

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΝΗΛΙΚΩΝ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΝΗΛΙΚΩΝ

περιβάλλον-πολιτισμός-τουρισμός-
περιφερειακή ανάπτυξη

Περιφερειακή- Τοπική Ανάπτυξη



ΚΕΝΤΡΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΝΗΛΙΚΩΝ



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΑΕΚ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Εκπαίδευσης και Αρχικής
Επαγγελματικής Κατάρτισης

Επιστημονική Ευθύνη	Κωνσταντίνος Μαγουλάς, Καθηγητής Ε.Μ.Π.
Συγγραφή	Σπυρίδων Βλιάμος, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό παράχθηκε στο πλαίσιο του Έργου «**Κέντρα Εκπαίδευσης Ενηλίκων III**», το οποίο εντάσσεται στο **Ε.Π.Ε.Α.Ε.Κ. II** του **ΥΠ.Ε.Π.Θ.**, Μέτρο 1.1. Ενέργεια 1.1.2.Β. και συγχρηματοδοτείται από την **Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Κ.Τ.)**.



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΑΕΚ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Εκπαίδευσης και Αρχικής
Επαγγελματικής Κατάρτισης

Μέρος Α

Κεφάλαιο 1: Οικονομική Πολιτική, Περιφερειακή Πολιτική, Περιφερειακή Ανάπτυξη: Βασικές Έννοιες και Ορισμοί. Εργαλεία Μέτρησης των Περιφερειακών Ανισοτήτων

1.1 Έννοια και συνιστώσες της Οικονομικής Πολιτικής.....	7
1.2 Έννοια και Ορισμοί Περιφερειακής Πολιτικής.....	9
1.3 Η Περιφερειακή Ανάπτυξη ως στόχος Πολιτικής.....	15

Παράρτημα: Τρόποι Μέτρησης του Περιφερειακών Ανισοτήτων.....17

Κεφάλαιο 2: Θεωρίες Περιφερειακής Ανάπτυξης

2.1 Περιφερειακή Επιστήμη και Περιφερειακή Ανάπτυξη.....	27
2.2 Θεωρίες Χωροθέτησης Οικονομικών Δραστηριοτήτων.....	29
2.3 Θεωρίες Χωρικής Κατανομής Οικονομικών Δραστηριοτήτων.....	31
2.4 Η εναρμόνιση Εθνικής και Περιφερειακής Πολιτικής.....	32

Παράρτημα (I): Η Περιφερειακή Πολιτική στην Ελλάδα.....34

<u>Παράρτημα (II):</u> Α. Οι 13 Περιφέρειες της Χώρας και οι νομοί τους.....	37
Β. Ρόλος και Αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.....	38

Μέρος Β

Κεφάλαιο 3 : Η Πολιτική Ενεργοποίησης του Ενδογενούς Δυναμικού της Περιφέρειας

3.1 Έννοια και Περιεχόμενο της Πολιτικής Ε.Ε.Δ.....	40
3.1.1 Η διαδικασία της Τοπικής Ανάπτυξης.....	43
3.1.2 Η αύξηση της απασχόλησης στην περιφέρεια. Η διάσταση των τοπικών αγορών εργασίας.....	44
3.1.3 Τοπική Αγορά – Τοπική Απασχόληση.....	45
3.1.4 Η συμβολή της Δημόσιας Διοίκησης.....	47
3.2 Μέσα άσκησης Πολιτικής Ε.Ε.Δ.....	49
3.3 Διαρθρωτικές Αδυναμίες Επιχειρηματικών Φορέων προς την κατεύθυνση της Ε.Ε.Δ.....	53

Παράρτημα: Η Πρακτική Πλευρά των Πραγμάτων.....56

Κεφάλαιο 4: Επισκόπηση των Εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

4.1 Η νέα προσέγγιση στην άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής και Τοπικής Ανάπτυξης.....	59
4.2 Η Κοινοτική Πολιτική για την Τοπική Ανάπτυξη.....	61
4.2.1 Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ).....	61
4.2.2 Επιχειρηματικά Κέντρα Πληροφόρησης (BICs).....	64
4.2.3 Τοπικές Πρωτοβουλίες για την Απασχόληση.....	65
4.3 Η Δράση των Διαρθρωτικών Ταμείων.....	67
4.4 Η Πολιτική των Κρατών – Μελών.....	69

Παράρτημα (Ι): Το θεσμικό περιβάλλον στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη δεκαετία 1990 και ο ρόλος των συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.....76

Παράρτημα (ΙΙ): Το Πλαίσιο Λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων.....90

Κεφάλαιο 5: Φορείς Ενεργοποίησης Ενδογενούς Δυναμικού

5.1 Φορείς Ενεργοποίησης Ενδογενούς Δυναμικού.....	103
5.1.1 Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Επενδύσεων.....	103
5.1.2 Οι Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης.....	105
5.1.3 Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες στην Ν. Ευρώπη.....	108
5.1.4 Το Παράδειγμα του Βελγίου.....	113
5.1.5 Συμπεράσματα.....	115

Παράρτημα : Το Κοινοτικό Πλαίσιο για την Έρευνα και Τεχνολογία.....

Κεφάλαιο 6: Αποτύπωση και Αξιολόγηση του Υφισταμένου Πλαισίου Πολιτικής στην Ελλάδα

6.1 Αναπτυξιακή Πολιτική, Αναπτυξιακοί Φορείς και ΕΕΔ.....	130
6.2 Θεσμοθέτηση Β' και Γ' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	131
6.3 Θεσμοθέτηση Διακοινοτικής Συνεργασίας και Επιχειρηματικής Δράσης των ΟΤΑ.....	132
6.3.1 Προγραμματικές Συμβάσεις.....	137
6.3.2 Αναπτυξιακές Εταιρείες.....	141
6.3.3 Αποκεντρωμένοι Φορείς Τοπικής Πρωτοβουλίας.....	150

Παράρτημα : Οι Προγραμματικές Περίοδοι 1994-1999, 2000-2006.....

Κεφάλαιο 7: Προτάσεις για την εφαρμογή της ΕΕΔ. – Διαχείριση Σφαιρικών Επιχορηγήσεων

7.1 Συμπεράσματα και Προτάσεις για την Αποτελεσματικότερη προώθηση της Πολιτικής ΕΕΔ.....	181
7.2 Ο ρόλος των Σφαιρικών Επιχορηγήσεων.....	184
7.2.1 Οι Σφαιρικές Επιχορηγήσεις με βάση τους Αναθεωρημένους Κανονισμούς.....	184
7.2.2 Κριτήρια Επιλογής Φορέων Διαχείρισης.....	186
7.2.3 Καταλληλότητα Φορέων Διαχείρισης.....	189
7.2.4 Συμπεράσματα Προτάσεις.....	192
 Βιβλιογραφία.....	 193
Εκθέσεις, Κανονισμοί, Αποφάσεις της ΕΕ	195
Ελληνική Νομοθεσία.....	196

Κεφάλαιο 1

Οικονομική Πολιτική, Περιφερειακή Πολιτική, Περιφερειακή Ανάπτυξη: Βασικές Έννοιες και Ορισμοί. Εργαλεία Μέτρησης των περιφερειακών ανισοτήτων.

Εδώ δίνονται οι βασικές έννοιες που θα διαπερνούν επαναλαμβανόμενες, το σύνολο του εγχειριδίου και καθορίζουν την προβληματική της περιφερειακής Ανάπτυξης. Επίσης γίνεται η περιγραφή των μεθόδων και τρόπων μέτρησης του Περιφερειακού Προβλήματος ώστε να αποφασιστούν τα κατάλληλα μέτρα αντιμετώπισης του από τους αρμόδιους φορείς. Μετά την μελέτη του κεφαλαίου αυτού ο αναγνώστης θα πρέπει να είναι σε θέση να αντιλαμβάνεται τις έννοιες της περιφερειακής ανάπτυξης καθώς και το μέγεθος του περιφερειακού προβλήματος με αναφορά στις μεθόδους μέτρησής του και στα μέτρα που το εκφράζουν.

Στόχοι μάθησης

- Να κατανοήσουμε τη βάση για την μελέτη της επιστήμης του χώρου.
- Να κατανοήσουμε την φύση της περιφερειακής ανάπτυξης μέσα από την κατανόηση των ορισμών και εννοιών αυτής και των μεθόδων που χρησιμοποιεί.
- Να κατανοήσουμε ότι η περιφερειακή ανάπτυξη δεν είναι μια πολιτική αποκομμένη από την υπόλοιπη οικονομική πολιτική που ακολουθούν οι κυβερνήσεις.
- Να κατανοήσουμε την πολυδιάσταση του περιφερειακού προβλήματος και να το συνδέσουμε με την πολυδιάσταση της πολιτικής που πρέπει να ακολουθηθεί για την επίλυσή του.

1.1. Έννοια και Συνιστώσες της Οικονομικής Πολιτικής

Η διαπιστωμένη αδυναμία των δυνάμεων της αγοράς να επιτύχουν αποτελέσματα επιθυμητά στο κοινωνικό σύνολο, κατέστησε αναγκαία την επέμβαση προς διόρθωση του μηχανισμού αυτού ώστε να βελτιωθεί η επίδοση του οικονομικού συστήματος. Η παρέμβαση αυτή δεν πρέπει να είναι ούτε περιπτωσιακή ούτε τυχαία. Για τον λόγο αυτό υιοθετήθηκε ο προγραμματισμός ως μέθοδος συντονισμού των οικονομικών αποφάσεων σε όλες τις χώρες του κόσμου και η οικονομική πολιτική ως ένα απολύτως αναγκαίο σύνολο δράσεων από μέρους ορισμένων κρατικών κυρίως φορέων.

Με τον όρο ‘πολιτική’ νοείται το σύνολο των ενεργειών για την πραγματοποίηση ορισμένων επιδιώξεων, ή ακριβέστερα, ο προσδιορισμός των καλύτερων δυνατών μέσων προκειμένου να επιτευχθούν ορισμένα επιθυμητά αποτελέσματα, τα οποία έχουν αποκληθεί σκοποί.¹ Η κυβέρνηση δηλαδή μπορεί να θέτει σκοπούς (επιδιώξεις) και να χρησιμοποιεί μέσα (μηχανισμούς) τα οποία μόνον εκείνη μπορεί να ενεργοποιήσει και όχι άλλες μικρομονάδες ή ιδιώτες. Κι αυτό γιατί οι δημόσιες αρχές έχουν την δυνατότητα ρυθμιστικής παρέμβασης και επηρεασμού των υπολοίπων τομέων της οικονομίας.

Συνήθεις επιδιώξεις (σκοποί) της κυβερνητικής πολιτικής είναι:

- Η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού
- Η προστασία της ελευθερίας έκφρασης και της έννομης τάξης
- Η προστασία του περιβάλλοντος
- Η πολιτιστική ανάπτυξη κ.ά.

Η πραγματοποίηση των σκοπών αυτών απαιτεί την χρησιμοποίηση οικονομικών πόρων που βρίσκονται σε ανεπάρκεια. Τούτο σημαίνει ότι η κυβερνητική πολιτική δεν μπορεί να ικανοποιήσει το σύνολο των επιδιώξεών της αλλά θα πρέπει να κάνει επιλογές των στόχων, οι οποίοι πολλές φορές είναι ανταγωνιστικοί μεταξύ τους. Η υλοποίηση αυτή της επιδίωξης των στόχων με την ηθελημένη παρέμβαση της κυβέρνησης στην οικονομική ζωή ενός τόπου καλείται οικονομική πολιτική. Η

¹ Ο αναγνώστης μπορεί να βρει μια εμπειριστατωμένη ανάλυση των εννοιών ‘πολιτική’ και ‘οικονομική πολιτική’, στο Παυλόπουλος, 1977, σελ. 1-39.

έννοια αυτή, εμπεριέχει το στοιχείο της αριστοποίησης, δηλαδή της επιλογής των μέσων που ικανοποιούν τους ήδη επιλεγμένους στόχους και μεγιστοποιούν την ευημερία της κοινωνίας με δεδομένους τους διατιθέμενους πόρους. Η διαδικασία της επιλογής συνεπάγεται μια δεοντολογική προσέγγιση, *δεοντολογική οικονομική*, (δέον γενέσθαι = τι *πρέπει* να γίνει), πράγμα που σημαίνει επιβολή αξιολογικής κρίσης, σε αντίθεση με την θετική οικονομική η οποία απαντά στο ερώτημα *‘τι θα γίνει, τι έγινε ή τι γίνεται’*. Επομένως η οικονομική πολιτική ασχολείται με τα ερωτήματα (α) ποιες *πρέπει* να είναι οι επιδιώξεις και (β) ποιοι *πρέπει* να είναι οι τρόποι ενέργειας για την αποτελεσματικότερη² πραγματοποίηση των επιδιώξεων.

Η οικονομική πολιτική ασκείται από τους φορείς οικονομικής πολιτικής (Κράτος, ΝΠΔΔ και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης), οι οποίοι θέτουν τους σκοπούς (απώτερες αντικειμενικές επιδιώξεις) και τους στόχους (άμεσες αντικειμενικές επιδιώξεις). Οι στόχοι δηλαδή αποτελούν τους ενδιαμέσους σταθμούς για να προσεγγισθεί ο τελικός σκοπός. Για παράδειγμα, σκοπός είναι η ανάπτυξη της περιφέρειας και στόχος είναι η αύξηση των επενδύσεων στην περιφέρεια. Οι φορείς οικονομικής πολιτικής επιδιώκουν την επίτευξη των σκοπών και στόχων που θέτουν με οικονομικές ποσότητες και παρεμβάσεις που καλούνται μέσα οικονομικής πολιτικής. Η ποσοτική έκφραση του μέσου καλείται μέτρο πολιτικής. Για παράδειγμα, ο φόρος εισοδήματος, το επιτόκιο, η ποσότητα χρήματος στην οικονομία είναι μέσα πολιτικής. Η μείωση του φόρου κατά 10%, η μείωση του επιτοκίου κατά 25 μονάδες βάσης, η αύξηση της ποσότητας του χρήματος κατά συγκεκριμένο μέγεθος, είναι μέτρα πολιτικής.

Τέλος θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η χρονική διάσταση των στόχων και των μέτρων οικονομικής πολιτικής ώστε να επιτυγχάνεται η αποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής. Για την αποτελεσματικότητα της οικονομικής πολιτικής σημασία έχει όχι μόνο το μέγεθος των χρησιμοποιούμενων πόρων αλλά και η χρονική διάρκεια δέσμευσης καθώς και επέλευσης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος από την χρήση του συγκεκριμένου πόρου. Η εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής συνεπάγεται

² Η έννοια της *αποτελεσματικότητας* αποτελεί την πεμπτουσία της οικονομικής σκέψης. Η δεδομένη ανεπάρκεια των οικονομικών πόρων σε συνδυασμό με τον διαρκώς αυξανόμενο αριθμό αναγκών που καλούνται οι πόροι αυτοί να καλύψουν, απαιτούν την διαχείριση των πόρων με τέτοιο τρόπο, ώστε να ικανοποιούνται όσο γίνεται περισσότερες ανάγκες με τη χρήση δεδομένου μεγέθους πόρων. Αυτή είναι η έννοια της αποτελεσματικότητας (efficiency) στην οικονομία.

ορισμένες χρονικές υστερήσεις. Για παράδειγμα, μία χρονική υστέρηση είναι από την στιγμή που θα προκύψει το πρόβλημα στην οικονομία έως την στιγμή που θα διαγνωσθεί από τους αρμόδιους φορείς (χρονική υστέρηση αναγνώρισης). Η χρονική υστέρηση αυτή συντομεύεται με την βελτίωση της οργάνωσης των στατιστικών υπηρεσιών μιας χώρας ή περιφέρειας. Μία άλλη χρονική υστέρηση είναι αυτή που μεσολαβεί από την διάγνωση του προβλήματος μέχρι την λήψη των μέτρων πολιτικής και μία άλλη ακόμα από την λήψη των μέτρων μέχρι την εφαρμογή τους. Πρέπει να σημειωθεί ότι πολλά μέσα απαιτούν νομοθετικές ρυθμίσεις για τη λήψη τους π.χ φορολογικά, σε αντιθεση με άλλα που λαμβάνονται με απλές αποφάσεις υπουργών ή των επικεφαλής άλλων φορέων π.χ. οι μεταβολές των επιτοκίων απαιτούν απλές αποφάσεις των διοικητών των Κεντρικών Τραπεζών. Τούτο σημαίνει ότι οι χρονικές υστερήσεις των πρώτων είναι μεγαλύτερες από εκείνες των δευτερων. Τέλος χρονική υστέρηση παρατηρείται ακόμα από την εφαρμογή του μέτρου μέχρι την απόδοση του. Ακόμα και μέσα στην ίδια κατηγορία μέσων, η συγκεκριμένη υστέρηση ποικίλει. Για παράδειγμα, για φορολογικά μέσα που δημιουργούν κίνητρο στις επιχειρήσεις για μεταγκατάσταση σε παραμεθόριες ή υποβαθμισμένες περιοχές ορισμένα από αυτά αποδίδουν πολύ ταχύτερα π.χ. έκπτωση από ΦΠΑ, σε αντίθεση με άλλα π.χ. μείωση των συντελεστών του φόρου εισοδήματος. Επομένως, για την αποτελεσματικότερη οικονομική πολιτική, οι φορείς άσκησης αυτής πρέπει να επιλέξουν εκείνα τα μέσα για την άσκηση της πολιτικής τους τα οποία παρέχουν τις μικρότερες χρονικές υστερήσεις.

1.2. Έννοιες και Ορισμοί Περιφερειακής Πολιτικής

Μία από τις βασικές παραμέτρους για την μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας είναι η μεταβλητή του χώρου. Επομένως τα προβλήματα που συνδέονται με αυτόν αποτελούν το κύριο αντικείμενο ενασχόλησης των λεγομένων κοινωνικών επιστημών του χώρου. Λόγω της πολυπλοκότητας των προβλημάτων αυτών, η προσέγγιση τους απαιτεί μια διεπιστημονικότητα επειδή πρέπει να διερευνηθούν από πολλές διαστάσεις. Πράγματι, επιστήμες, όπως η Φιλοσοφία, Γεωγραφία, Οικονομική, Ανθρωπολογία, Κοινωνιολογία, Πολεοδομία, Αρχαιολογία, Ιστορία, Πληροφορική, η Πολιτική Επιστήμη οι Φυσικές Επιστήμες και Επιστήμες του Δικαίου, συνεργάζονται

σήμερα για την επίλυση προβλημάτων του χώρου επειδή η μελέτη του προϋποθέτει την ανάλυσή του σε γεωγραφικό, οικονομικό, οικολογικό, πολιτικό κλπ χώρο.

Τα κρίσιμα προβλήματα του χώρου μπορούν να συνοψισθούν στα ακόλουθα:³

- Η ‘Παγκοσμιοποίηση’: η σημαντικότερη οικονομική μεταβολή της μεταπολεμικής περιόδου (αρχή της δεκαετίας του ’70), η οποία επέφερε μια διαρκώς αυξανόμενη αλληλεξάρτηση ανάμεσα σε όλες τις περιοχές του πλανήτη μας με αποτέλεσμα την δημιουργία τεσσάρων επιπέδων χωρικών συγκεντρώσεων. Αυτές είναι α. Μεγάλα διεθνή κέντρα (Λονδίνο, Ν. Υόρκη, Τόκιο), β. Διεθνή Κέντρα ευρύτερης χωρικής ζώνης (Σιγκαπούρη, Φρανκφούρτη), γ. Περιφερειακά Κέντρα (Μιλάνο, Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Λευκωσία), δ. Τοπικά Κέντρα (Ηράκλειο, Μπάρι, Βαρκελώνη, Μασσαλία, Πάτρα).
- Η συγκέντρωση ή διασπορά του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο.
- Η ταυτόχρονη συγκέντρωση εξουσίας στα ‘μητροπολιτικά κέντρα’ και αποκέντρωση της δράσης στις ‘περιφέρειες’ λόγω της εξέλιξης των μέσων συγκοινωνίας, επικοινωνίας και πληροφορικής.
- Η δημιουργία μεγάλου κοινωνικού κόστους καθώς και κόστους διοίκησης, λόγω των μελλοντικών διαπεριφερειακών και διακρατικών αστικών συγκεντρώσεων.
- Η αντικοινωνική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων (αίτιο φτώχειας) από την κακή ποσοτική σχέση πληθυσμού / χώρου.
- Η επιβάρυνση του περιβάλλοντος από την ‘κακή’ ποσοτική οικονομική ανάπτυξη, που μπορεί να αποβεί κοινωνικά άδικη προκαλούσα ρύπανση και καταστροφή του οικολογικού περιβάλλοντος.
- Η ανάπτυξη των ‘προβληματικών’ (καθυστερημένων) περιοχών.

Η μελέτη της διάστασης του χώρου για την επίλυση των προβλημάτων της οικονομίας (και κοινωνίας ευρύτερα) με χωρική ή περιφερειακή διάσταση προκάλεσε την δημιουργία ενός νέου κλάδου της οικονομικής επιστήμης, της Οικονομικής του Χώρου ή Περιφερειακής Οικονομικής, η οποία μελετά την επίδραση της διάστασης του χώρου στις οικονομικές δραστηριότητες. Η μακροοικονομική διάσταση της

³ Για μια εκτενή παράθεση και ανάλυση των προβλημάτων αυτών βλ. Ν. Κόνσολα (1983) σελ. 13 κ.ε. καθώς και Κόνσολα (1997) σελ. 18 κ. ε.

οικονομικής του χώρου περιλαμβάνει την Περιφερειακή Ανάλυση και Ανάπτυξη καθώς και την Περιφερειακή Πολιτική (Κόνσολας 1997, σελ. 33).

Ο όρος Περιφερειακή Ανάπτυξη, σημαίνει την αναγκαιότητα σύγκλησης των διαφόρων περιοχών μιας χώρας προς τον εθνικό μέσο όρο ενός ή περισσότερων κριτηρίων (βλ. κατωτέρω) τα οποία ή ορίζονται από τους φορείς άσκησης πολιτικής της χώρας (εκ των άνω ανάπτυξη – top down development) ή είναι το αποτέλεσμα διεργασιών και λαϊκών απαιτήσεων που εκκινούν από την βάση (εκ των κάτω ανάπτυξη – bottom up development) και υπαγορεύονται (πολλές φορές επιβάλλονται) προς τα άνω. Όπως θα φανεί στη συνέχεια, στην ανάλυση των προβλημάτων της περιφερειακής ανάπτυξης κυριαρχεί πάντοτε η σχέση αντιπαράθεσης αποτελεσματικότητας και ισότητας.

Περιφερειακή Πολιτική είναι η προσπάθεια, δηλαδή η λήψη μέτρων για την βελτίωση της γεωγραφικής κατανομής των οικονομικών δραστηριοτήτων, η οποία θα οδηγήσει στην προσέγγιση (ή και ακόμα την εξομοίωση) του επιπέδου ζωής των κατοίκων διαφορετικών περιοχών σε μια χώρα ή σε μια ομάδα χωρών, λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα κριτήρια. Η άνιση αυτή κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων στον χώρο οφείλεται σε γεωγραφικούς ή γεωφυσικούς παράγοντες ή ακόμη στην λειτουργία της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς. Ρόλος της Περιφερειακής Πολιτικής είναι να ικανοποιήσει δύο αλληλοσυσχετιζόμενους (και πολλές φορές αλληλοσυγκρουόμενους) στόχους : την οικονομική ανάπτυξη και την βελτίωση της κοινωνικής διανομής (διανομής εισοδήματος και πλούτου).

Περιφερειακό Πρόβλημα είναι η έκφραση και πολλές φορές και το μέγεθος των περιφερειακών ανισοτήτων σε μια χώρα. Διάφορες μελέτες έχουν δείξει πως δεν υπάρχει μι απλή πρόσβαση στην έννοια του περιφερειακού προβλήματος που να ταιριάζει στις διάφορες συνθήκες σ' όλες τις χώρες. Προβλήματα μπορεί να ανακύπτουν από εμφανείς ανισότητες στο εισόδημα, την απασχόληση, τη μετανάστευση, κλπ αλλά και από πολύ λιγότερο εμφανείς διαταραχές, όπως υπερπληθυσμός σε μια περιφέρεια που δημιουργεί αρνητικές εξωτερικές οικονομίες εξαιτίας της υπερσυγκέντρωσης, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω. Το Περιφερειακό Πρόβλημα επομένως είναι ένα πολυσύνθετο και πολυδιάστατο φαινόμενο, το οποίο

ορίζεται από οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές, θεσμικές διαστάσεις οι οποίες καθορίζουν και το μέγεθος των περιφερειακών ανισοτήτων. Η μη ολοκληρωμένη παρουσίαση και ανάλυση του προβλήματος, πρακτική που ακολουθήθηκε παλαιότερα από πολλές χώρες, δεν συνετέλεσε στην προώθηση και επίλυσή του γιατί αφ' ενός δεν παρουσιαζότανε μια πλήρης εικόνα και έπρεπε κανείς να τη δημιουργήσει από μεμονωμένες εκθέσεις και αφ' ετέρου έδινε την εντύπωση ότι τα περιφερειακά προβλήματα ήταν κάτι ξέχωρο από το κύριο ρεύμα των μεγάλων οικονομικών προβλημάτων, όπως π.χ. η μεγέθυνση της εθνικής οικονομίας. Σύμφωνα λοιπόν με αυτή την εντύπωση δεν απαιτούνταν παρά δευτερεύουσας σημασίας μέτρα προκειμένου να αντιμετωπισθούν.⁴ Στην πραγματικότητα όμως το Περιφερειακό Πρόβλημα δεν είναι δυνατόν να αποχωρισθεί από το σώμα των προβλημάτων που μια οικονομία βρίσκει μπροστά της, διότι (α) οι εθνικές περιφερειακές πολιτικές επιδρούν με διαφορετικό τρόπο σε κάθε περιφέρεια, ανάλογα με τις δυνατότητές και τις ανάγκες της, και (β) η διαπεριφερειακή κατανομή του πληθυσμού και των πόρων πρέπει να είναι συμβατή με τους εθνικούς στόχους, με την επίτευξη δηλαδή τουλάχιστον ανεκτών οικονομικών, κοινωνικών, και περιβαλλοντικών συνθηκών για όλη τη χώρα.⁵

Η περιγραφή αυτή του περιφερειακού προβλήματος καθιστά εμφανή την αναγκαιότητα *διεπιστημονικής προσέγγισης* του φαινομένου των περιφερειακών ανισοτήτων. Πάντως πρέπει να παρατηρηθεί ότι εκτός από την 'αντικειμενική' εκτίμηση του μεγέθους (ή ακόμα και της ύπαρξης) του περιφερειακού προβλήματος υπάρχει και η 'υποκειμενική', αυτή δηλαδή η οποία δημιουργεί την εντύπωση της αδικίας και της παραμέλησης στους πολίτες και προκαλεί γι αυτόν το λόγο τις διαμαρτυρίες τους. Για τον λόγο αυτόν η ανάλυση του περιφερειακού προβλήματος ακολουθεί τέσσερα γενικά κριτήρια:

(1) *το ειδολογικό*, που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη άνισων οικονομικών και κοινωνικών και πολιτικών ευκαιριών,

⁴ Βλ. διάφορες εκθέσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), κυρίως την έκθεση του 1974.

⁵ Για μια ανάλυση του περιφερειακού προβλήματος, της περιφερειακής πολιτικής και της βιομηχανικής πολιτικής, βλ. Βλιάμος, 1988.

(2) το χωροταξικό, το οποίο φανερώνει την περιφερειακή ασυμμετρία που υπάρχει μεταξύ των διαφόρων χωρικών μονάδων σε μια χώρα ή ενότητα χωρών (πρόβλημα Κέντρου- Περιφέρειας),

(3) το αναπτυξιακό, το οποίο οριοθετεί την ανάπτυξη από την υπανάπτυξη υπό την έννοια ότι η υπέρβαση του τιθέμενου ορίου δημιουργεί το περιφερειακό πρόβλημα,

(4) το κλαδικό, το οποίο συνδέεται με τη διαδικασία αναδιάρθρωσης της οικονομίας και της παγκοσμιοποίησης των αγορών. Δηλαδή αντικατάσταση των πληγέντων παραδοσιακών κλάδων από άλλους δυναμικούς εξελισσόμενους τους οποίους δημιούργησε η προϊούσα εξωστρέφεια της οικονομίας.

Κάθε ομάδα από τα ανωτέρω κριτήρια εξειδικεύεται ώστε να καλύπτει ολόκληρο το φάσμα της πολυεπίπεδης περιφερειακότητας και έτσι να καθορίζεται το ‘μέγεθος’ της απαιτούμενης πολιτικής. Τα εξειδικευμένα κριτήρια αυτά είναι επίσης ιδιαίτερα σύνθετα και αναφέρονται σε πολλές οικονομικές, κοινωνικές και άλλες παραμέτρους οι οποίες δημιουργούν (ή πολλές φορές δίνουν την εντύπωση ότι δημιουργούν) ανισότητες στο επίπεδο διαβίωσης διαχωρίζοντας τους πολίτες των διαφόρων περιοχών σε προνομιούχους και μη.

Ως τέτοια κριτήρια θα μπορούσαν να θεωρηθούν

(1) το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας της περιφέρειας σε σχέση με άλλες περιφέρειες.

(2) Ο ρυθμός μεγέθυνσης της παραγωγής (του προϊόντος) της περιφέρειας.

(3) Ο βαθμός εκβιομηχάνισης των περιφερειών.

(4) Η παραγωγική διάρθρωση μιας περιφέρειας, δηλαδή η συμμετοχή των διαφόρων τομέων παραγωγής στο συνολικό παραγόμενο προϊόν της περιφέρειας.

(5) Η πυκνότητα του πληθυσμού στις διάφορες περιφέρειες, δηλαδή η συγκέντρωση πληθυσμού σε μια περιφέρεια σε σχέση με άλλες.

(6) Η ‘ποιότητα’ του εργατικού δυναμικού της περιφέρειας (δηλαδή του ποσοστού των εξειδικευμένων στο σύνολο των εργαζομένων σ’ αυτήν).

Αυτά και άλλα κριτήρια δίνουν τον βαθμό της ανισότητας που υπάρχει μεταξύ περιφερειών δηλαδή αναδεικνύουν τις περιφερειακές ανισότητες.

Τα μέτρα που θα ληφθούν για την ανάπτυξη των καθυστερημένων περιοχών πρέπει να θεωρηθούν οργανικό κομμάτι της εθνικής οικονομικής πολιτικής μάλλον, παρά ad

hoc διορθωτικά μέτρα που εφαρμόζονται μόνο σε περίπτωση υψηλών ποσοστών ανεργίας. Ήδη πριν τρεις δεκαετίες πρωτεργάτες της περιφερειακής πολιτικής⁶ έγραφαν ‘το θέμα εξετάζεται πια σε πολύ ευρύτερη βάση: την οργάνωση και δραστηριοποίηση των περιφερειακών οικονομιών έτσι ώστε να συμβάλλουν τόσο στην περιφερειακή όσο και στην εθνική ανάπτυξη’. Αυτό σημαίνει ότι πρώτα επιλέγονται περιφερειακοί στόχοι συμβατοί με τους εθνικούς και στη συνέχεια προτείνονται λύσεις (πολιτικές) για το περιφερειακό πρόβλημα. Έτσι τα ζητήματα αυτά εξετάζονται στη βάση των προκαθορισμένων στόχων.

Οι στόχοι αυτοί μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες:⁷

A. Στόχοι Υψηλότερης Τάξης (Higher Order Objectives)

- (1) Άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων, δηλαδή άριστη χωροταξική κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας λαμβανομένων υπόψη των υπαρχουσών συνθηκών κόστους και ζήτησης
- (2) Άριστη κατανομή του εισοδήματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών της χώρας

B. Στόχοι Χαμηλότερης Τάξης (Lower Order Objectives)

- (1) Περιορισμός των ανισοτήτων στα ποσοστά ανεργίας μεταξύ των διαφόρων περιοχών
- (2) Περιορισμός των διαφορών στο κατά κεφαλήν εισόδημα.
- (3) Διαπεριφερειακή ισορροπία, ένας δύσκολα επιτεύξιμος στόχος, ο οποίος έχει την έννοια ότι τα διάφορα τμήματα της χώρας αναπτύσσονται με τους ίδιους ρυθμούς σε όρους εισοδήματος και πληθυσμού.

Το Περιφερειακό Πρόβλημα εκφράζεται συνήθως σε όρους των στόχων χαμηλότερης τάξης.⁸

⁶ Allen and Mac Lennan, 1970

⁷ Βλιάμος, op.cit., σελ. 29 κ.επ.

⁸ Ο τρίτος στόχος παρουσιάζει μια αοριστία που δημιουργεί προβλήματα ασυμβατότητας μεταξύ αυτού και των άλλων δύο. Βλ. και Βλιάμος 1984β’.

1.3 Η Περιφερειακή Ανάπτυξη ως στόχος πολιτικής

Μέχρι πριν λίγες δεκαετίες η χωροταξική διάσταση δεν λαμβανόταν υπόψη κατά την ανάλυση των οικονομικών φαινομένων⁹. Το γεγονός αυτό εύρισκε την δικαιολογική του βάση στην κύρια υπόθεση της παραδοσιακής οικονομικής θεωρίας, σύμφωνα με την οποία η λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς συντελεί στην πλήρη κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής ανάμεσα στις περιφέρειες. Δηλαδή η ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας γινόταν μέσα σε ένα στατικό χωρίς διαστάσεις κόσμο¹⁰. Η αρχική αντίδραση στη θέση αυτή ήταν της Γερμανικής Ιστορικής Σχολής, η οποία αναγνώριζε όμως μόνο τη σημασία του χρόνου στην οικονομική ανάλυση. Ο χώρος εξακολουθούσε να μην λαμβάνεται, τουλάχιστον άμεσα, υπόψη. Ίσως γιατί πολλά θέματα χώρου μπορούσαν να εξετασθούν μέσα στο πλαίσιο που διαμόρφωνε η παραδοσιακή θεωρία. Για παράδειγμα, το κόστος μετακίνησης του προϊόντος ή του συντελεστή παραγωγής μπορούσε να ληφθεί υπόψη με τον συνυπολογισμό του συνολικού κόστους παραγωγής. Ακόμα αν το βασικό πλεονέκτημα ενός τόπου εγκατάστασης αφορούσε στην εξοικονόμηση του χρόνου για τη μείωση των καθυστερήσεων στην παράδοση του προϊόντος, το πρόβλημα του χώρου θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πρόβλημα χρόνου.

Πολύ σημαντικό επίσης επιχείρημα για την παραμέληση του χώρου ως στοιχείου της οικονομικής ανάλυσης ήταν και το γεγονός ότι πολλοί παράγοντες που προσδιορίζουν την χωροταξική διάρθρωση της οικονομικής δραστηριότητας είναι μη οικονομικοί (κοινωνιολογικοί, πολιτιστικοί, κλπ).

Ο προβληματισμός που διατύπωσε η περιφερειακή επιστήμη για την επίλυση των υπαρκτών προβλημάτων του χώρου, βρήκε αρχικά την θεωρητική του βάση στις ήδη αναπτυγμένες από την οικονομική ανάλυση θεωρητικές κατασκευές της θεωρίας του διεθνούς εμπορίου (για να περιγράψει τις οικονομικές δραστηριότητες και σχέσεις μεταξύ δύο ή περισσότερων χωρικών μονάδων) και της ισόρροπης ανάπτυξης (μία μάλλον ασαφή έννοια, όπως τονίστηκε ανωτέρω). Οι δύο αυτές θεωρητικές

⁹ Ο Richardson ανέφερε το 1972 ότι *‘αν και οι χωροταξικές μελέτες έχουν μία αξιολογική παράδοση που εκτείνεται αρκετά πίσω στον περασμένο αιώνα, κυρίως στην Κεντρική Ευρώπη, η ανάπτυξη του ενδιαφέροντος στα οικονομικά της χωροταξίας και της περιφέρειας είναι σχετικά πρόσφατη- τα τελευταία είκοσι χρόνια. Ακόμα και σήμερα είναι δυνατόν κανείς να ισχυρισθεί ότι η χωροταξική θεωρία και τα περιφερειακά οικονομικά είναι το παιδί από άλλο πατέρα στην οικογένεια των οικονομικών’*. (σελ. 1)

¹⁰ Βλιάμος, *op. cit.*

κατασκευές υπαγόρευαν την πολιτική ενίσχυσης των υποδομών , της προσέλκυσης ξένων επενδύσεων και ενίσχυσης των εξαγωγικών επιχειρήσεων.¹¹ Επίσης άλλες παλαιές καλά διατυπωμένες και παραδεκτές από την οικονομική φιλολογία θεωρίες¹² τις οποίες χρησιμοποίησε δανειζόμενη από την κρατούσα οικονομική θεωρία η περιφερειακή επιστήμη, προωθούσαν τα κίνητρα για την αύξηση της κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής και την ενδυνάμωση των επενδύσεων στις καθυστερημένες περιφέρειες.

