραμένουν σε μόνιμα χαμηλή κατάσταση και ανάγκη υποστήριξης.

Η διαχρονική εξέλιξη άλλαξε τις ανάγκες και τη μορφή των παρεμβάσεων και μετά το 2007 οι περιφερειακή κατάσταση άλλαξε οργανώνοντας τις περιφέρειες σε

- Περιφέρειες με στόχο τη σύγκλιση (κατά κεφαλήν ΑΕΠ < 75% κοινοτικού μέσου όρου), που αντιστοιχούν στο παλαιό Στόχο 1
- Περιφέρειες με ανάγκες και παρεμβάσεις για ανταγωνιστικότητα και απασχόληση που αφορούν πρακτικά όλες τις υπόλοιπες
- Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία για γειτονικά κράτη ή περιφέρειες (κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρησιμοποιούν ελάχιστο ποσοστό του κοινοτικού προϋπολογισμού για την περιφερειακή ανάπτυξη).

Έτσι, από τη δεκαετία του '80 η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης παίζει έναν όλο και σημαντικότερο ρόλο αυξάνοντας τις πιστώσεις και εξειδικεύοντας τον τρόπο παρέμβασής της, προσπαθώντας να διαπιστώσει τα δομικά αίτια και τη σημασία καθενός απ' αυτά για κάθε περιφέρεια και να παρέμβει διορθωτικά, στο μέτρο που της επιτρέπουν τα μέσα και οι δικαιοδοσίες της.

### 9.3.2 Μέτρηση των περιφερειακών ανισοτήτων

Οι ανισότητες μετριοούνται σε κοινοτική και όχι σε εθνική κλίμακα. Κάποια περιοχή που με εθνικά κριτήρια θεωρείται υποβαθμισμένη μπορεί να βρίσκεται αισθητά πάνω από τον κοινοτικό μέσο όρο με κριτήριο το κατά κεφαλήν εισόδημα, την ανεργία ή την παραγωγικότητα. Επιπλέον τα μεγέθη αυτά αλλάζουν διαχρονικά, εφόσον κάποιες περιφέρειες πετυχαίνουν τον στόχο της σύγκλισης και παύουν να έχουν ανάγκη υποστήριξης, ενώ άλλες παρουσιάζουν αρνητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης και έτσι μπαίνουν στην ομάδα των υποστηριζόμενων περιφερειών. Αντίθετα για το Ταμείο Συνοχής ρόλο παίζει το εθνικό και όχι το περιφερειακό εισόδημα.

Διαχρονικά υπάρχουν αλλαγές στη σχετική θέση των κρατών και των περιφερειών, αλλά σε λίγες περιπτώσεις είναι οι αλλαγές μεγάλης κλίμακας. Κατατάσσοντας τις χώρες με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημά τους και με κοινοτικό μέσο όρο το 100 έχουμε την εξής εικόνα στο τέλος της δεύτερης περιόδου:

<sup>34</sup> Σύμφωνα με τον ορισμό της αρχής της επικουρικότητας.

**Πίνακας 9.1: Κατάταξη κοινοτικών χωρών με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημά τους (1980)**

Χώρα	Δείκτης με βάση	
	ισοτιμία ΕΛΜ	την εγχώρια αγοραστική δύναμη
Βέλγιο	115	106
Δανία	125	111
Δυτική Γερμανία	128	114
Ελλάδα	40	56
Γαλλία	117	110
Ιρλανδία	51	63
Ιταλία	67	88
Λουξεμβούργο	121	117
Ολλανδία	116	106
Ηνωμένο Βασίλειο	90	93
Ε.Κ.	100	100

Πηγή: Eurostat, Statistiques de base de la Communaute, Luxembourg 1983, σ.52-57

Στις αρχές της δεκαετίας του '80 οι χώρες με χαμηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημα από τον κοινοτικό μέσο όρο ήταν η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ιδιαίτερα φτωχές ήταν στην ουσία οι δύο πρώτες, ενώ η διακύμανση στις υπόλοιπες (με εξαίρεση την Ιταλία, που παραδοσιακά χωριζόταν στον πλούσιο Βορρά και το φτωχό Νότο) ήταν σχετικά περιορισμένη. Προφανώς όταν χρησιμοποιείται για τη μέτρηση των ανισοτήτων η εγχώρια αγοραστική δύναμη (οπότε επιδρούν τοπικοί παράγοντες στην προσφορά και τη ζήτηση) οι ανισότητες μεταξύ Κρατών αμβλύνονται σε σχέση με την αντίστοιχη μέτρηση με βάση τη συναλλαγματική ισοτιμία σε ΕΛΜ.

Περνώντας από τη δεύτερη στην τρίτη περίοδο έγιναν μεγάλες ανακατατάξεις, λόγω της ένταξης της Ιβηρικής χερσονήσου αρχικά και στη συνέχεια των χωρών του Συμφώνου της Βαρσοβίας, το οποίο διαλύθηκε. Η Ευρώπη των 15 στο τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα και η Ευρώπη των 25-27 και 28 μετά το 2004 γίνεται όλο και πιο ανομοιογενής με κριτήριο όχι μόνο το κατά κεφαλήν εισόδημα, αλλά και βασικά δομικά χαρακτηριστικά της οικονομίας των κρατών-μελών.

**Πίνακας 9.2: Μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα σε ΙΑΑ (2003-2013) με αναφορά 100 ως κοινοτικό μέσο όρο**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ΕΕ (28 χώρες)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Αυστρία	127	128	125 <sup>b</sup>	125	123	124	126	126	128	129	128	128
Βέλγιο	123	121	119 <sup>b</sup>	117	115	115	117	120	120	120	119	119
Βουλγαρία	33	34	36 <sup>b</sup>	37	40	43	44	43	44	45	45	45
Γαλλία	111	110	110 <sup>b</sup>	108	107	106	108	108	108	107	107	107
Γερμανία	116	116	116 <sup>b</sup>	115	116	116	115	119	122	123	122	124
Δανία	124	125	123 <sup>b</sup>	124	122	123	123	126	126	125	124	124
Ελλάδα	93	95	91 <sup>b</sup>	93	91	93	94	87	77	74	73	72
Εσθονία	52	55	60 <sup>b</sup>	64	69	68	62	63	68	71	73	73
Ην. Βασίλειο	123	125	125 <sup>b</sup>	123	118	114	112	108	106	107	109	108
Ιρλανδία	141	143	145 <sup>b</sup>	146	147	132	128	129	130	130	130	132
Ισπανία	100	100	101 <sup>b</sup>	103	103	102	101	98	95	94	94	93
Ιταλία	112	108	107 <sup>b</sup>	106	105	106	105	104	103	101	99	97
Κροατία	56	57	58 <sup>b</sup>	58	61	64	62	59	60	61	61	59
Κύπρος	94	97	99 <sup>b</sup>	99	100	105	105	102	96	94	89	85
Λετονία	45	48	51 <sup>b</sup>	55	60	60	53	53	57	60	64	64
Λιθουανία	48	50	53 <sup>b</sup>	56	61	63	57	60	65	69	73	74
Λουξ/ργγο	240	246	242 <sup>b</sup>	257	254	256	247	254	265	264	258	263 <sup>p</sup>
Μάλτα	82	81	81 <sup>b</sup>	79	78	81	84	86	84	85	86	85
Ολλανδία	133	133	133 <sup>b</sup>	135	136	139	137	135	135	133	131	130
Ουγγαρία	62	62	62 <sup>b</sup>	62	61	63	64	65	65	65	66	68
Πολωνία	48	49	50 <sup>b</sup>	50	53	55	59	62	64	66	67	68
Πορτογαλία	78	77	80 <sup>b</sup>	80	79	79	81	81	78	76	78	78
Ρουμανία	31	34	35 <sup>b</sup>	38	42	48	49	50	51	53	54	54
Σλοβακία	55	57	60 <sup>b</sup>	63	67	71	71	73	73	74	75	76
Σλοβενία	83	86	86 <sup>b</sup>	86	87	89	85	83	83	82	82	83
Σουηδία	127	129	124 <sup>b</sup>	125	128	127	123	126	127	126	127	124
Τσεχική Δημοκρατία	77	79	80 <sup>b</sup>	81	84	82	83	81	83	82	82	84
Φινλανδία	114	117	116 <sup>b</sup>	115	118	120	116	115	117	116	113	110

Πηγή: Eurostat, 2015.

Οι διαφορές από την εικόνα της δεκαετίας του '80 είναι σημαντικές:

1. Η Ιρλανδία όχι απλώς συγκλίνει με το μέσο όρο αλλά μέσα σε 30 χρόνια τον ξεπερνάει και γίνεται το δεύτερο πλουσιότερο κράτος της Ένωσης.

Η Γερμανία, παρά το σοκ που περνάει με την ενσωμάτωση της Ανατολικής Γερμανίας παραμένει ένα από τα πλουσιότερα κράτη-μέλη.

Τα νέα κράτη-μέλη που προέρχονται από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη έχουν σημαντικά χαμηλότερο εισόδημα από τον κοινοτικό μέσο όρο αλλά δείχνουν τη μεγαλύτερη τάση ανόδου στη δεκαετία.

Η διασπορά μεγαλώνει σημαντικά: ενώ οι διαφορές είναι από 56-117 στη δεύτερη περίοδο, στην αρχή της τρίτης περνούν σε 31-240 και στο τέλος σε 54-263.

Σε ό,τι αφορά στις ανισότητες μεταξύ κρατών στην τελευταία δεκαετία διαπιστώνεται ότι:

1. Τα κράτη-μέλη που εντάχθηκαν μετά το 2004 έχουν σημαντικά χαμηλότερα εισοδήματα, αλλά συγκλίνουν ταχύτατα, κρατώντας όμως μια σημαντική απόσταση από το μέσο όρο
2. Οι ανακατατάξεις είναι περιορισμένες, διότι τα κράτη-μέλη με τα χαμηλότερα εισοδήματα παραμένουν πρακτικά τα ίδια (Βουλγαρία, Ρουμανία) και το ίδιο ισχύει γι' αυτά με τα υψηλότερα εισοδήματα (Λουξεμβούργο, Ιρλανδία, Ολλανδία)
3. Η κρίση είχε διαφοροποιημένα αποτελέσματα, με τις περισσότερες λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης να πλησιάζουν (παραμένοντας όμως μακριά) τον κοινοτικό μέσο όρο μεταξύ 2010 και 2014, ενώ οι χώρες του Νότου, έχασαν τη δυναμική της σύγκλισης που είχαν πριν την κρίση και άρχισαν πάλι να αποκλίνουν.