Περιφερειακές ανισότητες συναντάμε τόσο μεταξύ χωρών όσο και μεταξύ διαφόρων περιφερειών της ίδιας χώρας. Στις περισσότερες χώρες του κόσμου (ιδίως όταν πρόκειται για χώρες με μεγάλη έκταση) οι περιφερειακές ανισότητες είναι έντονες καθώς και σε όλες σχεδόν τις χώρες της ΕΕ. Με κριτήριο το ποσοστό ανεργίας παρατηρούμε ότι υπάρχει μία διαχρονική σταθερότητα στο βαθμό των περιφερειακών ανισοτήτων. Από το 1977 και εξής υψηλότερη ανεργία παρατηρείται στις περιοχές: μεσημβρινές και νότιες περιφέρειες της Ιταλίας (γνωστές ως Mezzogiorno) συμπεριλαμβανομένων των νησιών Σικελίας και Σαρδηνίας, Β. Αγγλία και Σκωτία, Ιρλανδία, Βέλγιο, Βόρεια σύνορα Δ. Γερμανίας και Κεντρική και Νότιο Γαλλία συμπεριλαμβανομένης της Κορσικής. Η κατάσταση αυτή έως σήμερα δεν έχει διαφοροποιηθεί σημαντικά, έχουν όμως αναφανεί νέες προβληματικές περιφέρειες λόγω της σημαντικής διεύρυνσης της ΕΕ τα τελευταία χρόνια. Στην Ελλάδα οι ανισότητες μεταξύ των περιφερειών είναι εμφανώς μεγάλες. Βέβαια το μέγεθος ποικίλει ανάλογα με το μέτρο που χρησιμοποιούμε. Όμως ανεξαρτήτως μέτρου είναι έντονη η διαφορά μεταξύ αφ' ενός αστικών και αγροτικών περιοχών και αφ' ετέρου μεταξύ του 'κέντρου', Αττική και Θεσσαλονίκη, και υπολοίπων περιοχών.

¹¹ Κόνσολας 1995, σελ. 25

¹² Αναφερόμαστε στα νεοκλασικά, κεινσιανά και νεοκεινσιανά οικονομικά υποδείγματα, για τα οποία ο αναγνώστης μπορεί να βρει πληροφορίες σε οποιοδήποτε εισαγωγικό εγχειρίδιο Μακροοικονομικής Ανάλυσης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Τρόποι Μέτρησης Περιφερειακών Ανισοτήτων

Το περιφερειακό πρόβλημα εκδηλώνεται με τη διαφορά στα επίπεδα διαβίωσης των κατοίκων μιας περιοχής σε σχέση με τους κατοίκους άλλων περιοχών. Αυτά τα διαφορετικά επίπεδα αποτελούν μετρούμενα μεγέθη τα οποία είναι αποτέλεσμα στατιστικών μετρήσεων και αναλύσεων. Οι μετρήσεις αυτές καθίστανται εφικτές με την χρήση οικονομικών δεικτών και στατιστικών μεθόδων. Τα βασικά λοιπόν εργαλεία ανάλυσης που παρουσιάζονται εδώ είναι:

- Οι περιφερειακοί λογαριασμοί
- Το σύστημα διακλαδικών σχέσεων, δηλαδή οι πίνακες εισροών – εκροών
- Διάφορα μέτρα και δείκτες που δηλώνουν ανισότητες ή διαρθρωτικά χαρακτηριστικά των περιφερειών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα ανωτέρω εργαλεία ανάλυσης παρέχουν συστηματικά οργανωμένη πληροφόρηση απαραίτητη για την άσκηση περιφερειακής και γενικότερα οικονομικής πολιτικής.

1. Οι Περιφερειακοί Λογαριασμοί

Το σύστημα των περιφερειακών λογαριασμών είναι εφαρμογή του συστήματος των εθνικών λογαριασμών στο περιφερειακό επίπεδο. Επομένως τα μεγέθη έχουν την ίδια έννοια και στα δύο συστήματα, αλλάζει μόνο το χωρικό μέγεθος εφαρμογής τους.

Το σύστημα περιέχει πέντε βασικούς λογαριασμούς:

- Παραγωγής
- Εισοδήματος
- Εισοδηματικός Λογαριασμός Κράτους
- Επενδύσεων (Σχηματισμού Κεφαλαίου)
- Εξωτερικού

Ο Λογαριασμός Παραγωγής

Ο Λογαριασμός Παραγωγής όπως και κάθε άλλος λογαριασμός, αποτελείται από δύο στήλες (χρέωση και πίστωση στη λογιστική), όπου καταγράφονται αριστερά μεν (χρέωση) οι δαπάνες που γίνονται για να παραχθεί το προϊόν της περιφέρειας και δεξιά (πίστωση) ο τρόπος χρησιμοποίησης του προϊόντος αυτής, δηλαδή τα έσοδα που προκύπτουν από κάθε χρήση του παραγόμενου προϊόντος.

Πίνακας 1

Λογαριασμός Παραγωγής

(α) Αποσβέσεις	(δ) Ιδιωτική Κατανάλωση
(β) Καθαροί Έμμεσοι Φόροι (Έμμεσοι Φόροι – Επιχορηγήσεις)	(ε) Δημόσια Κατανάλωση
(γ) Περιφερειακό Εισόδημα	(στ) Ακαθ. Επενδύσεις
	(ζ) Εξαγωγές – Εισαγωγές (Εμπορικό Ισοζύγιο)

Ακαθ. Περιφερειακό Προϊόν

Ακαθ. Περιφερειακό Προϊόν

Σύμφωνα με τον πίνακα 1, για να παραχθεί το περιφερειακό προϊόν απαιτούνται να γίνουν ορισμένες δαπάνες. Δηλαδή, δαπάνη για την φθορά του κεφαλαίου που δημιουργείται (αποσβέσεις – ανάλωση κεφαλαίου), να πληρωθούν οι έμμεσοι φόροι καθαροί από επιδοτήσεις και να καταβληθούν οι αμοιβές στους παραγωγικούς συντελεστές που έλαβαν μέρος στην παραγωγική διαδικασία, όπως μισθοί και ημερομίσθια + εργοδοτικές εισφορές στην κοινωνική ασφάλιση (αμοιβή του συντελεστή εργασία), ενοίκια (αμοιβή του συντελεστή έδαφος), τόκοι (αμοιβή του συντελεστή κεφάλαιο) και τέλος κέρδη σε ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις (αμοιβή του συντελεστή επιχειρηματικότητα).

Το προϊόν που παράγεται με τις δαπάνες αυτές (κόστος παραγωγής του περιφερειακού προϊόντος), διατίθεται σε διάφορες χρήσεις, οι οποίες μπορεί να θεωρηθούν ότι προσκομίζουν έσοδα από την χρήση του προϊόντος. Επομένως, το προϊόν μπορεί να καταναλωθεί από ιδιώτες και το δημόσιο, να επενδυθεί δηλαδή να διατεθεί για νέο κεφαλαιουχικό εξοπλισμό, να πουληθεί έξω από τα σύνορα της

περιφέρειας ή ακόμα να διατεθεί για αγορά προϊόντων (αγαθών) και υπηρεσιών από άλλες περιφέρειες.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι πολλές φορές το εισόδημα από εργασία δεν περιλαμβάνει το αγροτικό εισόδημα, το οποίο αναφέρεται ως ξεχωριστή κατηγορία δεδομένου ότι είναι πολύ δύσκολο να διακριθεί αυτό που προέρχεται από την προσωπική (χειρονακτική) εργασία από αυτό που προέρχεται από το κεφάλαιο (γη και μηχανήματα) που κατέχουν οι αγρότες.

Ο Λογαριασμός Εισοδήματος

Ο Λογαριασμός Εισοδήματος (πίνακας 2) είναι ιδιαίτερα χρήσιμος για τον προσδιορισμό του επιπέδου διαβίωσης των πολιτών στην συγκεκριμένη περιφέρεια, επειδή παρουσιάζει τα μέσα πληρωμής δηλαδή το εισόδημα που αυτοί έχουν στη διάθεσή τους για διάφορες χρήσεις (διαθέσιμο εισόδημα). Το εισόδημα αυτό μπορεί να είναι διαφορετικό από αυτό που ήδη έχει παραχθεί στην περιφέρεια και έχει καταγραφεί στον πίνακα 1. Το διαθέσιμο εισόδημα μπορεί να είναι μεγαλύτερο ή μικρότερο από το αντίστοιχο περιφερειακό γιατί αφ' ενός περιλαμβάνει εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς την περιφέρεια είτε από το κεντρικό κράτος ή από άλλες περιφέρειες της ίδιας χώρας ή τέλος από το εξωτερικό (μεταναστευτικά εμβάσματα), αφ' ετέρου δε μπορεί να είναι μικρότερο αν ένα μέρος του εισοδήματος που παράγεται στην συγκεκριμένη περιφέρεια μεταφέρεται σε άλλες περιφέρειες (εισοδήματα από ιδιοκτησίες που μεταφέρονται στον τόπο κατοικίας του ιδιοκτήτη, τουριστικές υπηρεσίες που απολαμβάνουν κάτοικοι της συγκεκριμένης περιφέρειας όταν επισκέπτονται για τουρισμό άλλες περιφέρειες).

Πίνακας 2

Λογαριασμός Εισοδήματος

(α) Ιδιωτική Κατανάλωση	(ε) Περιφερειακό Εισόδημα
(β) Αποταμίευση	(στ) Μεταβιβάσεις από το
(γ) Άμεσοι Φόροι	Εξωτερικό
(δ) Μεταβιβάσεις στο	(ζ) Μεταβιβάσεις από
Εξωτερικό	Κεντρικό Κράτος
Διαθέσιμο Εισόδημα	Διαθέσιμο Εισόδημα

Υπόλοιποι Λογαριασμοί

Οι υπόλοιποι λογαριασμοί του συστήματος διαμορφώνονται ως εξής:

Πίνακας 3

Εισοδηματικός Λογαριασμός Κράτους

(α) Δημόσια Κατανάλωση	(ε) Έμμεσοι Φόροι
(β) Μεταβιβάσεις	(στ) Άμεσοι Φόροι
(γ) Επιχορηγήσεις	
(δ) Αποταμίευση (+,-)	

Ο πίνακας 3 παρουσιάζει τις σχέσεις της περιφέρειας με την κεντρική διοίκηση (το κεντρικό κράτος). Στο αριστερό σκέλος παρουσιάζονται οι οικονομικές εισροές από διάφορες πηγές της κεντρικής διοίκησης προς την περιφέρεια και στο δεξιό σκέλος οι οικονομικές εκροές από την περιφέρεια προς την κεντρική διοίκηση.

Πίνακας 4

Λογαριασμός Κεφαλαίου (Επενδύσεων)

(α) Επένδυση	(γ) Αποταμίευση
(β) Δανεισμός από το Εξωτερικό (+,-)	(δ) Αποσβέσεις

Στον πίνακα 4 παρουσιάζονται οι δυνατότητες σχηματισμού κεφαλαίου (επενδύσεων) στην περιφέρεια. Στο αριστερό σκέλος έχουμε τις δαπάνες για τον σχηματισμό του κεφαλαίου και στο δεξιό τις πηγές. Τα κεφάλαια που σωρεύονται από τις αποταμιεύσεις και τις αποσβέσεις μπορούν να διατεθούν για την δημιουργία επενδύσεων και αποπληρωμή δανείων από πηγές εκτός της περιφέρειας (αρνητικό πρόσημο) ή ακόμα μπορεί να υπάρξει και επιπρόσθετος δανεισμός από το εξωτερικό (θετικό πρόσημο).

Πίνακας 5

Λογαριασμός Εξωτερικών Συναλλαγών

(α) Εξαγωγές	(γ) Εισαγωγές
(β) Μεταβιβάσεις από το Εξωτερικό	(δ) Μεταβιβάσεις προς το Εξωτερικό
	(ε) Δανεισμός από το Εξωτερικό

Ο πίνακας 5 δείχνει τις οικονομικές διασυνδέσεις της περιφέρειας με τον υπόλοιπο κόσμο (με άλλες περιφέρειες, την κεντρική διοίκηση και χώρες ή οργανισμούς του εξωτερικού). Οι οικονομικές αυτές σχέσεις εκφράζονται με χρηματικές εισροές από εξαγωγές και εισοδηματικές μεταβιβάσεις από το εξωτερικό (εισροές εισοδήματος) και με χρηματικές εκροές από εισαγωγές και εισοδηματικές μεταβιβάσεις προς το εξωτερικό (εκροές εισοδήματος).

Σχολιασμός: Οι παραπάνω εκτεθέντες πίνακες χρησιμοποιούνται εναλλακτικά ανάλογα με τον ερευνητικό στόχο. Αν το ενδιαφέρον μας είναι στην διερεύνηση της παραγωγικής δυναμικότητας της περιφέρειας τότε χρήσιμος μας είναι ο πίνακας 1, Λογαριασμός Παραγωγής. Αυτός ο λογαριασμός αντιστοιχεί στον λογαριασμό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) στο σύστημα των εθνικών λογαριασμών. Αν όμως το ενδιαφέρον μας είναι στη διερεύνηση των εισοδηματικών και καταναλωτικών δυνατοτήτων της περιφέρειας (διαθέσιμο εισόδημα – μέγεθος της περιφερειακής αγοράς) τότε η κατάλληλη προσέγγιση είναι μέσα από τον λογαριασμό εισοδήματος και τον εισοδηματικό λογαριασμό του κράτους. Τέλος οι αναπτυξιακές δυνατότητες της περιφέρειας μπορούν να διερευνηθούν από τον λογαριασμό κεφαλαίου (επενδύσεων), ο οποίος δείχνει την δημιουργία κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και νέας υποδομής στην περιφέρεια.

Βεβαίως λόγοι που αναλύονται σε εξειδικευμένα εγχειρίδια δημιουργούν την πεποίθηση ότι το σύστημα των περιφερειακών λογαριασμών δεν μπορεί να καταρτισθεί κατά το πρότυπο των εθνικών λογαριασμών, δεδομένου ότι οι μεταβιβάσεις και μετακινήσεις εισοδημάτων από μία περιφέρεια προς άλλες είναι πολύ ευχερέστερες και πολύ δυσκολότερα καταγράφονται παρά οι αντίστοιχες μετακινήσεις μεταξύ εθνικών οικονομιών. Για τους λόγους αυτούς έχουν προταθεί και άλλες συμπληρωματικές μέθοδοι διερεύνησης της περιφερειακής οικονομίας μέσα από τις διακλαδικές συνδέσεις των κλάδων και των τομέων που δραστηριοποιούνται σε μια περιφέρεια.

Οι Διακλαδικές συνδέσεις ή το σύστημα εισροών – εκροών

Το σύστημα αυτό προσφέρει την δυνατότητα μέτρησης των δημιουργουμένων διασυνδέσεων, δηλαδή τις ροές αγαθών και υπηρεσιών, ανάμεσα στους οικονομικούς κλάδους που δραστηριοποιούνται στην περιφέρεια και έτσι αποτελεί ένα συμπληρωματικό εργαλείο ανάλυσης μαζί με τους περιφερειακούς λογαριασμούς. Η σχέση αυτή μεταξύ των δύο συστημάτων φαίνεται στο Σχήμα 1:

Σχήμα 1

Διατομεακοί Λογαριασμοί

Προς Από	Ενδιάμεση χρήση			Τελική χρήση X_{i0}	Συν.
1	1	2	3		
1	X_{11}	X_{12}	X_{13}	X_{10}	Q_1
2	X_{21}	X_{22}	X_{23}	X_{20}	Q_2
3	X_{31}	X_{32}	X_{33}	X_{30}	Q_3
Πρωτογενείς δαπάνες Y_{0j}	Y_{01}	Y_{02}	Y_{03}		
Σύνολο	Y_1	Y_2	Y_3		

Εθνικοί Λογαριασμοί, Λογαριασμός Παραγωγής

Αποσβέσεις Έμμεσοι φόροι μείον επιδοτήσεις Εθνικό εισόδημα/ημε- ρομίσθια, μισθοί, κέρδη κλπ	Κατανάλωση ιδιωτική και δημόσια Επένδυση ιδιωτική και δημόσια Εξαγωγές μείον Εισα- γωγές
ΑΕΠ	ΑΕΠ

Πηγή: Π. Καζάκος: Μαθήματα Περιφερειακής Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1984, σελ. 21.

Το βασικό σώμα ενός πίνακα εισροών – εκροών καλείται *μήτρα διακλαδικών συναλλαγών*. Η μήτρα διακλαδικών συναλλαγών είναι στην ουσία ένας πίνακας

διπλής εισόδου με σειρές και στήλες και διαιρείται σε τέσσερα μέρη (τεταρτημόρια). Διαβάζοντας τις σειρές έχουμε την παραγωγή κάθε τομέα, ενώ διαβάζοντας τις στήλες έχουμε την ζήτηση κάθε τομέα για το προϊόν των άλλων τομέων. Κάθε τομέας παρουσιάζεται ως ‘παραγωγός’ προϊόντων (εκροές - σειρές) και ως ‘καταναλωτής’ προϊόντων (εισροές – στήλες).

Τα στοιχεία κάθε σειράς δείχνουν τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιήθηκε η παραγωγή κάθε τομέα. Αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την παραγωγή του προϊόντος (*ενδιάμεση χρήση*) άλλων τομέων ή να κατευθυνθεί στον τελικό καταναλωτή (*τελική χρήση*). Το άθροισμα των δύο αυτών χρήσεων αποτελεί την συνολική προσφορά των τομέων στην περιφέρεια. Η τελική χρήση περιλαμβάνει τα μεγέθη κατανάλωση, επενδύσεις (ιδιωτικές και δημόσιες), δημόσιες δαπάνες και καθαρές εξαγωγές.

Τα στοιχεία κάθε στήλης δείχνουν τις εισροές που απορροφά κάθε κλάδος από όλους τους άλλους, είτε αυτές είναι ενδιάμεσες είτε τελικές. Επίσης παρουσιάζουν και τις λεγόμενες *πρωτογενείς εισροές* (*μισθοί, ημερομίσθια, κέρδη κλπ*) τις οποίες χρησιμοποιούν οι κλάδοι παραγωγής για την παραγωγή των προϊόντων τους.

Το σύστημα εισροών – εκροών βασίζεται σε ορισμένες περιοριστικές υποθέσεις οι οποίες το καθιστούν δυσχερή την ευρύτατη χρήση του. Παρ’ όλα αυτά συμπληρώνει, όπως προαναφέρθηκε, το σύστημα των περιφερειακών λογαριασμών, επειδή το κάθε σύστημα δίδει έμφαση σε διαφορετική όψη οικονομικής δραστηριότητας. Οι περιφερειακοί λογαριασμοί για παράδειγμα, δίνουν έμφαση στην τελική ζήτηση και το παραχθέν εισόδημα, ενώ το σύστημα εισροών – εκροών δίνει έμφαση στις συναλλαγές μεταξύ των κλάδων παραγωγής στην περιφέρεια. Με τον τρόπο αυτό μπορούμε να διερευνήσουμε τι θα συμβεί στη παραγωγή του προϊόντος ενός κλάδου αν η ζήτηση των προϊόντων άλλων κλάδων αυξηθεί κατά ένα συγκεκριμένο ποσό. Για παράδειγμα, μπορούμε να εκτιμήσουμε τι θα συμβεί στην οικοδομική δραστηριότητα μιας περιφέρειας αν αυξηθεί η ζήτηση τουριστικών υπηρεσιών.

2. Μέτρα και Δείκτες Περιφερειακών Ανισοτήτων

Πολύ συνοπτικά κατωτέρω παρουσιάζονται μέτρα και δείκτες ενδεικτικά των περιφερειακών ανισοτήτων, τα οποία χρησιμοποιούνται περισσότερο συχνά για την περιγραφή των περιφερειακών ανισοτήτων:

■ *Μέση απόκλιση:* Είναι ο μέσος όρος του αθροίσματος των διαφορών των εισοδημάτων των περιφερειών από το μέσο περιφερειακό εισόδημα.

$$MA = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [X_i - \bar{X}]$$

Μετρά τον βαθμό διασποράς των περιφερειακών εισοδημάτων.

■ *Μέση απόκλιση τετραγώνου:* Είναι εγκυρότερο μέτρο από το προηγούμενο γι' αυτό είναι και το περισσότερο συχνά χρησιμοποιούμενο.

Προκύπτει από την τετραγωνική ρίζα του τετραγώνου των διαφορών των περιφερειακών εισοδημάτων από το μέσο εισόδημα:

$$\sigma = \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{(X_i - \bar{X})^2}{n}}$$

Σχετικά Μέτρα διασποράς: Τα σχετικά μέτρα διασποράς προκύπτουν από τα προηγούμενα και έχουν το επί πλέον πλεονέκτημα να εκτιμούν τις περιφερειακές ανισότητες ανεξάρτητα από την μονάδα μέτρησης. Άρα επιτρέπουν την σύγκριση μεταξύ διαφόρων χωρών με διαφορετικές μονάδες μέτρησης και διαφορετικούς μέσους.

Ερωτήσεις Κατανόησης:

1. Ποια η αναγκαιότητα του Προγραμματισμού ως συστατικού μέρους της Οικονομικής Πολιτικής;
2. Διακρίνετε μεταξύ ‘μέσων’ και ‘μέτρων’ και μεταξύ ‘στόχων’ και ‘σκοπών’ της Οικονομικής Πολιτικής.
3. Με δεδομένες τις χρονικές υστερήσεις στην εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής, νομίζετε ότι η άσκηση της οικονομικής πολιτικής είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο διακυβέρνησης για την επίτευξη οικονομικής αποτελεσματικότητας;
4. Γιατί απαιτείται η άσκηση περιφερειακής πολιτικής;
5. Σχολιάστε τον ισχυρισμό: *Η ύπαρξη ενός Περιφερειακού Προβλήματος καθιστά αναγκαία την άσκηση Περιφερειακής πολιτικής.*
6. Αναφερθείτε στην ανάγκη εναρμόνισης της εθνικής με την Περιφερειακή Πολιτική.

Κεφάλαιο 2

Θεωρίες Περιφερειακής Ανάπτυξης

2.1 Περιφερειακή Επιστήμη και Περιφερειακή Ανάπτυξη

Όπως έχει αναφερθεί, η περιφερειακή επιστήμη δανείστηκε έννοιες και μεθόδους ανάλυσης από την οικονομική θεωρία με βασικότερες τις θεωρίες του διεθνούς εμπορίου (οικονομικές δραστηριότητες και σχέσεις μεταξύ δύο ή περισσότερων χωρικών μονάδων) και της ισόρροπης ανάπτυξης. Οι θεωρίες αυτές δεν αναζητούν μια ερμηνεία των περιφερειακών ανισοτήτων αλλά τους όρους και τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των περιφερειών, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι αυτό που απαιτείται είναι η δημιουργία και ύπαρξη θεσμών και οργανισμών¹³ που μπορούν να διαδώσουν την ανάπτυξη σ' όλες τις περιφέρειες. Οι θεωρίες αυτές βασίζονται σε κορυφαίες στρατηγικής σημασίας παραδοχές, οι οποίες συμποσούνται στην ύπαρξη ενός πλήρως ανταγωνιστικού οικονομικού περιβάλλοντος με απόλυτη και απρόσκοπτη κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών (εργασία και κεφάλαιο) και μεγιστοποίηση του κέρδους από πλευράς παραγωγών. Δηλαδή πρέπει να αποκλείονται παρεμβάσεις του κράτους, των συνδικάτων και των μονοπωλίων, δυνάμεις οι οποίες δημιουργούν προσκόμματα στη λειτουργία της αγοράς. Οι παραδοχές αυτές συνεπάγονται αρχικά την ύπαρξη ενός συγκριτικού πλεονεκτήματος στη συγκεκριμένη περιφέρεια και μακροχρόνια εξισορρόπηση εισοδημάτων και ρυθμού ανάπτυξης των περιφερειών. Ο μηχανισμός μπορεί να περιγραφεί ως εξής: Αν ένας παραγωγικός συντελεστής υπάρχει σε σχετική αφθονία στην περιφέρεια σε σχέση με την ποσότητα των άλλων παραγωγικών συντελεστών, π.χ. περισσότερη εργασία με δεδομένη ποσότητα κεφαλαίου σε μία περιφέρεια σε σχέση με μια αντίστροφη σχέση σε άλλη, τότε ο συντελεστής αυτός προσδιορίζει το συγκριτικό πλεονέκτημα της περιφέρειας στην παραγωγή συγκεκριμένων προϊόντων. Η

¹³ Βλ. North, 2006.

περιφέρεια έχει συμφέρον να παράγει και εξάγει τα προϊόντα αυτά. Για παράδειγμα, αν μία περιφέρεια διαθέτει εργασία σε σχετική αφθονία, τότε η περιφέρεια αυτή μπορεί να εξειδικευθεί στην παραγωγή προϊόντων εντάσεως εργασίας, όπως κλωστοϋφαντουργικά. Η ύπαρξη σχετικής αφθονίας ενός παραγωγικού συντελεστή συνεπάγεται διαφορές στις αμοιβές του συντελεστή αυτού μεταξύ περιφερειών. Επομένως, η χαμηλή αμοιβή εκεί που ο συντελεστής αφθονεί θα προκαλέσει κίνητρο για την παραγωγή προϊόντων που παράγονται από τον συγκεκριμένο συντελεστή. Τότε επέρχεται η εξειδίκευση της περιφέρειας. Όμως η σχετική αφθονία του συντελεστή δεν είναι μόνιμο χαρακτηριστικό των περιφερειών. Οι υπάρχουσες διαφορές αμοιβών θα προκαλέσουν μετακίνηση του παραγωγικού συντελεστή προς την περιφέρεια με την υψηλότερη αμοιβή. Η αύξηση της προσφοράς που θα ακολουθήσει θα προκαλέσει μείωση των αμοιβών στην περιφέρεια άφιξης και η διαδικασία αυτή θα συνεχιστεί με διαρκείς μετακινήσεις των συντελεστών έως ότου εξισωθούν οι αμοιβές.

Η νεοκλασική θεωρία καταλήγει ότι σημασία έχει η εξειδίκευση καθεαυτή και όχι το είδος της εξειδίκευσης, τονίζοντας την σημασία των δυνάμεων της αγοράς στην αρμονική ανάπτυξη των περιφερειών¹⁴.

Η σύγχρονη οικονομική πραγματικότητα, όμως, απαξιώνει σε σημαντικό βαθμό τις ανωτέρω υποθέσεις της τέλει λειτουργίας του μηχανισμού της αγοράς η οποία από την φύση της εμφανίζει ατέλειες και αδυναμίες, παρουσιαζόμενη ανίκανη να ενσωματώσει τις εξωτερικές συνέπειες των οικονομικών δραστηριοτήτων. Σήμερα παρατηρείται κινητικότητα του κεφαλαίου και της εργασίας σε διεθνές επίπεδο, μείωση της εθνικής μαζικής παραγωγής και αύξηση της πολυεθνικής και ευέλικτης παραγωγής, υπό την έννοια της οργάνωσης ευέλικτων σχημάτων παραγωγής, με καινοτόμα προϊόντα για νέες χρήσεις και σύντμηση των περιόδων παραγωγής.¹⁵ Η παρατηρούμενη αυξημένη διαπεριφερειακή και διακρατική δυνατότητα διακίνησης ανθρώπων και κεφαλαίου δημιουργεί πλέον τη δυνατότητα ανάληψης παραγωγικών πρωτοβουλιών με αποτέλεσμα την πολυτομεακή ανάπτυξη σε αντίθεση με την, έως πριν από λίγες δεκαετίες, εμμονή προς ένα και συγκεκριμένο στόχο αυτόν της

¹⁴ Βλ. Καζάκος, *op. cit.* σελ. 49.

¹⁵ Με τον τρόπο αυτό μειώνεται η σημασία της έλλειψης κεφαλαίων και αυξάνεται η σημασία της έλλειψης των προϋποθέσεων παραγωγής καινοτομικών προϊόντων στις προβληματικές περιοχές και της ανυπαρξίας ειδικευμένων στελεχών και επιχειρηματικότητας. Βλ. Κόνσολας, *op.cit.* σελ. 26

βιομηχανικής ανάπτυξης, ως τον στόχο ο οποίος θα προκαλούσε την ανάπτυξη. Πράγματι, η άποψη ότι η ίδρυση μεγάλων βιομηχανικών συγκροτημάτων θα μπορούσε να δημιουργήσει μια αυτοενισχυόμενη παραγωγική διαδικασία στην περιφέρεια επικράτησε για πολλές δεκαετίες βασισμένη σε θεωρίες οι οποίες υπαγόρευαν πολιτικές όχι πάντοτε ιδιαίτερα επιτυχημένες.¹⁶ Επομένως οι φορείς πολιτικής προσπάθησαν να προωθήσουν στόχους οι οποίοι από πρώτη άποψη φαίνονταν ότι ήταν ασυμβίβαστοι: της πολιτικής βιομηχανικής ανάπτυξης και της πολιτικής χωροταξικής κατανομής της οικονομικής και κυρίως βιομηχανικής δραστηριότητας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι παραδοσιακά η συγκέντρωση της βιομηχανικής δραστηριότητας, ακόμα και στις περιπτώσεις που η βιομηχανία θα έπρεπε να συγκεντρώνεται στα σημεία ύπαρξης των πρώτων υλών, γινότανε πλησίον των μεγάλων αστικών κέντρων όπου βεβαίως βρίσκονται οι υποδομές (τηλεπικοινωνίες, συγκοινωνιακά δίκτυα).

2.2 Θεωρίες χωροθέτησης των οικονομικών δραστηριοτήτων

Το ζήτημα της απόφασης για την χωροθέτηση της οικονομικής (βιομηχανικής) δραστηριότητας έχει προκαλέσει πολλές συζητήσεις σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο. Και τούτο γιατί η απόφαση για την χωροθέτηση είναι ένα ζήτημα το οποίο κρίνεται ως πολύπλοκο και πολυδιάστατο, επειδή η απόφαση αυτή εξαρτάται από πολλούς παράγοντες. Η θεωρητική διερεύνηση του προβλήματος έχει ως σκοπό να περιγράψει το ‘πρότυπο’ που διαμορφώνεται και καθορίζει αυτές τις αποφάσεις. Η συστηματική περιγραφή και διερεύνηση αυτού του πλαισίου συμβάλλει αποφασιστικά στην πιο αποδοτική διαμόρφωση του συστήματος των μέτρων περιφερειακής πολιτικής. Στην τρέχουσα επιστημονική πρακτική, οι θεωρίες του τόπου εγκατάστασης ταξινομούνται σύμφωνα με την κύρια επιδίωξη του επιχειρηματία όταν παίρνει την απόφαση χωροθέτησης του εργοστασίου του.¹⁷ Επομένως οι θεωρίες ταξινομούνται σύμφωνα με τις εξής κατηγορίες:

¹⁶ Κατά την δεκαετία του '60 η επικρατούσα θεωρία του Francois Perroux περί των ‘πόλων ανάπτυξης’ υπαγόρευσε την δημιουργία των Βιομηχανικών Περιοχών με αρχικό στόχο την εκβιομηχάνιση των περιφερειών για την επίτευξη της περιφερειακής ανάπτυξης και της αποκέντρωσης (Βλιάμος, 1988, σελ. 61).

¹⁷ Βλ. Κόνσολας, 1997, σελ. 134 κ. επ.

- *Ελαχιστοποίηση του κόστους μεταφοράς:* Η επιλογή του τόπου εγκατάστασης επηρεάζεται μόνο από το μεταφορικό κόστος ενώ οι υπόλοιποι παράγοντες κόστους (εργασία, κεφάλαιο) δεν μεταβάλλονται σε κάθε πιθανή τοποθεσία όπου μπορεί να εγκατασταθεί η επιχείρηση. Το κόστος μεταφοράς αφορά είτε τις πρώτες ύλες, ή την καταναλωτική αγορά ή τέλος την εργασία.
- *Ελαχιστοποίηση του κόστους εγκατάστασης:* Εδώ εισάγεται η έννοια της ποιότητας ενός παραγωγικού συντελεστή που μπορεί να διαφέρει ανάλογα με τον τόπο εγκατάστασης. Π.χ. καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών μεταφορικού έργου μειώνει το κόστος μεταφοράς καθιστώντας κάποιο τόπο ελκυστικότερο για εγκατάσταση. Η πρακτική χρησιμότητα όμως των θεωριών ελαχιστοποίησης του κόστους εγκατάστασης της επιχείρησης, (περιλαμβανομένου και του μεταφορικού κόστους), περιορίζεται από την υπόθεση της σταθερότητας των συνολικών εσόδων της επιχείρησης ανεξάρτητα από τον τελικό τόπο εγκατάστασης αυτής.
- *Μεγιστοποίηση της ζήτησης και των εσόδων:* Οι επιχειρήσεις αναζητούν τόπο εγκατάστασης που να διαθέτει την μεγαλύτερη δυνατή ζήτηση και να διασφαλίζει την απαραίτητη προσπέλαση στην αγορά.
- *Μεγιστοποίηση του κέρδους:* Η επιχείρηση θα εγκατασταθεί εκεί όπου το μέγεθος των πωλήσεων της σ' ένα δεδομένο αριθμό αγοραστών που μεγιστοποιεί τα κέρδη, μπορούν να εξυπηρετηθούν (δηλαδή παραχθούν και διανεμηθούν τα προϊόντα) με το χαμηλότερο συνολικό κόστος.
- *Χωροθέτηση των πολυεθνικών βιομηχανικών επιχειρήσεων:* Οι μονάδες των πολυεθνικών επιχειρήσεων είναι πολλές και η ανάπτυξη και κερδοφορία τους επιβάλλει χωροταξική οργάνωση τέτοια ώστε η κεντρική διοίκηση να έχει συνήθως την έδρα της στα μεγάλα διεθνή κέντρα και τα κατώτερα στην ιεραρχία της τεχνοδομής τους κλιμάκια να βρίσκονται στα διεθνή κέντρα ευρύτερης χωρικής ζώνης ή στα περιφερειακά κέντρα.

Όμως η ανάπτυξη της βιομηχανίας κατά το παρελθόν στηρίχθηκε στα γνωστά κίνητρα (επιχορηγήσεις, χαμηλότοκες χρηματοδοτήσεις, φορολογικές ελαφρύνσεις, εγγυήσεις του Δημοσίου, κλπ). Σήμερα τα παραδοσιακά αυτά μέσα πολιτικής αντικαθίστανται από άλλα πολυσύνθετα συστήματα μέσων, όπως είναι η ανάπτυξη

των μικρομεσαίων επιχειρήσεων η δημιουργία επιχειρηματικών και τεχνολογικών πάρκων, ίδρυση και επέκταση διαπεριφερειακών και διεθνικών δικτύων παραγωγής και διανομής. Ως προς το τελευταίο μπορούμε να αναφέρουμε τα δίκτυα Cotrao (μεταξύ περιφερειών της Ιταλίας, Γαλλίας και Σουηδίας), Atlantic Arc (22 περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ακτής του Ατλαντικού), Alpe-Adria (10 περιφέρειες πέντε ευρωπαϊκών χωρών), Four Motors for Europe (4 περιφέρειες της Ιταλίας, Γαλλίας, Γερμανίας και Ισπανίας) κ.α.¹⁸. Βέβαια μεγάλη έκταση και σπουδαιότητα δίδεται σήμερα στην έννοια soft infrastructure δηλαδή ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα, όπως θα αναλυθεί εκτεταμένα παρακάτω, αλλά και σε δράσεις που συνδέονται με την υψηλή τεχνολογία, την έρευνα, το φυσικό περιβάλλον και τον πολιτισμό.

2.3 Θεωρίες χωρικής κατανομής οικονομικών δραστηριοτήτων

Μία άλλη ομάδα θεωριών προσπαθεί να εξηγήσει τη χωρική κατανομή των οικονομικών δραστηριοτήτων σε συνδυασμό με την διασπορά των οικισμών στο χώρο. Οι σπουδαιότερες από αυτές είναι:

- *Η θεωρία της 'κεντρικής θέσης'*: Η θεωρία αυτή εξηγεί το ρόλο της πόλης ως οικισμού που εξυπηρετεί τους κατοίκους του καθώς και τους κατοίκους των γύρω περιοχών και αναλύει την κατανομή των τριτογενών δραστηριοτήτων ανάμεσα στους οικισμούς. Η κεντρική θέση δηλαδή το αστικό κέντρο, προμηθεύει αγαθά και υπηρεσίες στον εαυτό της και σε μια συμπληρωματική περιοχή η οποία βρίσκεται κυκλικά κατανεμημένη του κέντρου, αφήνοντας ορισμένες περιοχές ακάλυπτες. Διαδοχικά δημιουργούνται νέες κεντρικές θέσεις οι οποίες πυκνώνουν το χώρο, σχηματίζοντας εξαγωνικά συστήματα οικισμών-αγορών που ιεραρχούνται σε τρεις κατηγορίες: πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά.
- *Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης*: Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή βασικό στοιχείο της χωρικής και βιομηχανικής ανάπτυξης είναι ότι η ανάπτυξη δεν εμφανίζεται παντού και αμέσως, αλλά σε σημεία ή πόλους ανάπτυξης με κυμαινόμενες εντάσεις

¹⁸ Βλ. Κόνσολας, 1995, σελ. 26.

διαχέεται μέσα από διάφορα δίκτυα και προκαλεί διαφοροποιημένα τελικά αποτελέσματα για το σύνολο της οικονομίας.

- *Τα υποδείγματα της χωροταξικής αλληλεξάρτησης:* Τα υποδείγματα αυτά διατυπώνουν τη θεωρία της διάρθρωσης των αστικών κέντρων και των περιφερειών και διατυπώνουν προβλέψεις για τις μελλοντικές αναδιαρθρώσεις στον χώρο.

Σχολιασμός: Η εφαρμογή μακροοικονομικών υποδειγμάτων στην περιφερειακή ανάπτυξη, παρουσιάζει μειωμένη χρησιμότητα, λόγω των σημαντικών περιοριστικών υποθέσεων που απαιτούνται. Έτσι, η έρευνα στράφηκε σε πιο πρακτική κατεύθυνση, που απέβλεπε στην επισήμανση των βασικών παραγόντων που επιδρούν διαχρονικά στις μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας στις περιφέρειες. Έτσι μελετήθηκαν η υφή και η πορεία της ανάπτυξης σε διάφορες περιφέρειες και εντοπίστηκαν οι δυνάμεις διαταραχής κατά την αναπτυξιακή διαδικασία. Αν και κανένα υπόδειγμα περιφερειακής ανάπτυξης ή μεγέθυνσης δεν έγινε αποδεκτό, το γεγονός αυτό δεν μειώνει την σημασία τους γιατί κάθε ένα από τα υποδείγματα αυτά δίδουν απαντήσεις σε επιμέρους ερωτήματα που αφορούν την διαδικασία αυτή στις περιφέρειες.¹⁹

2.4 Η εναρμόνιση Εθνικής και Περιφερειακής Πολιτικής

Οι περιφέρειες μιας χώρας είναι τμήματα της εθνικής οικονομίας και όχι αυτοτελείς χωρικές μονάδες, δεδομένου ότι συνδέονται με δεσμούς αλληλεξάρτησης. Το γεγονός αυτό επιβάλλει την εναρμόνιση σκοπών και στόχων της εθνικής και περιφερειακής πολιτικής. Εξάλλου, η πολιτική που αναλαμβάνεται για την προώθηση της ανάπτυξης των περιφερειών ασκείται μέσα στα χωρικά όρια της εθνικής οικονομίας μέρος των οποίων αποτελεί η περιφέρεια και τούτο σημαίνει ότι είναι απαραίτητη η συνέπεια των περιφερειακών προγραμμάτων με τα εθνικά, τα οποία εφαρμόζονται στο σύνολο της χώρας. Για παράδειγμα, αν η σχεδιαζόμενη περιφερειακή πολιτική αποβλέπει στην αναδιάρθρωση της συγκεκριμένης περιφερειακής οικονομίας, τούτο ασφαλώς θα επηρεάσει και την δομή της εθνικής

¹⁹ Βλ. Κόνσολας, (1997), σελ. 180.

οικονομίας. Επομένως πρέπει να επιδιώκεται η εναρμόνιση των ανταγωνιστικών ή συμπληρωματικών σκοπών της εθνικής και περιφερειακής οικονομικής πολιτικής.

Αναφέρεται²⁰ ότι σε σχέση με την εναρμόνιση αυτή θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα παρακάτω:

1. Η περιφερειακή πολιτική πρέπει να ενισχύει την προώθηση της ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας.
2. Αν γίνεται αποδεκτό ότι η επίτευξη της αποτελεσματικότητας της οικονομίας ταυτίζεται με την προώθηση του 'εθνικού συμφέροντος', τότε είναι δυνατόν να υπάρχει δυσαρμονία μεταξύ εθνικών και περιφερειακών στόχων.
3. Τούτο σημαίνει ότι δεν έχουμε κατ' ανάγκη ταύτιση της βέλτιστης πολιτικής για την εθνική οικονομία και την περιφέρεια.
4. Επομένως το βασικό κριτήριο αξιολόγησης των σχεδίων επενδύσεων και των μέτρων πολιτικής, είναι το κριτήριο της αξιολόγησης.

²⁰ Ο Κόνσολας (1997) παραπέμπει σε ανάλυση του Richardson [(1972), σελ. 470 επ.].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (Ι)

Η Περιφερειακή Πολιτική στην Ελλάδα

Τα αίτια της παραδοσιακής περιφερειακής υπανάπτυξης στην Ελλάδα μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, πρέπει να αναζητηθούν στους ακόλουθους παράγοντες:

(α) Τη χαμηλή παραγωγικότητα του πρωτογενή τομέα, ο οποίος αποτελούσε την σπονδυλική στήλη της οικονομικής δραστηριότητας σε όλες τις περιφέρειες της χώρας εκτός της Αττικής. Το γεγονός αυτό αποδόθηκε στο μικρό μέγεθος και τον κατακερματισμό της αγροτικής ιδιοκτησίας, τη δυσμενή διάρθρωση της παραγωγής, το χαμηλό τεχνολογικό επίπεδο και την εδαφική μορφολογία. Η συνέπεια ήταν η παρεμπόδιση της αύξησης των εισοδημάτων και της βελτίωσης του επιπέδου ζωής του πληθυσμού των αγροτικών περιοχών.

(β) Την υπερσυγκέντρωση των δραστηριοτήτων υψηλής παραγωγικότητας. Αυτή αποδόθηκε την επανεγκατάσταση του παραγωγικού εξοπλισμού στα ίδια σημεία της χώρας που ευρίσκετο προπολεμικά. Η τάση αυτή εκδηλώθηκε την εποχή της μεταπολεμικής ανοικοδόμησης προκειμένου να αξιοποιηθεί η μικρή ποσότητα κεφαλαιουχικού εξοπλισμού που είχε διασωθεί. Έτσι δημιουργήθηκαν δυνάμεις (μέγεθος αγοράς εργασίας και αγαθών, η συγκέντρωση της διοίκησης και των τραπεζικών υπηρεσιών, η ποιότητα και ανέσεις της κοινωνικής ζωής για τα στελέχη, η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών, κ.α.) που επηρέασαν τις επιχειρήσεις όσον αφορά την επιλογή του τόπου εγκατάστασης. Η υπάρχουσα υποδομή στα σημεία αυτά προκάλεσε μια αυτοενισχυόμενη διαδικασία συσσώρευσης κεφαλαίου στα σημεία αυτά, με αποτέλεσμα την υπερσυγκέντρωση, άρα και την ταχεία αύξηση αρνητικών εξωτερικών οικονομιών.

Επομένως, το περιφερειακό πρόβλημα στην Ελλάδα εκφράστηκε πολύ γενικά σε όρους ανισοτήτων στην κατανομή της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας και, κατ' ακολουθίαν, του κατά κεφαλήν εισοδήματος και του επιπέδου ζωής μεταξύ της Αθήνας και της επαρχίας αφ' ενός και μεταξύ των διαφόρων περιοχών της χώρας αφ' ετέρου. Αλλά οι ανισότητες της πρώτης κατηγορίας ήταν πολύ περισσότερο οξείες. Οι διαφορές μεταξύ των διάφορων αστικών κέντρων και των αγροτικών

περιοχών δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικές, επειδή οι κυριότερες και περισσότερο έντονες τάσεις αστικοποίησης συγκεντρώνονται προς τα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Επίσης το περιφερειακό πρόβλημα θα μπορούσε να εκφρασθεί και σε όρους μιας διαρκούς πληθυσμιακής ροής από τις άλλες περιφέρειες προς τα αστικά κέντρα, γεγονός που εντοπίζεται κυρίως κατά τις δεκαετίες του '50, '60 και σχεδόν ολόκληρη τη δεκαετία του '70 αν και με μειωμένες τάσεις. Η μεγάλη αυτή εσωτερική μετανάστευση προς τα αστικά κέντρα, (Αθήνα , Θεσσαλονίκη) σε συνδυασμό με την πολύ σημαντική εξωτερική μετανάστευση της εποχής εκείνης (κυρίως προς Αμερική, Αυστραλία και Γερμανία) είχε ως αποτέλεσμα την ερήμωση πολλών αγροτικών περιοχών. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι ο ρυθμός μεταβολής του προϊόντος της μεταποίησης, δηλαδή ο ρυθμός εκβιομηχάνισης της ελληνικής οικονομίας, ήταν σημαντικά μεγαλύτερος του ρυθμού αστικοποίησης του πληθυσμού και τούτο παρεμπόδισε τουλάχιστον μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80 την δημιουργία ανεργίας στα αστικά κέντρα παρά την συσσώρευση του πληθυσμού.²¹

Ο σχεδιασμός για την ανάπτυξη της περιφέρειας αντιμετωπίστηκε σε στενά τοπικά πλαίσια, μέσα από:

- (1) Την αύξηση της παραγωγικότητας του αγροτικού τομέα.
- (2) Την θέσπιση κινήτρων για την εγκατάσταση βιομηχανιών στην επαρχία (Ν. 942/49 και Ν. 2167/52).
- (3) Την προστασία της επαρχιακής βιομηχανίας.

Συγκεκριμένα, η πρώτη προσπάθεια περιφερειακής ανάπτυξης εκδηλώθηκε με την επιδίωξη της αύξησης του γεωργικού εισοδήματος και της εξασφάλισης της απαραίτητης επάρκειας σε ορισμένα βασικά είδη μεγάλης λαϊκής κατανάλωσης, όπως σιτηρά και φυτικά λάδια. Παρά όμως τα εντυπωσιακά αποτελέσματα στον τομέα της παραγωγής και παραγωγικότητας του τομέα αυτού οι πληθυσμοί της υπαίθρου εξακολούθησαν να μειώνονται, ως αποτέλεσμα της μαζικής μετανάστευσης στις μεγάλες πόλεις και σε χώρες του εξωτερικού.(Μόνο το 1965 μετανάστευσαν στο εξωτερικό περίπου 176 000 άτομα). Διαπιστώθηκε επομένως, ότι η αγροτική

²¹ Οι μορφές αυτές με τις οποίες εκδηλώθηκε το περιφερειακό πρόβλημα ήταν το αποτέλεσμα των επιλογών που οι διάφορες μεταπολεμικές κυβερνήσεις στην Ελλάδα έκαναν μπροστά στην ταυτόχρονη ικανοποίηση των δύο στόχων της οικονομικής πολιτικής που τότε φαινόταν ότι ήταν συγκρουόμενοι: της πολιτικής βιομηχανικής ανάπτυξης που θα οδηγούσε στην ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη της χώρας, αφ' ενός και αφ' ετέρου της πολιτικής χωροταξικής κατανομής της οικονομικής και κυρίως της βιομηχανικής δραστηριότητας. Βλ. Παυλόπουλος, 1977 σελ.96

ανάπτυξη ήταν ανίσχυρη να συγκρατήσει την μετανάστευση. Έγινε έτσι φανερό, ότι για την αποκατάσταση της ισομερούς ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών της χώρας, ήταν αναγκαίο να αντιμετωπισθεί με ουσιαστικά και συγκεκριμένα μέτρα η βιομηχανική αποκέντρωση.

Μέχρι το 1952, οπότε τέθηκε σε ισχύ ο Ν. 2167/52 η αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού από μέρους των ελληνικών κυβερνήσεων ήταν υποτυπώδης.

Στην αρχή της δεκαετίας του '60 η προσπάθεια στράφηκε στην προσπάθεια εκπόνησης συστηματικών μελετών πάνω στο πρόβλημα οι οποίες μελέτες τροφοδότησαν τα διάφορα 'Προγράμματα Οικονομικής Αναπτύξεως'.²² Η καταπολέμηση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων αναφέρθηκε για πρώτη φορά ως στόχος στο 'Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως 1960-64' και στο 'Σχέδιο Πενταετούς Προγράμματος 1966-70' που ακολούθησε, το οποίο τελικά αντικαταστάθηκε από το 'Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος 1968-72'.

Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά το Πρόγραμμα 1966-70 συνέδεσε τις περιφερειακές επιδιώξεις με τους ευρύτερους στόχους της εθνικής οικονομικής πολιτικής. Βασικό συστατικό στοιχείο αυτής της σύνδεσης των επιδιώξεων είναι η οργάνωση του θεσμού των Βιομηχανικών Περιοχών, ίσως το πρώτο ολοκληρωμένο και ιδιαίτερα σημαντικό έργο για την προώθηση του στόχου: Η βιομηχανική και κατ' επέκταση η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να επιτευχθεί με τη λήψη διάφορων μέτρων που ανήκουν στη σφαίρα της δημοσιονομικής (ευνοϊκές φορολογικές και δασμολογικές ρυθμίσεις, κλπ) και νομισματικής πολιτικής (διαφορισμός επιτοκίων κλπ). Καμία όμως από τις μορφές αυτές πολιτικής δεν μπορεί να συντελέσει άμεσα και στην περιφερειακή ανάπτυξη²³. Σε μια οικονομία προσανατολισμένη στην αγορά, είναι δύσκολο να πεισθεί μια παραγωγική μονάδα να εγκατασταθεί και να παράγει σε μια υπανάπτυκτη περιοχή χωρίς υποδομή και άλλες διευκολύνσεις, ακόμα και αν προσφέρονται γενναιόδωρα φορολογικά ή νομισματικά κίνητρα.

²² Για μια λεπτομερή ανασκόπηση του περιφερειακού Προγραμματισμού στην Ελλάδα βλ. Σπ. Βλιάμου, 1984β και Γ. .Α. Αθανασόπουλου, 1981, 1982, 1983.

²³ Ο ισχυρισμός αυτός διατυπώθηκε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '70 και επαληθεύτηκε πολλές φορές από τότε. Βλ. OECD, 1974, σελ. 19 κ.ε.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (II)

A. Οι 13 περιφέρειες της χώρας και οι νομοί τους (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις)

Σύμφωνα με το Π.Δ. 51/87, οι προγραμματικές Περιφέρειες είναι οι εξής:

1. **ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΑΚΗΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΚΑΒΑΛΑΣ, ΔΡΑΜΑΣ, ΞΑΝΘΗΣ, ΡΟΔΟΠΗΣ, ΕΒΡΟΥ
2. **ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΗΜΑΘΙΑΣ, ΚΙΛΚΙΣ, ΣΕΡΡΩΝ, ΠΕΛΛΑΣ, ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ, ΠΙΕΡΙΑΣ, ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ
3. **ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΓΡΕΒΕΝΩΝ, ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ, ΚΟΖΑΝΗΣ, ΦΛΩΡΙΝΑΣ
4. **ΗΠΕΙΡΟΥ**
ΝΟΜΟΙ : ΑΡΤΑΣ, ΠΡΕΒΕΖΑΣ, ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ, ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ
5. **ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ, ΛΑΡΙΣΑΣ, ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ, ΤΡΙΚΑΛΩΝ
6. **ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ**
ΝΟΜΟΙ : ΖΑΚΥΝΘΟΥ, ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ ΚΑΙ ΙΘΑΚΗΣ, ΚΕΡΚΥΡΑΣ, ΛΕΥΚΑΔΑΣ
7. **ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ, ΑΧΑΪΑΣ, ΗΛΕΙΑΣ
8. **ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΒΟΙΩΤΙΑΣ, ΕΥΒΟΙΑΣ, ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ, ΦΘΙΩΤΙΔΑΣ, ΦΩΚΙΔΑΣ
9. **ΑΤΤΙΚΗΣ**
ΝΟΜΟΙ : ΑΘΗΝΩΝ – ΠΕΙΡΑΙΩΣ (ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ ΑΘΗΝΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ), ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ, ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
10. **ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**
ΝΟΜΟΙ : ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ, ΑΡΚΑΔΙΑΣ, ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ, ΛΑΚΩΝΙΑΣ, ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ
11. **ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ**
ΝΟΜΟΙ : ΛΕΣΒΟΥ, ΣΑΜΟΥ, ΧΙΟΥ
12. **ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ**

NOMOI : ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΩΝ, ΚΥΚΛΑΔΩΝ

13. ΚΡΗΤΗΣ

NOMOI : ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ, ΡΕΘΥΜΝΗΣ, ΧΑΝΙΩΝ, ΛΑΣΙΘΙΟΥ

**Β. Ρόλος και Αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας
(Νομικό Πλαίσιο)**

Ο Νόμος 1622/86 αποτελεί το νομικό υπόβαθρο της λειτουργίας των Περιφερειών της χώρας με τίτλο «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη – Δημοκρατικός Προγραμματισμός».

Ο καθορισμός των Περιφερειών έγινε με το Προεδρικό Διάταγμα 51/87.

Ο Νόμος 2503/97 με τίτλο «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» ρυθμίζει τα θέματα διοίκησης, οργάνωσης, στελέχωσης, προϋπολογισμού και οργανισμού των Περιφερειών. Με τον Νόμο 2647/98 μεταβιβάστηκαν στις Περιφέρειες αρμοδιότητες από τα διάφορα Υπουργεία, καθώς και θέματα συναρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων και Περιφερειών.

Ο Γενικός Γραμματέας είναι εκπρόσωπος της Κυβέρνησης, προϊστάται όλων των Υπηρεσιών της Περιφέρειας, συντονίζει και ελέγχει τη δράση των υπαλλήλων και υπηρεσιών κλπ. Σύμφωνα με τον Νόμο 2503/97 στον Γ.Γ. της Περιφέρειας ανήκουν αποκλειστικά οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί ή μεταβιβασθεί στις υπηρεσίες της Περιφέρειας, καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που του παρέχει ο Νόμος ή ανατίθεται σε αυτόν βάσει Νόμου.

Ερωτήσεις Κατανόησης:

1. Ποιες είναι οι παραδοχές πάνω στις οποίες βασίστηκαν οι πρώτες θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης; Γιατί συνεπάγονται την ύπαρξη συγκριτικού πλεονεκτήματος;
2. Ποιες συνέπειες έχει η σύγχρονη οικονομική πραγματικότητα για τις υποθέσεις αυτές;
3. Με ποιο τρόπο οι πόλοι ανάπτυξης' μπορούν να προωθήσουν την ανάπτυξη στην περιφέρεια;
4. Ποιες οι διαφορές και ομοιότητες των θεωριών για την 'κεντρική θέση' και για τους 'πόλους ανάπτυξης';

ΜΕΡΟΣ Β΄

Κεφάλαιο 3

Η Πολιτική Ενεργοποίησης του Ενδογενούς Δυναμικού της Περιφέρειας

3.1 Έννοια και Περιεχόμενο της Πολιτικής Ενεργοποίησης του Ενδογενούς Δυναμικού

Τη δεκαετία του 1970 και ιδιαίτερα μετά τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις, αναθεωρήθηκε σε διεθνές και Ευρωπαϊκό επίπεδο η έννοια και η κατεύθυνση της αναπτυξιακής πολιτικής. Προσδιοριστικοί παράγοντες αυτής της πορείας υπήρξαν τόσο η αξιολόγηση της εμπειρίας των αναπτυσσόμενων χωρών όσο και η αναζήτηση νέων κατευθύνσεων πολιτικής από τις βιομηχανικές χώρες που αντιμετώπιζαν προβλήματα στασιμοπληθωρισμού, υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και χαμηλής παραγωγικότητας : Στις πρώτες δεκαετίες του εικοστού αιώνα το θέμα της ανάπτυξης είχε επικεντρωθεί στην επάρκεια και διαχείριση των φυσικών πόρων μιας χώρας. Σύμφωνα με τη θεώρηση αυτή, η Αργεντινή ή η Ινδία είχαν καλύτερες αναπτυξιακές προοπτικές από τη Σιγκαπούρη ή την Κορέα. Η εμπειρία βεβαίως έχει καταδείξει ότι η επάρκεια και η καλή διαχείριση των πλουτοπαραγωγικών πηγών ισχύει μέχρι σήμερα ως ένας βασικός παράγων ανάπτυξης αν σκεφθούμε τη θέση των κρατών της Αφρικής σε σχέση με αυτών της Ευρώπης. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο βασικός παράγοντας για την ανάπτυξη θεωρήθηκε η συσσώρευση κεφαλαίου. Στη δεκαετία του 1960, καθώς η εμπειρία διέψευδε τις προσδοκίες ολοένα και περισσότερο, το βάρος έπεσε στον ανθρώπινο παράγοντα, στην εκπαίδευση, την υγεία κλπ., δηλαδή στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Ήδη από την αρχή της δεκαετίας αυτής, διεθνούς φήμης οικονομολόγοι τόνιζαν ότι η σωστή αναπτυξιακή πολιτική δεν σημαίνει την αύξηση ή και παρουσία ενός ή περισσότερων συντελεστών παραγωγής (έδαφος, εργασία, κεφάλαιο), αλλά την κινητοποίηση του παραγωγικού δυναμικού που βρίσκεται σε υπολानθάνουσα (ή λανθάνουσα) κατάσταση (Hirschman 1958,1981). Η έννοια της

ανάπτυξης ταυτίστηκε δηλαδή σταδιακά με την αύξηση της παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής που προϋποθέτει την:

- (α) ενεργοποίηση των κοινωνικών και οικονομικών φορέων για ανάληψη νέων δραστηριοτήτων (κοινωνική κινητικότητα),
- (β) θεσμική και οργανωτική ανασυγκρότηση των αναπτυξιακών φορέων για την έγκαιρη και αποτελεσματική λήψη αποφάσεων και υλοποίηση της πολιτικής και
- (γ) αναδιάρθρωση και διεύρυνση της παραγωγικής βάσης μέσα από την προώθηση της τεχνολογικής και γνωστικής δυναμικότητας του οικονομικού συστήματος.

Η νέα αυτή αντίληψη περί ανάπτυξης και αναπτυξιακής πολιτικής επηρέασε, όπως ήταν φυσικό, τόσο τη θεωρητική σκέψη όσο και την άσκηση πολιτικής. Ως προς τις θεωρητικές προεκτάσεις της αντίληψης αυτής θα μπορούσε να επισημάνει κανείς την άποψη ότι η μεγέθυνση, δηλαδή η αύξηση του εθνικού προϊόντος, θεωρείται πλέον σημαντική προϋπόθεση για την ανάπτυξη, όχι τόσο για τους παραδοσιακούς λόγους, δηλαδή για την αύξηση της απασχόλησης, του εισοδήματος και την βελτίωση της ποιότητας ζωής, αλλά γιατί η αύξηση αυτή ενεργοποιεί τη κοινωνία προς τη κατεύθυνση της περαιτέρω επέκτασης της παραγωγής μέσω επενδύσεων, κάτι που δεν είναι δυνατό να γίνει κάτω από συνθήκες ύφεσης ή συρρίκνωσης. Με άλλα λόγια, η αύξηση του Εθνικού ή Περιφερειακού Προϊόντος ανατροφοδοτεί την αναπτυξιακή διαδικασία, δημιουργώντας την απαραίτητη πίεση και δίνοντας κίνητρα στους αναπτυξιακούς φορείς για την ανάληψη νέων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Ο εκσυγχρονισμός του πιστωτικού συστήματος και η ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς, στην ίδια λογική, αποτελεί βασική προϋπόθεση της ανάπτυξης, γιατί μειώνει τον επιχειρηματικό κίνδυνο για τον επενδυτή, δραστηριοποιεί τη λανθάνουσα αποταμίευση προς παραγωγικές δραστηριότητες, επιτρέπει την άντληση κεφαλαίων από νέες επιχειρήσεις για τη προώθηση νέων προϊόντων, κα αναβαθμίζει τη «ποιότητα της πληροφόρησης», σχετικά με το βαθμό αποδοτικότητας των οικονομικών δραστηριοτήτων.

Η πολιτική που βασίζεται στην τοπική ανάπτυξη θεμελιώνεται στην υπόθεση ότι οι περιφέρειες μπορούν να αναπτύξουν συγκριτικά πλεονεκτήματα τα οποία δημιουργούνται μάλλον από την ενεργοποίηση του πληθυσμού τους, παρά δωρίζονται από τη φύση. Η υπόθεση αυτή για την ανάπτυξη συγκριτικών

πλεονεκτημάτων στη περιφέρεια κάνει τους εκτός αυτής παράγοντες ουδέτερους, πράγμα που σημαίνει ότι η αναπτυξιακή διαδικασία δεν βασίζεται εξ' ολοκλήρου πλέον σε παράγοντες που έχουν σχέση με τη χωροθέτηση της περιφέρειας και τον εξοπλισμό της σε φυσικούς πόρους, ή στην τρέχουσα διάρθρωση της παραγωγής. Δεν βασίζεται ακόμα και πάνω στις διακυμάνσεις της εκτός περιφέρειας ενεργού ζήτησης.

Πέρα από τη θεωρητική της διάσταση, η νέα αντίληψη για την αναπτυξιακή διαδικασία εκφράστηκε και με προώθηση νέων πολιτικών και προγραμμάτων, που είχαν ως στόχο την κινητοποίηση των παραγωγικών συντελεστών και την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Για τους λόγους αυτούς, η συγκεκριμένη πολιτική έγινε ευρύτερα γνωστή ως πολιτική για την ***Ενεργοποίηση του Ενδογενούς Δυναμικού (Ε.Ε.Δ.)*** και προωθήθηκε προς τρεις συγκεκριμένες κατευθύνσεις :

(α) πολιτική για αύξηση της επιχειρηματικότητας (entrepreneurship), σε τοπικό επίπεδο με τη μορφή ανάληψης νέων δραστηριοτήτων από επιχειρήσεις, ιδιαίτερα μικρού και μεσαίου μεγέθους,

(β) πολιτική για αύξηση της παραγωγικότητας, δηλαδή αύξησης της απόδοσης των συντελεστών παραγωγής και

(γ) πολιτική για την ενίσχυση τοπικών πρωτοβουλιών που δεν εξαρτώνται αποκλειστικά από επιχειρηματική δράση.

Τόσο η αύξηση της επιχειρηματικότητας όσο και η προώθηση τοπικών πρωτοβουλιών δεν στοχεύουν αναγκαστικά και μονοδιάστατα στη μεγιστοποίηση του κέρδους. Η αύξηση της απασχόλησης, η επέκταση της δημιουργικότητας ή της τεχνογνωσίας, οι καινοτομίες, η προώθηση της κοινωνικής συνεργασίας, η βελτίωση του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντος αποτελούν παράλληλους στόχους της πολιτικής Ε.Ε.Δ. Επομένως η πολιτική αυτή μπορεί να προσλάβει πολλές μορφές που διαφοροποιούνται μεταξύ τους και ως προς το στόχο της παρέμβασης και ως προς τα κριτήρια αποδοτικότητας (ιδιωτικοοικονομικά ή κοινωνικά κριτήρια).

Δεν είναι τυχαίο ότι η εφαρμογή της πολιτικής Ε.Ε.Δ. συνδυάστηκε με την άσκηση μιας συνεχώς εξελισσόμενης περιφερειακής πολιτικής η οποία αποβλέπει στην άρση

των διαπεριφερειακών ανισοτήτων και την προώθηση της συνοχής όχι μόνο μέσα από την ανακατανομή των πόρων, αλλά κυρίως μέσα από την κινητοποίηση του παραγωγικού δυναμικού κάθε περιφέρειας. Η προσέγγιση αυτή κατέστη αναγκαία για δύο κυρίως λόγους : (α) κάτω από συνθήκες ύφεσης και διευρυμένων ελλειμμάτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα η διαπεριφερειακή ανακατανομή (μεταφορά) πόρων γινόταν πολιτικά και οικονομικά αδύνατη, ενώ (β) η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα επέβαλε την αποσυγκέντρωση του διοικητικού μηχανισμού, τη στήριξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νέων θεσμών συμμετοχής και κοινωνικού διαλόγου. Με αυτό το τρόπο η πολιτική ΕΕΔ συνδυάστηκε ευθύς εξ αρχής με την ενδυνάμωση των αποσυγκεντρωμένων και αποκεντρωμένων φορέων διοίκησης και ανάπτυξης, οι οποίοι αποκτούσαν και λειτουργικά συγκεκριμένο ρόλο στην άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής.

Τα ανωτέρω όμως, δεν πρέπει να θεωρηθούν ότι κλίνουν προς την άποψη ότι η πολιτική της τοπικής ανάπτυξης μέσω της ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού αντιστρατεύεται την άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής που αποβλέπει στην χρήση δημοσιονομικών και νομισματικών μέσων για τον επηρεασμό της χωροθέτησης των επιχειρήσεων καθώς και τη δημιουργία υποδομής στην Περιφέρεια όπως Π.χ. Βιομηχανικές Περιοχές. Αντίθετα, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί μία συμπληρωματική μορφή πολιτικής για την Περιφερειακή Ανάπτυξη, δεδομένου ότι αναγνωρίζει την σπουδαιότητα των εξωτερικών παραγόντων.

3.1.1 Η διαδικασία της Τοπικής Ανάπτυξης

Η διεθνής βιβλιογραφία υποστηρίζει ότι η διαδικασία για την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού βασίζεται σε τρεις ομάδες ενεργειών, η σειρά των οποίων όμως ποικίλει ανάλογα με την μορφή του προβλήματος στην περιφέρεια και τις δυνατότητες που έχει αυτή να αναπτυχθεί. Οι τρεις αυτοί άξονες πολιτικής είναι:

- (1) Η Παροχή πληροφόρησης,
- (2) Η Πρόκληση κοινωνικής "κινητικότητας", δηλαδή δημιουργία ενδιαφέροντος και γνώσης και
- (3) Η Προσφορά κεφαλαίων.

Απ' αυτούς οι (1) και (2) στοχεύουν στην αφύπνιση του τοπικού πληθυσμού, ώστε να μπορέσει να πάρει πρωτοβουλίες. Ο πληθυσμός θα βοηθηθεί με παροχή πληροφοριών μέσω εκπαιδευτικών προγραμμάτων, επαγγελματικής εκπαίδευσης, εισαγωγής νέων τεχνολογιών, ώστε να μπορεί να εντοπίσει την υπάρχουσα επενδυτική ευκαιρία ή να δημιουργήσει άλλη. Η δραστηριότητα (3) όμως αποβλέπει στην συμπλήρωση και υποστήριξη των δύο προηγούμενων. Το Εμπορικό Τραπεζικό Σύστημα με τα παραδοσιακά εργαλεία αδυνατεί να στηρίξει τις δραστηριότητες αυτές, δεδομένου ότι ο κίνδυνος πολλές φορές είναι μεγάλος, η δε απόδοση καθυστερεί. Εξ' άλλου τις περισσότερες φορές οι εμπράγματα ασφάλειες δεν επαρκούν για μία χρηματοδότηση της μορφής αυτής όχι γιατί απαιτούνται μεγάλα κεφάλαια και επομένως μεγάλης εγγύησης αλλά γιατί οι ασφάλειες είναι λίγες έως ανύπαρκτες.

3.1.2 Η Αύξηση της Απασχόλησης στην Περιφέρεια :

Η Διάσταση των Τοπικών Αγορών Εργασίας

Ένας από τους βασικούς στόχους της 'πολιτικής τοπικής ανάπτυξης είναι η αύξηση της απασχόλησης στην περιφέρεια. Προσδιορίζοντας τον στόχο αυτόν στις τοπικές αγορές εργασίας, αναφερόμαστε ουσιαστικά στους παράγοντες εκείνους που εξειδικεύουν τις ενέργειες και τις πρακτικές με στόχο την αύξηση των θέσεων εργασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Παρά τις ιδιαιτερότητες που διαφοροποιούν την μία περιοχή από την άλλη, και ως εκ τούτου την μία τοπική αγορά εργασίας από την άλλη, υπάρχει μία ενιαία προσέγγιση της απασχόλησης στο πλαίσιο της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Αναπτύσσοντας και πραγματοποιώντας την προσέγγιση αυτή ενεργοποιούμε τους καθοριστικούς παράγοντες που θα επιδράσουν στην τοπική αγορά εργασίας, κυρίως μέσα από τη διάγνωση του ενδογενούς δυναμικού, δηλαδή :

1. την ευαισθητοποίηση του τοπικού πληθυσμού
2. την κινητοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα
3. τον σχεδιασμό μίας στρατηγικής
4. την ανάπτυξη εργοσχεδίων (projects)

Με στόχο την διατήρηση των θέσεων εργασίας που υπάρχουν και την δημιουργία νέων, η ευαισθητοποίηση του τοπικού πληθυσμού αποτελεί ένα από τα πρωταρχικά στάδια, μαζί με την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης που θα προσδώσουν στην χάραξη στρατηγικής έναν συγκεκριμένο προσανατολισμό.

3.1.3 Τοπική Αγορά – Τοπική Απασχόληση

Κατά τον σχεδιασμό της πολιτικής για την αύξηση της τοπικής απασχόλησης τα μέσα υλοποίησης περιλαμβάνουν τους *σκληρούς πόρους* (hard resources) δηλαδή κονδύλια, γη, ακίνητα και εξοπλισμός, τους *μαλακούς πόρους* (soft resources) δηλαδή ανθρώπινο δυναμικό και ανθρώπινη συνεργασία, τεχνογνωσία, αξιοποίηση κεκτημένης εμπειρίας και τέλος την ‘ανεπίσημη’ κατάρτιση δηλαδή ανάλυση και συζήτηση σε ομάδες, οργάνωση ανεπίσημων εκδηλώσεων με ουσιαστικό χαρακτήρα, ομαδοποίηση των ενδιαφερομένων και εμπλεκομένων φορέων.

Με την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης ‘χαρτογραφούμε’ μία περιοχή ως προς:

1. το επιχειρηματικό και ευρύτερο οικονομικό περιβάλλον
2. το φυσικό περιβάλλον
3. τις υποδομές (συμπεριλαμβανομένης και της αστικής υποδομής)
4. την πρόσβαση σε πηγές χρηματοδότησης

Η έννοια *επιχειρηματικό και ευρύτερο οικονομικό περιβάλλον* αναφέρεται αφενός στην μορφή και το μέγεθος των παραγωγικών μονάδων που λειτουργούν στην περιοχή και αφετέρου στη σύνθεση και τις δεξιότητες του πληθυσμού.

Το *φυσικό περιβάλλον*, ως άλλη παράμετρος επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα τον σχεδιασμό αλλά και τα αποτελέσματα μιας στρατηγικής για την τοπική ανάπτυξη και την ανάπτυξη της απασχόλησης. Ένα ελκυστικό φυσικό περιβάλλον με την κατάλληλη υποδομή και τις απαραίτητες προσβάσεις, μπορεί να καταστεί πόλος έλξης για νέες μονάδες και ισχυρό κίνητρο διαμονής για νέους ανθρώπους. Αντίθετα

ένα αδιάφορο και απωθητικό φυσικό περιβάλλον θα πρέπει να προκαλέσει ‘διορθωτικές’ ενέργειες (με αναπλάσεις, με μέτρα απορρύπανσης κλπ).

Στις υποδομές περιλαμβάνονται το οδικό δίκτυο, οι σιδηρόδρομοι τα αεροδρόμια, οι τηλεπικοινωνίες και τα λιμάνια, δηλαδή κυρίως οι τρόποι και η ποιότητα μεταφοράς ανθρώπων, εμπορευμάτων και πρώτων υλών. Η αστική υποδομή (ηλεκτροδότηση, υδροδότηση, αποχέτευση, χώροι αναψυχής, πολιτιστικά κέντρα κλπ) λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς την υποδομή μεταφορών αλλά με πρωτεύουσα σημασία για την προσέλευση αλλά και σταθερότητα παραμονής παραγωγικών μονάδων.

Οι πηγές χρηματοδότησης που εμφανίζονται στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης αφορούν στην ύπαρξη και λειτουργία τραπεζών, στην αξιοποίηση εθνικών και περιφερειακών πόρων, στην άντληση κονδυλίων από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) και τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ).

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης της υφιστάμενης κατάστασης οδηγούν στην διαμόρφωση μιας συνεκτικής στρατηγικής σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται το είδος της στρατηγικής που θα ακολουθηθεί είναι : η βελτίωση ή η διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης, η ανάγκη ανάπτυξης νέων δραστηριοτήτων ή/και ο επαναπροσανατολισμός των ήδη υπαρχόντων στη βάση ενός συγκριτικού πλεονεκτήματος και ενός ενδογενούς τοπικού χαρακτηριστικού.