Σε περιφερειακό επίπεδο (NUTS2) οι διαφορές είναι πολύ μεγαλύτερες (Παράρτημα-Πίνακας 1: Κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε επίπεδο NUTS2 σε ισοδύναμα αγοραστικής δύναμης (Παράρτημα 3-Πίνακας 1). Σε γενικές γραμμές μπορεί να παρατηρήσει κανείς ότι:

- Με αναφορά το 100 ως κοινοτικό μέσο όρο οι διαφορές σε επίπεδο περιφερειών είναι τεράστιες, εφόσον η φτωχότερη από την πλουσιότερη απέχουν 330 μονάδες (13-343). Ενώ δηλαδή σε εθνικό επίπεδο οι διαφορές είναι 3.5 φορές, σε περιφερειακό είναι πάνω από 25 φορές.
- Οι πλουσιότερες σε εισόδημα αγοραστικής δύναμης περιοχές ήταν και παραμένουν οι μεγάλες πόλεις (Λονδίνο, Βρυξέλλες, Παρίσι, Στοκχόλμη, Αμβούργο, Ελσίνκι κλπ.)
- Οι φτωχότερες περιφέρειες βρίσκονται στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία και ακολουθούνται από άλλες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Ιδιαίτερα φτωχές είναι και κάποιες περιφέρειες της Γαλλίας, που βρίσκονται εκτός Ευρώπης. Πρόκειται για πρώην αποικίες οι οποίες, αν και ενσωματώθηκαν στο γαλλικό κράτος, χαρακτηρίζονται από οικονομικές δομές παρόμοιες με αυτές της γεωγραφι-

κής περιοχής τους (Καραϊβική και Ινδικός Ωκεανός) και όχι της χώρας στην οποία ανήκουν διοικητικά.

- Τον 21<sup>ο</sup> αιώνα και μέχρι την κρίση τόσο οι εξαιρετικά πλούσιες περιφέρειες όσο και οι εξαιρετικά φτωχές έτειναν να συγκλίνουν προς τον μέσο όρο. Μετά την κρίση παύει να υπάρχει ενιαία τάση.
- Στο εσωτερικό των κρατών μελών υπάρχουν επίσης πολύ μεγάλες αποκλίσεις τόσο στα πιο αναπτυγμένα όσο και στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη. Με εξαίρεση τη Γερμανία παντού οι πρωτεύουσες βρίσκονται μπροστά από τις άλλες περιφέρειες της χώρας: η διαφορά είναι 59-204 στη Γαλλία, 69-343 στο Ηνωμένο Βασίλειο αλλά αντίστοιχα και 13-35 στη Βουλγαρία και 52-90 στην Πορτογαλία.

Οι αποκλίσεις στο εσωτερικό των κρατών μελών είναι κατά κανόνα χαμηλότερες απ' ότι μεταξύ κρατών (2-3 φορές) αν και σε αρκετά κράτη διευρύνονται αντί να συγκλίνουν από το 2000 ως το 2011 (Πίνακας 9.3). Παρόλο που δεν υπάρχουν πιο πρόσφατα οριστικά στοιχεία η γενικά αίσθηση είναι ότι η κρίση αύξησε περισσότερο τις ανισότητες.

Σε κάθε περίπτωση η μέτρηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι μια ένδειξη που βοηθάει να αξιολογήσει κανείς το επίπεδο ζωής μιας περιφέρειας, αλλά είναι από μόνη της ανεπαρκής δείκτης, όχι μόνο λόγω της μεθοδολογικής ανεπάρκειας του δείκτη (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2008) αλλά και επειδή λόγω της χρονικής υστέρησης της απόδοσης των επενδύσεων που επιδοτούνται από τα κοινοτικά όργανα είναι απαραίτητο να μετρά κανείς και δείκτες όπως η παραγωγικότητα, η απασχόληση και η ανεργία. Εκτός από τους δείκτες που αναφέρονται είτε σε άμεσα οικονομικά μετρήσιμα μεγέθη είναι σημαντικοί και οι δείκτες που αφορούν στις δομές της οικονομίας (κλαδική σύνθεση, τεχνολογικό επίπεδο), στο επίπεδο ζωής (διαθέσιμο οικογενειακό εισόδημα, φυσικοί δείκτες κατανάλωσης, όπως κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας, αριθμός αυτοκινήτων ή τηλεοράσεων κλπ.). Τέλος υπάρχουν και κοινωνικοί δείκτες (π.χ. οικιακές συσκευές κατά κεφαλή, δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας κλπ.) που είναι ενδεικτικοί του επιπέδου ανάπτυξης και όχι μόνο του πλούτου μιας περιφέρειας. Οι δείκτες αυτοί χρησιμοποιούνται όχι μόνο για να εμπλουτίσουν το χαρακτηρισμό των περιφερειών, αλλά περισσότερο για να αξιολογήσουν τις επιπτώσεις της κοινοτικής πολιτικής και τις μακροχρόνιες τάσεις σύγκλισης ή απόκλισης.

Οι εξηγήσεις για την ύπαρξη και την επιμονή των περιφερειακών ανισοτήτων αποδίδονται σε σειρά ενδογενών μεταβλητών, όπως φαίνεται από το τελευταίο κεφάλαιο αυτής της ενότητας

**Πίνακας 9.3: Περιφέρεια με υψηλότερο και χαμηλότερο Κατά Κεφαλήν ΑΕΠ ανά χώρα, τρέχουσες τιμές, NUTS2**

		2000		2009		2011	
Αυστρία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Wien	35.900	Wien	43.000	Wien	45.600
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Burgenland	17.300	Burgenland	22.400	Burgenland	24.000
Βέλγιο	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Bruxelles	50.000	Bruxelles	59.800	Bruxelles	62.000
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Hainaut	16.200	Hainaut	20.700	Hainaut	22.100
Βουλγαρία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Yugozapaden	2.300	Yugozapaden	7.900	Yugozapaden	8.800
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Yuzhen tsentralen	1.300	Severozapaden	2.900	Severozapaden	3.200
Γαλλία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Île de France	37.100	Île de France	47.500	Île de France	51.200
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Guyane	10.900	Guyane	14.500	Guyane	14.800
Γερμανία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Hamburg	44.700	Hamburg	49.800	Hamburg	52.500
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Chemnitz, Thüringen	15.800	Thüringen	19.600	Mecklenburg-Vorpommern	21.800
Δανία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Hovedstaden	39.200	Hovedstaden	48.600	Hovedstaden	52.500
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Sjælland	23.600	Sjælland	28.600	Sjælland	30.200
Ελλάδα	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Νότιο Αιγαίο	15.400	Αττική	27.200	Αττική	24.800
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Ανατολική Μακεδονία, Θράκη	9.400	Ήπειρος	14.400	Ήπειρος	12.800
Ηνωμένο Βασίλειο	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Inner London (UK)	75.400	Inner London (UK)	77.600	Inner London (UK)	86.000
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Cornwall and Isles of Scilly	15.500	West Wales and The Valleys	15.600	West Wales and The Valleys	17.200
Ισπανία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Comunidad de Madrid	21.300	Comunidad de Madrid	30.200	Pais Vasco	30.500
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Extremadura	9.900	Extremadura	15.900	Extremadura	15.700
Ιταλία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	29.400	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	36.100	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	37.700
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Calabria	12.900	Campania	16.200	Campania	16.000
Ολλανδία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Utrecht	32.500	Groningen	45.600	Groningen	50.400
	Ελάχιστη αναπτυγμένη περιφέρεια	Flevoland	18.800	Flevoland	24.900	Flevoland	26.100

		2000		2009		2011	
Ουγγαρία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Közép-Magyarország	7.500	Közép-Magyarország	15.300	Közép-Magyarország	16.200
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Észak-Magyarország	3.200	Észak-Magyarország	5.600	Észak-Magyarország	5.900
Πολωνία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Mazowieckie	7.400	Mazowieckie	13.100	Mazowieckie	15.700
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Lubelskie	3.400	Lubelskie	5.500	Lubelskie, Podkarpackie	6.500
Πορτογαλία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Área Metropolitana de Lisboa	17.500	Área Metropolitana de Lisboa	22.300	Área Metropolitana de Lisboa	22.500
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Norte	10.000	Norte	12.600	Norte	13.000
Ρουμανία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Bucuresti – Ilfov	4.000	Bucuresti – Ilfov	13.000	Bucuresti – Ilfov	15.500
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Nord-Est	1.300	Nord-Est	3.400	Nord-Est	3.600
Σλοβακία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Bratislavský kraj	8.900	Bratislavský kraj	28.300	Bratislavský kraj	31.500
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Východné Slovensko	3.100	Východné Slovensko	7.900	Východné Slovensko	8.700
Σουηδία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Stockholm	42.000	Stockholm	44.800	Stockholm	56.200
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Östra Mellansverige	25.800	Norra Mellansverige	26.300	Norra Mellansverige	34.400
Τσέχικη Δημοκρατία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Praha	12.100	Praha	28.900	Praha	31.200
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Moravskoslezsko	4.900	Střední Morava	10.900	Severozápad	11.500
Φιλανδία	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Helsinki-Uusimaa	35.100	Helsinki-Uusimaa	44.000	Helsinki-Uusimaa	46.200
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Pohjois- ja Itä-Suomi	20.000	Pohjois- ja Itä-Suomi	25.400	Pohjois- ja Itä-Suomi	28.800
ΕΕ (28 χώρες)	Πιο αναπτυγμένη περιφέρεια	Inner London (UK)	75.400	Inner London (UK)	77.600	Inner London (UK)	86.000
	Ελάχιστα αναπτυγμένη περιφέρεια	Yuzhen tsentralen (BG) Nord-Est (RO)	1.300	Severozapaden (BG)	2.900	Severozapaden (BG)	3.200

\*Οι χώρες Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο και Μάλτα δεν συγκαταλέγονται στον πίνακα, αφού αποτελούνται από μία μόνον περιφέρεια επιπέδου NUTS2, καθώς και οι Ιρλανδία, Κροατία και Σλοβενία, που αποτελούνται από δύο.

Πηγή: Eurostat, 2015.

## 9.4 Σύγχρονη Ευρωπαϊκή πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης

Η κοινοτική παρέμβαση είναι υποστηρικτική στην εθνική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης και ασκείται με βάση τις αρχές του ανταγωνισμού, (σεβασμός των κανόνων



ων των κρατικών ενισχύσεων), της επικουρικότητας (η περιφέρεια είναι το πλέον αρμόδιο επίπεδο να κρίνει τις ανάγκες της και αν χρειάζεται να αποφασίσει την κατανομή των πόρων που δικαιούται) και της διαφάνειας/λογοδοσίας (αιτιολόγηση και απόδειξη της αποτελεσματικής χρήσης της μεταβίβασης Ευρωπαϊκών πόρων).

Για να πετύχει το στόχο της η κοινοτική πολιτική είναι απαραίτητο

- να παίρνει υπόψη της και να προσαρμόζεται στους στόχους της εθνικής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης του κάθε κράτους μέλους, ώστε η χρηματοδότηση να γίνεται σε συνεργασία με τα εθνικά προγράμματα και να μην τίθενται διαφορετικοί στόχοι από κάθε φορά άσκησης πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, και
- να είναι σε θέση να συντονίζει τα άλλα κοινοτικά μέτρα (π.χ. αγροτική πολιτική, πολιτική ανταγωνιστικότητας, εμπορική πολιτική κ.λπ.), ώστε να μην έρχονται σε αντίθεση με τους στόχους πολιτικής στο εσωτερικό της Ένωσης.

Όπως αναλύθηκε πιο πάνω η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης εξελίχθηκε σταδιακά στη σημερινή της μορφή ως αποτέλεσμα των διευρύνσεων, των πολιτικών εξελίξεων, της συνοχής της με άλλες κοινοτικές πολιτικές και τις εμπειρίες από την ίδια την περιφερειακή πολιτική σε προηγούμενα χρόνια. Η αποτελεσματικότητα της κρίνεται

- Από τον τρόπο παρέμβασης, τα στοιχεία δηλαδή της διακυβέρνησης του συστήματος περιφερειακών επιδοτήσεων
- Από το ύψος των μεταφερόμενων πόρων.