Τα συστατικά μέρη μιας στρατηγικής με στόχο την επίτευξη άμεσων και όσο το δυνατόν συγκεκριμένων στόχων, περιλαμβάνουν :

- τον ορισμό του προβλήματος και την ανάλυσή του σε βάθος
- τον προσδιορισμό του επιθυμητού αποτελέσματος
- την απλούστευση της τρέχουσας πραγματικότητας (σύμφωνα με την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης)
- την ανασκόπηση του δυναμικού της περιοχής
- τον καθορισμό των επιμέρους αντικειμενικών στόχων
- ένα πρόγραμμα δράσης
- τον σχεδιασμό και την υλοποίηση επιμέρους εργοσχεδίων (projects)
- την παρακολούθηση της υλοποίησης και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων

Η σύνδεση της στρατηγικής για την τοπική ανάπτυξη με την καταπολέμηση της ανεργίας (διατήρηση και αύξηση των θέσεων εργασίας), επιτυγχάνεται με :

- μηχανισμούς υποστήριξης ανέργων
- προετοιμασία με κατάλληλα προγράμματα κατάρτισης
- κίνητρα στις επιχειρήσεις για πρόσληψη ανέργων που ολοκληρώνουν κύκλους σεμιναρίων κατάρτισης
- δημιουργία συνθηκών ευνοϊκού κλίματος για την υποστήριξη ανέργων από πλευράς επιχειρηματιών και εργοδοτών γενικότερα
- πληροφόρηση και παροχή συμβουλευτικής στήριξης στους ανέργους

Από την άλλη πλευρά, η σύνδεση της στρατηγικής για την τοπική ανάπτυξη με την δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης επιτυγχάνεται με :

- την δημιουργία νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων στον τομέα των επιχειρήσεων
- την δημιουργία απασχόλησης σε υπηρεσίες συνεταιριστικού και τοπικού – αναπτυξιακού χαρακτήρα
- την στήριξη της αυτο – απασχόλησης
- την διερεύνηση νέων μορφών απασχόλησης (π.χ τηλε – εργασία)
- την προώθηση πρωτοβουλιών για την απασχόληση των νέων με δυνατότητες ευρείας υποστήριξης
- την στήριξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας στην περιοχή και την προώθηση επενδυτικών σχεδίων

3.1.4 Η συμβολή της Δημόσιας Διοίκησης

Το ερώτημα που τίθεται είναι σε ποιες από τις παραπάνω στρατηγικές πολιτικές και δράσεις μπορεί να συμβάλλει η Δημόσια Διοίκηση και με ποιους τρόπους;

Είναι εμφανές ότι για την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού είναι απαραίτητη η κινητοποίηση του ιδιωτικού τομέα, του δημόσιου τομέα, (Διοίκηση,

Αυτοδιοίκηση), καθώς και νέων Θεσμών και φορέων" μικτού" τύπου (ενδιάμεσοι αναπτυξιακοί φορείς με συμμετοχή εκπροσώπων από τους παραγωγικούς φορείς) όπως έχει δείξει η θετική εμπειρία σε άλλες περιφέρειες και χώρες της Κοινότητας, που αποδεικνύουν τη σημαντική αναπτυξιακή δυναμική, παρά τη . γενικότερη οικονομική κρίση (παραδείγματα: Baden Wuerttemberg, Wales, Lombardia, Catalonia, κ.α).

Ειδικά για την Ελλάδα, ενώ υπάρχουν σχετικές μελέτες που αναφέρονται στις πολιτικές ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού από πλευράς ιδιωτικού τομέα, οι μελέτες και αναλύσεις για το ρόλο που έχει ή στον οποίο καλείται να ανταποκριθεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι περιορισμένες.

Η συμβολή που μπορεί να έχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική.

Στις δύο τελευταίες δεκαετίες με την κρίση του κυρίαρχου μοντέλου ανάπτυξης και αναδιανομής, αναδιατάσσεται η σχέση κεντρικού - τοπικού κράτους και ενδυναμώνονται οι τάσεις αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς. Η τάση αυτή εμφανίζεται όχι μόνο σε χώρες στις οποίες ιστορικά έχουν ήδη διαμορφωθεί ισχυρές αποκεντρωμένες διοικητικές δομές διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης (όπως η Γερμανία, Δανία κ.α), αλλά και σε χώρες με παράδοση σε συγκεντρωμένα συστήματα διοίκησης (όπως η Γαλλία: μεταρρύθμιση για αποκέντρωση στη δεκαετία του '80).

Παράλληλα, ο ρόλος της αποκεντρωμένης διοίκησης στις χώρες της Ευρώπης, ενισχύθηκε και από το πλαίσιο διαμόρφωσης των πολιτικών της Κοινότητας (περιφερειακή πολιτική, κοινωνική πολιτική, κ.λ.π.), τα οποία ευνοούν την αναβάθμιση του ρόλου των περιφερειών (Europe of the Regions).

Θα πρέπει όμως εδώ να τονίσουμε ότι οι νέες πολιτικές της Κοινότητας, για την περιφερειακή ανάπτυξη, δεν περιορίζονται μόνο σε στόχους αναδιανομής των πόρων ανάμεσα σε "πλούσιες" και "φτωχές" περιφέρειες, αλλά κατευθύνονται παράλληλα στην ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού (π.χ. Πρόγραμμα Προώθησης Επιχειρηματικότητας, Τοπικών Αναπτυξιακών Πρωτοβουλιών, σύνδεσης Πανεπιστημίων-Επιχειρήσεων, Πολιτική Ανθρώπινων Πόρων, κ.λ.π) Η συμπληρωματική αυτή κατεύθυνση είναι καίριας σημασίας, ιδιαίτερα σε περίοδο ύφεσης, και διευρυνμένων δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Η εφαρμογή λοιπόν της νέας αυτής πολιτικής απαιτεί, την συστηματική ανάλυση του φάσματος των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων της αποκεντρωμένης Διοίκησης ιδιαίτερα στο περιφερειακό επίπεδο, και ο εντοπισμός και ιεράρχησή τους όσον αφορά στην ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού.

3.2 Μέσα άσκησης πολιτικής ΕΕΔ

Βασική προϋπόθεση μιας αποτελεσματικής πολιτικής για την ΕΕΔ είναι η μετατροπή της λανθάνουσας ζήτησης των παραγωγικών συντελεστών ή φορέων για υπηρεσίες που προωθούν άμεσα την επιχειρηματικότητα, αυξάνουν τη παραγωγικότητα και ενισχύουν τις τοπικές πρωτοβουλίες, σε ενεργό ζήτηση για τέτοιου είδους υπηρεσίες. Η κινητοποίηση ή ενεργοποίηση των φορέων προϋποθέτει τη πληροφόρηση, τη συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας δράσης προς ορισμένες κατευθύνσεις, τη δημιουργία ζήτησης για συγκεκριμένες υπηρεσίες στήριξης της προσπάθειας ή της πρωτοβουλίας, την εδραίωση κάποιων διαδικασιών επίλυσης διαφορών και σύνθεσης συχνά αντικρουόμενων απόψεων, και τέλος τη δυνατότητα πρόσβασης και αποδοτικής χρήσης τεχνικών, χρηματοπιστωτικών ή οργανωτικών υπηρεσιών στήριξης της παραγωγικής δραστηριότητας.

Η ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού επομένως, προωθείται μέσα από δράσεις ή υπηρεσίες που πληροφορούν και ευαισθητοποιούν τους κοινωνικο-οικονομικούς φορείς και μέσα από υπηρεσίες που στηρίζουν την ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.

Οι κυριότερες υπηρεσίες που δρουν προς αυτές τις κατευθύνσεις είναι :

(α) Συμβουλευτικές Υπηρεσίες για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών πρωτοβουλιών ανάπτυξης και απασχόλησης

Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και προωθούν τον σχεδιασμό επιμέρους εργοσχεδίων και την υλοποίησή τους. Επίσης καλύπτουν ενέργειες αξιολόγησης δράσεων για λογαριασμό των εθνικών και τοπικών αρχών και υποστηρίζουν με παροχή τεχνογνωσίας εφαρμογές μέτρων, δράσεων και εξειδικευμένων προγραμμάτων. Οι υπηρεσίες αυτές προσφέρονται, ανάλογα με το είδος και το εύρος τους, είτε από φορείς εθνικής είτε από φορείς τοπικής ή περιφερειακής εμβέλειας. Από πλευράς κλίμακας, το ΚΕΠΕ (Κέντρο Ερευνών και

Οικονομικού Προγραμματισμού), το ΕΛΚΕ (Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων), το ΕΚΚΕ (Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών) κ.α. αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα φορέων που εκπονούν συνήθως μεγάλης κλίμακας μελέτες και έρευνες για το σύνολο της χώρας ή και το διεθνές περιβάλλον. Σε μικρότερη κλίμακα αντιστοιχούν είτε φορείς εξειδικευμένοι όπως η ΕΕΤΑΑ (Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης) είτε φορείς που λειτουργούν και έχουν έδρα σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Η διαδικασία της υποστήριξης αναπτυξιακών προγραμμάτων και σχεδίων ξεκίνησε ουσιαστικά από την αρχή της δεκαετίας του '80. Εκείνη την περίοδο οι υπηρεσίες αυτές, εκτός από την παροχή τεχνο-οικονομικής υποστήριξης, συντελούσαν στην ιεράρχηση επενδυτικών προτεραιοτήτων, στην αξιολόγηση προτάσεων και στον ενεργό προσανατολισμό των επενδυτών προς νέες ευκαιρίες και κατευθύνσεις. Ενδεικτικά, κατά τη περίοδο 1983-1986, τέτοιου είδους υπηρεσίες προσφέρθηκαν επιλεκτικά, εκτός από το ΚΕΠΕ, και την ΕΤΒΑ²⁴ και την HBDIC (Hellenic Business Development Corporation)²⁵. Οι υπηρεσίες αυτές, κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του '80 και του '90 παρουσίασαν ποικίλες διακυμάνσεις ως προς το περιεχόμενό τους, τον προσανατολισμό τους αλλά και το φάσμα των «πελατών» τους. Από απλές οικονομοτεχνικές μελέτες, για παράδειγμα, οι υποστηρικτικές μελέτες για μικρής τουλάχιστον κλίμακας επενδύσεις, συμπεριέλαβαν υποχρεωτικά και παραμέτρους σχετικές με τη προστασία του περιβάλλοντος, τον αναμενόμενο αριθμό θέσεων απασχόλησης που θα δημιουργούσε η εκάστοτε επένδυση, καθώς επίσης και δυνατότητες ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού

(β) Υπηρεσίες Οργάνωσης, Εγκατάστασης και Διαχείρισης Πληροφοριακών δικτύων

Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται σε εθνικό περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και συνήθως εξειδικεύονται ανάλογα με το αντικείμενο (κλαδικά, τεχνολογικά, περιφερειακά χαρακτηριστικά, συνθήκες στην αγορά εργασίας, χρηματοδοτικές πηγές και προγράμματα, κλπ). Στην Ελλάδα τέτοιες υπηρεσίες έχουν αναπτυχθεί

²⁴ Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως. Λειτουργήσε σε καθεστώς κρατικής αναπτυξιακής Τράπεζας μέχρι το 1998, οπότε και ενσωματώθηκε σε ιδιωτικό τραπεζικό όμιλο στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος αποκρατικοποιήσεων

²⁵ Φορέας παροχής αναπτυξιακών προγραμμάτων και υποστηρικτικής τεχνογνωσίας, στο πλαίσιο των αντισταθμιστικών οφελών

κατά καιρούς από Επιμελητήρια, Πανεπιστήμια ή Κέντρα Ερευνών, επιμέρους Οργανισμούς (όπως το πρώην ΕΛΚΕΠΑ, το ΚΕΠΕ, ο ΟΑΕΔ κλπ), ή αναπτυξιακούς φορείς όπως η ΕΕΤΑΑ, αλλά η χρήση τους είναι περιορισμένη σε ένα κλειστό κύκλο «πελατών», ενώ οι πληροφορίες που παρέχονται είναι συχνά ελλιπείς.

(γ) Συμβουλευτικές Υπηρεσίες για Τεχνική και Οργανωτική Υποστήριξη της Παραγωγικής Δραστηριότητας (παραγωγή, διοίκηση, marketing)

Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται κυρίως σε τοπικό επίπεδο και προσανατολίζονται στην υποστήριξη, οργανωτική και τεχνική, συγκεκριμένων επιχειρηματικών ή αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Οι υπηρεσίες αυτές στη χώρα μας παρέχονται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα και από αποκεντρωμένους τοπικούς αναπτυξιακούς φορείς.

(δ) Υπηρεσίες Κινητοποίησης, Αξιοποίησης, και Ορθολογικής Διαχείρισης Χρηματοοικονομικών Πόρων και Πλέγματος Κινήτρων από Εθνικούς και Ευρωπαϊκούς Φορείς

Η προώθηση της επενδυτικής δραστηριότητας, η διευκόλυνση της πρόσβασης στο χρηματο-πιστωτικό σύστημα, η παροχή επιχειρηματικού κεφαλαίου υψηλού κινδύνου και η άντληση και ορθολογική αξιοποίηση πόρων από Ευρωπαϊκούς φορείς ή Ταμεία, συνθέτουν ένα πολυδιάστατο πλέγμα υπηρεσιών που ενεργοποιούν το ενδογενές δυναμικό προς τη κατεύθυνση της αναδιάρθρωσης της παραγωγής και της ανάληψης νέων πρωτοβουλιών.

(ε) Υπηρεσίες Βελτίωσης της Φυσικής και Βιομηχανικής Υποδομής

Ο καθορισμός των χρήσεων γης, η ορθολογική διαχείριση και αναβάθμιση του φυσικού πλούτου και περιβάλλοντος, η ανάπτυξη της κατάλληλης υποδομής για την ανάληψη επιχειρηματικής δράσης, στοιχειοθετούν ένα αναγκαίο πλέγμα υπηρεσιών που με τη σειρά του συμβάλλει στην ΕΕΔ.

(στ) Υπηρεσίες προώθησης έρευνας – καινοτομίας και τεχνολογικής ανάπτυξης (ΕΚΤΑ) και σύνδεσης φορέων ΕΚΤΑ με τη παραγωγή

Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται από κρατικούς συνήθως φορείς (Υπουργεία, Οργανισμοί κλπ), ή από επιστημονικά και ερευνητικά ιδρύματα (Πανεπιστήμια,

Κέντρα Καινοτομίας κλπ). Τελευταία οι υπηρεσίες αυτές προωθούνται μέσα από τη συνεργασία ιδιωτικών και δημόσιων ή κοινωνικών φορέων στα πλαίσια δημιουργίας ανώνυμων εταιριών που έχουν ως στόχο τους τη διάχυση της επιστημονικής και τεχνολογικής γνώσης.

(ζ) Υπηρεσίες αξιοποίησης ανθρώπινων πόρων μέσω πληροφόρησης, επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης και σύνδεσης προσφερόμενης εργασίας με πηγές ζήτησης

Οι υπηρεσίες αυτές που παρέχονται σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο δρουν παράλληλα και συμπληρωματικά προς το επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα. Κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η ευελιξία στη διάρθρωση των περιεχομένων προγραμμάτων και στο γνωστικό αντικείμενο ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες που παρουσιάζονται τόσο στην αγορά εργασίας όσο και στη διαδικασία της παραγωγής.

Συμπερασματικά, η πολιτική ΕΕΔ προωθείται μέσω παράλληλων δράσεων τόσο από την πλευρά της ζήτησης όσο και από την πλευρά της προσφοράς. Εκτός από τις υπηρεσίες προγραμματισμού ή τις υπηρεσίες οργάνωσης, εγκατάστασης και διαχείρισης πληροφοριακών δικτύων, η κινητοποίηση της ζήτησης μπορεί να διευκολυνθεί σημαντικά από κατάλληλη πολιτική από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας (εφημερίδες, ραδιόφωνα, τηλεόραση). Η ανάδειξη προτύπων επιχειρηματικότητας, η προβολή τοπικών πρωτοβουλιών, η διαφήμιση επιλεγμένων υπηρεσιών που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο κ.ο.κ. αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ευαισθητοποίηση και ενεργοποίηση του κοινωνικού συνόλου και των ίδιων των αναπτυξιακών φορέων.

Ειδικότερα, αυτό που απαιτείται να γίνει αφορά:

1. Τον καθορισμό και εφαρμογή των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση ένα σύγχρονο και λειτουργικό θεσμικό-διοικητικό πλαίσιο.
2. Την εξέταση του πλέγματος σχέσεων και ροών πληροφοριών ανάμεσα στο κεντρικό και τοπικό επίπεδο.
3. Την κωδικοποίηση και τυπολογία αρμοδιοτήτων και λειτουργιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε σχέση με την ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού.
4. Την παρουσίαση σε συστηματικό μοντέλο αποφάσεων των αρμοδιοτήτων και ροών σε διάφορες βαθμίδες, επίπεδα και τύπους φορέων.
5. Τη διερεύνηση των πολιτικών και δράσεων ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού (ολοκληρωμένος προγραμματισμός, συμβουλευτικές υπηρεσίες σε παραγωγικές πρωτοβουλίες, διάχυση καινοτομιών και τεχνολογίας, αξιοποίηση ανθρώπινων πόρων, δίκτυα πληροφόρησης). Παράλληλα, οι πολιτικές που ασκούνται από Τοπικούς Φορείς πρέπει να αξιολογηθούν με κριτήρια αποτελεσματικότητας, συνοχής, συμπληρωματικότητας και αποδοτικότητας

3.3 Διαρθρωτικές Αδυναμίες Επιχειρηματικών Φορέων προς την κατεύθυνση της ΕΕΔ

Αν η δημιουργία ή αναβάθμιση των υπηρεσιών που περιγράφηκαν στην προηγούμενη παράγραφο αποτελούν προϋπόθεση για την ανάπτυξη, το ερώτημα που τίθεται στον μελετητή της ελληνικής εμπειρίας, είναι, γιατί η ζήτηση τέτοιου είδους υπηρεσιών παρέμεινε σε λανθάνουσα κατάσταση για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα σε αντίθεση με ότι συνέβη στην υπόλοιπη Ευρώπη. Μια σύντομη απάντηση είναι ότι η ανάπτυξη των υπηρεσιών αυτών στην υπόλοιπη Ευρώπη δεν ήταν μόνο αποτέλεσμα κρατικής παρέμβασης αλλά και ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Η σημερινή λανθάνουσα ζήτηση του ιδιωτικού τομέα για υπηρεσίες που παρέχονται προς τη κατεύθυνση της ΕΕΔ ανάγεται σε μια σειρά από βασικές διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής βιομηχανίας, οι οποίες πηγάζουν από το ιδιόμορφο

μεταπολεμικό πλαίσιο πολιτικής που ακολουθήθηκε στον τομέα αυτό²⁶. Κύρια χαρακτηριστικά της πολιτικής αυτής υπήρξαν η επιλεκτική προστασία των παραγωγικών δραστηριοτήτων, ιδιαίτερα των παραδοσιακών βιομηχανικών τομέων της οικονομίας και η διαιώνιση της πρακτικής του *ενέλικτου προϋπολογισμού* (soft budgeting), όπου η κάλυψη των διαχειριστικών ελλειμμάτων εξασφαλιζόταν με αρωγή από τους δημόσιους φορείς αντί με κατάλληλη προσαρμογή της επιχείρησης. Για παράδειγμα, ο κύριος όγκος των επιδοτήσεων κατευθύνθηκε προς εξαγωγικές επιχειρήσεις που είχαν να επιδείξουν αρνητικά αποτελέσματα, τόσο ως προς το περιθώριο κέρδους ανά μονάδα προϊόντος (price-cost margin), και ως προς τα συνολικά τους κέρδη. Το ίδιο συμπέρασμα εξάγεται από παρόμοιες περιπτώσεις έμμεσης χρηματοδότησης (δασμολογικής προστασίας, φορολογικής μεταχείρισης ή δανειοδότησης με ευνοϊκούς όρους).

Αποτέλεσμα του πλέγματος αλληλεξάρτησης μεταξύ επιχειρηματικής δράσης και κρατικής παρέμβασης, υπήρξε η δημιουργία ενός ιδιόμορφου καθεστώτος λανθάνουσας επιχειρηματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας, καθώς επίσης και αντισυμβατικής πρακτικής. Παράδειγμα, η επιλεκτική πρόσβαση κάποιων επιχειρήσεων στο τραπεζικό σύστημα με ευνοϊκούς όρους δανειοδότησης, κάτω από αρνητικά πραγματικά επιτόκια, οδήγησε στην «υπερκεφαλαιοποίηση» ορισμένων μονάδων, με αποτέλεσμα συχνά την υπερχρέωσή τους. Άλλη όψη του ίδιου νομίσματος είναι η «υποκεφαλαιοποίηση» άλλων μονάδων που δεν είχαν πρόσβαση στο τραπεζικό σύστημα. Απόρροια του διαρθρωτικού αυτού προβλήματος είναι η δυαδικότητα της παραγωγικής διαδικασίας. Σε κάθε κλάδο, ιδιαίτερα στους παραδοσιακούς εξαγωγικούς κλάδους, ένας μικρός αριθμός επιχειρήσεων κατέχει δυσανάλογα μεγάλο μέρος της αγοράς και του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού, ενώ ένα πλήθος μικρών επιχειρήσεων αγωνίζεται να αντεπεξέλθει κάτω από συνθήκες αυξημένου ανταγωνισμού και αδυναμίας πρόσβασης στο επίσημο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Οι σχετικά μεγάλες επιχειρήσεις, όταν δεν είναι υπερχρεωμένες, αντιμετωπίζουν και αυτές έντονα προβλήματα υποαπασχόλησης του επενδυμένου κεφαλαίου, χαμηλής παραγωγικότητας και φθίνουσας ανταγωνιστικότητας.

²⁶ Η ανάλυση αυτή αντλεί σε σημαντικό βαθμό από την μελέτη της καθηγήτριας Λ. Κατσέλη (Κατσέλη 1989).

Η λανθάνουσα επομένως επιχειρηματικότητα, οι χαμηλοί δείκτες τεχνολογικής προσαρμοστικότητας και διοικητικής αποδοτικότητας, είναι αποτέλεσμα του τρόπου οργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας μεταπολεμικά, και του πλέγματος αντικινήτρων που αναπτύχθηκε στην Ελλάδα για εκσυγχρονισμό και αναδιάρθρωση της παραγωγής. Βασικότερο όμως, ίσως αντικίνητρο στον εκσυγχρονισμό υπήρξε η όλη λειτουργία του πιστωτικού συστήματος.

Τις τελευταίες δεκαετίες, η σταδιακή φιλελευθεροποίηση της αγοράς κεφαλαίου, η άρση των προστατευτικών μέτρων λόγω Ευρωπαϊκής ενοποίησης, και ο αυξανόμενος ανταγωνισμός, προκάλεσε την αλλαγή του οικονομικού περιβάλλοντος, και κατέστησε την επιχειρηματικότητα βασική προϋπόθεση της βιωσιμότητας της επιχείρησης. Η εξέλιξη αυτή πλέον, σημαίνει ότι η προώθηση μιας συγκροτημένης πολιτικής για την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού μπορεί να παίζει καθοριστικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η Πρακτική Πλευρά των Πραγμάτων

Υπάρχουν μερικά σημεία σε μία θεωρητική προσέγγιση που έχουν ιδιαίτερη σημασία, για την προώθηση μιας στρατηγικής για την αύξηση της τοπικής απασχόλησης.

Τα σημεία αυτά συνδέονται άμεσα με ορισμένες παραδοχές, όπως :

1. Η αύξηση της απασχόλησης είναι συνάρτηση όχι μόνο της τοπικής ανάπτυξης, αλλά και των ιδιοτεροτήτων της τοπικής κοινωνίας και της τοπικής αγοράς
2. Η απασχόληση είτε όσον αφορά την διατήρηση θέσεων είτε όσον αφορά την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας δεν μπορεί να μπει σε ρυθμούς ανάπτυξης ενώ οι παραγωγικές δραστηριότητες της περιοχής συρρικνώνονται και τείνουν να εκλείψουν.
3. Τα ‘εύκολα’ σεμινάρια κατάρτισης χωρίς προηγούμενη διερεύνηση αναγκών και κατάλληλο σχεδιασμό αδυνατούν όχι μόνο να επανεντάξουν ανέργους στην αγορά αλλά και να ‘στηρίζουν’ τον άνεργο πληθυσμό κατά την διάρκεια ενός μεταβατικού σταδίου.

Σύμφωνα με αυτές της παραδοχές τα σημεία που χρήζουν προσοχής στο πλαίσιο της υλοποίησης μιας στρατηγικής για την τοπική απασχόληση είναι :

1. **Η ευαισθητοποίηση του τοπικού πληθυσμού.** Γι’ όλον αυτόν τον κόσμο που ζει και εργάζεται στην περιφέρεια, η συλλογική προσπάθεια που συχνά επικαλούνται οι συμβουλευτικοί φορείς, είναι κάτι πέρα από την καθημερινότητα τους, για την οποία δεν θα διαθέσουν χρόνο, παρά μόνο κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις:
 - α) εάν δημιουργηθεί πνεύμα εθελοντισμού
 - β) εάν αποφευχθούν λάθη του παρελθόντος που έχουν οδηγήσει σε απογοήτευση και αποτυχία
 - γ) εάν καταβληθεί σοβαρή προσπάθεια να διατηρηθεί υψηλό το επίπεδο της υποστήριξης, αλώβητο από υπόνοιες μικροπολιτικών οικονομικών και άλλων

συμφερόντων, κατάσταση που κλωνίζει ανεπανόρθωτα την αξιοπιστία οποιουδήποτε ιδιωτικού και δημόσιου φορέα μπει στη διαδικασία αυτή.

2. Οι άνεργοι, για τους οποίους οικοδομείται η συγκεκριμένη στρατηγική υλοποίησης εργοσχεδίων, έχουν υποστεί προσβολή της αξιοπρέπειάς τους. Πρέπει λοιπόν οι άνθρωποι αυτοί να δεχθούν μια ψυχολογική προετοιμασία και στήριξη, η οποία θα συντελέσει στην αποκατάσταση μιας στοιχειώδους ανεξαρτησίας για την προσωπική και οικογενειακή τους επιβίωση. Επι πλέον θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι άνεργοι σήμερα δεν έχουν πολλά κοινά σημεία με ανέργους άλλων εποχών. Η εξέλιξη του βιοτικού επιπέδου επέφερε αλλαγές στα οριακά σημεία φτώχειας, με αποτελέσματα σήμερα ο κοινωνικός αποκλεισμός να είναι κάτι αναπόφευκτο για τον άνεργο.

3. Η έλλειψη κοινωνικών δομών στην Ελλάδα, αποτελεί μία τροχοπέδη για την εφαρμογή καινοτομικών προσεγγίσεων. Κάθε προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί πρόκληση όχι μόνο για την δημιουργία τέτοιων δομών αλλά και για την διατήρησή τους επί μακρό χρονικό διάστημα.

Συμπερασματικά, η προσέγγιση της τοπικής αγοράς εργασίας χρειάζεται την αναλυτική καταγραφή του οικονομικού περιβάλλοντος, την οριοθέτηση συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος ενεργειών με ξεκάθαρους, απλούς και εφικτούς στόχους, την παρακολούθηση της υλοποίησης και την διατήρηση ενός ευνοϊκού κλίματος αποδοχής με την συναίνεση του τοπικού πληθυσμού. Όταν διασφαλιστεί αυτό η εξεύρεση των κατάλληλων συνδυασμών των χρηματοδοτικών πόρων παρέχει την υλική υποστήριξη του συνόλου των ενεργειών που περιλαμβάνει το χρονοδιάγραμμα. Και το αποτέλεσμα που θα προκύψει, όποιο και να είναι αυτό δεν θα πρέπει να παραγραφεί, αλλά να συντελέσει στην αποκόμιση εμπειρίας για το επόμενο βήμα. Εξάλλου τόσο η τοπική ανάπτυξη μέσα από την αύξηση της απασχόλησης είναι διαδικασία χωρίς τέλος.

Ερωτήσεις Κατανόησης:

1. Ποιες οι διαφορές μιας σύγχρονης Πολιτικής Τοπικής Ανάπτυξης ή Ενεργοποίησης Ενδογενούς Δυναμικού από τα παραδοσιακά εργαλεία για την ανάπτυξη της περιφέρειας; Πως μπορείτε να χαρακτηρίσετε τη μεταξύ τους σχέση;
2. Σε ποια βασική υπόθεση θεμελιώνεται η πολιτική Ενεργοποίησης του Ενδογενούς Δυναμικού;
3. Ποια η σχέση της πολιτικής ΕΕΔ με την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας;
4. Πως σχετίζονται οι τοπικές αγορές εργασίας με την πολιτική ΕΕΔ;
5. Με ποιο τρόπο η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να συμβάλλει στην ΕΕΔ;
6. Από ποιο από τα μέσα άσκησης πολιτικής για την ΕΕΔ έχετε μεγαλύτερη εμπειρία; Ποιο από αυτά νομίζετε ότι είναι αποτελεσματικότερο για την περιφέρειά σας; Σε ποιο από αυτά θα θέλατε να (συν)εργασθείτε;

Ποιες διαρθρωτικές αδυναμίες παρουσιάζουν οι φορείς ΕΕΔ;

Κεφάλαιο 4

Επισκόπηση των Εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

4.1 Η νέα προσέγγιση στην άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής και Τοπικής Ανάπτυξης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, παραδοσιακά η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής απέβλεπε στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Βασική προϋπόθεση για την επίτευξη του στόχου αυτού θεωρήθηκε ότι είναι η αύξηση του εθνικού προϊόντος, δηλαδή η δημιουργία επί πλέον πόρων ώστε να μπορέσουν να μεταφερθούν προς τις περιοχές χαμηλότερου επιπέδου ανάπτυξης. Όμως, στα πλαίσια της συγκυρίας του τέλους της δεκαετίας του 70, δηλαδή κάτω από συνθήκες μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και στασιμοπληθωρισμού (συνύπαρξη υψηλών ποσοστών ανεργίας και υψηλού πληθωρισμού), η αντιμετώπιση των περιφερειακών προβλημάτων δεν ήταν πια εύκολο να επιτευχθεί μέσα από την παραδοσιακή αναδιανεμητική πολιτική. Έτσι, από τις αρχές της δεκαετίας του 80, παρατηρείται μια στροφή πολιτικής και επιχειρείται η μέγιστη δυνατή συνεισφορά των περιφερειών στην ανάπτυξη και αναδιάρθρωση της εθνικής οικονομίας, μέσω κυρίως της ανάπτυξης του ενδογενούς δυναμικού των καθυστερημένων περιοχών και της διάδοσης των τεχνολογικών καινοτομιών.

Η πολιτική προώθησης της τοπικής ανάπτυξης αναφέρεται κυρίως στην ενίσχυση και δημιουργία μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) και άλλων δραστηριοτήτων μικρής κλίμακας τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον λεγόμενο κοινωνικό τομέα. Η πολιτική αυτή ήταν αποτέλεσμα συγκεκριμένων αναγκών όπως :

- Της ανάγκης ενθάρρυνσης των επενδύσεων σε συνδυασμό με το γεγονός πως οι μικρές σχετικά μονάδες παρουσίαζαν πλεονεκτήματα ως προς τη δημιουργία θέσεων εργασίας
- Της ανάγκης αύξησης και αναδιάρθρωσης της παραγωγής και ενίσχυση της παραγωγικότητας

- Της ανάγκης προώθησης μιας πολιτικής απασχόλησης που θα εναρμονίζεται με τις τοπικές δυνατότητες και θα συμβάλλει στη διεύρυνσή τους.

Παράλληλα με τη στροφή της πολιτικής, κάτω από συνθήκες αδυναμίας προσέλκυσης επενδύσεων και σχετικής αποτυχίας των εθνικών προγραμμάτων αντιμετώπισης της ανεργίας, άτομα, ομάδες και οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, άρχισαν να δίνουν συνειδητά μεγαλύτερη έμφαση στην αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού της περιοχής τους. Οι εξελίξεις αυτές οδήγησαν στην εμφάνιση πολλών πρωτοβουλιών (ιδιαίτερα στην Αγγλία και Γαλλία) που σκόπευαν στην επιχειρηματική δράση σε αντιστοιχία με τις τοπικές ανάγκες και τους τοπικούς πόρους.

Η ανάγκη επανεξέτασης της παραδοσιακής πολιτικής απασχόλησης τονίστηκε έντονα από τον David Birch (1981) στην εργασία που εξέδωσε με τίτλο *‘Ποιος δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας’*;. Το ερώτημα αυτό άρχισε να απασχολεί την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τον Ιούλιο του 1982, το Συμβούλιο της ΕΟΚ, στην απόφασή του με θέμα *‘Κοινοτική πολιτική για την αντιμετώπιση της ανεργίας’*, αναγνώρισε την ανάγκη νέων δράσεων πέρα από την μακρο-οικονομική πολιτική τονίζοντας το ενδιαφέρον του για την εξέταση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) και των τοπικών πρωτοβουλιών (Τ.Π.) στη δημιουργία απασχόλησης.

Ενώ όμως στον τομέα των ΜΜΕ υπήρχε ήδη μια δρομολογημένη πολιτική, ο τομέας των τοπικών πρωτοβουλιών (Τ.Π.) ήταν σχετικά ανεξερεύνητος. Μετά την εισαγωγή του όρου «τρίτος ή κοινωνικός τομέας» από τους Delors και Gaudin (1978), η διαφορά των τοπικών πρωτοβουλιών από τις ΜΜΕ έγινε περισσότερο ευδιάκριτη. Σύμφωνα με τον Archibugi (1978) ο κοινωνικός τομέας διακρίνεται από δύο χαρακτηριστικά :

- α) βασικό κίνητρο για την ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας είναι η απασχόληση και όχι το κέρδος
- β) οι επιχειρηματίες στο τομέα αυτό δίνουν μεγαλύτερη βαρύτητα σε άλλους στόχους (σε σύγκριση με το κέρδος) κατά την άσκηση επιχειρηματικής δράσης στην αγορά όπως π.χ. συλλογικότητα, συμμετοχή στις αποφάσεις κ.λ.π.

Η έννοια της τοπικής ανάπτυξης άρχισε έτσι να επεκτείνεται και να περιλαμβάνει όλες τις πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στη τόνωση της οικονομικής

δραστηριότητας μιας περιοχής, τόσο μέσω των δημόσιων οργανισμών, όσο και μέσω των επιχειρήσεων του ιδιωτικού ή του κοινωνικού τομέα.

Οι διασυνδέσεις και συνεργασίες στο τοπικό επίπεδο που άρχισαν να σφυρηλατούνται, οδήγησαν σε μεγαλύτερη συμμετοχή των τοπικών παραγόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, Οι στρατηγικές που διαμορφώθηκαν στόχευαν:

- Στην ενθάρρυνση του επιχειρηματικού πνεύματος, των γνώσεων, των ικανοτήτων διαχείρισης και του «πολιτιστικού υπόβαθρου» των τοπικών παραγόντων
- Στον εντοπισμό και την εμπορική εκμετάλλευση των τοπικών πόρων για τη δημιουργία απασχόλησης
- Στη προώθηση της δημιουργίας και ανάπτυξης επιχειρήσεων
- Στη δημιουργία δικτύων και συνεργασιών μεταξύ ατόμων και φορέων για τον συνδυασμό της δράσης και τον συντονισμό των ενεργειών τους

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα παρακολούθησε τις εξελίξεις αυτές και διαμόρφωσε μια πολιτική στήριξης της τοπικής ανάπτυξης, που εκφράστηκε ιδιαίτερα με δύο άξονες : τον τομέα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και τον τομέα των τοπικών πρωτοβουλιών για τη στήριξη της απασχόλησης.

4.2 Η Κοινοτική Πολιτική για την Τοπική Ανάπτυξη

4.2.1 Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (MME)

Το ενδιαφέρον της Κοινότητας για τις MME ξεκινά από το 1971, με μια μελέτη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ECOSOC) για τον ρόλο των MME στην ΕΟΚ. Το 1977 δημοσιεύθηκε η γνωμοδότηση της ECOSOC για τις MME που αποτέλεσε τη βάση για τη χορήγηση δανείων με ευνοϊκούς όρους στις MME εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, παράλληλα με βοήθεια στους τομείς του marketing και της έρευνας αγοράς.

Τον Φεβρουάριο του 1978, η Επιτροπή Οικονομικών και Νομισματικών Θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, συνέταξε την έκθεση Notenboom που τόνιζε τη σημασία των MME για τη σύγχρονη οικονομία. Οι MME θεωρήθηκαν ότι είναι

φορείς καινοτομίας, περισσότερο ευέλικτες και καλύτερα εξοπλισμένες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούσε η αναδιάρθρωση των Ευρωπαϊκών οικονομιών. Εκτιμήθηκε επίσης ότι η συμβολή τους στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ήταν πολύ μεγαλύτερη από αυτή των μεγάλων επιχειρήσεων.

Το 1981, η Οικονομική και Νομισματική Επιτροπή, σε νέα έκθεσή της (έκθεση Deleau), θεωρούσε τη χρηματοδότηση της καινοτομίας θέση κλειδί και συνιστούσε τη δημιουργία χρηματοδοτικών οργανισμών για την παροχή πόρων συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο των ΜΜΕ. Στις κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής στο τομέα της Περιφερειακής Πολιτικής (1981), υιοθετήθηκε η θέση ότι οι λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες δεν θα μπορούσαν πλέον να βασίζονται αποκλειστικά στις διαδικασίες εξωγενούς ανάπτυξης και ότι η αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, όφειλε να προωθηθεί με κάθε μέσο. Ήδη το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) είχε πραγματοποιήσει μια στροφή από τη χρηματοδότηση υποδομών στη στήριξη των επιχειρήσεων μέσα από το εκτός ποσόστωσης τμήμα του (αναθεώρηση Κανονισμού ΕΤΠΑ 1979).

Είχαν ήδη διατεθεί δανειακές διευκολύνσεις στις ΜΜΕ από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ) και την Ευρωπαϊκή Ένωση Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ).

Το 1983 υιοθετήθηκε ένα πρόγραμμα δράσης που περιελάμβανε σαφείς συστάσεις για τον τομέα της χρηματοδότησης. Συνιστούσε επέκταση και απλοποίηση της λειτουργίας των χρηματοδοτικών μέσων για την παροχή κεφαλαίων υψηλού κινδύνου στις ΜΜΕ, αύξηση των κονδυλίων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και βελτιώσεις του νομικού πλαισίου των ΜΜΕ.

Η συζήτηση που ακολούθησε γύρω από τη δημιουργία ενός Κέντρου για τις ΜΜΕ κατέληξε στην αναβάθμιση της ειδικής ομάδας (Task Force) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε Γενική Διεύθυνση με ολοένα και εντονότερη δραστηριότητα στον τομέα και ανάπτυξη ειδικού προγράμματος.

Κύριος άξονας της Κοινοτικής πολιτικής υπέρ των ΜΜΕ είναι η βελτίωση του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο δρουν οι επιχειρήσεις. Προς τη κατεύθυνση αυτή αποτελεί πάγια πολιτική ο περιορισμός των διοικητικών διατυπώσεων και η απλούστευση της νομοθεσίας που αφορά στις ΜΜΕ. Η Επιτροπή συγκεντρώνει βραχυπρόθεσμα τις προσπάθειές της στο θέμα της εναρμόνισης των διατάξεων της

έμμεσης φορολογίας και στην κατάργηση των στεγανών στον χώρο των δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων έργων.

Για την διεύρυνση της πληροφόρησης, η Κοινότητα προώθησε την ίδρυση του δικτύου Euro-info Centres που παρέχουν πληροφόρηση και συμβουλευτικές υπηρεσίες στις ΜΜΕ σε τοπικό επίπεδο. Επίσης στήριξε τη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων (Europartenariat) που θα επέτρεπε στις ΜΜΕ να αντλήσουν τα μεγαλύτερα δυνατά οφέλη από τη Κοινοτική διάσταση προωθώντας την τοπική ανάπτυξη.

Η Κοινοτική πολιτική για την επίτευξη του στόχου αυτού διαμορφώθηκε τελικά στους τομείς :

- Της έρευνας με τα προγράμματα ESPRIT και BRITe στα θέματα βιομηχανικής συνεργασίας και του EUREKA στον τομέα της τεχνολογικής συνεργασίας
- Του ανταγωνισμού με παρεκκλίσεις υπέρ των ΜΜΕ, σε θέματα υπεργολαβιών, μεταφοράς τεχνολογίας και R&D
- Της καινοτομίας, με το πρόγραμμα SPRINT, για τη συνεργασία των φορέων που παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες στις ΜΜΕ
- Της κατάρτισης με το πρόγραμμα COMMET το οποίο προώθησε την ανάπτυξη διαπεριφερειακής και διακρατικής εκπαίδευσης.

Τέλος, το Γραφείο προσέγγισης επιχειρήσεων προσπάθησε να προσδώσει ευρωπαϊκές διαστάσεις στο θέμα της αναζήτησης συνεταιρίων μεταξύ των ΜΜΕ για την προώθηση συνεργασιών σε τεχνικά, εμπορικά και οικονομικά ζητήματα. Στο πλαίσιο αυτό προωθήθηκε το Δίκτυο Συνεργασίας Επιχειρήσεων (BC-NET) βασισμένο στη χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών (H/Y).

Όσον αφορά το χρηματοδοτικό τομέα, δόθηκε προτεραιότητα από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων στις ΜΜΕ με τα συνολικά δάνεια, καθώς επίσης από το Νέο κοινοτικό Μέσο (NIC) και τα Ολοκληρωμένα Μεσογειακά Προγράμματα (ΜΟΠ).

Εξάλλου, για τη πρόσβαση στη κεφαλαιαγορά, εγκαινιάστηκε πρότυπο πρόγραμμα με την ίδρυση 'Κοινοπραξίας Κεφαλαίων Υψηλού Επιχειρηματικού Κινδύνου', με στόχο την χρηματοδοτική ενίσχυση του εταιρικού κεφαλαίου των ΜΜΕ που στρέφονταν προς τις νέες τεχνολογίες.

Επίσης διαμορφώθηκαν προγράμματα που αφορούσαν την αντιμετώπιση των προβλημάτων των ΜΜΕ που συνδέονται με το κεφάλαιο εκκίνησης, ενώ το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) προέβλεψε ολοένα και εντονότερο προσανατολισμό προς την αξιοποίηση του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού που αποτελούν οι ΜΜΕ των διαφόρων περιφερειών, κυρίως με την ενίσχυση υπηρεσιών υποστήριξης και πρόσβασης σε πηγές χρηματοδότησης (Άρθρο 1c Κανονισμό 4254/88).

4.2.2 Τα Κέντρα Επιχειρηματικής Καινοτομίας (B.I.C.s)

Η ίδρυση των Κέντρων Επιχειρηματικής Καινοτομίας (Κ. Επιχ. Κ.) θεωρήθηκαν ως η πιο σημαντική δράση για την υποστήριξη των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων, μαζί με τα Γραφεία Σύνδεσης (Liaison Bureaus). Οι προδιαγραφές των Κ.Επιχ.Κ. περιλάμβαναν την κατασκευή μιας ολοκληρωμένης υποδομής για τη στέγαση επιχειρηματικών-καινοτομικών μονάδων, με ευκολίες τηλεπικοινωνιών και μηχανοργάνωσης. Σύμφωνα με αυτές τις προδιαγραφές, ο ρόλος τους καθορίστηκε στο να προσελκύσει και να στεγάσει μικρομεσαίους επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνταν στον τομέα των καινοτομιών και αντιμετώπιζαν το μεγάλο κόστος αρχικού κεφαλαίου των πάγιων εξόδων εγκατάστασης και λειτουργίας.

Στο πλαίσιο αυτό η Κοινότητα ξεκίνησε ένα σημαντικό πρόγραμμα δημιουργίας ενός Ταμείου υποβοήθησης δημιουργίας αρχικού κεφαλαίου, όπου συμμετείχαν τα BIC σε ορισμένες περιοχές «βοήθειας» που επιλέχθηκαν από την Επιτροπή, με οικονομική ενίσχυση της Κοινότητας.

Τα BIC στα διάφορα Κράτη μέλη, κατανέμονται ως εξής : Γερμανία 2, Γαλλία 8, Βέλγιο 3, Ισπανία 6, Ελλάδα 2 (Πάτρα, Θήβα), Ιρλανδία 3, Ιταλία 12, Ολλανδία 3, Πορτογαλία 2, Αγγλία 9.

Τα Γραφεία Σύνδεσης, επίσης, είχαν ως σκοπό τη δημιουργία διεθνικών επαφών με στόχο τη συνεργασία όλων των ΜΜΕ επιχειρήσεων της Κοινότητας. Συμπληρωματική, ως προς τα παραπάνω, θεωρήθηκε και η δράση των Ευρωπαϊκών Κέντρων Πληροφόρησης (Euro-Info-Centres). Σκοπός τους ήταν η συνεχής ενημέρωση των ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών για δράσεις και χρηματοδοτικά

προγράμματα της Κοινότητας, κυρίως στους τομείς της βιομηχανίας, τεχνολογίας και τεχνολογικών εφαρμογών.

Στην Ελλάδα, της οποίας η κατάσταση δικτύων πληροφόρησης ήταν σε πολύ χαμηλό επίπεδο, λειτούργησαν και ακόμα λειτουργούν Κέντρα Πληροφόρησης στον ΕΟΜΜΕΧ (Αθήνα), στο Εμπορικό-Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών και στη Θεσσαλονίκη.

4.2.3 Τοπικές Πρωτοβουλίες για τη Δημιουργία Απασχόλησης

Η ανάγκη αντιμετώπισης του προβλήματος της ανεργίας, επηρέασε τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στις Βρυξέλλες. Έτσι, το 1983 μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης της Επιτροπής προς το Συμβούλιο Υπουργών, αποφασίστηκε η θέσπιση και εισαγωγή των ακόλουθων κατευθυντήριων Οδηγιών :

- 1) Συνεκτίμηση της συμβολής των τοπικών πρωτοβουλιών στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης,
- 2) Προώθηση της επικοινωνίας μεταξύ παραγόντων που προωθούν τη δημιουργία απασχόλησης, ιδιαίτερα στο επίπεδο της τοπικής αγοράς εργασίας,
- 3) Δημιουργία μιας τοπικής δομής υποστήριξης των πρωτοβουλιών με :
 - παροχή πληροφόρησης και συμβουλών,
 - παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας για τη δημιουργία αναπτυξιακών εταιριών,
 - μετατροπή αχρησιμοποίητων κτιριακών εγκαταστάσεων σε χώρους υποδοχής μικρών επιχειρήσεων,
 - παροχή ευρύτερων ευκαιριών συμμετοχής τοπικών φορέων σε διαγωνισμούς προμηθειών του Δημοσίου.

Η Επιτροπή αναγνώρισε ότι οι τοπικές πρωτοβουλίες αντιμετώπιζαν προβλήματα, τα οποία διέφεραν από χώρα σε χώρα, ανάλογα με το επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης, αλλά και εξαιτίας μιας σειράς ιστορικών και πολιτιστικών παραγόντων. Οι τοπικές πρωτοβουλίες ορίζονται διαφορετικά στα διάφορα Κράτη μέλη. Η βασική έννοια - κλειδί για το χαρακτηρισμό της δραστηριότητας του κοινωνικού τομέα ως

τοπική πρωτοβουλία, είναι η τοπική προέλευση της πρωτοβουλίας και η επιχειρηματική προσέγγιση. Τα προϊόντα δράσης των τοπικών πρωτοβουλιών ως προς τη φύση και τα αποτελέσματά τους, συνήθως εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ενώ ως προς τον τρόπο παραγωγής χρησιμοποιούν ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια. Έτσι, ενώ η παραγωγή έχει επιχειρηματικό χαρακτήρα, οι στόχοι, η οργάνωση της επιχείρησης και η κατανομή των ωφελειών, αντανακλούν τις ανάγκες και προτεραιότητες των συμμετεχόντων, αντί να καθορίζονται από αποκλειστικά κερδοσκοπική θεώρηση (όπως οι ΜΜΕ).

Η Επιτροπή ανέπτυξε και υλοποίησε ένα πρόγραμμα διαβουλεύσεων σε τοπικό επίπεδο με στόχο την ανταλλαγή και τη διάδοση της σχετικής πληροφόρησης γύρω από την ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών (από την Ελλάδα συμμετείχαν ο Δήμος Καλαμαριάς και η Επαρχία Καλύμνου). Το πρόγραμμα αυτό εξελίχθηκε στο Πρόγραμμα Δράσης για την οικονομική ανάπτυξη σε τοπικό επίπεδο (LEDA) που στοχεύει στην έρευνα των μηχανισμών τοπικής ανάπτυξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Επιτροπή, τέλος, διευκόλυνε την ανταλλαγή πληροφόρησης σε κοινοτικό επίπεδο με ανταλλαγές συμβούλων ανάπτυξης, εκπροσώπων της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και άλλων φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της τοπικής ανάπτυξης (όπως λ.χ. Αναπτυξιακές Εταιρίες, όπως θα δούμε παρακάτω).

Η στρατηγική της Κοινότητας λοιπόν διαμορφώθηκε γύρω από τρεις άξονες :

- την επιμόρφωση,
- τη δημιουργία επιχειρήσεων και τη
- προώθηση της καινοτομίας.

Γύρω από τους άξονες αυτούς αναπτύχθηκε πλήθος δράσεων, που μετά την αναθεώρηση των Διαρθρωτικών Ταμείων, άρχισαν να μορφοποιούνται σε προγράμματα πολλαπλών στόχων.

4.3. Η Δράση των Διαρθρωτικών Ταμείων

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα από την ίδρυσή της (Συνθήκη της Ρώμης) προσέφερε οικονομική βοήθεια με άμεσο ή έμμεσο τρόπο για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, ιδιαίτερα μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και του Άρθρου 56 της Συνθήκης Άνθρακα και Χάλυβα. Οι κύριοι άξονες της Κοινοτικής Πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των υπαρχόντων χρηματοδοτικών οργάνων για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, ήταν :

- 1) Αξιοποίηση των υφιστάμενων χρηματοδοτικών μηχανισμών,
- 2) Ανταλλαγή πληροφόρησης και μεταφορά εμπειρίας σε Κοινοτικό επίπεδο,
- 3) Αξιολόγηση και έρευνα για διαμόρφωση νέων πολιτικών και προγραμμάτων.

Όσον αφορά τα χρηματοδοτικά όργανα, το ΕΚΤ χρηματοδότησε:

- Κατάρτιση νέων, ανέργων, γυναικών που επιθυμούν να επιστρέψουν στην αγορά εργασίας, ώστε να συμμετάσχουν σε τοπικές πρωτοβουλίες (ή να αρχίσουν μια επιχείρηση),
- Πρόσληψη νέων κάτω των 25 ετών ή ανέργων μακράς διάρκειας σε νέες θέσεις εργασίας
- Κατάρτιση συμβούλων ανάπτυξης, ειδικού επαγγελματικού προσανατολισμού και εμπειρογνομόνων επαγγελματικής ένταξης.

Αυτέ οι μορφές βοήθειας συνδυάστηκαν με ειδικά προγράμματα που προωθούνταν στο παρελθόν σε τοπικό επίπεδο για την κινητοποίηση του τοπικού δυναμικού (π.χ. κατάρτιση και εκπαίδευση σε ΜΜΕ, ανταλλαγές και κατάρτιση νέων, ενίσχυση για ανάληψη επιχειρηματικής δράσης από νέους και γυναίκες, κλπ).

Το ΕΤΠΑ στο παρελθόν ενίσχυε τις δράσεις υπέρ των ΜΜΕ με το εκτός ποσόστωσης τμήμα του (δεν ισχύει πλέον μετά την αναθεώρηση του Κανονισμού του ΕΤΠΑ). Οι δράσεις αυτές αφορούσαν συλλογή και διάδοση τεχνολογικών καινοτομιών, έρευνες αγοράς, παροχή κοινών υπηρεσιών, προώθηση βιοτεχνιών και αγροτουρισμού.

Μετά την αναθεώρηση των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988, στον Κανονισμό του ΕΤΠΑ υπάρχει έκτοτε ειδικό άρθρο που αναφέρεται στην αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού (Άρθρο 1, c του Κανονισμού 4254/88) και συγκεκριμένα στη παροχή ενίσχυσης για :

- Παροχή υπηρεσιών (διαχείριση, μελέτες αγοράς κ.λ.π.)
- Πρόσβαση στην αγορά κεφαλαίων
- Μικρά έργα υποδομής
- Μεταφορά τεχνολογίας, πληροφόρηση, εφαρμογή καινοτομίας.

Εξάλλου, τα «Κοινοτικά Προγράμματα» και τα «Εθνικά Προγράμματα Κοινοτικού Ενδιαφέροντος» προωθούν κατά προτεραιότητα δράσεις που αξιοποιούν το ενδογενές δυναμικό.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων ενισχύει επίσης διάφορες δράσεις στον αγροτικό τομέα (τοπική ανάπτυξη σε αγροτικές περιοχές).

Επιπλέον, ένα σημαντικό τμήμα κοινοτικών πόρων διοχετεύθηκε για την προώθηση του ενδογενούς δυναμικού, μέσω των σφαιρικών δανείων που χορηγεί η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ένα πρόβλημα για τις χρηματοδοτήσεις αυτές είναι βέβαια οι απαραίτητες τραπεζικές εγγυήσεις).

Τέλος, με βάση το άρθρο 6.1. του Κανονισμού 4254/88 η Επιτροπή, μετά από τη σχετική αναθεώρηση του Κανονισμού των Ταμείων, χορήγησε σφαιρικές επιχορηγήσεις με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης. Η διαχείριση των επιχορηγήσεων αυτών ανατέθηκε σε κατάλληλους ενδιάμεσους φορείς σε περιφερειακό /τοπικό επίπεδο. Προφανώς λοιπόν, η λειτουργία του θεσμού των σφαιρικών επιχορηγήσεων προσέφερε τη δυνατότητα σε τοπικό επίπεδο συντονισμού και διαπλοκής διαφόρων δράσεων, κάνοντας ευχερέστερη την αξιοποίηση Κοινοτικών προγραμμάτων για τους τοπικούς φορείς, ιδιαίτερα από την άποψη της χρηματοδότησης.

4.4 Η Πολιτική των Κρατών Μελών

Σημαντικός αριθμός μελετών που πραγματοποιήθηκαν κατά την δεκαετία του '90 σε πολλές χώρες μέλη της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας που αντιμετώπιζαν προβλήματα

περιφερειακής υστέρησης, ανάδειξε τους μηχανισμούς και τις αιτίες του σχετικού προβλήματος των περιφερειακών και μειονεκτικών περιοχών, και υπέδειξε μερικά πεδία που προσφέρονται ιδιαίτερα για την ανάληψη πρωτοβουλιών για την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού.

Τα πεδία αυτά είναι :

- Ο τομέας των ΜΜΕ (τεχνολογία, οργάνωση, marketing, χρηματοδότηση)
- Η βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού (εκπαίδευση, κατάρτιση)
- Ο αγροτικός τομέας.

Επίσης καθορίσθηκαν σε πρώτη φάση, οι παράγοντες εκείνοι οι οποίοι θεωρούνται καθοριστικοί για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης. Τέτοιοι είναι η ύπαρξη φυσικών πόρων, ο βαθμός ειδίκευσης του εργατικού δυναμικού, το τεχνολογικό επίπεδο των επιχειρήσεων, οι διαθέσιμοι χρηματο-οικονομικοί πόροι, η λειτουργία εξειδικευμένων οργανισμών κ.λ.π. Όμως η διάγνωση των προβλημάτων μιας μειονεκτικής περιφέρειας συνήθως ακολουθείται από τη μελέτη των ειδικών εργαλείων και πολιτικών που στοχεύουν στην άνοδο του δυναμικού της περιφέρειας με την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων συγκεκριμένων τομέων ή και επιχειρήσεων.

Έτσι, τα τελευταία χρόνια, προέκυψαν συγκλίνουσες πολιτικές για την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες και δημιουργήθηκαν ειδικά εργαλεία και υπηρεσίες. Η αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού στις Ευρωπαϊκές περιφέρειες άρχισε πλέον να προωθείται με εμπειρικό τρόπο. Όλα τα μέτρα αυτά ήταν όμως αποσπασματικά και όχι ολοκληρωμένα και αφορούσαν συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας. Έτσι δεν μπόρεσαν να αποτελέσουν συγκροτημένη πολιτική. *Όμως αυτή και μόνο η πραγματικότητα της ύπαρξης νέων διαδικασιών ανάπτυξης, επηρέασε έντονα τις πρακτικές στον τομέα της περιφερειακής πολιτικής.* Οι διαδικασίες αυτές από τις οποίες προέκυψαν τα διάφορα μέτρα πολιτικής τα οποία θα αναφέρουμε παρακάτω, δεν προέρχονται μόνο από τη περιφερειακή πολιτική. Μερικά προέρχονται από τομεακές πολιτικές, ιδιαίτερα από τους τομείς Έρευνας και Ανάπτυξης (R&D) και Εκπαίδευσης.

Προγράμματα Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης

Ενώ τα περισσότερα από τα μέτρα πολιτικής για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης τα οποία θεσπίστηκαν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ήταν

τομεακού χαρακτήρα, υπήρξαν και μερικές σημαντικές προσπάθειες ολοκληρωμένης προσέγγισης. Τα πρότυπα αυτά ενισχύθηκαν μετά την αναμόρφωση του κανονισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων και την υιοθέτηση της έννοιας του ολοκληρωμένου προγράμματος ως μιας από τις μορφές παρέμβασης. Ένα τέτοιο πρότυπο ήταν το γαλλικό *contrats de pays*, το οποίο αποσκοπούσε σε μικρο-περιφερειακό αναπτυξιακό προγραμματισμό. Αυτά τα προγράμματα προέβλεπαν ως βασική δράση την υπογραφή μιας προγραμματικής συμφωνίας που περιλάμβανε ένα ευρύ φάσμα μέτρων, όπως παροχή υπηρεσιών στις επιχειρήσεις, οργανωτικές βελτιώσεις, υπεργολαβίες, αξιοποίηση τοπικών πόρων, κατάρτιση εναρμονισμένη με τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας κ.λ.π. Κύριο πλεονέκτημα των ολοκληρωμένων αυτών προγραμμάτων ήταν η ανάπτυξη συγκροτημένης δράσης και συνεργασίας μεταξύ Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αναπτυξιακών φορέων. Βασικό όφελος επίσης ήταν η υιοθέτηση καινούργιων προσεγγίσεων και αντιλήψεων από την Κεντρική Διοίκηση. Περιοριστικό παράγοντα για την αποτελεσματικότητα των ολοκληρωμένων αυτών τοπικών προγραμμάτων αποτέλεσε η έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης.

Η κινητοποίηση των Τοπικών Αρχών

Η ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών εξελίχθηκε σε ένα πεδίο έντονης δραστηριοποίησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην αρχή, η όλη προσπάθεια ήταν αποκλειστικά προσανατολισμένη στη δημιουργία ΜΜΕ, οι οποίες θεωρήθηκαν πηγές δημιουργίας θέσεων εργασίας.

Κύρια μορφή παρέμβασης των Τ.Α. αποτελούσε η προσφορά κατάλληλης υποδομής, γρήγορα όμως η προσφορά επιχορηγήσεων πέραν των εθνικών καθεστώτων ενισχύσεων, έγινε βασικό εργαλείο πολιτικής. Έτσι, π.χ. στην Αγγλία η Τ.Α. προσέφερε επιδοτήσεις στους εργοδότες που προσλάμβαναν ανέργους από την τοπική αγορά εργασίας.

Άλλες μορφές παρέμβασης αποτέλεσαν η δημιουργία κέντρων τεχνικής βοήθειας, η ενίσχυση συνεταιριστικών πρωτοβουλιών και η ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων.

Τέλος, οι Ο.Τ.Α. άρχισαν να επενδύουν άμεσα σε τοπικές επιχειρήσεις – ιδίως στην Αγγλία – με στόχο την επέκταση και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Η παρέμβαση αυτή γίνεται συνήθως μέσω της ίδρυσης ανεξάρτητων (αλλά

ελεγχόμενων) οργανισμών (enterprise boards) για τη παροχή μακροπρόθεσμων επενδυτικών κεφαλαίων με τη μορφή συμμετοχών (equity capital). Για την ίδρυση των επιχειρήσεων αυτών επιδιώκεται η συνεργασία του ιδιωτικού τομέα, όλων των πολιτικών κομμάτων και των τοπικών συνδικάτων. Η χρηματοδότηση γίνεται αρχικά από πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέχρις ότου επιτευχθεί αυτοχρηματοδότηση (έσοδα από παρεχόμενες υπηρεσίες).

Προώθηση Υπηρεσιών Marketing

Ένα από τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι ΜΜΕ στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές είναι η αδυναμία τους να αποκαταστήσουν δεσμούς εκτός της περιοχής τους.

Εξαιτίας του μεγέθους τους και του όγκου των πωλήσεών τους, οι εταιρίες αυτές δεν μπορούν να διατηρούν εξειδικευμένα τμήματα marketing. Ένας αριθμός προγραμμάτων, λοιπόν, σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες επιχορηγεί συμβουλευτικές υπηρεσίες marketing, γεγονός που ισοδυναμεί με έμμεση ενίσχυση των επιχειρήσεων.

Προώθηση Καινοτομίας και Έρευνας

Υπάρχει μεγάλος αριθμός κρατικών προγραμμάτων στον τομέα προώθησης της καινοτομίας στα διάφορα κράτη μέλη. Η ανάπτυξη νέων προϊόντων και μεθόδων παραγωγής επιχορηγείται στην Αγγλία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο, Δανία και Ελλάδα, με διαφορετικούς τρόπους και όρους σε κάθε περίπτωση.

Πολλά από τα προγράμματα αυτά έχουν αποκεντρωθεί στις περιφέρειες, καθώς οι επιδοτήσεις κλιμακώνονται προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Οι επιχορηγήσεις καλύπτουν συνήθως κεφάλαιο, συμβουλευτικές υπηρεσίες, δαπάνες εξειδικευμένου προσωπικού, έξοδα για οργανωτικές βελτιώσεις, εισαγωγή (υιοθέτηση) καινοτομίας. Μερικά προγράμματα χρηματοδοτήσεων ενισχύουν το σύνολο του κύκλου της δραστηριότητας, από τη βασική έρευνα μέχρι το marketing. Οι ενισχυόμενες επιχειρήσεις επιλέγονται με βάση τον βαθμό καινοτομίας των προτάσεών τους – συνήθως αυτό είναι θέμα συνδυασμού γνωστών στοιχείων με

νέους τρόπους για τη παραγωγή νέων λύσεων – και τον αριθμό νέων θέσεων απασχόλησης.

Στην Ιρλανδία ο κεντρικός άξονας δράσης για την τεχνολογία και τη στήριξη της τοπικής ανάπτυξης είναι ένας Οργανισμός (συνδυάζει χαρακτηριστικά από τις δραστηριότητες των ΕΛΟΤ και ΕΟΜΜΕΧ στην Ελλάδα) που διαθέτει τοπικά γραφεία στην περιφέρεια. Βασική κατεύθυνση της πολιτικής είναι η παροχή αυτ'ονομων πληροφοριών και υπηρεσιών στις περιφέρειες. Γι αυτό τον λόγο αποφεύγεται ο συγκεντρωτισμός κρατικών φορέων και προωθούνται οι ΜΜΕ που για την Ιρλανδία είναι ο πυρήνας της ενδογενούς βιομηχανίας. Συμπληρωματικά με τους τοπικούς οργανισμούς λειτουργεί το Ινστιτούτο για τη Βιομηχανική Έρευνα και Ανάπτυξη (που δημιουργήθηκε το 1961), το οποίο προωθεί δύο προγράμματα : το πρόγραμμα νέων βιομηχανικών επιχειρήσεων, και το πρόγραμμα μικρών επιχειρήσεων. Το δεύτερο επιχορηγεί προγράμματα Έρευνας και Ανάπτυξης (R&D) με εφαρμογή σε επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερο από 50 εργαζόμενους και προγράμματα κόστους μικρότερου των 300.000 λιρών, καλύπτοντας μέχρι το 50% των δαπανών για κεφάλαιο, προσωπικό και συμβουλευτικές υπηρεσίες.

Στην Ιταλία τα Κέντρα Τεχνολογίας και Καινοτομίας που λειτουργούν, έχουν δημιουργηθεί από το Κράτος, τα Πανεπιστήμια και τη Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Ταμείο Εφαρμοσμένης Έρευνας, δέσμευσε και διέθεσε το 40% των πόρων του για τον Νότο, ήδη από το 1979. Λόγω των τοπικών ιδιαιτεροτήτων, δεν υπάρχει ενιαίο πρότυπο για όλη τη χώρα. Ανάλογα με τη περιοχή και τις τάσεις που επικρατούν, προωθείται η συνεργασία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ΜΜΕ στις κατασκευές, στη δημιουργία Δικτύων Τεχνολογικών Κέντρων ή σε consortium ΜΜΕ. Προωθούνται επίσης δυναμικά τομείς δημιουργίας επιχειρησιακού κεφαλαίου.

Στη Δανία, το Εθνικό Συμβούλιο για τη Τεχνολογία επιχορηγεί τη βελτίωση των διαχειριστικών μεθόδων (management), την υιοθέτηση καινοτομικών μεθόδων στην παραγωγή και τις δαπάνες έρευνας αγοράς σε μικρές επιχειρήσεις με λιγότερο από 50 απασχολούμενους.

Ίδρυση Συμβουλευτικών Κέντρων Καινοτομίας

Στις περισσότερες χώρες ιδρύονται συμβουλευτικά κέντρα Καινοτομίας με δημόσια χρηματοδότηση. Είναι συνήθως κρατικοί, ημικρατικοί ή ιδιωτικοί φορείς και οι

δραστηριότητές τους ποικίλουν από Κέντρα διεξαγωγής βασικής έρευνας, μέχρι Κέντρα μεταφοράς τεχνολογίας.

Στη Γερμανία λειτουργεί εκτεταμένο δίκτυο Κέντρων μεταφοράς τεχνολογίας, που ιδρύονται από εμποροβιομηχανικά επιμελητήρια, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνδικαλιστικές οργανώσεις (εκτός αυτών που είναι περιφερειακά γραφεία κεντρικών φορέων τύπου EOMMEX).

Βασικές λειτουργίες των Κέντρων αυτών είναι :

- Μεταφορά πληροφόρησης (ειδικευμένες δημοσιεύσεις, πατέντες, έρευνες, δεδομένα κ.α.)
- Δημιουργία διασύνδεσης MME με φορείς τεχνολογικής καινοτομίας (πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, άλλες βιομηχανικές επιχειρήσεις κ.λ.π.)
- Ενημέρωση για την κρατική ενίσχυση της καινοτομίας.

Οι πολιτικές του αρμόδιου Υπουργείου Έρευνας και Τεχνολογίας αναπτύχθηκαν, όπως στις περισσότερες βιομηχανικές χώρες, σε τρεις φάσεις :

1. Τεχνολογία μεγάλης κλίμακας
2. Προώθηση κρίσιμων τεχνολογιών (μέσω κυρίως των MME)
3. Διάχυση νέων τεχνολογιών. Στην φάση αυτή, η υλοποίηση του στόχου προϋπέθετε τα κατάλληλα μέσα και δίκτυα σύνδεσης. Οι Γερμανοί αξιοποίησαν για το σκοπό αυτό τα Κέντρα και Γραφεία Τεχνολογίας και Κέντρα Μεταφοράς Τεχνολογίας, συνδεδεμένα με Ινστιτούτα Εφαρμοσμένης Έρευνας. Ιδρύθηκαν επίσης Γραφεία Συμβούλων Καινοτομιών. Τέλος, αναπτύχθηκαν ολοκληρωμένα προγράμματα «technopol». Σήμερα λειτουργούν περισσότερα από 10 τέτοια τεχνολογικά συμπλέγματα.

Στη Γαλλία, από τη δεκαετία του 1970, ξεκίνησε ενεργά το δίκτυο των Περιφερειακών Γραφείων Πληροφόρησης για την Επιστήμη και την Τεχνολογία. Την ευθύνη για τα Γραφεία αυτά, ανέλαβαν τα Εμποροβιομηχανικά Επιμελητήρια σε κάθε ένα από τα 22 διαμερίσματα της Γαλλίας. Το 1971 ιδρύθηκε η ANUAR, κρατικός φορέας για τη περιφερειακή ανάπτυξη και την προώθηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Το 1983 δημιουργήθηκε ο τομέας χορήγησης δανείων για τον εκσυγχρονισμό των MME στην ANUAR, της οποίας ο ρόλος ενισχύθηκε μέσω της συνεργασίας της με τα Γραφεία

Καινοτομιών (τα οποία είναι όλα συνδεδεμένα με τράπεζα πληροφοριών). Η τοπική Αυτοδιοίκηση συμμετέχει παραδοσιακά στις λειτουργίες του δικτύου τοπικών Γραφείων Σύνδεσης για την τεχνολογία και την Πληροφόρηση. Η περιφερειακή διάσταση του δικτύου αυτού εκφράζεται μέσα από τα «CRITT» (Περιφερειακά Κέντρα Καινοτομίας και Μεταφορά Τεχνολογίας). Ολοκληρωμένα, τέλος, προγράμματα επένδυσης για την ανάπτυξη της επιστήμης και της τεχνολογίας σε τοπικό επίπεδο είναι γνωστά και εδώ με το όνομα «technopols».

Στην Ισπανία οι τοπικές αρχές υποχρεούνται να ιδρύσουν τοπικά γραφεία Καινοτομιών. Το κόστος δαπάνης λειτουργίας αυτών των Γραφείων χρηματοδοτείται από το Κράτος. Οι σκοποί των δραστηριοτήτων των γραφείων περιλαμβάνουν :

- Τεχνολογική προσαρμογή της βιομηχανίας
- Υποστήριξη βιομηχανικών προγραμμάτων
- Φορολογικές ελαφρύνσεις επιχειρηματιών

Κεντρικά, λειτουργεί το Κέντρο Τεχνολογικής Ανάπτυξης που ιδρύθηκε το 1977.

Αποσυγκέντρωση Εθνικών Φορέων Καινοτομίας και Έρευνας

Ένα κλασικό μέτρο προώθησης του ενδογενούς δυναμικού αποτελεί η αποσυγκέντρωση των εθνικών φορέων. Με στόχο την εντονότερη επιρροή στις ΜΜΕ, οι εθνικοί φορείς αρμόδιοι για την μεταφορά τεχνολογίας έχουν ιδρύσει περιφερειακά γραφεία.

Κέντρων Συνεργασία Τεχνικής Εκπαίδευσης, Ερευνητικών και ΜΜΕ

Η συνεργασία των φορέων αυτών αποτελεί για μερικές χώρες προτεραιότητα της Κυβερνητικής πολιτικής.

Στην Ολλανδία π.χ. Κέντρα Μεταφοράς Τεχνολογίας έχουν ιδρυθεί σε όλα τα τεχνικά Πανεπιστήμια. Στη Γερμανία έχουν δημιουργηθεί «Κέντρα Διασύνδεσης» των ΜΜΕ με Πανεπιστήμια και Ανώτερα Τεχνολογικά Ιδρύματα, με ειδικές αμοιβές για το διδακτικό προσωπικό που συνεργάζεται με τα Κέντρα αυτά.

Δημιουργία Τεχνολογικών Πάρκων

Στόχος των Πάρκων αυτών είναι η διασύνδεση φορέων Έρευνας και Τεχνολογίας με τις επιχειρήσεις για την επιχειρηματική διάχυση της τεχνολογικής έρευνας και την

προώθηση της καινοτομίας. Οι ΜΜΕ που θα πλαισιώσουν τα τεχνολογικά Πάρκα, αναμένεται ότι θα ωφεληθούν από την προσφορά υπηρεσιών που αναπτύσσεται σε αυτά.

Παροχή Επιχειρηματικού Κεφαλαίου Υψηλού Κινδύνου

Αν και δεν υπάρχουν περιορισμοί στη διαπεριφερειακή κινητικότητα του κεφαλαίου (εντός και εκτός εθνικών συνόρων), κεφάλαια υψηλού κινδύνου δεν είναι συνήθως διαθέσιμα για τις ΜΜΕ. Τα τραπεζικά ιδρύματα που ειδικεύονται σε τέτοιες λειτουργίες δεν εκπροσωπούνται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, ενώ συνήθως προτιμούν τις μεγάλες επιχειρήσεις.

Οι ΜΜΕ έχουν συνήθως δεσμούς με περιφερειακά υποκαταστήματα που εφαρμόζουν μάλλον συντηρητικές πιστωτικές πρακτικές και προτιμούν βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα δάνεια για επενδύσεις χαμηλού κινδύνου (ώριμες τεχνολογίες). Σε αρκετές χώρες, περιφερειακές αναπτυξιακές εταιρίες ιδρύθηκαν με στόχο την αύξηση παροχής κεφαλαίων υψηλού κινδύνου όπως στη Γαλλία, Ολλανδία, Βέλγιο κ.α. για τη τόνωση της επιχειρηματικότητας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (I)²⁷

Το θεσμικό περιβάλλον στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη δεκαετία 1990 και ο Ρόλος των συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Ατομική Ενέργεια (ΕΥΡΑΤΟΜ), στα μέσα της δεκαετίας του 1950 έως τις αρχές του 1990, συνέβησαν σημαντικές αλλαγές στο περιβάλλον της Ένωσης. Τα έξι ιδρυτικά μέλη – Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο και Λουξεμβούργο – αυξήθηκαν σε εννέα το 1973, με την ένταξη της Μεγάλης Βρετανίας, της Ιρλανδίας και της Δανίας. Το 1981 με την προσχώρηση της Ελλάδας έγιναν δέκα, ενώ η Ισπανία και η Πορτογαλία που εντάχθηκαν με την τρίτη διεύρυνση, ανέβασαν τον αριθμό των μελών σε δώδεκα. Στη συνέχεια προσχώρησαν η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία, που ολοκλήρωσαν τον κύκλο των δέκα πέντε, πριν από την Μεγάλη Διεύρυνση το 2003, με τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, την Κύπρο και τη Μάλτα, με τα οποία η Ένωση έφθασε τα είκοσι πέντε μέλη.

Ο πυρήνας αυτού του οικοδομήματος που είναι σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει την αφετηρία του στη Σύνοδο της Μεσήνας στην Ιταλία, η οποία πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 1955. Στη Σύνοδο μετείχαν οι έξι Υπουργοί Εξωτερικών των χωρών της ΕΚΑΧ, οι οποίοι αποφάσισαν την υλοποίηση μιας ιδέας, εξαιρετικά καινοτόμου για την εποχή εκείνη, στον άξονα του οράματος του Ζάν Μονέ για μια ενωμένη Ευρώπη. Συγκεκριμένα, συμφώνησαν στην δημιουργία μιας μεγάλης κοινής Ευρωπαϊκής Αγοράς, μέσω μιας σταδιακής οικονομικής ενοποίησης. Στις 25 Μαρτίου του 1957 υπογράφηκαν οι Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Ατομική Ενέργεια (ΕΥΡΑΤΟΜ) στη Ρώμη, άρχισαν δε να ισχύουν από 1^η Ιανουαρίου του 1958. Χρειάστηκαν δέκα χρόνια για να ολοκληρωθεί η τελωνειακή ένωση (1968), ενώ έναν χρόνο πριν το 1967 υιοθετήθηκε η εφαρμογή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στην κοινή αγορά. Παράλληλα, την ίδια εποχή, δημιουργήθηκε ένα ενιαίο Συμβούλιο για τις τρεις Κοινότητες και μια Επιτροπή η οποία

²⁷ Το κείμενο αυτό συντάχθηκε από την συνεργάτιδά μου και υποψήφια διδάκτορα στο Εθνικό και Καποδιστριακό Παν/μιο Αθηνών Κυρία Άννα Ωρολογά. Την ευχαριστώ πολύ.