#### 9.4.1 Τρόποι παρέμβασης: διακυβέρνηση

Στη σημερινή της μορφή η πολιτική συνοχής στηρίζεται σε μια πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση και βασική παράμετρος είναι ο τρόπος διαπραγμάτευσης και συνεργασίας των τριών επιπέδων (κοινοτικό-εθνικό-περιφερειακό) για να επιτευχθεί το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα. Η βάση της σχέσης ΕΕ και των κρατών-μελών στην περίπτωση της περιφερειακής πολιτικής στηρίζεται στο πρωτογενές δίκαιο (Συνθήκη της Λισαβώνας) και είναι μια εταιρική σχέση συν-διαμόρφωσης της πολιτικής με κοινοτικές προδιαγραφές-έλεγχο αλλά και εθνική-περιφερειακή επιλογή έργων. Η υλοποίησή είναι τοπική και εθνική αρμοδιότητα. Νομικά πρόκειται για ένα ιδιόμορφο μοντέλο συνεργασίας που δεν είναι ούτε υπερεθνικό ούτε εθνικό αλλά ένα μείγμα που εν μέρει, αλλά όχι πλήρως, προσιδιάζει λίγο στη μέθοδο ανοικτού συντονισμού, εφόσον γίνονται ευρύτερες συναντήσεις και αξιολογήσεις, και επιτρέπει μεγαλύτερη ανάμειξη στη διαδικασία συν-διαμόρφωσης των σχεδίων. Ωστόσο, είναι πολύ περισσότερο από συντονισμός, εφόσον η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει, θεωρητικά τουλάχιστον, τη δυνατότητα να εισηγηθεί προσωρινή αναστολή ή και οριστική διακοπή των κοινοτικών πιστώσεων. Μέχρι τώρα έχει γίνει μόνο (και σπάνια) χρήση του δικαιώματος

αναστολής και ποτέ πραγματική διακοπή. Ωστόσο, ενίοτε κάποιες περιφέρειες δεν είναι σε θέση να απορροφήσουν όλους τους πόρους που δικαιούνται στο χρονικό περιθώριο που δίνουν οι κανονισμοί<sup>35</sup> και αναγκάζονται να «χάσουν» μέρος από τις προβλεπόμενες πιστώσεις. Αυτό, εκτός από την οικονομική απώλεια, δημιουργεί πολιτικά προβλήματα στην ίδια τη χώρα αλλά και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι ουσιαστικές αλλαγές στη διακυβέρνηση έγιναν το 1986, όταν αναμορφώθηκε η Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης, οπότε άρχισαν να τίθενται μακροπρόθεσμοι στόχοι. Τότε δημιουργήθηκαν τα πολυετή (εξαετή και αργότερα επταετή) Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης ή αργότερα Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς, τα οποία υλοποιούνται με τομεακά ή/και περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Η σταδιακή βελτίωση των μοντέλων διαχείρισης, και κυρίως ο κανόνας ότι η απορρόφηση των πόρων πρέπει να έχει γίνει εντός διετίας από τη λήξη της προγραμματικής περιόδου, διαφορετικά επιστρέφουν στα κοινοτικά ταμεία καθώς και ο κανόνας του αποθεματικού απόδοσης (της επιβράβευσης καλής υλοποίησης μετά από ενδιάμεση αξιολόγηση) είναι στοιχεία που προστέθηκαν σταδιακά για να βελτιωθεί η αποδοτικότητα των αναπτυξιακών πόρων.

Άλλη μια ουσιαστική αλλαγή στη διακυβέρνηση ήταν η υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας το 1992 και η δημιουργία ενός νέου οργάνου, της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>36</sup>, που είναι ένα συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ αποτελούμενο από τοπικούς και περιφερειακούς εκλεγμένους εκπροσώπους από τα 28 κράτη μέλη. Μέσω της ΕΠΠ, οι εκπρόσωποι αυτοί μπορούν να διατυπώνουν τη γνώμη τους σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ που έχει άμεσο αντίκτυπο στις περιφέρειες και τις πόλεις. Έτσι δίνεται στις περιφέρειες και τις πόλεις η δυνατότητα διαβούλευσης κατά τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

Ο τρόπος συνεργασίας της Επιτροπής με τα κράτη-μέλη έχει εξελιχθεί σταδιακά: ενώ στην αρχή της τρίτης περιόδου η Επιτροπή ασκούσε έντονη επιρροή στα κράτη-μέλη, μετά την υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας τα κράτη και οι περιφέρειες πήραν ένα πιο ενεργό ρόλο που σταδιακά αυξήθηκε και για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 έχει περιοριστεί στην αρχική έγκριση του προγράμματος και την παρακολούθηση της υλοποίησης. Ωστόσο, βασικό ρόλο στη διακυβέρνηση έχει παίξει η προσπάθεια αναβάθμισης του ρόλου των περιφερειών και της διαχειριστικής τους ικανότητας.

Το σκεπτικό του **στόχου «σύγκλιση»** είναι η προώθηση των συνθηκών που ευνοούν την ανάπτυξη καθώς και των παραγόντων που οδηγούν σε πραγματική σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Ο **στόχος**

<sup>35</sup> Υπό κανονικές συνθήκες οι κοινοτικές πιστώσεις πρέπει να δεσμεύονται στο σύνολο τους μέχρι το τέλος της προγραμματικής περιόδου και να εκταμιεύονται το αργότερο μέχρι δύο χρόνια μετά.

<sup>36</sup> <http://cor.europa.eu/Pages/welcome.html>

«**περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση**» αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών καθώς και της απασχόλησης μέσω μιας διττής προσέγγισης. Πρώτον, τα προγράμματα ανάπτυξης που θα βοηθήσουν τις περιφέρειες να προβλέπουν και να προωθούν τις οικονομικές αλλαγές, μέσω της καινοτομίας και της προαγωγής της κοινωνίας της γνώσης, της επιχειρηματικότητας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της βελτίωσης της προσβασιμότητας στις περιφέρειες. Δεύτερον, με τη στήριξη της δημιουργίας περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας, με την προσαρμογή του εργατικού δυναμικού και με τις επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους. Ο **στόχος για την ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία** είναι να ενισχύει διασυνοριακή συνεργασία με την ανάπτυξη κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών, με τη διεθνική συνεργασία που αποσκοπεί στην επίτευξη ολοκληρωμένης εδαφικής ανάπτυξης, καθώς και με τη διαπεριφερειακή συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών. Ο πληθυσμός που ζει σε διασυνοριακές περιοχές ανέρχεται σε πάνω από 35% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ, ενώ όλες οι περιφέρειες και οι πολίτες της ΕΕ καλύπτονται από μία από τις υπάρχουσες 13 περιοχές διεθνικής συνεργασίας.

Περιφέρειες που αλλάζουν κατάταξη λόγω ανόδου ή μείωσης του εισοδήματός τους από τη μια περίοδο στην άλλη μπαίνουν σε ένα ενδιάμεσο καθεστώς.

Οι μηχανισμοί/ταμεία που παρεμβαίνουν είναι:

- **Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ):** Δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη της Ρώμης και λειτουργεί από το 1968 με στόχο την υποστήριξη αποδοτικών επενδύσεων. Η ΕΤΕπ δανείζεται στις διεθνείς κεφαλαιαγορές και δανειοδοτεί τα κράτη μέλη, εμπορικές τράπεζες (με δεσμευτικούς όρους χρήσης των δανείων για αναπτυξιακούς σκοπούς) ή μεγάλες ιδιωτικές επενδύσεις με χαμηλότερα από τα εμπορικά επιτόκια, εφόσον ή ίδια έχει πιστοληπτική ικανότητα AAA και δεν είναι κερδοσκοπικός οργανισμός, αλλά απλώς καλύπτει το κόστος της. Το 2000 έγινε αναδιοργάνωση με ειδική δομή που περιλαμβάνει το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (European Investment Fund EIF), που είναι κεφάλαιο υψηλού κινδύνου για μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Το κεφάλαιο της ΕΤΕπ ήταν EUR 232 δις το 2012 (διπλασιάστηκε από το 2007 στο 2009) και αυξήθηκε επιπλέον το 2013 φτάνοντας τα 243 δις.
- **Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ):** είναι το όργανο με τις περισσότερες πιστώσεις για δωρεάν επιχορηγήσεις και δημιουργήθηκε το 1974. Πρόσφατα έχει υιοθετήσει υποστήριξη με ανακυκλούμενα δάνεια (financial engineering). Έμφαση δίνει στις υποδομές, την επιχειρηματικότητα, την ενέργεια και την κοινωνία της πληροφορίας. Η σχετική σημασία των υποδομών, που αποτελούσε με απόσταση τον κυριότερο πόλο έλξης επιχορηγήσεων, μειώνεται σταδιακά. Ο λόγος αυτής της μείωσης είναι εν μέρει η βελτίωση των υποδομών αλλά και η ευρύτερη θεωρητική προσέγγιση ότι οι άυλες υποδομές (τεχνολογία, επιχειρη-

ματικότητα και δεξιότητες ανθρώπινου κεφαλαίου) είναι τελικά πιο σημαντικές για την αιεφόρο ανάπτυξη από τις φυσικές υποδομές.

- **Ταμείο συνοχής:** Αφορά σε κράτη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ < 90 % του κοινοτικού μέσου όρου με στόχο τη μείωση των ανισοτήτων και την αιεφόρο ανάπτυξη (για την περίοδο 2014-2020 Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Εσθονία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σλοβενία) με προϋπολογισμό €63.4 δισ. και στόχο την υποστήριξη κοινωνικής εμβέλειας υποδομών στους τομείς των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και στο περιβάλλον δηλαδή ενεργειακή απόδοση, εναλλακτικές πηγές ενέργειας, δημόσιες και συνδυασμένες μεταφορές (intermodality).

Μετά από σειρά αξιολογήσεων, που στο σύνολό τους συστήνουν συνεχώς βελτιώσεις στον τρόπο διακυβέρνησης, η πολιτική που έχει προταχθεί στην προγραμματική περίοδο 2014-2020 είναι η υιοθέτηση ενός τοπικού σχεδίου «έξυπνης εξειδίκευσης». Αυτό είναι η βάση πάνω στην οποία κάθε περιφέρεια θα εστιάσει τους πόρους σε συγκεκριμένες δραστηριότητες. Στόχος είναι να εξασφαλιστεί ότι οι επιδοτούμενες παραγωγικές επενδύσεις θα μπορούν να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητα της κάθε περιφέρειας χτίζοντας πάνω σε υπάρχουσες υποδομές και γνώσεις αλλά προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα σε καινοτόμες δραστηριότητες (McCann & Ortega-Argilés, 2013). Το νέο στοιχείο του προγραμματισμού είναι ο κεντρικός ρόλος που δίνεται στην ιδιωτική πρωτοβουλία για την υιοθέτηση στρατηγικών τομέων ανάπτυξης.