αντικατέστησε τις Κοινές Επιτροπές διαχείρισης και ονομάστηκε έκτοτε Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission). Το 1968 η ΕΟΚ είχε την πρώτη Κοινή Πολιτική, την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ). Η ΚΑΠ μαζί με την τελωνειακή ένωση αποτέλεσαν το πρώτο βήμα για κοινή δράση των κρατών μελών και σε άλλα πεδία που ήταν στην αρχή ο ανταγωνισμός, η κοινωνική πολιτική, η περιφερειακή σύγκλιση, οι μεταφορές, η έρευνα και τεχνολογία, και ακολούθησαν η κοινή εξωτερική πολιτική και ασφάλεια (ΚΕΠΠΑ). Παράλληλα διαμορφωνόταν και η δομή του κοινοτικού προϋπολογισμού, διαρθρωμένου σε κοινοτικούς πόρους και δαπάνες, ενώ δημιουργήθηκαν τα Διαρθρωτικά Ταμεία – Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ).

Με την έναρξη της δεκαετίας του 1970 έλαβαν χώρα δύο ακόμα γεγονότα – σταθμοί στην ιστορία της Ένωσης : πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες εκλογές που ανέδειξαν με απευθείας ψηφοφορία των λαών της Ευρώπης τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (1979), ενώ τέθηκαν παράλληλα και οι βάσεις της πορείας για την Ευρωπαϊκή Νομισματική Ένωση, με τη σταθεροποίηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ των κρατών μελών. Αποκορύφωμα της διαδικασίας αυτής ήταν η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Το 1986 υπογράφεται η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Single European Act), με στόχο τον εξορθολογισμό των κοινών πολιτικών της Κοινότητας, ως προς την εφαρμογή τους σε έναν ενοποιημένο χώρο από πλευράς κανόνων αγοράς. Λειτουργήσε σε δύο άξονες :

Α) την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μέχρι της 1^{ης} Ιανουαρίου 1993

Β) την ώθηση στις κοινές πολιτικές

Η Ενιαία Πράξη, δηλαδή, εξειδίκευσε όλους τους κανονισμούς και τις ρυθμίσεις για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, η οποία θα υπόκειντο πλέον σε κοινούς κανόνες ανταγωνισμού, φορολογικής μεταχείρισης, εμπορικών συναλλαγών και ελεύθερης μετακίνησης αγαθών υπηρεσιών και ατόμων πολιτών της ΕΟΚ. Η περίοδος προετοιμασίας για τα κράτη μέλη ορίστηκε σε μία επταετία 1986-1992, με το 1993 να αποτελεί έτος έναρξης της εφαρμογής.

Στο πλαίσιο της Ενιαίας Πράξης προσαρμόστηκε η λειτουργία των οργάνων της Κοινότητας στις εξελίξεις και τις κρατούσες συνθήκες, και ουσιαστικά προετοιμάστηκε το έδαφος για την Ευρωπαϊκή Συνθήκη του Μάαστριχτ. Σε θεσμικό επίπεδο τρεις ήταν οι στόχοι της Ενιαίας Πράξης, και προέβλεπαν :

- ο Την βελτίωση του μηχανισμού λήψης αποφάσεων
- ο Την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- ο Την πλήρη απόδοση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στο οικονομικό επίπεδο η έμφαση δόθηκε στην εξειδίκευση οδηγιών για κοινούς κανόνες εφαρμογής της κοινής αγοράς. Σε αυτούς περιλαμβάνονταν ειδικές ρυθμίσεις για τις επιχειρήσεις, τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, την αγορά εργασίας και την εκπαίδευση. Ως προς τις επιχειρήσεις, από το 1989 έως το 1992 οι φορείς επενδύσεων σε χρηματιστηριακά προϊόντα μπορούσαν να λειτουργήσουν σε όλες τις αγορές της Κοινότητας και να εισάγουν μετοχές επιχειρήσεων σε όλα τα χρηματιστήρια των κρατών μελών, ενώ οι επιχειρήσεις ήταν ελεύθερες να αγοράζουν χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες από τον τραπεζικό παροχέα της επιλογής τους. Ως προς την αγορά εργασίας, η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και η ελεύθερη εγκατάσταση και εργασία, αποτελούσαν τον πυρήνα των ρυθμίσεων για την ελεύθερη μετακίνηση εργατικού δυναμικού. Τα δεδομένα που ίσχυαν τότε, με την ανεργία να έχει σταθεροποιηθεί στο 9% περίπου (μέσος όρος της Κοινότητας), σε σχέση με το 11% του 1986, έφερναν τα μέτρα για την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση στο ύψος σημαντικών επενδύσεων για την ανάπτυξη μέσω του ανθρώπινου παράγοντα. Ο συνδυασμός ενισχύσεων στην εκπαίδευση και την κατάρτιση προς όφελος της αγοράς εργασίας, δημιούργησε κοινοτικά προγράμματα κινητικότητας των σπουδαστών, διεπιστημονικές συνεργασίες και ανταλλαγές, και ανάπτυξη της κατάρτισης στις νέες τεχνολογίες (ERASMUS, LINGUA, COMETT, EUROTECNET). Επίσης, στο πεδίο της αγοράς εργασίας ενισχύθηκε ο κοινωνικός διάλογος σε ευρωπαϊκό επίπεδο (ο όρος «κοινωνικοί εταίροι» για την Κοινότητα αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικαλιστικών οργανώσεων CES, στην Ένωση Βιομηχανιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας UNICE, και στο Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων CEEP). Επίσης προωθήθηκαν σημαντικές οδηγίες για την υγεία και ασφάλεια στην εργασία.

Στην ίδια περίοδο έχει και την αφετηρία του το πρώτο μεσοπρόθεσμο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την κοινωνική ενσωμάτωση των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων. Η αναμόρφωση όμως των Διαρθρωτικών Ταμείων, που έγινε το 1988, στη περίοδο μεταξύ Ενιαίας Πράξης και Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, διευκόλυνε τη διάθεση 60 δις ecus μέχρι το 1993 για τη χρηματοδότηση περιοχών του Στόχου 1 και των Στόχων 2,3,4, και 5(β). Η ποσοτική αύξηση της ενίσχυσης, ενείχε και την ποιοτική διάσταση των νέων στοιχείων που είχε εισαγάγει η αναμόρφωση των Ταμείων το 1988. Τα στοιχεία αυτά, τα οποία διατηρήθηκαν καθ' όλη τη διάρκεια του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (αυτού που ονομάστηκε Πακέτο Ντελόρ), δηλαδή της προγραμματικής περιόδου 1993-1999, ήταν :

- Ο προγραμματισμός σε νέες βάσεις
- Η αποκέντρωση
- Η εταιρική σχέση
- Η συμπληρωματικότητα
- Η προσθετικότητα

Τα αποτελέσματα των δράσεων αυτών έγιναν αισθητά περισσότερο στο περιφερειακό επίπεδο των χωρών μελών της Κοινότητας, ενώ έμφαση δόθηκε και στις αστικές περιοχές, πέραν των περιοχών της υπαίθρου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε ουσιαστικά από τότε να προετοιμάζει έγγραφα επεξεργασίας θέσεων και προτάσεων για μια ολοκληρωμένη χωρική (χωροταξική / περιφερειακή) ανάπτυξη της Κοινότητας, για την οποία θα γίνει λόγος σε επόμενο κεφάλαιο. Η έρευνα και η τεχνολογία υποστηρίχθηκαν μέσα από ειδικά προγράμματα όπως το BRIT-EURAM, ESPRIT, SCIENCE, κλπ, με στόχο την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της έρευνας από τις επιχειρήσεις και τη βιομηχανία, και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ παραγωγής και ερευνητικών κέντρων, για την τόνωση της ευρωπαϊκής καινοτομίας και ανταγωνιστικότητας σε διεθνές επίπεδο.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ)

Οι διεθνείς πολιτικοοικονομικές εξελίξεις και η ανάγκη περαιτέρω προώθησης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), οι στόχοι της οποίας είχαν τεθεί από το

1988 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανοβέρου, οδήγησαν του αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων των χωρών μελών των 12, να εγκρίνουν την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση στις 11 Δεκεμβρίου του 1991. Η Συνθήκη υπογράφηκε στη πόλη Μάαστριχτ της Ολλανδίας στις 7 Φεβρουαρίου 1992, και τέθηκε σε ισχύ από 1^η Νοεμβρίου 1993.

Παρά το γεγονός ότι η διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης από τα Εθνικά κοινοβούλια δεν υπήρξε ούτε εύκολη ούτε γρήγορη (η Δανία για παράδειγμα εξέφρασε επιφυλάξεις και δεν μετείχε σε ορισμένα στάδια της ONE αργότερα, καθυστερώντας την επικύρωση), η Συνθήκη αυτή ουσιαστικά σφράγισε μια κοινή πορεία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία εφεξής ονομάστηκε Ένωση, τονίζοντας την πολιτική διάσταση της ενοποίησης, παρά το γεγονός ότι αυτό που ενισχύθηκε ήταν το οικονομικό σκέλος. Παρόλα αυτά, σημαντικό τμήμα της Συνθήκης αφορούσαν και οι διεργασίες στο θεσμικό κορμό λειτουργίας της Κοινότητας, όπως αναλύεται κατωτέρω. Για την οικονομική διάσταση, πάντως, η Συνθήκη

- ο Έθεσε το χρονοδιάγραμμα της ONE με καταληκτική ημερομηνία για το κοινό νόμισμα το 1999.
- ο Εισήγαγε την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια, δηλαδή θέσπισε τα πολιτικά δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης.
- ο Αύξησε και διεύρυνε τις κοινές πολιτικές (βιομηχανία, διευρωπαϊκά δίκτυα κλπ).
- ο Καθιέρωσε την κοινή πολιτική εξωτερικών σχέσεων και ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).

Από θεσμικής πλευράς η Συνθήκη αύξησε τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εισήγαγε την, σημαντική για τις λειτουργίες των οργάνων, Αρχή της Επικουρικότητας, ενώ με το Άρθρο 180B όρισε την Διαδικασία Συναπόφασης.²⁸

²⁸ Στην Διαδικασία της Συναπόφασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προετοιμάζει και εισηγείται μια πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφαινεται με Γνώμη και το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, καθορίζοντας τη λεγόμενη «κοινή θέση». Σε περίπτωση που το Συμβούλιο έχει άλλη πρόταση από αυτή της Επιτροπής, τότε αποφασίζει ομόφωνα. Το Συμβούλιο παραπέμπει την «κοινή θέση» στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τότε μπορούν να συμβούν τα εξής ενδεχόμενα : είτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθετεί τη Κοινή Θέση του Συμβουλίου, οπότε εκδίδεται σχετική πράξη, είτε δηλώνει με απόλυτη πλειοψηφία τη πρόθεσή του να απορρίψει τη Κοινή Θέση. Σε περίπτωση που δεν λάβει απόφαση, τότε η Κοινή Θέση υιοθετείται.

Στην περίπτωση απόρριψης της Θέσης το Συμβούλιο μπορεί να συγκαλέσει την Επιτροπή Συνδιαλλαγής, η οποία αποτελείται από μέλη του Συμβουλίου ή αντιπροσώπους τους, και ισάριθμους αντιπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τότε το Κοινοβούλιο είτε επιβεβαιώνει με απόλυτη πλειοψηφία την απόρριψη της Κοινής Θέσης, είτε προτείνει τροπολογίες. Αυτή είναι και η τρίτη εκδοχή, η οποία συμβαίνει είτε σε αυτό το στάδιο, είτε στο στάδιο που καλείται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αποφασίσει πάνω σε μια Κοινή Θέση του Συμβουλίου.

Η θεμελιώδης Αρχή της Επικουρικότητας, η οποία αναλύθηκε περαιτέρω σε εκτενές σχέδιο για την εφαρμογή της στη Σύνοδο Κορυφής του Εδιμβούργου τον Δεκέμβριο του 1992, οφείλει, στο πλαίσιο εφαρμογής της, να φροντίσει για τον λογικό διαχωρισμό καθηκόντων μεταξύ Κοινότητας και Κρατών μελών. Η Αρχή της Επικουρικότητας αποτρέπει από του να τίθενται σε αμφισβήτηση οι αρμοδιότητες της Κοινότητας, βάσει της Συνθήκης και της ερμηνείας της μέσω του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, στο πλαίσιο ιδιαίτερα της παρούσας μελέτης, για το πόσο μεγάλη σημασία αποδίδεται στην Αρχή της Επικουρικότητας, είναι το θέμα των Περιφερειών. Οι αρχηγοί των Κρατών μελών αποφάσισαν τη σύσταση ενός νέου Οργάνου με συμβουλευτικό χαρακτήρα, της Επιτροπής Περιφερειών (Committee of the Regions), στην οποία μετέχουν εκπρόσωποι της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Από πλευράς οργάνων, η Επιτροπή Περιφερειών συνεργάζεται με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), στην οποία μετέχουν εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως αναφέρθηκε ήδη.

Η Συνθήκη συνέπεσε με την ολοκλήρωση του πρώτου δημοσιονομικού πακέτου χρηματοδοτικής υποστήριξης, γνωστό ως «Πακέτο Ντελόρ», το ποίο είχε διάρκεια από το 1988 έως το 1992. Η αφετηρία του σηματοδοτήθηκε από την μεγάλη αναθεώρηση των Διαρθρωτικών Ταμείων (1988) και ουσιαστικά προετοίμασε την προγραμματική περίοδο 1994 – 1999, στη βάση του Ενιαίου Κανονισμού των Ταμείων. Στόχος ήταν ο εξορθολογισμός των χορηγήσεων στις περιοχές στόχους (όπως θα αναλυθεί παρακάτω σε επόμενο κεφάλαιο), στο πλαίσιο της επιδιωκόμενης σύγκλισης και συνοχής, απαραίτητα και ζωτικά ζητούμενα την περίοδο εκείνη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ας σημειωθεί εδώ ότι μόνο η προετοιμασία της ONE υποδήλωνε εμμέσως πλην σαφώς την

Εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτείνει, πάλι με απόλυτη πλειοψηφία, τροπολογίες, καλείται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκφέρει γνώμη. Εάν η γνώμη της Επιτροπής είναι θετική, το Συμβούλιο είτε εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία τις τροπολογίες του κοινοβουλίου και θεσπίζει τη σχετική Πράξη, είτε δεν εγκρίνει τις τροπολογίες του Ε. Κοινοβουλίου, οπότε ο Πρόεδρος του Συμβουλίου σε συνεννόηση με τον Πρόεδρο του Ευρωκοινοβουλίου συγκαλεί την Επιτροπή Συνδιαλλαγής, στην οποία αυτή τη φορά μετέχει και η Επιτροπή.

Στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή Συνδιαλλαγής εγκρίνει κοινό σχέδιο, το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο εκδίδουν τη σχετική Πράξη με απόλυτη πλειοψηφία (για το Ευρωκοινοβούλιο) και με ειδική πλειοψηφία όσον αφορά στο Συμβούλιο. Αν δεν υπάρξει έγκριση ενός εκ των δύο, η προτεινόμενη πράξη θεωρείται ότι δεν εγκρίθηκε. Αν η Επιτροπή Συνδιαλλαγής δεν εγκρίνει κοινό σχέδιο, το Συμβούλιο είτε επιβεβαιώνει με ειδική πλειοψηφία την αρχική Κοινή Θέση, οπότε το Ευρωκοινοβούλιο απορρίπτει το κείμενο με απόλυτη πλειοψηφία και η πράξη θεωρείται ως μη εγκριθείσα, είτε το Συμβούλιο ψηφίζει με ομοφωνία τις τροπολογίες του Ευρωκοινοβουλίου, οπότε η πράξη θεωρείται ότι εγκρίθηκε.

ανάγκη οικονομικής σύγκλισης σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου τα Κράτη μέλη να συμφωνήσουν σε ένα κοινό νόμισμα με όλες τις συνέπειες που θα είχε η διαδικασία αυτή. Αυτή ήταν και η πλατφόρμα του νέου δημοσιονομικού καθεστώτος της Ένωσης. Αμέσως μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η Επιτροπή, υπό την Προεδρία του Ζακ Ντελόρ, ετοίμασε ένα δεύτερο πακέτο μέτρων, το Πακέτο Ντελόρ II, το οποίο αφενός σχεδιάστηκε ώστε να ανταποκριθεί στις νέες υποχρεώσεις της Ένωσης, αφετέρου έθεσε σε εφαρμογή τη λεγόμενη «δημοσιονομική πειθαρχία».

Προκειμένου να υπάρξουν οι αναγκαίοι πόροι του κοινοτικού προϋπολογισμού, αυξήθηκαν τα ανώτατα όρια των ιδίων πόρων. Μέχρι το 1993 ο κοινοτικός προϋπολογισμός εισέπραττε το 1,2% του ακαθαρίστου προϊόντος, επί της συνολικής οικονομικής απόδοσης, της Κοινότητας. Η απόφαση αύξησης προέβλεπε για το 1,2% να παραμείνει μέχρι το τέλος του 1994, ενώ από το 1995 έως το 1999 θα έφθανε σταδιακά το 1,27%. Τα έσοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού προέρχονταν επίσης από τους δασμούς και τις ισοδύναμες επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στις εισαγωγές στο Κοινοτικό έδαφος, καθώς και ένα μέρος του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας.

Σύμφωνα με τον σχεδιασμό του Δεύτερου Πακέτου Ντελόρ, τα οικονομικά περιθώρια των Διαρθρωτικών Ταμείων επρόκειτο να αυξηθούν από 21 δις το 1993 σε 30 δις ecus το 1999. Για όλο το διάστημα της επταετούς περιόδου αυτό αντιστοιχεί σε 176 δις ecus σε σχέση με 67 δις κατά τη λήξη της προηγούμενης περιόδου 1988-1992. Περιοχές ή χώρες με ιδιαίτερα προβλήματα σύγκλισης όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Ισπανία (εκείνη την περίοδο βέβαια), έγιναν αντικείμενο προγραμματισμού για στήριξη από το νέο Ταμείο Συνοχής. Σύμφωνα με το νέο αυτό χρηματοδοτικό Μέσο, προβλέπονταν χορηγήσεις από 1,5 δις το 1993 έως 2,6 δις ecus μέχρι και τη λήξη του 1999.

Αντισταθμιστικό παράγοντα στο δημοσιονομικό σκέλος αποτέλεσε η μεταρρύθμιση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) το 1992, η οποία κατάφερε να μειώσει τη γεωργική δαπάνη. Πάντως, σημαντική εξέλιξη στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ αποδείχθηκε η δημιουργία του Ταμείου Συνοχής, του οποίου ο διαρθρωτικός χαρακτήρας ενισχύθηκε με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου. Παράλληλα ενισχύθηκε ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, με τον προσανατολισμό των δανειοδοτικών της συναλλαγών περισσότερο προς την

κατεύθυνση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, επικουρικά προς τη δράση των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ συμφωνήθηκε από τους πολιτικούς αρχηγούς της ΕΕ στις 17 Ιουνίου και υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 1997. Η συμφωνία αυτή επετεύχθη μετά από δύο χρόνια συζητήσεων και διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης.

Ήδη η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Μάαστριχτ) απαιτούσε συγκεκριμένα με το Άρθρο N μια διακυβερνητική Διάσκεψη ώστε να συμφωνηθούν βασικά σημεία. Κατά το πρώτο εξάμηνο του 1995, καθένα από τα Όργανα της Ένωσης ετοίμασε μια Έκθεση πάνω στη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μια ομάδα προβληματισμού με Πρόεδρο τον Carlos Westendorp, Ισπανό Υπουργό Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, ανέλυσε σε βάθος τις εκθέσεις και μελέτησε τα πορίσματα, παρουσιάζοντας τη δική της Έκθεση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης τον Δεκέμβριο του 1995. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τορίνο στις 29 Μαρτίου του 1996 ουσιαστικά άνοιξε επίσημα τις διαπραγματεύσεις. Τα κύρια θέματα πάνω στα οποία εστιάστηκαν οι διαβουλεύσεις περιελάμβαναν τον ρόλο της Ένωσης στις διεθνείς εξελίξεις, τη βελτίωση της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων και τη προοπτική της διεύρυνσης. Για πρώτη φορά οι κοινωνικές υποθέσεις, και ιδιαίτερα το μείζον θέμα της απασχόλησης και της ανεργίας αποτέλεσαν θέμα προτεραιότητας στη προετοιμασία της νέας Συνθήκης και συμπεριελήφθησαν στην ατζέντα των συζητήσεων. Σε διαδοχικά Ευρωπαϊκά Συμβούλια από την Φλωρεντία τον Ιούνιο του 1996 έως το Νόρντγουντ τον Μάιο του 1997 επετεύχθη τελικά συναίνεση για το περιεχόμενο της Συνθήκης του Άμστερνταμ²⁹ για την ευρωπαϊκή ενοποίηση.

²⁹ Ως «Συνθήκη» ορίζεται ένα κείμενο το οποίο δεσμεύει δύο ή περισσότερα κράτη να πραγματοποιήσουν κάτι από κοινού. Αποτελεί επομένως ένα κείμενο δεσμεύσεων, οι οποίες συνθέτουν το αντικείμενο διαπραγμάτευσης, κύρωσης και στη συνέχεια εφαρμογής. Για τη προετοιμασία μια ευρωπαϊκής Συνθήκης, η οποία έπεται των ιδρυτικών Συνθηκών, έπρεπε να συγκληθεί Διακυβερνητική Διάσκεψη (Intergovernmental Conference), όπου συμμετέχουν οι Υπουργοί Εξωτερικών των Κρατών μελών ή εκπρόσωποί τους, μαζί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ΔΔ προετοιμάζεται με εργασίες εμπειρογνομόνων, στις οποίες αναλύονται και διευκρινίζονται τα θέματα προς διαπραγμάτευση. Μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων που οδήγησαν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, συμφωνήθηκε ότι από τα μέσα της δεκαετίας, δηλαδή από το 1995 θα έπρεπε να γίνει έναρξη διαδικασίας

Ο σκοπός των διαπραγματεύσεων ήταν σαφής : όφειλε να δημιουργήσει τις πολιτικές και θεσμικές προϋποθέσεις, ώστε η Ευρωπαϊκή Ένωση να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει προκλήσεις όπως η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και οι επιπτώσεις στην απασχόληση, η αντιμετώπιση διεθνών κρίσεων και η στάση της Ένωσης, η κοινωνία της Γνώσης σε συνάφεια με τις ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις και η κοινωνία των πολιτών.

Η εντολή της Διακυβερνητικής Διάσκεψης καθορίστηκε εν μέρει από τις ίδιες τις Συνθήκες, αλλά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσέθεσε έναν αριθμό συγκεκριμένων θεμάτων σχετικών με τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων, όπως για παράδειγμα η σύνθεση της Επιτροπής και το ειδικό βάρος των ψήφων του Συμβουλίου, με τις ανάλογες πολιτικές επιπτώσεις και τις έμμεσες επιδράσεις στον σχεδιασμό και τη χάραξη κοινών πολιτικών διαρθρωτικού χαρακτήρα. Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώθηκαν αργότερα οι πολιτικές για την τοπική ανάπτυξη και την ανάπτυξη της απασχόλησης τόσο σε επίπεδο ευρωπαϊκής στρατηγικής, όσο και σε επίπεδο εθνικού σχεδιασμού από τα κράτη μέλη.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ έχει τέσσερις κύριους στόχους :

- Να τοποθετήσει την απασχόληση και τα δικαιώματα των πολιτών στο επίκεντρο των στρατηγικών προτεραιοτήτων της Ένωσης
- Να εξαλείψει τα τελευταία εμπόδια για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, και να ενισχύσει την ασφάλεια των πολιτών
- Να δώσει τη δυνατότητα στην Ευρώπη να κάνει περισσότερο αισθητή τη θέση της στη διεθνή σκηνή
- Να καταστήσει περισσότερο αποτελεσματική τη θεσμική διάρθρωση της Ένωσης ενόψει της διεύρυνσης

νέας αναθεώρησης. Για το λόγο αυτό το Άρθρο N προέβλεπε τη σύγκλιση Διακυβερνητικής Διάσκεψης το 1996.

Στο ενδιάμεσο διάστημα προσχώρησαν στην Ένωση η Αυστρία, η Φινλανδία και η Σουηδία, ενώ άρχισαν και οι πρώτες εργασίες προετοιμασίας έναρξης των διαπραγματεύσεων για την μεγάλη διεύρυνση, δηλαδή την ένταξη χωρών της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης.

Η τελευταία ΔΔ διήρκεσε έναν χρόνο από τις 19 Μαρτίου 1996 έως τις 17 Ιουνίου 1997 και έληξε με την πολιτική συμφωνία για τη νέα Συνθήκη.

Η δομή της Συνθήκης συνίσταται από τρία μεγάλα και βασικά μέρη, ένα παράρτημα και δεκατρία πρωτόκολλα. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη υιοθέτησε πενήντα Διακηρύξεις, οι οποίες είναι προσαρτημένες στη Τελική Πράξη³⁰.

Η σημασία του πεδίου της απασχόλησης ως προς τους στόχους οικονομικής ανάπτυξης

Τα κοινωνικά θέματα δεν αποτελούσαν καινοτομία στους προβληματισμούς της Ένωσης. Ήδη από την εποχή διαβούλευσης για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και συγκεκριμένα τη περίοδο της πρώτης μεγάλης αναθεώρησης των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988, είχε επικρατήσει ο όρος «Κοινωνική Ευρώπη». Με τον όρο «Κοινωνική Ευρώπη» ή «Κοινωνική Διάσταση», εννοούμε τα νομοθετικά ή άλλα μέτρα ευνοούν ή συστηματικά προωθούν τον κοινωνικό διάλογο, τις ίσες ευκαιρίες, τις εργασιακές σχέσεις, και την πολιτική απασχόλησης με τη στενή έννοια. Η συμφωνία για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική δεν περιλαμβανόταν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αλλά προσαρτήθηκε τον Δεκέμβριο του 1991 σε ένα απλό πρωτόκολλο που δέσμευε έντεκα μόνο κράτη μέλη. Η Μεγάλη Βρετανία είχε αρνηθεί τη συμμετοχή της, για λόγους που ήταν στενά συνδεδεμένοι με τη κρίση του κοινοτικού προϋπολογισμού (το λεγόμενο «βρετανικό πρόβλημα» και ο προϋπολογισμός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων). Μετά τη διεύρυνση του 1995, η Αγγλία έκανε αποδεκτή τη συμφωνία, οπότε το πρωτόκολλο αποτελούσε πλέον μέρος της Συνθήκης της Ένωσης. Το ουσιαστικό περιεχόμενο της Συμφωνίας αναφέρεται στο νομοθετικό πλαίσιο για τα κοινωνικά θέματα, και περιλαμβάνει τις κατευθύνσεις του Κοινωνικού Χάρτη των θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων του 1989. Στη βάση του κειμένου αυτού παρακολουθούνται και συμπληρώνονται οι δράσεις των χωρών μελών στους ακόλουθους κυρίως τομείς :

- ο Βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας για την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων

³⁰ Το πρώτο μέρος καλύπτει τις ουσιαστικές τροποποιήσεις και αποτελείται από πέντε άρθρα. Το Άρθρο 1 περιέχει τις αναθεωρήσεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και τα Άρθρα 2 έως 4 περιέχουν τις αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. το Άρθρο 5 αναφέρεται στη τροποποίηση της Πράξης της προσαρτημένης στην Απόφαση του Συμβουλίου της 10^{ης} Σεπτεμβρίου 1976 σχετικά με την εκλογή των αντιπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με απευθείας καθολική ψηφοφορία.

Το δεύτερο μέρος της Συνθήκης, περιλαμβάνει τα Άρθρα 6 έως 11, τα οποία αναφέρονται στην απλοποίηση διατάξεων των ιδρυτικών Συνθηκών. Το τρίτο μέρος περιλαμβάνει αντίστοιχα τα Άρθρα 12 έως 15 τα οποία περιέχουν τις γενικές και τελικές διατάξεις της Συνθήκης.

- ο Συνθήκες εργασίας
- ο Πληροφόρηση και διαβούλευση των εργαζομένων
- ο Ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εργασία (ίσες ευκαιρίες, ίση μεταχείριση)
- ο Ενσωμάτωση των ευπαθών ομάδων στην αγορά εργασίας.

Στο πλαίσιο αυτό εκδόθηκαν δύο ευρωπαϊκές οδηγίες σχετικά με τις ευρωπαϊκές επιτροπές επιχειρήσεων και με τη γονική άδεια. Παράλληλα, δύο τροποποιήσεις της Συνθήκης είχαν ως αποτέλεσμα σημαντικές βελτιώσεις στο θέμα του περιορισμού των διακρίσεων, και στην ισότητα αμοιβών μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Αρχικά, τα θέματα της απασχόλησης στο πλαίσιο της Κοινωνικής Ευρώπης δεν ήταν μέσα στην ατζέντα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996, όπως επίσης και οι πολιτικές. Εντούτοις, το κλίμα που επικράτησε μετά την συνειδητοποίηση της απουσίας αναφοράς στην απασχόληση, στη Συνθήκη για την Ε. Ένωση του Μάαστριχτ, και οι κινήσεις για την αντιμετώπιση της ανεργίας, οι οποίες κορυφώθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν της Γερμανίας τον Δεκέμβριο του 1994, ώθησαν τα κράτη μέλη να θέσουν ως προτεραιότητα τα θέματα απασχόλησης στη Διακυβερνητική Διάσκεψη. Με δύσκολες διαπραγματεύσεις εξαιτίας της απόκλισης απόψεων που εκφράστηκαν ως προς το πλαίσιο δράσης και γενικότερα τις δεσμεύσεις / υποχρεώσεις και τις προσδοκώμενες ωφέλειες, ιδιαίτερα όσον αφορούσε τις εθνικές πολιτικές, επέτυχαν τη συναίνεση. Η συμφωνία βασιζόταν στην προεξάρχουσα θέση των εθνικών πολιτικών, δηλαδή στην ευχέρεια του κάθε κράτους μέλους να σχεδιάζει τη πολιτική του, καθώς επίσης και στη σύμφωνη γνώμη της απόρριψης ενός προσανατολισμού χρηματοδοτικών και δαπανηρών (κοστοβόρων) προγραμμάτων μεγάλης κλίμακας. Αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων αυτών αποτελεί το σχετικό κεφάλαιο της Συνθήκης. Με αυτό το τρόπο το πεδίο δραστηριοποίησης της Ένωσης και των κρατών μελών στα θέματα απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας θεσμοθετήθηκε ως αντικειμενικός στόχος και προτεραιότητα της Ένωσης, και στόχος κοινού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη. Η μόνη προϋπόθεση που ετέθη ρητά ήταν ότι ο στόχος αυτός, συγκεκριμένα η επίτευξη υψηλού ποσοστού απασχόλησης, δεν θα έπρεπε να είχε αρνητικές συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Η συμπερίληψη του στόχου της απασχόλησης στις προτεραιότητες της Ένωσης, συναρτάται άμεσα με τον συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης των κρατών μελών σε μία κοινή στρατηγική σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη βάση των τότε συνθηκών, το νέο κεφάλαιο που περιλήφθηκε στη Συνθήκη αποκαθιστά την ισορροπία, δημιουργώντας ένα αντίβαρο στις οικονομικές και νομισματικές διατάξεις του Μάαστριχτ.

Η υλοποίηση του στόχου που τέθηκε αποτελεί από τότε αντικείμενο παρακολούθησης. Προκειμένου επομένως να διαρθρωθεί μια «ευρωπαϊκή στρατηγική» για την απασχόληση, ήταν απαραίτητη μια θεσμοθετημένη και κοινά αποδεκτή διαδικασία, η οποία δεσμεύει τόσο τα όργανα της Ένωσης, όσο και τα κράτη μέλη.

Η Διαδικασία

Όπως επιτάσσει η Συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των αρχηγών των κρατών και των κυβερνήσεων των χωρών μελών εξετάζει κάθε χρόνο τη κατάσταση της απασχόλησης στη Κοινότητα, και εκδίδει σχετικά συμπεράσματα, μέσα από μια Κοινή Ετήσια Έκθεση του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Σε δεύτερο στάδιο, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, πραγματοποιείται αναλυτική εξέταση των ενεργειών που εφαρμόζουν οι Κυβερνήσεις των κρατών μελών για την προώθηση της απασχόλησης. Σε περίπτωση που κριθεί σκόπιμο, το Συμβούλιο απευθύνει Συστάσεις στις Κυβερνήσεις. Η Απόφαση αυτή λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής, και μετά από σχετική γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) και της Επιτροπής Περιφερειών. Το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης για τη χρηματοδότηση πιλοτικών σχεδίων προς όφελος της αύξησης της απασχόλησης. Στη Συνθήκη προβλέπεται και η Συγκρότηση ειδικής Επιτροπής, της «Επιτροπής Απασχόλησης» (Employment Committee ή EMCO).

Η διαδικασία αυτή θα αναλυθεί περισσότερο σε επόμενα κεφάλαια λόγω της σημασίας της στις δράσεις των προγραμματικών περιόδων και της επίπτωσης που είχε στην κατανομή πόρων των Ταμείων και στα σχήματα τοπικής ανάπτυξης. Σήμερα διανύει τη δεύτερη αναθεωρημένη φάση της. Η πρώτη φάση η οποία ξεκίνησε από την Συνθήκη με ταχύτατη εφαρμογή (Εκτακτη Σύνοδος Κορυφής για την Απασχόληση, Λουξεμβούργο 1997), διήρκεσε μέχρι και το 2004. Η δεύτερη φάση, χωρίς να αποκλίνει

από τον αντικειμενικό στόχο της Συνθήκης, έχει το χαρακτηριστικό της προσπάθειας σύζευξης των οικονομικών στόχων ανάπτυξης, με τους στόχους ανάπτυξης της απασχόλησης.

ΠΗΓΕΣ

1. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 224 / 31 Αυγούστου 1992
« Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μαζί με το Κείμενο Συνθήκης για την
Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας»
2. Ερωτήσεις και Απαντήσεις για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ Ευρωπαϊκή
Επιτροπή ΓΔ Χ , 1997
3. The Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide, European Commission, DG
for Education and Culture, 1999
4. Europe in Figures, Eurostat 1992, Third Edition
5. Treaty of Amsterdam: What has Changed in Europe, European Commission
1999
6. Δαγτόγλου, Π.Δ. *Η Νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Συνθήκη του
Μάαστριχτ (Ευρωπαϊκή Ένωση)*, Εκδόσεις Σάκκουλα 1994
7. Ένας Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χώρος Ενόψει του 1992, Επιτροπή των
Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Patrick Ventourini, Έγγραφο, 1989
8. *The Treaty of Amsterdam*, Dossier (vol. 1) Team Europe May 1998
9. *Treaty on European Union: Text in Full of the Treaty on European Union*,
EUROPE, Documents, No 1759/60, 7 February 1992

10. *European Parliament Resolution on the State of Progress of European Union and Ratification of the Maastricht Treaty*, EUROPE, Documents No 1803/ 16 October 1992
11. *The Treaty of Economic and Monetary Union – Amendments to the European Economic Community Treaty approved at the European Council of Maastricht*, EUROPE, Documents, No 1752/1753 , 20 December 1991
12. Δελτίο Τύπου, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα ‘*Έναρξη Ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση από 1^η Νοεμβρίου 1993*’ Αθήνα 1/11/1993
13. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Εδιμβούργο 12 Δεκεμβρίου 1992, Σφαιρική Προσέγγιση της Εφαρμογής από το Συμβούλιο, της Αρχής της Επικουρικότητας και του Άρθρου 3β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση SN 4562/92 Παράρτημα 1 του Τμήματος Α
14. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Μάαστριχτ 9-10 Δεκεμβρίου 1991, SN 271/1/91
15. Urwin Derek, *The Community of Europe*, Longman London 1991
16. Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., (επιμ). *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Θεωρία και Πολιτική*, Εκδόσεις Θεμέλιο Αθήνα 1991
17. Πανάγος Β., *Ευρωπαϊκή Οικονομική Θεωρία και Πολιτική της Οικονομικής και Νομισματικής Ολοκλήρωσης της Ευρώπης*, Εκδόσεις Παρατηρητής 1987

Παράρτημα (II)

Το Πλαίσιο Λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων

Στις 20 Ιουλίου 1993 το Συμβούλιο Υπουργών με σχετική του Απόφαση εξέδωσε τον αναθεωρημένο Κανονισμό 1260/1999 που αφορούσε τα Διαρθρωτικά Ταμεία ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ και Ταμείο Συνοχής της Κοινότητας, για την περίοδο 1994-1999. Τα Ταμεία επιχορηγήθηκαν με 141 δις ecu, ποσό που αντιστοιχούσε στο ένα τρίτο του Κοινοτικού Προϋπολογισμού, για την αντίστοιχη εξαετή περίοδο, και με πολλές προσδοκίες για την ουσιαστική συμβολή τους στη περιφερειακή σύγκλιση και κοινωνική και οικονομική συνοχή της Κοινότητας γενικότερα. Λίγο νωρίτερα, τον Μάρτιο του 1993 το Συμβούλιο θέσπισε το Χρηματοδοτικό Μέσο Συνοχής (το οποίο αντικαταστάθηκε τον Μάρτιο του 1994 με το Ταμείο Συνοχής). Στα τρία Ταμεία (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης - ΕΤΠΑ, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο - ΕΚΤ και Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Ενισχύσεων - ΕΓΤΠΕ) προστέθηκε και το νέο Χρηματοδοτικό Μέσο για τον Προσανατολισμό της Αλιείας (ΧΜΠΑ).³¹

Στη συνέχεια, στις 11 Ιουλίου 2006 το Συμβούλιο Υπουργών εξέδωσε τον Κανονισμό 1083/2006, σε αντικατάσταση του προηγούμενου 1260/1999. Ο νέος κανονισμός καθόρισε το πλαίσιο πολιτικής για τη συνοχή και τους στόχους στη επίτευξη των οποίων πρέπει να συμβάλλουν τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Στο προοίμιο του Κανονισμού αναγνωριζότανε ότι η πολιτική για τη μείωση των διαφορών στα επίπεδα ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών που προβλεπόταν από το άρθρο 158 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενισχύεται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, της Ευρωπαϊκής

³¹ Ο νέος Κανονισμός αποτελούνταν από :

1. τον νέο Κανονισμό Πλαίσιο (ΕΟΚ 2081/93), ο οποίος αντικατέστησε τον Κανονισμό 2052/88, και αφορούσε στην αποστολή των Διαρθρωτικών Ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και τον συντονισμό των παρεμβάσεών τους
2. τον Συντονιστικό Κανονισμό (ΕΟΚ 2082/93), με την τροποποίηση του Κανονισμού 4253/88 για τις διατάξεις εφαρμογής του Κανονισμού 2052/88 όσον αφορά τον συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων Ταμείων μεταξύ τους, και τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, και άλλων χρηματοδοτικών οργάνων

Τους Κανονισμούς των Ταμείων, δηλαδή τον 2083/93 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (τροποποίηση Κανονισμού 4254/88 για τις διατάξεις εφαρμογής του 2052/88), όσον αφορά το ΕΤΠΑ, τον Κανονισμό 2084/93 για την τροποποίηση του 4255/88 για τις διατάξεις εφαρμογής του Κανονισμού 2052/88 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, τον Κανονισμό 2085/93 για την τροποποίηση του 2052/88 για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) Τμήμα Προσανατολισμού, και τον Κανονισμό 2080/93 για τις διατάξεις εφαρμογής του 2052/88 όσον αφορά στο χρηματοδοτικό μέσο της αλιείας.

Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών μηχανισμών. Επισημαίνει δε ότι για να αυξηθεί η προστιθέμενη αξία της κοινοτικής πολιτικής για τη συνοχή, οι εργασίες των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής θα πρέπει να επικεντρωθούν και απλουστευθούν και οι στόχοι που καθορίζονται στον κανονισμό 1260/1999 θα πρέπει να επαναπροσδιορισθούν αναλόγως ως η επιδίωξη της σύγκλισης των κρατών μελών και των περιφερειών, της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης και της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας. Οι απόκεντρες περιοχές θα πρέπει να επωφεληθούν από ειδικά μέτρα και πρόσθετη χρηματοδότηση. Έτσι ο κανονισμός καθόρισε τις αρχές και τους κανόνες όσον αφορά την εταιρική σχέση, τον προγραμματισμό, την αξιολόγηση, τη διαχείριση συμπεριλαμβανομένης της οικονομικής, την παρακολούθηση και τον έλεγχο με βάση τις συντρέχουσες αρμοδιότητες των κρατών μελών και της Επιτροπής.³²

Ήδη από τον Αύγουστο του 1993 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε εκδώσει τα αναλυτικά έγγραφα με τις οδηγίες για τη λειτουργία των Ταμείων. Την περίοδο εκείνη βρισκόταν σε διαδικασία ολοκλήρωσης η διεύρυνση της Κοινότητας, με νέα μέλη την Αυστρία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία. Με τη διεύρυνση (η Κοινότητα των 12 έγινε η Κοινότητα των 15), τα Διαρθρωτικά Ταμεία απέκτησαν έναν επιπλέον στόχο προτεραιότητας, ο οποίος αντιστοιχούσε στην είσοδο των τριών νέων χωρών. Ο Κανονισμός για τον χρηματοδοτικό πόρο συνοχής μετατράπηκε, ταυτόχρονα με την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής τον Μάρτιο του 1994, σε Κανονισμό για το Ταμείο Συνοχής. Τα επεξηγηματικά έγγραφα της Επιτροπής επανεκδόθηκαν τον Ιανουάριο του 1996, προσαρμοσμένα και λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις της ενδιάμεσης περιόδου.

Τα κανονιστικά και ρυθμιστικά κείμενα των Κανονισμών των Ταμείων της προγραμματικής περιόδου 1994-1999 χωρίζονται σε τρεις ενότητες : τις γενικές αρχές λειτουργίας, τους τρόπους παρέμβασης, και τους κανόνες διαχείρισης.

³² Την περίοδο 2000-2006 τα ταμεία που συνέβαλαν στην πολιτική συνοχής ήταν πέντε - ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής, ΕΓΤΠΕ-τμήμα Προσανατολισμού και ΧΜΠΑ. Για την περίοδο 2007-2013 τα κατάλληλα όργανα για την πολιτική συνοχής είναι πλέον τα ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής. Το πρώην ΕΓΤΠΕ-τμήμα Προσανατολισμού έχει πλέον απορροφηθεί από το νέο Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, το οποίο επίσης συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή. (Βλ. Τέταρτη Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, 2006, σελ. 2).

Οι γενικές αρχές συνίστανται :

1. Στην συγκέντρωση
2. Στην εταιρική σχέση
3. Στον προγραμματισμό
4. Στην προσθετικότητα.

Οι αρχές αυτές αποτέλεσαν το κύριο και καινοτόμο στοιχείο της μεταρρύθμισης των Ταμείων το 1988. Στην περίοδο 1994-1999 και μετά, οι αρχές δεν άλλαξαν αλλά ενισχύθηκαν. Τα νέα στοιχεία αφορούσαν κυρίως τα δεδομένα που ίσχυαν τότε στις αρχές της δεκαετίας του 1990, με την αντίστοιχη προσαρμογή τους στις νέες περιφέρειες και τους νέους τρόπους χρηματοδοτήσεων. Αλλαγές σημειώθηκαν στις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες οι οποίες χρηματοδοτούντο επίσης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

Η συγκέντρωση αφορούσε τους Στόχους παρέμβασης, δηλαδή την ταξινόμηση της ροής των πόρων ανάλογα με τα προβλήματα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν. Όπως θα αναφερθεί παρακάτω κάποιοι στόχοι αντιστοιχούσαν σε περιφέρειες οι οποίες πλήττονταν από συγκεκριμένες αιτίες, σε όλους δε τους στόχους αντιστοιχούσαν από ένα τουλάχιστον ή και τα τρία κύρια Ταμεία (ΕΚΤ, ΕΤΠΑ, ΕΓΤΠΕ). Προβλήματα που καθόριζαν τον τρόπο υποστήριξης, άρα τον Στόχο και το Ταμείο, ήταν για παράδειγμα είτε *τομεακά* όπως η βιομηχανική παρακμή, είτε *οριζόντια* όπως η μακροχρόνια ανεργία, είτε *γεωγραφικά*, όπως οι απομακρυσμένες περιοχές υπαίθρου με εμφανή καθυστέρηση σε όλους τους τομείς, άρα με κίνδυνο απερήμωσης.

Η εταιρική σχέση αναφέρεται στη στενή συνεργασία μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εθνικών ή και περιφερειακών αρχών των κρατών μελών, σε όλα τα στάδια προγραμματισμού. Η αρχή της προσθετικότητας εφαρμόστηκε προκειμένου οι κοινοτικοί πόροι να μην χρησιμοποιηθούν σε αντικατάσταση των εθνικών ενισχύσεων, αλλά να διατηρήσουν τον ρόλο της διαρθρωτικής υποστήριξης με πρόσθετο χαρακτήρα, δηλαδή επιπλέον των εθνικών πόρων. Στην τροποποίηση του Κανονισμού το 1993, η Αρχή αυτή περιλαμβάνεται στο Άρθρο 9 του Συντονιστικού Κανονισμού.

Πιο αναλυτικά, οι διαφορές που προέκυψαν μεταξύ της μορφής των Κανονισμών του 1988 και αυτής του 1993, παρότι όχι και τόσο ουσιώδεις, όσο υπήρξαν οι

μεταρρυθμίσεις του 1988, ως προς τις τέσσερις Γενικές Αρχές Λειτουργίας, ήταν οι εξής :

A. Συγκέντρωση

Η μεταρρύθμιση του 1988 είχε θέσει πέντε πρωταρχικούς στόχους για την κατεύθυνση των πόρων των Ταμείων.

- Ο Στόχος 1 αφορούσε στην ανάπτυξη και τη διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών. Στον Στόχο 1 είχαν ενταχθεί στο σύνολό τους η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία.
- Ο Στόχος 2 αντιστοιχούσε στην ανασυγκρότηση περιοχών που πλήττονταν σοβαρά από βιομηχανική παρακμή.
- Ο Στόχος 3 περιελάμβανε μέτρα καταπολέμησης της μακροχρόνιας ανεργίας (ανεργία άνω των 12 μηνών).
- Ο Στόχος 4 αφορούσε στην υποβοήθηση της επαγγελματικής αποκατάστασης νέων ηλικίας κάτω των 25 ετών.
- Ο Στόχος 5, ο οποίος αντιστοιχούσε γενικά στη γεωργική αναδιάρθρωση και ήταν άμεσα συνδεδεμένος με τους στόχους της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), χωριζόταν σε δύο τμήματα, τον Στόχο 5(α) στον οποίο υπάγονταν όλα τα μέτρα αναπροσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων, και στον Στόχο 5(β) ο οποίος περιέκλειε τα μέτρα για την ανάπτυξη των περιοχών υπαίθρου.

Οι γεωγραφικές περιοχές που αντιστοιχούν στους στόχους 2, 3, 4 και 5 (α) (β), δεν καθορίζονται επακριβώς. Εξαίρεση αποτελούν οι περιοχές του στόχου 1 οι οποίες παρουσιάζουν σύνθετα διαρθρωτικά προβλήματα. Για τους υπόλοιπους στόχους, οι περιοχές καθορίζονται με βάση κριτήρια που υπάγονται σε κάθε στόχο.

Οι περιοχές του στόχου 1 είναι:

- Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία για το σύνολο της Εθνικής τους επικράτειας.

- Από την Ισπανία, οι περιφέρειες Ανδαλουσίας, Αστόρια, Καστίλλη Λα Μάνσα, Καστίλλη υ Λεόν, Μελλίλα, Βαλέντσια, Εστρεμαδούρα, Γαλικία, Κανάριοι Νήσοι, Μουρίκια.
- Από τη Γαλλία, τα γαλλικά υπερπόντια εδάφη και η Κορσική και
Από την Ιταλία, το Μετσοτζιόρνο, η Σαρδηνία και η Σικελία.

Στους Κανονισμούς του 1993 οι Στόχοι 1 και 2 έμειναν ως είχαν. Αντίθετα, ο νέος Στόχος 3 συγκέντρωσε το περιεχόμενο των προηγούμενων Στόχων 3 και 4, δηλαδή ενσωμάτωσε την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας και την επαγγελματική αποκατάσταση των νέων ανέργων, ενώ προστέθηκε και η διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης ατόμων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.

Αντίστοιχα, ο νέος Στόχος διευρύνθηκε με την επιταγή της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την αναγκαιότητα προσαρμογής των εργαζομένων στις αλλαγές της αγοράς και της οικονομίας, ιδιαίτερα ως προς τις επιπτώσεις στη βιομηχανία και την εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής. Ο Στόχος 5(α) διατήρησε τον αρχικό του προσανατολισμό για την προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων, στο πλαίσιο ιδιαίτερα της μεταρρύθμισης της ΚΑΠ, αλλά το 1993 προστέθηκε και η ενίσχυση για τον εκσυγχρονισμό και την αναδιάρθρωση της αλιείας. Ο Στόχος 5(β) επαναδιατυπώθηκε, και η «ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών» όπως ήταν η διατύπωση το 1988, αντικαταστάθηκε από την «διευκόλυνση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αγροτικών περιοχών».

Οι Στόχοι 1, 2 και 5(β) διατήρησαν τον κατεξοχήν περιφερειακό τους χαρακτήρα, που είχαν τη περίοδο 1988-1993, καταλήγοντας σε μέτρα που αντιστοιχούν σε ορισμένες περιφέρειες ή τμήματα επιλέξιμων περιοχών των κρατών μελών. Αντίθετα, οι Στόχοι 3,4 και 5(α) κάλυπταν την περίοδο 1994-1999 ως προς τη γεωγραφική επιλεξιμότητα το σύνολο του Κοινοτικού εδάφους, έχουν δηλαδή οριζόντιο χαρακτήρα. Ειδικά για τον Στόχο 5(β), σύμφωνα με τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου του 1992, η αναθεωρημένη ρύθμιση προέβλεπε ότι θα ενταχθούν σε αυτόν οι περιοχές που πλήττονταν από παρακμή στις αλιευτικές

δραστηριότητες. Επιπρόσθετα, κατάλληλα κριτήρια επιλεξιμότητας για τις περιοχές αυτές ενσωματώθηκαν και στον Στόχο 2.

Πιο αναλυτικά, οι διαφορές στην επιλεξιμότητα μεταξύ των δύο περιόδων ως προς τον Στόχο 5(β) εστιάζονται αφενός στην ένταξη του γενικού κριτηρίου που ήταν το χαμηλό επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, αφετέρου η πρόσθεση άλλων τριών κριτηρίων, από τα οποία δύο ήταν αναγκαία για τη τήρηση των όρων επιλεξιμότητας. Τα τρία αυτά κριτήρια ήταν : α) το υψηλό ποσοστό γεωργικής απασχόλησης (το οποίο παρέμεινε το ίδιο με τα κριτήρια της προηγούμενης περιόδου), β) το χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος (το οποίο επίσης παρέμεινε το ίδιο) και γ) η χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού. Το τρίτο αυτό κριτήριο αντικατέστησε το κριτήριο του «χαμηλού επιπέδου κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης», της προηγούμενης περιόδου.

Για τους άλλους Στόχους, ως προς την Ελλάδα, δεν υπήρξαν διαφορές στην επιλεξιμότητα μεταξύ των δύο περιόδων. Και εφόσον η χώρα ήταν στον Στόχο 1 στο σύνολο του εδάφους της, η αναθεωρημένη ρύθμιση δεν τροποποίησε τους όρους επιλεξιμότητας.

B. Εταιρική Σχέση

Η δεύτερη γενική Αρχή της λειτουργίας των Ταμείων, η οποία ίσχυε από την αναθεώρηση του 1988, και για την περίοδο 1989-1993 ενισχύθηκε περαιτέρω στην επόμενη περίοδο. Η στενή συνεργασία μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και όλων των αρμοδίων αρχών των Κρατών μελών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, επεκτείνεται, στην περίοδο 1994-1999 και στους αρμόδιους οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, που ορίζονται από κάθε κράτος μέλος. Η επέκταση αυτή ορίζεται ότι θα πραγματοποιείται στο πλαίσιο των διαδικασιών που καθορίζονται από τους θεσμικούς κανόνες και τις πρακτικές που ισχύουν σε κάθε χώρα, ενώ παράλληλα προβλέπεται ότι η «εταιρική σχέση οργανώνεται με πλήρη τήρηση των αντίστοιχων θεσμικών νομικών και δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων καθενός από τους εταίρους». Οι ρυθμίσεις αυτές περιλαμβάνονται στο Άρθρο 4 του Κανονισμού Πλαισίου.

Γ. Προγραμματισμός και Προσαρμοσμένες Διαδικασίες

Γ. 1. Η Περίοδος Κάλυψης

Η ρύθμιση της περιόδου 89-93 προέβλεπε εκτός της πενταετίας, τριετή διάρκεια για τον Στόχο 2 (1989-1991), λαμβανομένων υπόψη των αλλαγών στις εξελίξεις στην βιομηχανία, τεχνολογία και οικονομία, οι οποίες πιέζουν για προσαρμογές σε μικρότερη χρονική διάρκεια. Από το 1992, η Επιτροπή αποφάσισε να επεκτείνει, χωρίς προσαρμογή, την επιλεξιμότητα των περιοχών μέχρι τα τέλη του 1993, και στο πλαίσιο της απόφασης αυτής εγκρίθηκαν νέα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης για τα έτη 1992-1993.

Η αναθεωρημένη ρύθμιση προέβλεπε προγραμματισμό εξαετούς διάρκειας, ώστε να συμπίπτει το τέλος της περιόδου με τη περίοδο δημοσιονομικών προοπτικών του Συμβουλίου του Εδιμβούργου. Έτσι, για τους Στόχους 1,3 και 5(β)³³ τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης είχαν διάρκεια αντίστοιχη της περιόδου δηλαδή εξαετή. Για τους Στόχους 2 και 4 προβλέφθηκαν δύο τριετείς φάσεις, με δυνατότητα προσαρμογής των επιλέξιμων περιοχών και των ΚΠΣ, κατά τη λήξη της πρώτης φάσης.

Για τα νέα κράτη μέλη η περίοδος προγραμματισμού κάλυψε τα έτη από το 1995 έως και το 1999.³⁴

Γ.2. Διαδικασίες Υλοποίησης

Η παλαιά ρύθμιση 1989-1993 για τους Στόχους 1 έως 4 και 5(β), προέβλεπε ότι η διαδικασία για τις διαρθρωτικές ενισχύσεις θα περιελάμβανε τρία στάδια : ι) το αναπτυξιακό σχέδιο ή Σχέδιο, ιι) το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), ιιι) την επιχειρησιακή παρέμβαση ή επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Ε.Π.).

Τα τρία αυτά στάδια ίσχυσαν και στην επόμενη προγραμματική περίοδο, αλλά με διορθωτικές παρεμβάσεις στα επιμέρους συστατικά τους. Πιο αναλυτικά :

³³ Με εξαίρεση τη περιφέρεια Abruzzi στην Ιταλία, όπου ο προγραμματισμός καταρτίστηκε για τρία χρόνια, δηλαδή μέχρι το τέλος του 1996.

³⁴ Για τον Στόχο 2 στη Φινλανδία ο σχεδιασμός της ενίσχυσης διαιρέθηκε σε δύο φάσεις, 95-96 και 97-99. Η ενίσχυση για τις επιλέξιμες περιοχές του Στόχου 2 στην Αυστρία και Σουηδία κάλυψε την περίοδο 95-99.

➤ Ως προς το Αναπτυξιακό Σχέδιο ή Σχέδιο, αυτό προβλεπόταν ότι θα υποβάλλεται από το κράτος μέλος και περιλαμβάνει μια συνοπτική ανάλυση της κατάστασης σε σχέση με τον συγκεκριμένο στόχο, καθώς και τους κύριους άξονες παρέμβασης του κράτους στον τομέα αυτό. Η αναθεωρημένη ρύθμιση του 1993 περιελάμβανε ακόμα τους ειδικούς στόχους, την αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και συνολικό ενδεικτικό πίνακα χρηματοδότησης. Από το 1994 οι ειδικοί στόχοι που προσετέθησαν στα Σχέδια είχαν ποσοτικό προσδιορισμό, όπου αυτό ήταν εφικτό, για τις προβλεπόμενες προτεραιότητες (άξονες) και τα αντίστοιχα μέτρα. Στα περιφερειακά Σχέδια εισήχθησαν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της προτεινόμενης στρατηγικής, και των δράσεων που περιλαμβάνονται σε αυτήν, ενώ για τον Στόχο 1 ήταν πλέον απαραίτητος ένας συνολικός χρηματοδοτικός πίνακας με ανάλυση της κατανομής των εθνικών και κοινοτικών πόρων που αντιστοιχούσαν σε καθένα από τους επιλεγμένους άξονες.

➤ Για το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) η αρχική ρύθμιση προέβλεπε ότι καταρτίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με το Κράτος μέλος, και τις αντίστοιχες περιφερειακές αρχές, και περιλαμβάνει τους άξονες με τις προτεραιότητες των ενεργειών, τα χρηματοδοτικά μέσα που προβλέπονται και τις μορφές παρέμβασης. Τα νέα στοιχεία της ρύθμισης του 1994 που ισχύουν για τα Αναπτυξιακά Σχέδια (ποσοτικοί και ειδικοί στόχοι, περιβαλλοντικές επιπτώσεις και ανακεφαλαιωτικός πίνακας χρηματοδότησης), περιλαμβάνονται πλέον και στα ΚΠΣ.

➤ Η Επιχειρησιακή Παρέμβαση, η οποία παίρνει τη μορφή Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΠ), υποβάλλεται, σύμφωνα με τη παλαιά ρύθμιση, από το Κράτος μέλος στην Επιτροπή από την οποία και εγκρίνεται, με τη μορφή αίτησης συνδρομής. Το ΕΠ μπορούσε να πάρει και άλλη μορφή παρέμβασης ή να σχετισθεί με άλλες παρεμβάσεις, όπως σφαιρικές επιχορηγήσεις, μεγάλα έργα, ή άλλα καθεστώτα ενισχύσεων. Για την απλούστευση των διαδικασιών, οι Κανονισμοί του 1993 προέβλεψαν τη δυνατότητα για τα Κράτη μέλη, και για τους Στόχους 1 έως και 4 και 5(β) να υποβάλλουν ένα Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού (Single Programming Document), το οποίο περιλαμβάνει το Αναπτυξιακό Σχέδιο καθώς και τη σχετική αίτηση συνδρομής. Στη περίπτωση αυτή, η ενιαία απόφαση που εκδίδεται από την Επιτροπή περιλαμβάνει τα στοιχεία του ΚΠΣ και τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα ή τις άλλες μορφές παρέμβασης.

Ιδιαίτερα για τον Στόχο 5(α) ο προγραμματισμός παρουσιάζει τις εξής ιδιομορφίες: Στις περιφέρειες του Στόχου 1 τα μέτρα που αντιστοιχούν στον Στόχο 5(α) προγραμματίζονται στο πλαίσιο των ΚΠΣ των συγκεκριμένων περιφερειών. Πέραν των περιφερειών αυτών, για τα μέτρα αναδιαρθρώσεων της γεωργικής παραγωγής τα Κ-Μ υποβάλλουν στην Επιτροπή πρόβλεψη κόστους και τότε ολοκληρώνεται ο προγραμματισμός. Για τα άλλα μέτρα που αφορούν στη μεταποίηση και εμπορία αγροτικών προϊόντων, η διαδικασία προγραμματισμού ισχύει όπως και για τους άλλους Στόχους. Τα μέτρα αυτά εμφανίζονται στα ΚΠΣ ή στα ΕΕΠ.

Γ.3. Πεδία Εφαρμογής

Την περίοδο 1989-1993 το πεδίο εφαρμογής κάθε Ταμείου είχε καθορισθεί με αναλυτικό τρόπο στα πρώτα Άρθρα κάθε Ειδικού Κανονισμού ανά Ταμείο (Κανονισμός ΕΤΠΑ Άρθρο 1, Κανονισμός ΕΚΤ Άρθρο 1, Κανονισμός ΕΓΤΠΕ-Π Άρθρα 2 και 5).

ΕΤΠΑ : Τα πεδία εφαρμογής του ΕΤΠΑ για την περίοδο '89-'93 ήταν οι παραγωγικές επενδύσεις, τα έργα υποδομής, η ενδογενής ανάπτυξη – τοπική ανάπτυξη και μικρομεσαίες επιχειρήσεις, και τα πρότυπα έργα. Στην επόμενη περίοδο 1994-1999 διατηρούνται συνολικά τα πεδία εφαρμογής, επισημαίνονται ωστόσο ορισμένες αλλαγές. Αυτές αφορούν στις επενδύσεις, το πεδίο εφαρμογής των οποίων επεκτάθηκε στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας στις περιφέρειες του Στόχου 1. Στις παραγωγικές επενδύσεις η εφαρμογή συνδέεται για πρώτη φορά με τη δημιουργία ή διατήρηση σταθερών θέσεων απασχόλησης, ενώ στις επενδύσεις έργων υποδομής γίνεται μνεία των διευρωπαϊκών δικτύων. Επίσης, προστίθενται τα πεδία έρευνας και ανάπτυξης, καθώς και επενδύσεων σχετικών με το περιβάλλον.

ΕΚΤ : Τα πεδία εφαρμογής του ΕΚΤ την περίοδο 1989-1993 κάλυπταν τους τομείς της επαγγελματικής κατάρτισης, των ενισχύσεων για προσλήψεις ανέργων, και τους τομείς των καινοτόμων ενεργειών. Την περίοδο 1994-1999 η έμφαση δόθηκε στην επαγγελματική ένταξη ομάδων πληθυσμού που θεωρούνται ευπαθείς, όπως οι νέοι και εκείνοι που απειλούνται με αποκλεισμό. Νέο πεδίο εφαρμογής προστέθηκε στο

ΕΚΤ με την ενίσχυση δράσεων για την προσαρμογή των εργαζομένων στις βιομηχανικές αλλαγές και την προώθηση της ισότητας στην αγορά εργασίας. Στη νέα περίοδο ενισχύθηκαν οι δράσεις για τα συστήματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, και για το ανθρώπινο δυναμικό στο τομέα της έρευνας, της επιστήμης και της τεχνολογίας. Αξιοπρόσεκτη είναι η έμφαση στη διατήρηση ή και αύξηση της απασχόλησης.

ΕΓΤΠΕ-Π : Η προσαρμογή των γεωργικών διαρθρώσεων του Στόχου 5(α) και ο εκσυγχρονισμός των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, η μεταποίηση και εμπορία αγροτικών προϊόντων του Στόχου 5(β) διατηρήθηκαν, ενώ η γενική κατεύθυνση της γεωργικής ανάπτυξης στις περιφέρειες του Στόχου 1 εξειδικεύθηκε. Συγκεκριμένα, τα πεδία εφαρμογής του ΕΓΤΠΕ-Τμήμα Προσανατολισμού, διαμορφώθηκαν για την περίοδο 1994-1999 ως εξής : Μέτρα για την ενθάρρυνση της εγκατάστασης νέων αγροτών και δημιουργία ενώσεων παραγωγών, ανάπτυξης της αγροτικής υποδομής, ενθάρρυνση των τουριστικών επενδύσεων, μέτρα για τη στήριξη αγροτικών εισοδημάτων και διατήρηση μιας βιώσιμης αγροτικής κοινότητας στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές. Επίσης, πρόληψη φυσικών καταστροφών, ανάπλαση οικισμών, προστασία της αγροτικής κληρονομιάς, ανάπτυξη και αξιοποίηση δασών, προστασία του περιβάλλοντος και του αγροτικού χώρου και μέτρα χρηματοοικονομικής τεχνικής.

ΧΜΠΑ : Το πεδίο δράσης του ΧΜΠΑ εμφανίζεται στη νέα περίοδο, εφόσον δημιουργήθηκε ειδικός χρηματοδοτικός πόρος για την αλιεία, ενσωματωμένος κατά το προηγούμενο διάστημα το ΕΓΤΠΕ. Ουσιαστικά εξειδικεύονται οι δράσεις του παλαιού καθεστώτος. Ο νέος πόρος αντιστοιχεί σε δράσεις αναπροσαρμογών της αλιείας, του εκσυγχρονισμού του στόλου, της ανάπτυξης της υδατοκαλλιέργειας, τη προστασία ορισμένων θαλάσσιων περιοχών, του εξοπλισμού των αλιευτικών λιμένων, της μεταποίησης, εμπορίας και προώθησης αλιευτικών προϊόντων.

Δ. Προσθετικότητα

Όπως προαναφέρθηκε, μια από τις σημαντικές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις του 1988 για τα Διαρθρωτικά Ταμεία ήταν η Αρχή της Προσθετικότητας, δηλαδή του ρόλου που θα έπρεπε να έχουν οι χρηματοδοτήσεις των Ταμείων, δρώντας επιπρόσθετα προς τις εθνικές ενισχύσεις και όχι ως υποκατάστατο των εθνικών πόρων. Το άρθρο 9 του Συντονιστικού Κανονισμού της περιόδου 1989-1993 έθετε τα εξής «Κατά την εκπόνηση και την υλοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, η Επιτροπή και τα Κράτη-Μέλη μεριμνούνε ώστε η αύξηση των πιστώσεων των Ταμείων να καταλήξει σε τουλάχιστον ισοδύναμη αύξηση, ως προς το σύνολο, των δημοσίων χρηματοδοτήσεων ή των εξομοιωμένων με αυτές (κοινοτικές και εθνικές) για διαρθρωτικούς σκοπούς στο ενδιαφερόμενο Κ-Μ, λαμβάνοντας υπόψη τις μακροοικονομικές συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιούνται οι χρηματοδοτήσεις αυτές».

Στην επόμενη περίοδο (1994-1999), λόγω των δυσκολιών που παρουσίαζε η εφαρμογή αυτής της Αρχής, η αναθεωρημένη ρύθμιση διευκρινίζει το κριτήριο της τήρησης της αρχής αυτής ως εξής «εφεξής κάθε Κ-Μ πρέπει να διατηρεί για κάθε Στόχο, στο σύνολο των εν λόγω περιοχών τις δημόσιες διαρθρωτικές δαπάνες του, ή τις εξομοιωμένες με αυτές, τουλάχιστον στο ίδιο επίπεδο με αυτό που ίσχυε κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού». Επίσης, πέραν των μακροοικονομικών συνθηκών που ενεργά θα λαμβάνονται υπόψη, η νέα διατύπωση της Αρχής της Προσθετικότητας συμπληρώνει ότι θα λαμβάνονται υπόψη και ορισμένες ειδικές οικονομικές περιπτώσεις, για παράδειγμα οι ιδιωτικοποιήσεις, και το έκτακτο επίπεδο της δημόσιας διαρθρωτικής προσπάθειας κατά τη προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού και οι εθνικές συγκυριακές εξελίξεις. Το Κράτος μέλος οφείλει να παρέχει τις κατάλληλες χρηματοοικονομικές πληροφορίες για την επαλήθευση της προσθετικότητας κατά την υποβολή των σχεδίων και κατά την διάρκεια της υλοποίησης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Οι διαδικασίες επαλήθευσης θα περιλαμβάνονται στα ΚΠΣ.

Ερωτήσεις Κατανόησης:

1. Ποιο το περιεχόμενο της νέας προσέγγισης στην άσκηση της περιφερειακής ανάπτυξης και ποια η διαφορά της από την παλαιά; Ποιες ανάγκες ικανοποίησε η πολιτική αυτή;
2. Πως διαμορφώθηκε η Κοινοτική Πολιτική για την Τοπική Ανάπτυξη; Σχολιάστε το ρόλο της των ΜΜΕ και των Κέντρων Επιχειρηματικής Καινοτομίας. Νομίζετε ότι η δημιουργία ενός τέτοιου κέντρου θα βοηθούσε στην ανάπτυξη της περιφέρειάς σας;
3. Πώς αντιλαμβάνεστε την έννοια ‘Τοπική Πρωτοβουλία’; Γνωρίζετε κάποια τέτοια που να έγινε στην περιοχή σας; Αν ναι, συζητήστε τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την δράση της.
4. Παρατηρείτε και σχολιάστε το γεγονός ότι οι ‘τοπικές πρωτοβουλίες περιείχαν πάντοτε την επιχειρηματική προσέγγιση’. Συνδυάστε το με την έννοια της τοπικής ανάπτυξης.
5. Ποια Κοινοτικά Ταμεία δραστηριοποιούνται στη χρηματοδότηση της Τοπικής Ανάπτυξης;

Κεφάλαιο 5

Φορείς Ενεργοποίησης Ενδογενούς Δυναμικού

5.1 Φορείς Ενεργοποίησης Ενδογενούς Δυναμικού

Οι φορείς ενεργοποίησης διακρίνονται σε Εταιρείες Επενδύσεων που λειτουργούν σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο και σε Οργανισμούς Τοπικής Ανάπτυξης (νομαρχιακό ή χαμηλότερο επίπεδο).

5.1.1 Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Επενδύσεων

Κατά τη μελέτη των διαδικασιών ενδογενούς ανάπτυξης, θα πρέπει να εξετάζονται όχι μόνο οι δράσεις που πρέπει να αναληφθούν, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο αυτές υλοποιούνται, δηλαδή πως ξεκινούν, πως αναπτύσσονται και πως χρηματοδοτούνται. Η ενδογενής ανάπτυξη είναι μια διαδικασία εξαρτώμενη από πολλούς παράγοντες. Έτσι, οι συνεργασίες μεταξύ των αναπτυξιακών φορέων σε τοπικό επίπεδο, παίζουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της ανάπτυξης. Η προώθηση της συνεργασίας αυτής εξαρτάται, τις περισσότερες φορές, από τις συντονιστικές ενέργειες και το ρόλο των Κεντρικών φορέων. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι η οικονομική συγκυρία της περασμένης δεκαετίας και οι συνέπειές της στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, έκανε αναγκαία την άμεση παρέμβαση των δημόσιων αρχών στον τομέα των επενδύσεων.

Βασικό εργαλείο ανάπτυξης αποτέλεσε οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Επενδύσεων που στις διάφορες χώρες κλήθηκαν να υπηρετήσουν παρόμοιους στόχους: αναδιάρθρωση βιομηχανικών τομέων και δημιουργία νέων δραστηριοτήτων. Αργότερα, οι εταιρείες αυτές πλαισιώθηκαν από ένα ευρύ φάσμα Αναπτυξιακών Εταιρειών γενικής υποστήριξης (Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης), οι οποίες ιδρύθηκαν με πρωτοβουλίες τοπικών φορέων και έδωσαν έμφαση στην επιμόρφωση και στην τεχνική υποστήριξη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Μια βασική υπόθεση που κρύβεται πίσω από την πολιτική των Ευρωπαϊκών χωρών σχετικά με την ανάπτυξη

του ενδογενούς δυναμικού, είναι ότι η αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος στις νέες συνθήκες του διεθνούς οικονομικού περιβάλλοντος, απαιτεί περισσότερη ενεργή συμμετοχή των εθνικών / περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Από τη δεκαετία του '70, αποτέλεσε κοινή πρακτική, η δραστική και άμεση παρέμβαση του κράτους για την καθοδήγηση, την αναδιάρθρωση και τον εκσυγχρονισμό της οικονομίας διαμέσου επεκτατικής πολιτικής, κλαδικής αναδιάρθρωσης, εξαγοράς προβληματικών επιχειρήσεων, ενίσχυση της έρευνας (R & D) και ανάληψης κρατικών επενδύσεων. Η περιφερειακή πολιτική απέκτησε έντονα παρεμβατικό χαρακτήρα με στόχο την αύξηση της ανταγωνιστικότητας σε περιφερειακό επίπεδο και με ανάπτυξη των θεσμικών, νομικών και άλλων εργαλείων για την προώθηση της γενικότερης αναπτυξιακής πολιτικής. Η πολιτική αυτή έγινε αναγκαία αφού τα παραδοσιακά κίνητρα αποδείχτηκαν ανεπαρκή για την προσέλκυση νέων επενδύσεων, ενώ τα κοινωνικο – οικονομικά προβλήματα αναζητούσαν άμεσες λύσεις.

Είναι οπωσδήποτε χρήσιμη η επισκόπηση του ρόλου των Αναπτυξιακών Εταιρειών Επενδύσεων στα Κράτη – Μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αφού αυτές αποτέλεσαν τα βασικά εργαλεία της παρέμβασης.

Στο Βέλγιο π.χ. οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Επενδύσεων αποτελούν τρεις λειτουργίες. Είναι ταυτόχρονα Αναπτυξιακές Τράπεζες, Δημόσιες Εταιρείες Χαρτοφυλακίου (public holding companies), Εταιρείες Επενδύσεων για Εφαρμογή Βιομηχανικής Πολιτικής. Στην Ισπανία, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες στηρίζουν τις ΜΜΕ κυρίως με συμμετοχές στο μετοχικό τους κεφάλαιο. Στην Ιταλία, οι Εταιρείες Επενδύσεων συμμετέχουν προσωρινά στο μετοχικό κεφάλαιο επιχειρήσεων που έχουν δυσκολίες προσαρμογής, χρηματοδότησης ή management. Στην Ολλανδία, κύριος στόχος των Αναπτυξιακών Εταιρειών είναι η συμβολή στην ενίσχυση της οικονομικής υποδομής των περιφερειών και η ενίσχυση της απασχόλησης. Στην Αγγλία, το National Enterprise Board, μετά την αλλαγή οικονομικής πολιτικής του 1979, μείωσε τη δράση του ώστε να δίνει έμφαση στη νέα τεχνολογία και τις ΜΜΕ.