#### 9.4.2 Τρόποι παρέμβασης: πιστώσεις

Το ύψος των μεταβιβαστικών πληρωμών για περιφερειακή ανάπτυξη είναι ο κυριότερος δείκτης κοινωνικής αλληλεγγύης, οποίος είναι όμως ελάχιστος σε σύγκριση με τις μεταβιβαστικές πληρωμές στο εσωτερικό ομοσπονδιακών κρατών. Υπάρχουν δύο ειδών περιορισμοί στην κοινωνική αναδιανεμητική διαδικασία:

- Μέγιστο ποσοστό του κοινοτικού προϋπολογισμού 0.45%.
- Μέγιστο ποσοστό μεταβιβαστικών πόρων ανά κράτος μέλος για την περίοδο 2014-2020 είναι το 2.35% του ΑΕΠ του (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013).

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ταμείο Συνοχής συμβάλλουν στην επίτευξη των τριών στόχων, «σύγκλιση», «περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» και «ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία». Ενδεικτικά η κατανομή για καθένα από τους τρεις στόχους στην προγραμματική περίοδο 2007-2013 ήταν:

- 81.54% για τον στόχο «σύγκλιση»
- 15.95% για τον στόχο «ανταγωνιστικότητα και απασχόληση»
- 2.52% για τον στόχο «ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία».

Η εξέλιξη των συνολικών πιστώσεων ήταν ιδιαίτερα ανοδική ως το 2007 και σταθεροποιήθηκε στη συνέχεια. Η άνοδος οφειλόταν καταρχήν στην παραδοχή (με βάση τις νεότερες θεωρίες) ότι η Ενιαία Αγορά και η ΟΝΕ θα λειτουργούσαν εις βάρος της αυτόματης σύγκλισης και στη συνέχεια στην ένταξη των νέων κρατών μελών το 2004, 2007 και το 2013.

Αναλυτικότερα οι πιστώσεις σε συνδυασμό με την επισκόπηση περιόδων και παίρνοντας υπόψη μόνο τους κύριους δικαιούχους δείχνουν ότι:

Στην πρώτη περίοδο οι αναδιανεμητικές τάσεις ήταν πολύ περιορισμένες και τα έργα που συγχρηματοδοτούντο εγκρίνονταν με βάση τον εθνικό προγραμματισμό, στον οποίο δεν έπαιρνε μέρος η ΕΕ. Έπρεπε απλώς να είναι συμβατά με τις κοινοτικές δεσμεύσεις. Μικρές αλλαγές έγιναν στη δεύτερη περίοδο, η δεύτερη περίοδο. Η νέα πολιτική ξεκινάει πρακτικά στο τέλος της δεκαετίας του '80, οπότε ενοποιείται η λογική παρέμβασης και συντονίζονται τα διαρθρωτικά ταμεία σε έναν ολοκληρωμένο προγραμματισμό ενώ συγχρόνως αυξάνεται το ποσοστό του προϋπολογισμού της ΕΕ που δίνεται σε διαρθρωτικές παρεμβάσεις στο 25%. Πρόκειται αρχικά για μια πειραματική πενταετή περίοδο, στην οποία τα κράτη και η Επιτροπή μαθαίνουν να προγραμματίζουν και να διαχειρίζονται από κοινού. Οι κύριοι δικαιούχοι είναι η Νότιος Ευρώπη και η μεταφορά πόρων αυξάνεται στο 1/4 του κοινοτικού προϋπολογισμού και το 0.3% του κοινοτικού ΑΕΠ.

Η πρώτη εμπειρία από μια ολοκληρωμένη και πολυετή διαδικασία ήταν θετική και έτσι αυτός ο τρόπος διακυβέρνησης εμπεδώθηκε και παρέμεινε σχετικά σταθερός με μικρές διαφοροποιήσεις μέχρι σήμερα (2015). Η πιο ουσιαστική αλλαγή ήταν η υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας το 1992, που μείωσε τις δυνατότητες παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και σειρά άλλων διαφορών είχαν σχέση με την αύξηση της χρονικής περιόδου (5 σε 6 και αργότερα 7 χρόνια), για να υπάρχει μεγαλύτερη ευχέρεια σχεδιασμού καθώς και οργάνωσης του σχεδιασμού με διαφορετικές δεσμεύσεις. Στην περίοδο 1994-99 γίνεται μια μεγάλη αλλαγή, που αφορά την ενσωμάτωση της Ανατολικής Γερμανίας, οπότε η μεγάλη αύξηση των πιστώσεων σε απόλυτα μεγέθη προς τις Νότιες χώρες συνοδεύεται και από νέους δικαιούχους που είναι τα νέα κρατίδια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Αυξάνονται και οι πιστώσεις προς τη Γαλλία. Στην περίοδο αυτή δημιουργείται και το Ταμείο Συνοχής με στόχο να χρηματοδοτήσει υποδομές στα διευρωπαϊκά δίκτυα. Η μεταφορά πόρων αυξάνεται στο 1/3 του κοινοτικού προϋπολογισμού και το 0.4% του κοινοτικού ΑΕΠ.

Η περίοδος 2000-2006 παραμένει σχετικά σταθερή για τα κράτη-μέλη που είχαν ήδη υποστήριξη από τα διαρθρωτικά ταμεία αλλά το 2004 γίνεται η τρίτη διεύρυνση και περίπου 1/10 επιπλέον πόρων στρέφεται προς αυτά. Νέα αύξηση γίνεται για να καλύψει τις ανάγκες της ΕΕ στην περίοδο 2007-2013. Η αύξηση όμως δεν είναι πλέον δυσανάλογη της αύξησης του προϋπολογισμού και παραμένει στο 1/3 ενώ οριακά

μειώνεται σε σχέση με το ΑΕΠ. Τα νέα κράτη μέλη απορροφούν ένα μεγάλο ποσοστό με αντίστοιχη μείωση στα απόλυτα μεγέθη των Νοτίων χωρών.

#### Πίνακας 9.4: Επισκόπηση προγραμματικών περιόδων πιστώσεων

Χρονική περίοδος	Συνολικός προϋπολογισμός των Διαρθρωτικών Ταμείων			Κύριες χώρες δικαιούχοι (δεν περιλαμβάνονται οι χώρες με χαμηλά ποσοστά και λίγες περιφέρειες δικαιούχους)	Κύρια σημεία και βασικές αλλαγές
	ECU/?	μερίδιο στον προϋπολογισμό της ΕΕ	ποσοστό του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ		
1989-1993	69 δισ.*	25%	0,30%	Ισπανία (14,2 δισ. ECU), Ιταλία (11,4 δισ. ECU), Πορτογαλία (9,2 δισ. ECU), Ελλάδα (8,2 δισ. ECU)	• Ενοποίηση των Διαρθρωτικών Ταμείων
					• 5 κοινοί στόχοι προτεραιότητας
					• Τυποποιημένοι κανόνες διαχείρισης
					• Αποκεντρωμένη διαχείριση
					• Αυξημένος προϋπολογισμός των Διαρθρωτικών Ταμείων
1994-1999	168 δισ.*	~ 1/3	0,40%	Ισπανία (42,4 δισ. ECU), Γερμανία (21,8 δισ. ECU), Ιταλία (21,7 δισ. ECU), Πορτογαλία (18,2 δισ. ECU), Ελλάδα (17,7 δισ. ECU) και Γαλλία (14,9 δισ. ECU)	• Εισαγωγή καινούργιου στόχου προτεραιότητας (Στόχος 4)
					• Απλοποίηση διαδικασιών
					• Δημιουργία Ταμείου Συνοχής και μέσων για την αλιεία
					• Αυξημένος προϋπολογισμός των Διαρθρωτικών Ταμείων

Χρονική περίοδος	Συνολικός προϋπολογισμός των Διαρθρωτικών Ταμείων			Κύριες χώρες δικαιούχοι (δεν περιλαμβάνονται οι χώρες με χαμηλά ποσοστά και λίγες περιφέρειες δικαιούχους)	Κύρια σημεία και βασικές αλλαγές
	ECU/?	μερίδιο στον προϋπολογισμό της ΕΕ	ποσοστό του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ		
2000-2006	• 213 δισ. για την ΕΕ15 (2000-2006)	~ 1/3	0,40%	Ισπανία (56,3 δισ.), Γερμανία (29,8 δισ.), Ιταλία (29,6 δισ.), Ελλάδα (24,9 δισ.), Πορτογαλία (22,8 δισ.), Ηνωμένο Βασίλειο (16,6 δισ.) και Γαλλία (15,7 δισ.)	• 40% με 49,9% του πληθυσμού της ΕΕ σε επιλέξιμες περιοχές (Στόχοι I και II)
	• 21,7 δισ. για τα 10 νέα κράτη μέλη (2004-2006)				• 3 κοινοί Στόχοι
2007-2013	347 δισ.	35,70%	0,38%	Πολωνία (67,3 δισ.), Ισπανία (35,2 δισ.), Ιταλία (28,8 δισ.), Τσεχία (26,7 δισ.), Γερμανία (26,3 δισ.), Ουγγαρία (25,3 δισ.), Πορτογαλία (21,5 δισ.) και Ελλάδα (20,4 δισ.)	• Αυξημένος προϋπολογισμός
					• 3 Στόχοι Προτεραιότητας
					• Όλες οι περιοχές επιλέξιμες
					• Σημαντική αύξηση του προϋπολογισμού
					• Μείωση χρηματοδοτικών μέσων για τη συνοχή από έξι σε τρία
• Χρηματοδότηση της αγροτικής ανάπτυξης και αλιείας εκτός της Πολιτικής για τη Συνοχή					

Χρονική περίοδος	Συνολικός προϋπολογισμός των Διαρθρωτικών Ταμείων			Κύριες χώρες δικαιούχοι (δεν περιλαμβάνονται οι χώρες με χαμηλά ποσοστά και λίγες περιφέρειες δικαιούχους)	Κύρια σημεία και βασικές αλλαγές
	ECU/?	μερίδιο στον προϋπολογισμό της ΕΕ	ποσοστό του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ		
2007-2013	347 δις.	35,70%	0,38%	Πολωνία (67,3 δις.), Ισπανία (35,2 δις.), Ιταλία (28,8 δις.), Τσεχία (26,7 δις.), Γερμανία (26,3 δις.), Ουγγαρία (25,3 δις.), Πορτογαλία (21,5 δις.) και Ελλάδα (20,4 δις.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Στόχοι Προτεραιότητας</li> <li>• Όλες οι περιοχές επιλέξιμες</li> <li>• Σημαντική αύξηση του προϋπολογισμού</li> <li>• Μείωση χρηματοδοτικών μέσων για τη συνοχή από έξι σε τρία</li> <li>• Χρηματοδότηση της αγροτικής ανάπτυξης και αλιείας εκτός της Πολιτικής για τη Συνοχή</li> </ul>

Πηγή: European Commission, "Reform of the Structural Funds 2000-2006", Comparative Analysis, 1999. European Commission, DG Regional Policy, Evaluation Data. European Commission, DG Regional Policy, Cohesion Policy Data.

Μια πιο αναλυτική και εκ των υστέρων παρουσίαση όλων των χωρών (Πίνακας 9.5), που δείχνει μάλιστα και κάποιες μικρές αποκλίσεις στα σύνολα, λόγω των λογιστικών διαφορών που προκύπτουν μεταξύ προϋπολογισμού και απολογισμού, εμφανίζει όλα τα κράτη-μέλη και κάνει πιο εμφανείς τις διαφορές και την εξέλιξη: αναπτυγμένα κράτη όπως η Αυστρία, η Δανία και η Φινλανδία, μειώνουν, τις ήδη πολύ χαμηλές εισροές τους, που κατευθύνονται σχεδόν αποκλειστικά στον στόχο ανταγωνιστικότητα. Οι Νότιες χώρες αυξάνουν τη συμμετοχή τους σε απόλυτους αριθμούς μέχρι την σύγχρονη προγραμματική περίοδο αλλά μειώνονται αισθητά οι πιστώσεις το 2014-2020, εφόσον διεκδικούν αυξημένες πιστώσεις η Πολωνία, Ρουμανία, Βουλγαρία και για πρώτη φορά η Κροατία και η συνολική μεταφορά αυξάνεται μόνο οριακά. Τη μεγαλύτερη μείωση παρουσιάζει η Ιρλανδία λόγω της μεγάλης ανόδου του εισοδήματος της.

Η λογική αυτής της αναδιανομής είναι ότι οι χώρες που έχουν για μεγάλο χρονικό διάστημα επωφεληθεί από μεταφορά κοινοτικών πόρων έχουν εξασφαλίσει τις βασικές υποδομές άρα είναι λογικό να μειώνεται η σχετική συμμετοχή τους. Ωστόσο πρέπει να σημειωθεί ότι οι υπολογισμοί έγιναν (όπως πάντα) με το ΑΕΠ 3-4 ετών πριν από την περίοδο προγραμματισμού, λόγω του χρόνου που χρειάζονται οι δια-



πραγματεύσεις αλλά και της καθυστέρησης στην συλλογή στοιχείων. Αποτέλεσμα είναι ότι για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 η κατανομή δεν έλαβε υπόψη της τις ασύμμετρες συνέπειες της κρίσης.

**Πίνακας 9.5: Πιστώσεις ανά μέλος ανά προγραμματική περίοδο, εκατομμύρια τρέχοντα ECU/Ευρώ**

	1994-1999*	2000-2006**	2007-2013***	2014-2020****	%1994-1999	% 2014-2020
Αυστρία	1431	1808,5	1204,4	1235,6	1.03	0.35
Βέλγιο	1809	2063,641	2062,8	2283,9	1.31	0.65
Βουλγαρία	-	-	6673,6	7588,4		2.17
Γαλλία	13338	16481,49	13546,3	15852,5	9.63	4.53
Γερμανία	19518	31260,04	25487,9	19234,9	14.10	5.50
Δανία	741	811,10	509,5	553,4	0.54	0.16
Ελλάδα	13980	26427,03	20210,2	15521,9	10.10	4.44
Εσθονία	-	684,4615	3403,4	3590		1.03
Ην. Βασίλειο	11585	17666,27	9890,9	11839,9	8.37	3.39
Ιρλανδία	5620	3860,088	750,7	1188,6	4.06	0.34
Ισπανία	31669	60162,43	34668,9	28559,5	22.87	8.17
Ιταλία	19753	31605,88	27952,6	32823	14.27	9.39
Κροατία	-	-	858,2	8609,4		2.46
Κύπρος	-	109,1359	612,4	735,6		0.21
Λετονία	-	1149,025	4530,4	4511,8		1.29
Λιθουανία	-	1515,209	6775,4	6823,1		1.95
Λουξεμβούργο	84	83,48367	50,4	59,7	0.06	0.02
Μάλτα	-	86,3738	840,1	725		0.21
Ολλανδία	2194	2857,103	1660,0	1404,3	1.58	0.40
Ουγγαρία	-	3138,679	24907,7	21905,9		6.26
Πολωνία	-	12588,35	67185,5	77567		22.18
Πορτογαλία	13980	24142,65	21411,5	21465	10.10	6.14
Ρουμανία	-	-	19057,6	22993,8		6.58
Σλοβακία	-	1707,96	11496,4	13991,7		4.00
Σλοβενία	-	432,3854	4101,0	3074,8		0.88
Σουηδία	1252	2212,038	1626,0	2105,8	0.90	0.60
Τσεχική Δημοκρατία	-	2552,505	26539,6	21982,9		6.29
Φινλανδία	1502	2140,397	1595,9	1465,8	1.08	0.42
ΕΕ (28 χώρες)	138456	247546,2	339610,7	349693,2	100.00	0.35

\*European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG), Community Support Framework (CSF) & Single Programming Document (SPD). In millions of ECU, 1994.

\*\*ERDF, ESF, EAGGF, FIFG, Cohesion Fund (CF).

\*\*\*ERDF, ESF, CF, European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Maritime and Fisheries Fund (EMFF).

\*\*\*\*ERDF, ESF, CF, Youth Employment Initiative.

Πηγή: European Commission, “Reform of the Structural Funds 2000-2006”, Comparative Analysis, 1999. European Commission, DG Regional Policy, Evaluation Data. European Commission, DG Regional Policy, Cohesion Policy Data.

### Πίνακας 9.6: Χρηματοδοτική βοήθεια ως ποσοστό του μέσου όρου του ΑΕΠ της περιόδου

	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Αυστρία	0,13%	0,11%	0,06%
Βέλγιο	0,13%	0,10%	0,08%
Βουλγαρία	–	–	2,54%
Γαλλία	0,17%	0,14%	0,10%
Γερμανία	0,16%	0,20%	0,14%
Δανία	0,08%	0,06%	0,03%
Ελλάδα	1,95%	2,12%	1,33%
Εσθονία	–	1,07%	2,98%
Ην. Βασίλειο	0,16%	0,14%	0,07%
Ιρλανδία	1,38%	0,38%	0,06%
Ισπανία	1,03%	1,06%	0,46%
Ιταλία	0,32%	0,32%	0,25%
Κροατία	–	–	0,27%
Κύπρος	–	0,12%	0,47%
Λετονία	–	1,42%	3,03%
Λιθουανία	–	1,25%	3,13%
Λουξεμβούργο	0,08%	0,04%	0,02%
Μάλτα	–	0,26%	1,81%
Ολλανδία	0,10%	0,08%	0,04%
Ουγγαρία	–	0,60%	3,56%
Πολωνία	–	0,83%	2,68%
Πορτογαλία	2,31%	2,34%	1,75%
Ρουμανία	–	–	2,06%
Σλοβακία	–	0,77%	2,45%
Σλοβενία	–	0,23%	1,61%

	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Σουηδία	0,09%	0,11%	0,06%
Τσεχική Δημοκρατία	–	0,40%	2,44%
Φινλανδία	0,23%	0,20%	0,12%
ΕΕ (28 χώρες)	0,29%	0,33%	0,37%

Πηγή: Υπολογισμοί με βάση τα στοιχεία:

–European Commission, “Reform of the Structural Funds 2000-2006”, Comparative Analysis, 1999. European Commission, DG Regional Policy.

–Evaluation Data. European Commission, DG Regional Policy, Cohesion Policy Data. Eurostat, 2015. Ίδιοι υπολογισμοί.

Αν συγκρίνει κανείς τη μεταφορά πόρων με το ΑΕΠ κάθε χώρας μόνο σε μικρές χώρες και την Πολωνία το ποσοστό ξεπερνάει το 2%. Ως ποσοστό του ΑΕΠ συνεπώς είναι προφανές ότι η κοινοτική βοήθεια δεν είναι μαζική και δε μπορεί να αποτελέσει ιδιαίτερα αποτελεσματικό αναπτυξιακό εργαλείο. Έτσι σημαντικότερο από το ίδιο το ποσό είναι ο τρόπος κατανομής του και το επίπεδο μόχλευσης την οποία μπορεί να δημιουργήσει (ή όχι), καθώς και τεχνική βοήθεια και θεσμική ωρίμανση που δημιουργεί το σύστημα διακυβέρνησης. Οφθαλμοφανή παραδείγματα μιας χώρας που αναβαθμίστηκε ταχύτατα είναι η Ιρλανδία και χώρες που δεν μπόρεσε να ξεπεράσει τις ατέλειες της η Ελλάδα (και από πλευράς περιφερειών πολλές περιφέρειες της Νοτίου Ιταλίας).

Ωστόσο η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος είναι ιδιαίτερα περίπλοκη γιατί είναι δύσκολο να απομονώσει κανείς τους παράγοντες που οδήγησαν την κάθε χώρα στο μακροχρόνιο αποτέλεσμα που παρουσιάζει και έτσι δε μπορεί να εκτιμήσει, πολλώ δε μάλλον δε μπορεί να ποσοτικοποιήσει, τον ρόλο έπαιξε η μεταφορά των κοινοτικών πόρων παρά μόνο αν στηριχτεί σε συγκεκριμένες παραδοχές. Η συνεισφορά στη σύγκλιση ή απόκλιση κρίνεται με διαφορετικά κριτήρια και γι’ αυτό μια σειρά από συχνά αντικρουόμενα αποτελέσματα παρουσιάζονται πιο αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο.

## 9.5 Διαπιστώσεις και αξιολόγηση

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης της ΕΕ που στην πραγματικότητα είναι κάτι ανάμεσα σε διακρατική αναπτυξιακή βοήθεια και μεταβιβαστικούς πόρους στο εσωτερικό μια ενιαίας αγοράς, έχει εξελιχθεί σταδιακά. Λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα συμπεράσματα της ακαδημαϊκής θεωρίας, όσο και τις πολιτικές εξελίξεις στο εσωτερικό της Ένωσης μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι αναμφισβήτητα η μεταφορά έχει προσφέρει αρκετές ευκαιρίες για σύ-

γκλιση αλλά ακόμα οι πολίτες και οι περιφέρειες της Ένωσης χαρακτηρίζονται από μεγάλες εισοδηματικές αποκλίσεις και προσβάσεις σε ευκαιρίες ανάπτυξης. Συνολικά βλέπει κανείς ότι οι τάσεις σύγκλισης είναι κάθε άλλο παρά συστηματικές και στο μέτρο που υπάρχουν είναι αργές και αποσπασματικές

Η εξέλιξη των οικονομιών των κρατών-μελών διέψευσε την αισιόδοξη πρόβλεψη της αυτόματης σύγκλισης. Σε συγκεκριμένες περιόδους και κράτη ή/και περιφέρειες υπήρξε σύγκλιση και άλλοτε όχι. Ιδιαίτερα μετά την κρίση του 2008 στο σύνολο της Κοινότητας παρουσιάστηκε μία πτώση των ρυθμών μεγέθυνσης, που σε πολλές περιπτώσεις έφτασε στα όρια της στασιμότητας ή και των αρνητικών ρυθμών ιδιαίτερα σε μια σημαντική μείωση των ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας. Η δυσμενής αυτή οικονομική εξέλιξη συνέτεινε στην αύξηση, αντί στη μείωση, των περιφερειακών ανισοτήτων δεδομένου ότι οι περιοχές με χαμηλό κατά κεφαλή ΑΕΠ δεν παρουσίασαν ρυθμούς μεγέθυνσης υψηλότερους από το μέσο όρο, όπως θα ήταν απαραίτητο, για να μειωθούν οι περιφερειακές ανισότητες. Έτσι δεν υπάρχει συνολικό διαχρονικό και δια-χωρικό συμπέρασμα αλλά μια ευρύτερη αποδοχή ότι σημαντικές παράμετροι είναι:

- Το ύψος της χρηματοδότησης
- Ο τρόπος κατανομής των κοινοτικών πόρων (υποδομές, κρατικές ενισχύσεις, δημόσια διοίκηση, έρευνα και ανάπτυξη κλπ.)
- Η ποιότητα της εθνικής και περιφερειακής διακυβέρνησης
- Το αρχικό επίπεδο διαφορών.

Ωστόσο, παραμένουν σημαντικά ερωτήματα με τα οποία ασχολούνται συστηματικά τόσο οι κοινοτικές μελέτες όσο και ανεξάρτητοι ακαδημαϊκοί ερευνητές.

Αξιολόγηση της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης γίνεται τόσο από τους κοινοτικούς και εθνικούς θεσμούς όσο και από την ακαδημαϊκή κοινότητα. Το βασικό ερώτημα στο οποίο καλούνται να απαντήσουν οι αξιολογήσεις είναι, αν υπάρχει σύγκλιση ή όχι, ποιοι είναι οι καλύτεροι τρόποι παρέμβασης για να εξασφαλιστεί η σύγκλιση και αν οι πόροι που επενδύονται χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά και αποδοτικά. Η θεώρηση κάθε φορέα είναι διαφορετική:

- Από κοινοτικής πλευράς το ενδιαφέρον εστιάζεται στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της παρέμβασης έτσι ώστε να αιτιολογείται η μεταφορά πόρων και να προωθείται η κοινοτική συνοχή, που είναι απαραίτητη για τη σταδιακή ολοκλήρωση του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος
- Από εθνικής/περιφερειακής πλευράς το ενδιαφέρον εστιάζεται στο ύψος και το αποτέλεσμα της διάθεσης των πόρων για τη μεγέθυνση του χώρου για τον οποίο γίνεται η αξιολόγηση. Στην περίπτωση αυτή η ενασχόληση με το θέμα μάλλον είναι περισσότερο μια άσκηση του κέρδους του συγκεκριμένου χώρου (*juste retour*) παρά ένα ενδιαφέρον για τη διαδικασία ολοκλήρωσης και συνοχής.
- Τέλος από ακαδημαϊκής πλευράς τίθενται θεωρητικά ερωτήματα, που αφορούν

στα αίτια, τις δυνατότητες και τα μέσα σύγκλισης και απόκλισης και με θεωρητικά ή εμπειρικά στοιχεία προσπαθούν να διερευνήσουν και να καταλήξουν σε συμπεράσματα ευρύτερου ενδιαφέροντος.

### 9.5.1 Αξιολόγηση από κοινοτικές πηγές

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να εκδίδει αξιολογήσεις σε πολλαπλά επίπεδα και ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Οι αξιολογήσεις αφορούν στο κάθε κράτος ή ομάδες περιφερειών χωριστά, στο τέλος κάθε προγραμματικής περιόδου, αλλά και μια συνολική «Έκθεση Συνοχής». Η γενική τοποθέτηση των εκθέσεων αυτών είναι ότι η πολιτική συνοχής έχει συνεισφέρει στη σύγκλιση, αλλά ανάλογα με τη χρονική περίοδο διαπιστώνεται άλλοτε μείωση και άλλοτε αύξηση της συνοχής, ενώ παράλληλα υπάρχει μια αρνητική συσχέτιση Ευρωπαϊκής και εθνικής συνοχής. Με άλλα λόγια η σύγκλιση στην Ευρώπη οδηγεί σε αποκλίσεις στο εσωτερικό ορισμένων χωρών μεγαλώνοντας το χάσμα μεταξύ πρωτεύουσας και περιφέρειας. Επιπλέον οι εκθέσεις εξηγούν και αξιολογούν τις νέες τάσεις σε κάθε προγραμματική περίοδο. Οι εκθέσεις αυτές είναι δημόσια προσβάσιμες και προσφέρουν σημαντικό υλικό για ανάλυση. Ένα πρόσθετο πλεονέκτημά τους είναι ότι εκδίδονται σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, σε αντίθεση με τις ακαδημαϊκές αξιολογήσεις, που συνήθως αργούν αρκετά μέχρι να αναλυθούν τα στοιχεία.

Γι' αυτό το λόγο οι επιπτώσεις της κρίσης έχουν μετρηθεί από την Έκτη Περιοδική Έκθεση της Επιτροπής πριν υπάρξουν συστηματικές ακαδημαϊκές μελέτες. Στην έκθεση αυτή τονίζεται η ιδιαίτερη σημασία των κοινοτικών επιδοτήσεων στις δημόσιες επενδύσεις που στις περισσότερες χώρες συνοχής ξεπερνούν το 50%. Από την έκθεση αυτή είναι και εμφανής η επιρροή της κρίσης, που οδήγησε σε απόκλιση, η στροφή των κοινοτικών επιδοτήσεων από τις υποδομές (περίπου 30% του συνόλου το 1989-1993 σε λιγότερο από 20% το 2007-2013) προς την επιχειρηματικότητα και το περιβάλλον. Για να βελτιωθεί περαιτέρω η απόδοση των πόρων χρειάζεται να εστιάσουν περισσότερο οι προτεραιότητες κάθε περιφέρειας, η λογική παρέμβασης να ταυτίζεται με τους στόχους και να βελτιωθεί ο ρόλος των πόλεων (European Commission, 2014).

### 9.5.2 Εθνικές αξιολογήσεις

Οι εθνικές αξιολογήσεις έχουν περιορισμένο ακαδημαϊκό ενδιαφέρον για τη διαδικασία της ολοκλήρωσης αλλά ο συνδυασμός τους έχει συνεισφέρει στην αναγνώριση παραγόντων επιτυχίας. Τα κράτη-μέλη που έχουν παράδοση σε συστηματικές

αξιολογήσεις της εθνικής πολιτικής και των δημοσίων δαπανών τους αποτιμούν συστηματικά τη σημασία των κοινοτικών πιστώσεων και προσφέρουν πρόσβαση και σε πληροφόρηση αλλά και σε νέες μεθοδολογίες.

Οι εθνικές αξιολογήσεις είναι διάσπαρτες και ακολουθούν σε μεγάλο βαθμό την κουλτούρα αξιολογήσεων που έχει κάθε δημόσια διοίκηση στα κράτη μέλη. Ενδεικτικά μια χαρτογράφηση που έγινε το 2011 δείχνει πολύ διαφορετικό αριθμό αξιολογήσεων μεταξύ των κρατών-μελών και κυρίως διαφορετικά συμπεράσματα των αξιολογήσεων που εκτιμούν ότι κάποιες χώρες αξιοποιούν μια διαδικασία εκμάθησης της περιφερειακής πολιτικής και βελτιώνουν την απόδοση των κοινοτικών κονδυλίων διαχρονικά και άλλες όχι (Applica et al 2013):

### Πίνακας 9.7: Ενδεικτικός αριθμός αξιολογήσεων για μια χρονιά (2011)

Τσεχία	94	Σλοβακία	7
Γαλλία	39	Βουλγαρία	6
Ιταλία	35	Εσθονία	5
Αυστρία, Πολωνία	14	Κύπρος, Φιλανδία, Λετονία, Πορτογαλία, Η.Β	4
Ελλάδα	13	Ουγγαρία	3
Ρουμανία	11	Βέλγιο	2
Λιθουανία	10	Σλοβενία	1
Γερμανία	8	Δανία, Ισπανία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Μάλτα	0
Σουηδία	8		

Πηγή: Applica et al. 2012.

Ενδιαφέροντα τέτοια παραδείγματα προέρχονται από τις Σκανδιναβικές χώρες, τη Γερμανία, τη Φινλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Έτσι για παράδειγμα επισημάνθηκε από μια αυστριακή αξιολόγηση η παραμέληση της υποστήριξης της καινοτομίας, που είναι πρωταρχικός παράγων στη σύγχρονη οικονομική γεωγραφία και αποδόθηκε σε αυτό η αποτυχία σύγκλισης. Η ίδια χρησιμοποιήθηκε για να προτρέψει την αλλαγή προτεραιοτήτων και έμφασης του ΕΤΠΑ (Kaufmann & Wagner, 2005) και έδωσε μια νέα κατεύθυνση στην οποία συνέκλιναν πολλές ακαδημαϊκές αξιολογήσεις. Επιπλέον οι αυστριακές αξιολογήσεις έχουν θέσει σημαντικά θεσμικά θέματα, εκτιμώντας ότι οι κοινοτικές απαιτήσεις για αξιολόγηση είναι φορμαλιστικές ενώ στο εσωτερικό της χώρας η έννοια της αξιολόγησης υιοθετήθηκε με ουσιαστικά κριτήρια και βοήθησε στην πραγματικά αποτελεσματική χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής. (Huber 2006)

Η εξέταση της επιρροής των κοινοτικών πιστώσεων σε μια σειρά από ισπανικές περιφέρειες έχει τεκμηριώσει τη σημαντική συνεισφορά της Ένωσης (Sosvilla-Rivero;

Rubio & Díaz-Roldán 2004; Sosvilla-Rivero 2005), αλλά οδήγησε και στο ερώτημα των διαπεριφερειακών διαρροών, δηλαδή πως και σε ποιο βαθμό κατά τη μεταφορά πόρων σε συγκεκριμένες περιφέρειες δημιουργούνται τελικά διαρροές προς άλλες περιφέρειες, με τις οποίες η επιδοτούμενη περιφέρεια έχει εμπορικές και άλλες οικονομικές δοσοληψίες (Morillas, Moniche & Castro, 2004). Σε αυτή την περίπτωση η παρέμβαση δεν πετυχαίνει στον στόχο της.

Σημαντική συνδρομή στη βιβλιογραφία για τους παράγοντες επιτυχίας της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης προσέφερε η περίπτωση της Ιρλανδίας, που είναι το υπόδειγμα κράτους-μέλους που ξεπέρασε τις προσδοκίες της σύγκλισης (Beck κ.α., 2002). Η σύγκριση από τις επιπτώσεις σε Ισπανία και Ιρλανδία της Farrell (2004) υποδηλώνει ότι εθνικές, θεσμικές και πολιτικές παράμετροι προσδιόρισαν τη διαφορά στην ταχύτητα σύγκλισης και όχι η κοινοτική οργάνωση της διαχείρισης των προτεραιοτήτων και της κατανομής των πόρων. Αντίστοιχα μια συστηματική ανάλυση στην Ήπειρο για την περίοδο 2000-2006 καταλήγει ότι, αν δεν υπάρξουν ουσιαστικές θεσμικές αλλαγές στο εσωτερικό της χώρας και της περιφέρειας, δεν μπορεί κανείς να περιμένει ουσιαστικές αλλαγές από την μεταφορά πόρων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής (Andreou 2009).

Παρόλο που οι κοινοτικές και εθνικές αξιολογήσεις έχουν συχνά περιορισμένη αξιοπιστία, γιατί θεωρείται ότι εξυπηρετούν τα πολιτικά και διοικητικά συμφέροντα των αρχών που τις ζητούν, έχουν βοηθήσει στην κατανόηση των προβλημάτων και, αν και αναφέρονται σε περιορισμένο γεωγραφικό χώρο, έχουν εμπνεύσει και συμπίπτουν συχνά με τα συμπεράσματα των ανεξάρτητων ακαδημαϊκών ερευνών.

### 9.5.3 Ακαδημαϊκές αξιολογήσεις

Στο σύνολο των ακαδημαϊκών αξιολογήσεων δεν υπάρχει ένα κοινός παρονομαστής που να οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η κοινοτική πολιτική για συγκεκριμένες περιόδους και περιφέρειες έχει συνεισφέρει ουσιαστικά στη σύγκλιση ενώ για άλλες ήταν ουδέτερη ή και δεν μπόρεσε να επιτύχει τους στόχους της και παρά την παρέμβαση της ΕΕ υπήρξε απόκλιση και όχι σύγκλιση. Αντίθετα υπάρχει συμφωνία ότι τα κλασικά θεωρητικά μοντέλα σύγκλισης και απόκλισης από μόνα τους είναι ανεπαρκή εργαλεία αποτίμησης και πρέπει να συμπληρώνονται με άλλες μεταβλητές (όπως η αποδοτικότητα του κεφαλαίου) αλλά και με ποιοτικές παραμέτρους (Marzinotto 2012). Οι ακαδημαϊκές αποτιμήσεις ακολουθούν πολλαπλά υποδείγματα και διαφορετικές παραδοχές, ενώ τα εμπειρικά στοιχεία εστιάζουν σε διαφορετικές περιόδους, χώρες και περιφέρειες με συνέπεια τα αποτελέσματά τους να μην είναι συγκρίσιμα. Στην πραγματικότητα τα αποτελέσματα αυτά τεκμηριώνουν ότι η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης έχει διαφοροποιημένα αποτελέσματα και τονίζουν την ανάγκη

για όλο και μεγαλύτερη διερεύνηση των παραγόντων που οδηγούν σε θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα παρά στην ίδια τη σύγκλιση ή απόκλιση. Αν θέλει κανείς να αποτιμήσει σωστά επιπτώσεις πρέπει να το κάνει σε συγκεκριμένο τόπο και χρόνο.

### 9.5.3.1 Συνολικές γεωγραφικές προσεγγίσεις

Αναφερόμενοι στο τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα μια συστηματική μελέτη των Carpien, Castellacci, Fagerberg (2002) εκτίμησε ότι υπάρχει ουσιαστική θετική συνεισφορά στη σύγκλιση εξαιτίας των θεσμικών αλλαγών που έγιναν μεταξύ δεύτερης και τρίτης περιόδου, επισημαίνοντας ωστόσο ότι, τα θετικά αποτελέσματα είναι ιδιαίτερα ελπιδοφόρα στις πιο αναπτυγμένες από τις περιφέρειες που υποστηρίζονται, και υποδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο ότι είναι απαραίτητο να υπάρξει εντονότερη παρέμβαση για τη δημιουργία δεξιοτήτων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Άλλες μελέτες με μακροχρόνιο ορίζοντα (1988-2006) και πολλαπλές εξαρτημένες μεταβλητές θεωρούν ότι η πολιτική συνοχής έχει συνεισφέρει ουσιαστικά στη διαρκή σύγκλιση και το μετασχηματισμό της τοπικής οικονομίας με κριτήριο όχι μόνο το ΑΕΠ, αλλά και την απασχόληση. Αναφέρουν ωστόσο ότι μια περαιτέρω βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου θα έκανε την κοινοτική πολιτική ακόμα πιο αποτελεσματική (Bachtler & Gorzelak 2007).

Οι περισσότερες μελέτες συμφωνούν ότι υπήρξε σύγκλιση στη δεκαετία του '90 (Leonardi 2006, Geppert, Harpich & Stephan 2005, Φαίθαα & López-Rodríguez, 2004). Ωστόσο και πάλι τα συμπεράσματα διαφοροποιούν τα οφέλη: Οι Ramajo κ.α. (2008) εκτιμούν ότι οι διαφορές προέρχονται από το γεγονός ότι κράτη-μέλη τα οποία ανήκαν εξ ολοκλήρου στις περιοχές που υποστηρίζονται (1981-1996) δηλαδή η Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ελλάδα έδειχναν μεγαλύτερες τάσεις σύγκλισης σε αντίθεση με τις περιφέρειες που υποστηρίζονταν από την διαρθρωτική πολιτική μόνο σε επίπεδο NUTS 2 και όχι στο σύνολο της χώρας.

Την αντίθετη άποψη τεκμηριώνουν άλλες μελέτες, παλιότερες, που θεωρούν ότι μόνο σε αρχικό στάδιο υπήρξε πραγματική σύγκλιση (Cuadrado-Roura 2001), ενώ μια μεταγενέστερη μελέτη με στοιχεία από 13 χώρες καταλήγει στο ότι οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις ήταν αναποτελεσματικές (Ederveen, Groot & Nahuis 2006). Εξηγώντας τον περιορισμένο και βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα της σύγκλισης οι Rose και Fratesi (2004) θεώρησαν ότι η κατανομή των πόρων είναι λάθος και η αναποτελεσματικότητα οφείλεται στην συγκέντρωση των παρεμβάσεων στις υποδομές, ενώ αν είχε δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στις δαπάνες για αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου (εκπαίδευση και τεχνολογική αναβάθμιση μέσω έρευνας και μεταφοράς τεχνολογίας) η μακροχρόνια απόδοση θα είχε οδηγήσει σε μεγαλύτερη και βιώσιμη πραγματική σύγκλιση. Σε παρόμοια συμπεράσματα κατέληξε και ο Sterlacchini (2008) εκτιμώντας τη σημασία της εκπαίδευσης, ο οποίος όμως αμφισβήτησε τη ση-



μασία της επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας. Κάποιοι άλλοι ερευνητές εκτιμούν ότι το αίτιο της αναποτελεσματικής αξιοποίησης είναι απλώς οι λάθος επιλογές για την κατανομή των πόρων μεταξύ περιφερειών της ΕΕ (Crescenzi 2009).

Χρησιμοποιώντας εναλλακτικές μεθόδους (απόλυτη και υπό όρους σύγκλιση, όπως προτείνει η θεωρία) μια έρευνα σε 23 κράτη-μέλη εκτίμησε ότι με στοιχεία του 1995-2003 υπήρχε απόλυτη σύγκλιση αλλά αν χρησιμοποιούσε κανείς ψευδομεταβλητές με εθνικά χαρακτηριστικά τότε αντί για σύγκλιση τα ίδια κράτη θα παρουσίαζαν απόκλιση. Τέλος, αν κανείς υπολόγιζε μια γεωγραφικά σταθμισμένη παλινδρόμηση, το υπόδειγμα οδηγούσε σε σύγκλιση στις περισσότερες περιφέρειες αλλά όχι σε όλες (Eckey, Döring & Türck, 2006).

Αξιολογήσεις με λιγότερο σαφή κατάληξη θεωρούν ότι παρόλο που η βασική αρχιτεκτονική του συστήματος αποτελεί μια καλή βάση για πολιτική συνοχής χρειάζεται ωστόσο μια πολύ ουσιαστική αναδιαμόρφωση αν θέλει κανείς να αντιμετωπίσει τις μεταβαλλόμενες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ (Barca 2009). Στη λογική αυτή εντάσσονται και μελέτες που αφού διαπιστώνουν την αδυναμία συνεχούς διαπεριφερειακής σύγκλισης καταλήγουν ότι δεν είναι σαφές, αν τελικά η πολιτική συνοχής έχει καταφέρει να αλλάξει την εξέλιξη της ανάπτυξης στην Ευρώπη (Farole & Rodríguez-Pose 2011). Τέλος, κάποιες μελέτες θεωρούν ότι τα δεδομένα και ο τρόπος μοντελοποίησής τους είναι ανεπαρκή για να γίνει μια πραγματική αποτίμηση και να απαντηθεί το κεντρικό ερώτημα τι, παρά την πρόοδο που έχει γίνει στη μεθοδολογία (Bradley & G Untiedt 2012). Θα είχε συμβεί αν δεν υπήρχαν οι κοινοτικές επιδοτήσεις<sup>37</sup> (Faludi 2007).

Ένα γενικό αίτημα για περισσότερα δεδομένα και καλύτερες μεθόδους αποτίμησης, που συνδυάζουν μικρο- και μακρο-δεδομένα είναι το μόνο που βρίσκει σύμφωνους όλους τους ερευνητές (Bradley 2006, Bradley κ.α. 2006) που προτείνουν συνεχώς βελτιώσεις και νέους τρόπους μέτρησης, όπως η κοινοτική προστιθέμενη αξία (Mairate 2006).

Μια ειδική κατηγορία μελετών είναι αυτές που διαχωρίζουν την διαπεριφερειακή από την ενδοπεριφερειακή σύγκλιση, διακρίνοντας την εσωτερική (διαφορές στο επίπεδο των περιφερειών εντός ενός κράτους-μέλους) από την εξωτερική (κράτη και περιφέρειες μεταξύ κρατών-μελών) σύγκλιση, όπου διαφαίνεται, με αρκετή συναίνεση στην ακαδημαϊκή έρευνα ότι η σύγκλιση που έχει επιτευχθεί σε Ευρωπαϊκό επίπεδο έχει γίνει εις βάρος της σύγκλισης στο εσωτερικό των κρατών-μελών ή των περιφερειών που παρουσιάζουν τους ταχύτερους ρυθμούς μεγέθυνσης (Marzinotto 2012, Rodríguez-Pose & Fratesi 2002). Η κυριότερη εξήγηση γι' αυτή την ασυμμετρία είναι ότι η γεωγραφική εγγύτητα παίζει πάντα ένα σημαντικό ρόλο που δεν εξι-

<sup>37</sup> Οι μελέτες αντιπαραδείγματος (counterfactual) γίνονται όλο και πιο διαδομένες με την πρόοδο των οικονομετρικών υποδειγμάτων και θεωρούνται πιο φερέγγυες.

σορροπείται από τη μεταφορά πόρων (Geppert, Harpich & Stephan 2005). Αυτά τα συμπεράσματα είναι συμβατά με την ευρύτερη συσχέτιση κατά κεφαλήν εισοδήματος και ανισότητας (Rodríguez-Pose & Tselios 2008). Μέρος των εξηγήσεων αυτών οφείλεται και στο γεγονός ότι οι πιο αναπτυγμένες περιφέρειες είναι πιο εύκολα σε θέση να ενσωματωθούν σε διεθνείς αλυσίδες αξίας (OECD, 2014)

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκάλεσε στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία η *σχέση συνοχής και ONE*. Η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος θωρήθηκε ότι θα δημιουργούσε ιδιαίτερες πιέσεις στις περιφερειακές χώρες αλλά η αρχική αποτίμηση είναι ότι αυτό δεν συνέβη (Begg 2003). Ωστόσο, πιο απαισιόδοξες προβλέψεις για την περιφέρεια από την νομισματική (χωρίς δημοσιονομική) ολοκλήρωση φάνηκε να δικαιώνονται μετά την κρίση του 2008.

Ένας μακροχρόνιος και ουσιαστικός τρόπος υποστήριξης της μεγέθυνσης είναι οι επενδύσεις και γι' αυτό οι ακαδημαϊκές μελέτες έχουν προσεγγίσει εμπειρικά το θέμα εξετάζοντας κατά πόσο η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης βοηθά στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων. Τα αποτελέσματα είναι σε μεγάλο βαθμό ενθαρρυντικά, γιατί εκτιμάται ότι (ελέγχοντας στατιστικά για την επιρροή άλλων παραγόντων) η πολιτική σύγκλισης έχει βοηθήσει τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες να προσελκύσουν πολυεθνικές εταιρείες, διαχωρίζοντας ωστόσο τις επενδύσεις Ευρωπαϊκής προέλευσης από τις άλλες (Basile, Castellani & Zanfei 2008). Υπάρχει στατιστικά σημαντική συσχέτιση μεταξύ διαπεριφερειακών επενδύσεων και δεικτών σύγκλισης-απόκλισης (Kyriakidis & Pandelidis 2002). Επιπλέον για το τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα έχει υπολογιστεί ότι η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ βοήθησε την εξειδίκευση των κρατών-μελών και των περιφερειών (Ezcurr, Pascual, & Rapún 2006) αν και με πολύ αργό ρυθμό και σε κάποιες περιπτώσεις αντίθετα από τα συγκριτικά πλεονεκτήματα των περιφερειών (Beck κ.α. 2002)

Στην εικοσαετία 1980-2000 οι ακαδημαϊκές αξιολογήσεις ακολούθησαν σε μεγάλο βαθμό της διοικητική διαφοροποίηση των Στόχων 1 και 2, παίρνοντας υπόψη τις ουσιαστικές διαφορές στις ανάγκες και τους κοινοτικούς πόρους των μεν και των δε. Τα συμπεράσματα διαφέρουν αφήνοντας ανοικτές όλες τις εικασίες: κάποιες δημοσιεύσεις θεωρούν ότι για τον Στόχο 2 η αποτελεσματικότητα των κοινοτικών παρεμβάσεων ήταν πιο θετική απ' ό,τι για τον Στόχο 1 (Bachtler & Michie 1997, Kaufmann & Wagner 2005). Το ότι υπάρχει σύγκλιση, αλλά είναι ανόμοια κατανομημένη ισχυροποιεί τη θέση ότι οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες χρειάζονται επιπλέον υποστήριξη (Carpelen κ.α. 2003). Άλλες ωστόσο πρεσβεύουν ακριβώς το αντίθετο, (Mohl & Hagen 2008) εξηγώντας ότι ο υψηλότερος ρυθμός μεγέθυνσης ήταν σε περιφέρειες με χαμηλότερο εισόδημα (Leonardi 2005). Αν μάλιστα ελέγξει κανείς στατιστικά και τα οφέλη από τη διάχυση των γειτονικών κερδών μόνο οι πραγματικά λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες έχουν ουσιαστικά κέρδη που δεν θα μπορούσαν να τα έχουν διαφορετικά (Mohl & Hagen 2010). Αντίστοιχες αναλύσεις καταλήγουν

στο συμπέρασμα ότι οι κοινοτικές επιδοτήσεις οδηγούν σε σύγκλιση το κατά κεφαλήν εισόδημα αλλά όχι την απασχόληση (Becker, Egger & Von Ehrlich 2010).

Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε τα τελευταία χρόνια στη διερεύνηση της δυνατότητας της *ενσωμάτωσης των κρατών μελών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης*, που εντάχθηκαν το 2004 και 2007, αντίστοιχα. Οι χώρες αυτές είχαν ριζικά διαφορετικές δομές παραγωγής και θεσμών. Επιπλέον είχαν περάσει μόλις 15 χρόνια διαδικασίας μετάβασης από το παλαιό καθεστώς κατευθυνόμενης οικονομίας σε συνθήκες οικονομίας της αγοράς. Μια σειρά από μελέτες που ξεκίνησαν πριν την ένταξη, έθετε ερωτήματα σχετικά με τη καταλληλότερη οργάνωση της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης για τα κράτη αυτά, επισημαίνοντας ότι το μοντέλο της περιφερειοποίησης μπορεί να μην ήταν γενικά ενδεδειγμένο για όλες τις χώρες αλλά ανάλογα με την ιστορική τους εξέλιξη κάποιες χώρες να ήταν καλύτερα να διαχειριστούν την περιφερειακή πολιτική τους από την κεντρική τους διοίκηση (Hallet 1997) αναιρώντας έτσι την αρχή της επικουρικότητας. Μια εκ των υστέρων αποτίμηση με συγκριτικά στοιχεία διαπίστωσε ότι σε γενικές γραμμές δεν είναι βέβαιο ότι ο τρόπος υλοποίησης των θεσμικών δεσμεύσεων έχει ωφελήσει το περιφερειακό επίπεδο λήψης αποφάσεων και τη δυνατότητα ενός αποτελεσματικού «από κάτω προς τα πάνω» σχεδιασμού στις χώρες αυτές (Bachtler & McMaster 2007). Μεταγενέστερες μελέτες που χρησιμοποιούν σειρά εναλλακτικών μεθόδων (συντελεστές διακύμανσης, δείκτες γεωγραφικής συγκέντρωσης, δείκτη Herfindahl ή Theil) καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η κοινοτική βοήθεια ήταν θετική για την σύγκλιση τουλάχιστον μέρους των νέων κρατών μελών (η μελέτη αφορά ειδικά στην ομάδα Visegrad<sup>38</sup>, Tvrdon 2012, Kutan & Yigit 2007)

Όπως και στις ευρύτερες αξιολογήσεις έτσι και εδώ προτείνονται μια σειρά από διαχωρισμοί σχετικά με τις συνθήκες που οδηγούν σε σύγκλιση ή απόκλιση. Για παράδειγμα κάποιοι ερευνητές θεωρούν ότι η σύγκλιση προέρχεται από τις εξισορροπητικές τάσεις σε περιόδους κρίσης, ενώ η κοινοτική παρέμβαση μπορεί να αποδειχθεί αντιπαραγωγική σε περιόδους ταχείας μεγέθυνσης της ΕΕ στο σύνολο της (Kamps, Leiner-Killinger & Martin 2009).

Ανησυχία εκφράζεται ιδιαίτερα σε αυτή την ομάδα χωρών για τον συντονισμό της πολιτικής συνοχής με άλλες πολιτικές όπου υπάρχει πλήρης υπερεθνική αρμοδιότητα, επειδή θεωρούν ότι σε αυτή την περίπτωση οι τάσεις απόκλισης που προκαλούν (ΚΓΠ, πολιτική ανταγωνιστικότητας) μπορεί να είναι εντονότερες από τις τάσεις σύγκλισης που προέρχονται από τον αναδιανεμητικό ρόλο της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης. (Böhme κ.α. 2011).

<sup>38</sup> Τσεχία, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία.

### 9.5.3.2 Θεματικές προσεγγίσεις

Πολλοί ερευνητές προσεγγίζουν την αξιολόγηση της περιφερειακής πολιτικής με βάση το περιεχόμενο και όχι τις γεωγραφικές συνέπειες της. Κυρίαρχο ρόλο παίζει η κατανομή των πόρων και η διακυβέρνηση. Το θέμα των θεσμών, ως το σημαντικότερο χαρακτηριστικό για την επιτυχία των παρεμβάσεων περιφερειακής ανάπτυξης ξεκίνησε να συζητιέται από το τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα, ως μια μεταβλητή που προσδιορίζει τις δυνατότητες σύγκλισης (Ederveen, Groot & Nahuis 2002).

Οι συμμαχίες στη διαπραγμάτευση αλλά και οι δυνατότητες αξιοποίησης οικονομικών πεδίων και συνεργασιών παίζουν κυρίαρχο ρόλο στην ουσιαστική ή μη συμβολή της περιφερειακής πολιτικής στην τοπική ανάπτυξη. Κάποια άρθρα τοποθετούνται ιδιαίτερα θετικά στα πολλαπλά επίπεδα (κοινοτικό-εθνικό-περιφερειακό) που επιτρέπουν τη δημιουργία ευέλικτων δικτύσεων έτσι ώστε να υπάρξει δυνατότητα συμμαχιών και επαφών με στόχο την άριστη εκμετάλλευση αντιθέσεων και συνεργασιών σε κοινοτικό επίπεδο (Ansell & Parsons 1997, Faludi 2005). Στη λογική αυτή εντάσσεται ένα ολόκληρο πλέγμα ακαδημαϊκής έρευνας που προσπάθησε να διερευνήσει σε ποιο μέτρο η κοινοτική πολιτική ενδυνάμωσε ή όχι το περιφερειακό σύστημα λήψης αποφάσεων. Κάποιες μελέτες εκτιμούν ότι οι κοινοτικές επιδοτήσεις ενδυνάμωσαν τον ρόλο της κεντρικής κυβέρνησης που διαπραγματεύεται τα συνολικά πακέτα και την κατανομή τους (Anderson 1990), ενώ άλλοι βρίσκουν ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βοήθησε τη θεσμική ωρίμανση των περιφερειών (Marks 1993). Μια πιο ρεαλιστική προσέγγιση καταλήγει ότι οι συγκρίσεις οδηγούν στη διαπίστωση ουσιαστικών πολιτικών και διοικητικών διαφορών, που προϋπάρχουν στα κράτη-μέλη και προσδιορίζουν ποια θα είναι η επίπτωση των κοινοτικών ρυθμίσεων (Hooghe 1996, Smyrl 1997, Bache & Jones 2000).

Άλλο ουσιαστικό θέμα που αφορά στη διακυβέρνηση είναι οι διαχειριστικές-διοικητικές αλλαγές από τη μια προγραμματική περίοδο στην άλλη και η επιρροή στην αποτελεσματικότητά τους. Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '90 το *κανονιστικό πλαίσιο* και οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις θεωρήθηκαν σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία ή αποτυχία των κοινοτικών παρεμβάσεων και εκτιμήθηκε ότι η επιβολή σωστών διαδικασιών εξωτερικής αξιολόγησης από πλευράς Ευρωπαϊκής Επιτροπής παίζουν ουσιαστικό ρόλο (Bachtler & Michie 1995). Παρόλα αυτά υπάρχουν ενστάσεις και για τον τρόπο αξιολόγησης που έχει προωθηθεί διαχρονικά επειδή δίνει περισσότερη έμφαση στο λογιστικό έλεγχο και λιγότερο στην ουσιαστική επίδοση των κοινοτικών πόρων (Bachtler & Mendez 2011). Άλλες μελέτες εκτιμούν, χρησιμοποιώντας τη θεωρία εντολέα-εντολοδόχου, ότι το κανονιστικό πλαίσιο δεν είναι αρκετά αυστηρό και σαφές με αποτέλεσμα τα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης να αλλάζουν μέρος της ουσιαστικής πολιτικής στη διάρκεια της υλοποίησης με αρνητικές επιπτώσεις στο τελικό αποτέλεσμα (Blom-Hansen 2005), ενώ τέλος άλλες εκτιμούν

ότι ο εθνικός ρόλος έχει αδικώς υπερτονιστεί στη βιβλιογραφία (Bachtler & Mendez 2007).

Καθώς αλλάζουν οι συνθήκες οι ερευνητές θέτουν νέα ερωτήματα εστιάζοντας στο κατά πόσο η κοινοτική πολιτική θα κρατήσει τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα της ή θα περάσει σε τομεακή διαχείριση με ουσιαστικότερη συμμετοχή των άλλων κοινοτικών πολιτικών (Faludi & Peyrony 2011).

Στο επίπεδο της άσκησης πολιτικής η προσπάθεια είναι να μετρηθεί η αποτελεσματικότητα συγκεκριμένων παραγόντων, όπως διαφορές στην παραγωγικότητα της εργασίας, στα ποσοστά συμμετοχής στην εργατική δύναμη, στην ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού και την ανεργία, ώστε να βαθμονομηθούν και να βελτιώσουν τις μελλοντικές επιδόσεις. Αυτές οι μεταβλητές όμως μακροπρόθεσμα προσδιορίζονται από την κλαδική σύνθεση της παραγωγής, τις επενδύσεις και τη λειτουργία των θεσμών.