Γενικά, οι Εταιρείες Επενδύσεων ενισχύουν υπάρχουσες επιχειρήσεις για την ανάπτυξη νέων προϊόντων και καινοτομιών, ενώ παράλληλα διευκολύνουν την ίδρυση νέων επιχειρήσεων, με συμμετοχές (equity) ή δανειοδοτήσεις. Κοινά

χαρακτηριστικά αυτών των Εταιρειών που έχουν δυνατότητα χρηματοπιστωτικής παρέμβασης, είναι ότι:

- δραστηριοποιούν τον τοπικό πληθυσμό και τους τοπικούς πόρους,
- χρησιμοποιούν συμπεριφορές στρατηγικού σχεδιασμού,
- διαθέτουν ευελιξία σε σχέση με τον κρατικό μηχανισμό,
- λειτουργούν καταλυτικά για τοπικές συνεργασίες, ασκώντας επιθετική πολιτική,
- συνεργάζονται με τον ιδιωτικό τομέα (συνήθως με minority participation)

5.1.2. Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης

Η Ευρωπαϊκή εμπειρία έχει αναδείξει πλήθος διαφορετικών Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης. Οι Οργανισμοί αυτοί έδωσαν απάντηση στην ανάγκη συντονισμού όλων των παραγόντων που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο για την αξιοποίηση τόσο των ενδογενών όσο και των εξωγενών πόρων.

Άλλοι από τους Οργανισμούς αυτούς εξαρτώνται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλοι είναι ανεξάρτητοι. Ορισμένοι από αυτούς επεξεργάζονται κατευθύνσεις δράσης, άλλοι υλοποιούν τα μέτρα που έχουν εγκριθεί σε άλλο επίπεδο, άλλοι συνδυάζουν και τα δύο.

Τα καθήκοντα που αναλαμβάνουν μπορεί να καλύπτουν πολλές πλευρές της ανάπτυξης ή αντίθετα να περιορίζονται σε μία μόνο πλευρά (π.χ. επιμόρφωση).

Κύρια χαρακτηριστικά των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης είναι:

- η προσπάθεια εκπροσώπησης όλων των τοπικών συμφερόντων, του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα,
- η στήριξη τους από την εταιρική σχέση τοπικών αρχών και τοπικών επιχειρηματικών κύκλων,
- η σχετική τους αυτονομία (στηρίζονται στα τοπικά συμφέροντα),
- το γεγονός ότι είναι ενδιάμεσοι φορείς στο χαμηλότερο γεωγραφικό / διοικητικό επίπεδο.

Είναι συνήθως μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί και χρηματοδοτούνται τόσο από τον Δημόσιο τομέα και την τοπική αυτοδιοίκηση, όσο και από τον ιδιωτικό τομέα. Η

στήριξή τους γίνεται με χρηματοδότηση και διάθεση (απόσπαση) έμπειρων στελεχών.

Μερικοί από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης απασχολούν πολυπληθές προσωπικό, ενώ άλλοι λειτουργούν μόνο με έναν σύμβουλο. Οι υπηρεσίες που παρέχουν διαφέρουν, αλλά μπορεί να ξεχωρίσει κανείς μερικές δραστηριότητες που απαντώνται σε όλους σχεδόν του Οργανισμούς Τοπικής Ανάπτυξης:

- παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών
- παροχή πληροφόρησης / καθοδήγησης
- υπηρεσίες «προώθησης» / γενικής στήριξης

Ο ανωτέρω βασικός πυρήνας πλαισιώνεται από δραστηριότητες όπως:

- κατάρτιση
- τεχνική βοήθεια / μεταφορά τεχνολογίας
- πρόσβαση σε χρηματοδότηση και καινοτομία
- συμμετοχές σε εκθέσεις, προγράμματα κλπ

Ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης εκπληρώνεται κατά τον καλύτερο τρόπο όταν είναι σε θέση να προωθούν την «τεχνογνωσία» της τοπικής ανάπτυξης. Είναι προφανές ότι η παροχή υπηρεσιών στις ΜΜΕ ή η βελτίωση της υποδομής δεν θα αυξήσουν αυτόματα την οικονομική δραστηριότητα (και τις θέσεις απασχόλησης) σε μια περιοχή. Χρειάζεται να υπάρξουν οι ικανότητες και το επιχειρηματικό πνεύμα. Η «τεχνογνωσία» λοιπόν συνίσταται στην υποβοήθηση των τοπικών παραγόντων ώστε να γίνουν ικανοί να καταρτίζουν και να διευθύνουν προγράμματα που θα αυξήσουν την τοπική οικονομική δραστηριότητα.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση διαπιστώνεται ότι δεδομένου ότι οι οργανισμοί αυτοί λειτουργούν συνήθως σε λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές όπου υπάρχει συνήθως μικρό ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα, η οικονομική βοήθεια των δημοσίων αρχών είναι βασικός συντελεστής της ίδρυσής τους. Οι πηγές χρηματοδότησης ποικίλουν καθώς είναι θέμα σωστής αξιοποίησης κονδυλίων από ευρύτερα ή τομεακά προγράμματα. Έτσι, π.χ. στην Αγγλία (Business in the Community, Press Release May 1985), η συμβολή στη χρηματοδότηση Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης, το 1985 ήταν:

- Ιδιωτικός τομέας: 48%
- Τοπική Αυτοδιοίκηση: 24,5%

- Κεντρική Διοίκηση: 24,5%

Στην Κεντρική Διοίκηση περιλαμβάνονται τόσο κεντρικές υπηρεσίες όσο και Αναπτυξιακοί Οργανισμοί (π.χ. Scottish and Welsh Development Agencies). Στη Σκωτία, που λόγω των αναπτυξιακών της προβλημάτων λειτουργούν πολλοί Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο, καθώς και ένας "οργανισμός ομπρέλα», η χρηματοδότησή τους έγινε με πόρους του προγράμματος «Πολεοδομικής Ανάπτυξης».

Γενικά, μπορεί να λεχθεί ότι δεν υπάρχει «τυπικό χρηματοδοτικό πακέτο», αλλά διαπλοκή δυνατοτήτων και πηγών. Από το παράδειγμα της Σκωτίας, για το 1984, βλέπουμε πηγές και τύπο χρηματοδότησης στον ακόλουθο πίνακα:

ΣΚΩΤΙΑ 1984

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	
ΠΗΓΗ	ΤΥΠΟΣ
Τοπική Αυτοδιοίκηση	- Πρόγραμμα Πολεοδομικής Ανάπτυξης - Χορήγηση Γραφείων ή Γης (στέγαση) - Μικρές επιχειρήσεις - Δάνεια
Οργανισμός Ανάπτυξης Σκωτίας	- Κτιριακές Μετατροπές για Στέγαση - Δάνεια
M.S.C. (ο αντίστοιχος ΟΑΕΔ)	- Πρόγραμμα Επιδότησης της Ανεργίας (προσωπικό)
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	- Κατάρτιση - Πρόσληψη
Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί (φιλανθρωπικά ταμεία κλπ)	- Δωρεές - Επιχορηγήσεις & Δάνεια
Τράπεζες	- Δάνεια (με δυσκολία)
Ιδιωτικές και Δημόσιες Επιχειρήσεις	- Δωρεές - Αποσπάσεις προσωπικού - Υλικό

Πηγή: Community Business in Scotland 1984 Directory, Glasgow

5.1.3. Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες στη Νότια Ευρώπη

Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Επενδύσεων στη Νότια Ευρώπη, είναι σχετικά αυτόνομες επιχειρήσεις που ιδρύθηκαν στην περιφέρεια από πρωτοβουλία – συνήθως – της Κεντρικής Διοίκησης.

Μέχρι το 1970 περίπου, στις νοτιοευρωπαϊκές χώρες κυριαρχούσε το δυαδικό μοντέλο ανάπτυξης, όπου τόσο η αύξηση της παραγωγής, όσο και η αντιμετώπιση των ανισοτήτων βασιζόταν στη μεταφορά εργατικού δυναμικού και πόρων προς τον

πιο παραγωγικό ή «σύγχρονο» τομέα της οικονομίας. Σύγχρονος τομέας θεωρείτο κυρίως ο βιομηχανικός τομέας που είχε αναπτυχθεί στα αστικά κέντρα.

Αντίθετα, στην Ιταλία (Mezzogiorno) υιοθετήθηκαν ειδικές περιφερειακές πολιτικές που στόχευαν στη μείωση του χάσματος «Βορρά – Νότου» με την προσέλκυση παραγωγικών επενδύσεων. Βασικό εργαλείο της πολιτικής αυτής αποτέλεσε η ίδρυση της ειδικής κρατικής αναπτυξιακής εταιρείας για τη Νότιο Ιταλία (casa per il Mezzogiorno).

Μετά τα περιορισμένα αποτελέσματα, η πολιτική στράφηκε σε περισσότερο εξειδικευμένες κρατικές παρεμβάσεις σε πόλους ανάπτυξης με απώτερο σκοπό τη «διάχυση» των θετικών αναπτυξιακών αποτελεσμάτων. Η εφαρμογή των πολιτικών αυτών απεδείχθη ανεπαρκής και έθεσε σε αμφισβήτηση τις κρατικές επεμβάσεις μεγάλης κλίμακας, καθώς και τη δημιουργία μεγάλων βιομηχανιών σε καθυστερημένες περιφέρειες.

Έτσι, από το 1970, αναπτύσσονται συστήματα κινήτρων και επιδοτήσεων κεφαλαίου για επενδύσεις. Παράλληλα, στην Ιταλία κυρίως, αλλά και στις άλλες χώρες, προωθείται η συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές αποφάσεις. Από το 1970 εισήχθησαν στην Ιταλία εκλεγμένες περιφερειακές διοικήσεις με αρμοδιότητα στα αναπτυξιακά προγράμματα. Μαζί με την προώθηση δημοσίων έργων και άμεσων βιομηχανικών επενδύσεων, προωθούνται στρατηγικές αποκέντρωσης.

Το κυρίαρχο μοντέλο των τελευταίων 6-8 χρόνων είναι οι τοπικές πρωτοβουλίες – τοπική ανάπτυξη – τοπικοί φορείς. Η έμφαση στην τοπική ανάπτυξη θεωρείται από ορισμένους απάντηση στις αδυναμίες του κεντρικού προγραμματισμού, ενώ άλλοι τη θεωρούν πρόσχημα για την αναστολή της αναδιανεμητικής δράσης της περιφερειακής πολιτικής σε περιόδους οικονομικής ύφεσης.

Οι Εταιρείες Περιφερειακής Ανάπτυξης έχουν κύριο φορέα το Δημόσιο, Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας και Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στην Ιταλία, μετά την Casa per il Mezzogiorno, ιδρύθηκαν το 1968, Εταιρείες Μικτής Οικονομίας με συμμετοχή της Κεντρικής Διοίκησης, της Περιφερειακής και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και ιδιωτών. Οι Εταιρείες αυτές ήταν μη κερδοσκοπικές, εφήρμοζαν ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια λειτουργίας και είχαν μία από τις ακόλουθες μορφές:

- Ανώνυμες Εταιρείες Διαχείρισης Ενεργητικού (μετοχές και επιχορηγήσεις)
- Ανώνυμες Εταιρείες Διαχείρισης Χαρτοφυλακίου (ενεργητικά και οφειλές)
- Ανώνυμες Εταιρείες Παροχής Τεχνικών Υπηρεσιών και Διαχείρισης (management).

Η εξάρτηση των Εταιρειών αυτών από το Δημόσιο εκφραζόταν από τη χρηματοδότηση και το διορισμό Διευθυντού.

Το 1973 άρχισε η ίδρυση ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών Αναπτυξιακών Εταιρειών. Η Banca Industriale ίδρυσε 15 θυγατρικές εταιρείες για παροχή χρηματοδοτικών ενισχύσεων και προσφορά τεχνικής στήριξης με έμφαση στις ΜΜΕ.

Ο Νόμος για το Mezzogiorno (1183/2.5.76) εισήγαγε κίνητρα για τη δημιουργία ερευνητικών κέντρων με ειδική έμφαση σε αυτά που είχαν άμεση διασύνδεση με την παραγωγή. Σαν ερευνητικά κέντρα αναγνωρίζονταν ανεξάρτητοι οργανισμοί ή εργαστήρια ιδιωτικών επιχειρήσεων που απασχολούσαν περισσότερα από 20 άτομα. Οι στόχοι των κέντρων αυτών ήταν:

- η βελτίωση ή παραγωγή νέων προϊόντων
- η εισαγωγή νέων διαδικασιών παραγωγής ή βελτίωση υφιστάμενων
- η εισαγωγή νέων πεδίων εφαρμογής τεχνολογιών
- η προώθηση αποτελεσμάτων έρευνας σε άλλα κέντρα.

Εξάλλου, ο νόμος για τη βιομηχανική αναδιάρθρωση (1997) είχε σαν στόχο την προώθηση – μεταξύ άλλων – ειδικών εταιρειών (consortia) για την παροχή συμβουλών διαχείρισης – οργάνωσης στις ΜΜΕ του Νότου (Mezzogiorno). Εκχώρησε ακόμη τμήμα του Ταμείου Εφαρμοσμένης Έρευνας σε δράσεις μεταφοράς τεχνολογίας και καινοτομίας.

Παρόλο που το πρόβλημα του Mezzogiorno υπήρξε στο επίκεντρο της συζήτησης για την ανάπτυξη από το 1974, το σημαντικότερο γεγονός της δεκαετίας του '70, ήταν η εμφάνιση της λεγόμενης «τρίτης Ιταλίας», με το μοντέλο της «διάχυτης οικονομίας». Το αναπτυξιακό αυτό πρότυπο καλύπτει γεωγραφικά τις Βορειο-ανατολικές και κεντρικές περιοχές της Ιταλίας κατά μήκος της Αδριατικής (δηλαδή Veneto, Friuli, Emilia Romana, Tuscany, Hazche και Umbria). Χαρακτηριστικό του αναπτυξιακού προτύπου είναι ότι οι περιοχές αυτές δεν βοηθήθηκαν από κίνητρα βιομηχανικής ανάπτυξης (εξωγενές μοντέλο), ούτε από την ανάπτυξη εξωτερικών οικονομιών όπως στο βιομηχανικό τρίγωνο του Βορρά. Στις περιοχές αυτές αναπτύχθηκε μια ισχυρή

διασύνδεση μεταξύ παραδοσιακής οικονομικής δραστηριότητας (γεωργία, χειροτεχνία, μικρές επιχειρήσεις) και σύγχρονης βιομηχανικής δραστηριότητας. Ο τυπικός επιχειρηματίας είναι ένας πρώην εργαζόμενος σε βιομηχανία που έστησε δική του επιχείρηση, η οποία είναι ΜΜΕ και χρησιμοποιεί εργασία των μελών της οικογένειάς του. Βασικό θεσμό αποτελεί η υπεργολαβία και ο εξαγωγικός προσανατολισμός της παραγωγής στα πλαίσια μιας πυραμιδικής δομής. Συνολικά το πρότυπο αυτό ανάπτυξης στηρίζεται στην προσαρμοστικότητα του και στην ικανότητά του να αντιμετωπίζει το τεχνολογικό χάσμα που χωρίζει την περιφέρεια από τεχνολογικά αναπτυγμένες περιφέρειες. Η αναφορά στην «τρίτη Ιταλία» δίνει ένα παράδειγμα ενδογενούς ανάπτυξης σε συνθήκες απουσίας συγκροτημένης περιφερειακής πολιτικής.

Στην Ισπανία λειτουργούν από το 1972 οι κρατικές Εταιρείες Βιομηχανικής Ανάπτυξης (S.O.D.I.). Είναι ουσιαστικά δημόσιες, ημιαυτόνομες επιχειρήσεις και λειτουργούν σε περιφερειακό επίπεδο. Ελέγχονται από το Εθνικό Ινστιτούτο Βιομηχανίας που συμμετέχει στο μετοχικό τους κεφάλαιο με ποσοστά που κυμαίνονται μεταξύ 5,1% και 54%. Τα υπόλοιπα κεφάλαια προέρχονται από εμπορικές και περιφερειακές τράπεζες. Κύριες λειτουργίες τους είναι οι άμεσες επενδύσεις στη βιομηχανία, η παροχή δανείων και τεχνικής στήριξης και η κατασκευή έργων υποδομής. Το 1982 ιδρύθηκαν στην Ισπανία Αναπτυξιακές Εταιρείες στις αυτόνομες περιφέρειες με τοπική πρωτοβουλία. Ήταν μικτές επιχειρήσεις (Κεντρική Διοίκηση – Περιφέρεια – Δήμοι – Ιδιώτες) και ιδιωτικές μη-κερδοσκοπικές επιχειρήσεις. Στόχος των εταιρειών αυτών ήταν η άσκηση ρόλου εταιρειών χαρτοφυλακίου, χρηματοπιστωτικών οργανισμών και οργανισμών τεχνικής βοήθειας.

Μετά το 1982, στη Ν.Ευρώπη γενικεύεται η νομοθετική δραστηριότητα στον τομέα της αποκέντρωσης και συνδυάζεται με την άνοδο σοσιαλιστικών κυβερνήσεων. Στην Πορτογαλία, ιδρύονται το 1984 με κρατική πρωτοβουλία πέντε (5) Αναπτυξιακές Εταιρείες παροχής τεχνικών συμβούλων και το 1986 δίνεται η δυνατότητα ίδρυσης Μικτών Εταιρειών Περιφερειακής Ανάπτυξης με συμμετοχή του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιωτών.

Οι εταιρείες αυτές διαχειρίζονται τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, προωθούν τοπικά προϊόντα, παρέχουν τεχνική και διοικητική βοήθεια στις ΜΜΕ, επιλέγουν

επενδυτικές προτάσεις, συμβάλλουν στην επαγγελματική κατάρτιση εργαζομένων κλπ.

Μια πρώτη προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων από την πλούσια Ευρωπαϊκή εμπειρία στον τομέα των Αναπτυξιακών Εταιρειών, προσδιορίζει και την ακόλουθη θεματική:

(i) Αίτια Ίδρυσης των Εταιρειών:

- Αμφισβήτηση του μοντέλου κεντρικής ρύθμισης, στροφή στην ενδογενή ανάπτυξη λόγω της μείωσης της κινητικότητας των βιομηχανικών επενδύσεων και πιέσεις για τη δημιουργία απασχόλησης. Η πρωτοβουλία προέρχεται συνήθως από την Κεντρική Διοίκηση και προτάσσει την προώθηση των επενδύσεων και της καινοτομίας.
- Διαδικασία αποσυγκέντρωσης της Κεντρικής Διοίκησης και αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων σε περιφερειακές / τοπικές αρχές, σε συνδυασμό με τη γενίκευση της εφαρμογής του εργαλείου του προγραμματισμού στην αναπτυξιακή πολιτική.
- Συγκρότηση των διαρθρωτικών πολιτικών της ΕΟΚ, που προωθεί τις αναπτυξιακές διαδικασίες σε περιφερειακό επίπεδο σαν εργαλείο υπερκέρρασης του εθνικού κράτους, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης.

(ii) Μορφές παρέμβασης

Βασικό και κοινό χαρακτηριστικό της πρώτης γενιάς Αναπτυξιακών Εταιρειών ήταν η παρέμβασή τους στον τομέα των επενδύσεων με τη μορφή συμμετοχών (equity participation) και προώθησης της καινοτομίας. Βεβαίως η συγκεκριμένη δράση προσδιορίζεται κάθε φορά από στοιχεία όπως:

- η παράδοση της περιφερειακής πολιτικής
- η φυσιογνωμία της περιφέρειας και το επίπεδο ανάπτυξης
- η συμπληρωματική δράση άλλων φορέων

Τα στοιχεία αυτά καθορίζουν και την επιλογή μεταξύ ενός «εξειδικευμένου» ή πολύστοχου ρόλου (επιμόρφωση, τεχνική στήριξη, γενική ενίσχυση / πληροφόρηση, μεταφορά τεχνολογίας κλπ) της κάθε εταιρείας.

(iii) Θεσμικά χαρακτηριστικά:

Η νομική μορφή των εταιρειών αυτών είναι ιδιωτικού δικαίου και ο χαρακτήρας μη κερδοσκοπικός. Αποτελούν προϊόν συνεργασίας Κράτους – Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιωτών (εργοδότες – συνδικάτα) και προσπαθούν να εμπλέξουν όλες τις πολιτικές παρατάξεις. Οι υπηρεσίες τους έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα και έτσι αυτοχρηματοδοτούνται μετά από μία περίοδο αρχικής στήριξης από τους ιδρυτές τους. Το επίπεδο παρέμβασής τους είναι η περιφέρεια.

5.1.4. Το παράδειγμα του Βελγίου

Με στόχο την αύξηση της δυνατότητας του Κράτους να παρεμβαίνει πιο αποτελεσματικά στα πλαίσια της πολιτικής αναδιάρθρωσης, δημιουργήθηκαν διάφορα όργανα με την ακόλουθη χρονική σειρά:

α) Προγραμματικές Συμφωνίες: (Νόμοι για την οικονομική ανάπτυξη 17.7.59 και 30.12.70)

Το 1959 ο νόμος – πλαίσιο δημιούργησε τη θεσμική υποδομή για παρεμβάσεις προγραμματικού χαρακτήρα. Αργότερα ιδρύθηκαν οι Εταιρείες Περιφερειακής Ανάπτυξης (σε περιφερειακό επίπεδο) για την κυβερνητική παρέμβαση στον βιομηχανικό τομέα. Η τεχνική των προγραμματικών συμφωνιών συμπληρώθηκε το 1970 με συμφωνίες «προόδου» προώθησης και διαχείρισης των επιχειρήσεων, βελτίωσης της τεχνολογίας και συμφωνίες αναδιάρθρωσης και μετατροπής επιχειρήσεων. Η νομοθεσία αυτή δεν έκανε διάκριση για τις ΜΜΕ βάζοντάς τις αυτόματα σε δυσχερέστερη θέση σε σύγκριση με τις μεγάλες επιχειρήσεις. Αργότερα κρίθηκε απαραίτητη η εισαγωγή νομοθεσίας ευνοϊκότερης για τις ΜΜΕ.

β) Ο Επιχειρηματικός Ρόλος του Κράτους:

Παράλληλα με το θεσμό των Προγραμματικών Συμφωνιών, αναπτύχθηκε και ο επιχειρηματικός ρόλος του Κράτους. Η κυβέρνηση άρχισε να παίζει ρόλο επενδυτού, αποκτώντας τον έλεγχο των μετοχών προβληματικών εταιρειών.

Η αυξανόμενη συμμετοχή του κράτους σε επιχειρήσεις ήταν η αιτία για την κατάρτιση του Νόμου του 1978, που τροποποίησε το ρόλο της Εθνικής Εταιρείας

Επενδύσεων – ώστε να κατοχυρώσει τον επενδυτικό ρόλο του κράτους – και δημιούργησε τις Περιφερειακές Εταιρείες Επενδύσεων.

γ) Εργαλεία παρέμβασης:

Η Εθνική Εταιρεία Επενδύσεων (ΕΕΕ) από την ίδρυσή της (1962) πέρασε από πολλά στάδια:

Σε πρώτη φάση λειτούργησε σας δημόσιος αναπτυξιακός οργανισμός και σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα στόχευε στην ενίσχυση ΜΜΕ που είχαν χρηματοδοτικά προβλήματα και την ίδρυση νέων επιχειρήσεων (με αγορά μετοχών).

Σε δεύτερη φάση, αναλαμβάνει το ρόλο οργανισμού κρατικής παρέμβασης, αλλάζοντας το καταστατικό της ώστε να γίνει holding company, και να ιδρύει θυγατρικές νέες εταιρείες (ίδρυσε διάφορες τομεακές ερευνητικές εταιρείες π.χ. χάρτου, αποβλήτων κλπ). Η ΕΕΕ και οι θυγατρικές της μπορούν να παράγουν ή να διανέμουν προϊόντα ή υπηρεσίες στους ακόλουθους τομείς:

- ανασυγκρότηση και διαχειριστική βοήθεια σε επιχειρήσεις
- ενέργεια
- διεθνείς επενδύσεις
- πρωτοβουλίες με κοινωνικούς στόχους

Σε τρίτη φάση, η ΕΕΕ προσανατολίστηκε στην άσκηση βιομηχανικής πολιτικής, ιδρύοντας το 1977 την Socobecom (παρεμφερής οργανισμός με τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, Ο.Α.Ε.) και μετά το 1980 σειρά Εταιρειών στους τομείς άνθρακα, ναυπηγεία, γυαλί, σιδηρουργία, υφαντουργία κλπ.

Το 1980 αρχίζουν να λειτουργούν ακόμη:

- Η Περιφερειακή Εταιρεία Επενδύσεων Βαλλονίας με ιδρυτικό κεφάλαιο 2 εκ. ΒΦ. Στόχοι της ήταν συμμετοχές σε ενώσεις για ανασυγκρότηση επιχειρήσεων, αγορά μετοχών σε κοινοπραξίες ή συνεταιρισμούς, έκδοση ομολόγων, χορήγηση δανείων. Ασκεί έντονη δραστηριότητα στον τομέα της βιομηχανικής μετατροπής μέσω συμμετοχών (equity participation) και επιχορηγήσεων για τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων στους τομείς της ενέργειας, της ανακύκλωσης, της πληροφορικής, της ηλεκτρονικής, των χωρικών και της γενετικής.

- Η Περιφερειακή Εταιρεία Επενδύσεων τη Φλάνδρας. Είχε ως στόχους την αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμό παραδοσιακών κλάδων και επιχειρήσεων, τη δημιουργία εξαγωγικών διαύλων στον τρίτο κόσμο, τη δημιουργία εξωτερικών οικονομιών και οικονομιών κλίμακας, και την εφαρμοσμένη βιομηχανική έρευνα με χρήση πόρων του Ταμείου Βιομηχανικού Εκσυγχρονισμού που είχε ιδρυθεί το 1978. Η εταιρεία ανέλαβε ουσιαστικά τον βιομηχανικό τομέα των νομαρχιακών εταιρειών που περιορίστηκαν σε προγραμματικού χαρακτήρα δραστηριότητες.

δ) Οι Εταιρείες Περιφερειακής Ανάπτυξης Νομαρχιακού Επιπέδου:

Ιδρύθηκαν με το νόμο του 1970 στα πλαίσια της παρέμβασης της Κεντρικής Διοίκησης στο βιομηχανικό τομέα. Η δραστηριότητά τους στρέφονταν εκεί όπου χρειαζόταν ενίσχυση ο ιδιωτικός τομέας. Όταν ο τομέας της βιομηχανικής πολιτικής (ίδρυση νέων επιχειρήσεων, αναδιάρθρωση, εκσυγχρονισμός) ανατέθηκε στις Εταιρείες Επενδύσεων σε περιφερειακό επίπεδο, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες αυτές περιορίστηκαν σε καταγραφές αναγκών των περιοχών τους και κατάρτιση αναπτυξιακών σχεδίων υπό την έγκριση των Περιφερειακών Συμβουλίων.

5.1.5. Συμπεράσματα

Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Επενδύσεων έπαιξαν πολύ σημαντικό ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη, αντιμετωπίζοντας την έλλειψη νέων επενδύσεων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Εξυπηρέτησαν δύο στόχους:

- επέκταση / αναδιάρθρωση επιχειρήσεων και δημιουργία νέων
- κινητοποίηση πρωτοβουλιών του ιδιωτικού τομέα με την αύξηση προσφοράς επιχειρηματικού κεφαλαίου.

Η αξιολόγηση της δράσης τους δεν είναι μια εύκολη υπόθεση. Αν χρησιμοποιήσουμε το παράδειγμα της Ιταλίας, βλέπουμε ότι δεν εμφανίστηκε μείωση των προβλημάτων των μειονεκτικών περιοχών. Η ανακοπή π.χ. της μετανάστευσης από το Mezzogiorno δεν οφειλόταν σε βελτίωση των οικονομικών συνθηκών, αφού η διαδικασία εκβιομηχάνισης του Ιταλικού Νότου την περίοδο 1970-76 δεν ήταν ικανή να μειώσει τη διαφορά από το Βορρά. Η δομή του αναπτυξιακού μοντέλου – ένας σύγχρονος τομέας παραγωγής ενδιάμεσων και τελικών προϊόντων και ένας παραδοσιακός

τομέας καταναλωτικών αγαθών για την τοπική αγορά – δεν ήταν ικανή να στηρίξει μια διαρκή αναπτυξιακή πορεία με αυτο-τροφοδοτούμενο χαρακτήρα. Όμως επειδή το κράτος ήταν ο σημαντικότερος επενδυτής στο Mezzogiorno ενώ μια σειρά δημοσίων, ημι-δημοσίων και ιδιωτικών φορέων (π.χ. Σύνδεσμος Βιομηχάνων και Εμποροβιομηχανικά Επιμελητήρια) άσκησαν αναπτυξιακή πολιτική, ο Ιταλικός Νότος βελτίωσε σημαντικά τη βιομηχανική του δομή, γεγονός που του επιτρέπει να αντιμετωπίζει τις νέες προκλήσεις από καλύτερες θέσεις.

Κρίσιμο θέμα υπήρξε η αδυναμία των ΜΜΕ να αντιληφθούν την ανάγκη επενδύσεων στον τομέα της έρευνας (έλλειψη ζήτησης).

Η δράση των Εταιρειών Επενδύσεων συμπληρώνεται από αυτή των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης που προσπαθούν να παίξουν ένα ρόλο καθοδηγητή και συντονιστή της ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο. Οι πρωτοβουλίες τους δεν αποσκοπούν μόνο στην προώθηση του επιχειρηματικού κλίματος και στον πολλαπλασιασμό του αριθμού των νέων επιχειρήσεων, αλλά επιδιώκουν την ενίσχυση ορισμένων πλευρών της τοπικής οικονομίας που συνδέονται λιγότερο με την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών και περισσότερο με την προώθηση της επιμόρφωσης και της επιχειρηματικότητας (με την έννοια της δημιουργικότητας της πρωτοβουλίας, της ανάληψης κινδύνου) και εντάσσονται στα πλαίσια της οικονομικής αναδιάρθρωσης και της τεχνικής εξέλιξης.

Η μεγάλη αύξηση των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης τα τελευταία χρόνια, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η επιχειρηματική κοινότητα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Κεντρική Διοίκηση στις χώρες-μέλη της ΕΟΚ, θεωρεί τους Οργανισμούς αυτούς χρήσιμα εργαλεία. Έρευνα μεταξύ 12 επιλεγμένων Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης στην Αγγλία³⁵, ανέλυσε τη σημασία τους σε σχέση με την προώθηση αναπτυξιακών δραστηριοτήτων και με την αποδοτικότητά τους έναντι άλλων συμβουλευτικών οργάνων.

Η πλειοψηφία των απαντήσεων έδειξε ότι εκτιμάται ιδιαίτερα ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης, όχι μόνο γιατί συμβάλλουν αποφασιστικά στη δημιουργία νέων επιχειρήσεων και θέσεων απασχόλησης, αλλά γιατί «χωρίς τη βοήθειά τους δεν θα είχαν επιτύχει στο εγχείρημα που είχαν αναλάβει».

³⁵ BIC (March 1985) Local Enterprise Agencies Surveyed, London.

Ένας ακόμη δείκτης του θετικού ρόλου των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης είναι το ποσοστό αποτυχίας των νέων επιχειρήσεων που ιδρύθηκαν. Ενώ το ποσοστό αποτυχίας των νέων επιχειρήσεων που ιδρύθηκαν. Ενώ το ποσοστό αυτό είναι 20% γενικά, μειώνεται στο 5% για τις νέες πρωτοβουλίες που ανελήφθησαν με τη βοήθεια κάποιου Οργανισμού Τοπικής Ανάπτυξης³⁶.

Παρά τη θετική εκτίμηση, διαπιστώθηκαν οι ακόλουθες ελλείψεις:

- ανεπαρκής βοήθεια σε χρηματοδοτικά θέματα
- επιφυλακτικότητα απέναντι σε μη συμβατικούς επιχειρηματίες.

³⁶ OECD 85.13 (1985): High Level Conference on the Role of Large Firms in Job Creation and Entrepreneurship, Paris.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Το Κοινοτικό Πλαίσιο για την Έρευνα και Τεχνολογία

Το σύνολο των Κοινοτικών δράσεων προς την κατεύθυνση της οικονομικής και τεχνολογικής ανάπτυξης των περιφερειών της Κοινότητας υπό την έννοια της προώθησης της έρευνας και τεχνολογίας, καταλαμβάνει ένα αξιόλογο φάσμα μέτρων πολιτικής και προγραμμάτων.

Ι. Πρόγραμμα Πλαίσιο (Framework Programme)³⁷

Από την έναρξή τους το 1984, τα *‘προγράμματα πλαίσιο’* έχουν διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην πολυεπιστημονική έρευνα και τις συνεργατικές δραστηριότητες στην Ευρώπη και εκτός αυτής. Τα προγράμματα αυτά, προέκυψαν από την ανάγκη συντονισμού των δράσεων για την ανάπτυξη της Έρευνας και Τεχνολογίας (E & T) που προϋπήρχαν ήδη πριν από τη δεκαετία του 1980.

Οι τελικοί στόχοι της Κοινότητας για την πολιτική E & T συνοψίζονται σε δύο βασικούς άξονες :

- α) τον ανταγωνισμό με ΗΠΑ και Ιαπωνία και
- β) την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του δυναμικού της Κοινότητας.

Το Πρόγραμμα Πλαίσιο αποτελεί ένα μέσο μεσοπρόθεσμης πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της τεχνολογικής ανάπτυξης και των καινοτομιών, έναν *‘οδηγό’* για συγκεκριμένες δράσεις, με σκοπό να ενισχύσει την επιστημονική και τεχνολογική βάση των Ευρωπαϊκών οικονομικών, ώστε να φθάσουν σε ικανοποιητικά ανταγωνιστικά επίπεδα αφενός και να ενισχύσει τη συνεργασία μεταξύ βιομηχανίας, ερευνητικών κέντρων και Πανεπιστημίων.

Το 1^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο διάρκειας 5 ετών κάλυπτε την περίοδο 1984 – 1987 περιλάμβανε τους ακόλουθους τομείς και είχε προϋπολογισμό 5396 εκατ. ECUs, κατανεμόμενα στους ακόλουθους τομείς ως εξής:

³⁷ Οι πληροφορίες έχουν αντληθεί από τα σχετικά έντυπα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενικής Διεύθυνσης Έρευνας, στο www.ec.europa.eu/research

<u>ΤΟΜΕΙΣ</u>	<u>ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ (εκ.ΕCUs)</u>
i. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ	375
1.1. Υγεία	80
1.2. Προστασία από Ραδιενέργεια	34
1.3. Περιβάλλον	261
ii. ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ	2275
2.1. Βιομηχανία πληροφοριών	1600
2.2. Τηλεπικοινωνίες	550
2.3. Μεταφορές	125
iii) ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	845
3.1. Τεχνολογία για Βιομηχανία	400
3.2. Τεχνολογία προηγμένων υλικών	220
3.3. Πρώτες ύλες και ανακύκλωση	45
3.4. Τεχνικά standards, μετρολογία	180
iv) ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΒΙΟΛΟΓΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ	280
4.1. Βιοτεχνολογία	120
4.2. Τεχνολογία αγροτοβιομηχανίας	105
4.3. Ανταγωνισμός Γεωργίας και διαχείριση Γεωργικών πόρων	55
v) ΕΝΕΡΓΕΙΑ	1173
5.1. Διάσπαση: πυρηνική προστασία	440
5.2. Ελεγχόμενη θερμοπυρηνική σύντηξη	611
5.3. Άλλες μορφές ενέργειας	122
vi) ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	80
vii) ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΘΑΛΑΣΣΙΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ	80
7.1. Τεχνολογία θαλάσσιων πόρων	50
7.2. Αλιεία	30

viii) ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ	288
8.1. Stimulation και αξιοποίηση ανθρώπινων	
Πόρων (Science)	180
8.2. Χρήση μεγάλων εγκαταστάσεων	30
8.3. Προβλέψεις και αξιολόγηση αποτελεσμάτων	23
8.4 Διάχυση και αξιοποίηση των αποτελεσμάτων	
E + T	55
	5396

Έκτοτε δημιουργούνται νέα προγράμματα πλαίσιο ανά πενταετία, ως εξής:

- 2° Πρόγραμμα 1987 –1991,
- 3° Πρόγραμμα 1987 –1991,
- 4° Πρόγραμμα 1987 –1991,
- 5° Πρόγραμμα 1987 –1991,
- 6° Πρόγραμμα 1987 –1991,
- 7° Πρόγραμμα 1987 –1991.

Τα βασικά προγράμματα των πρώτων Προγραμμάτων Πλαισίου που θεσπίστηκαν για τη προώθηση της Έρευνας στην ΕΕ και έδωσαν το στίγμα της πολιτικής για την έρευνα και την τεχνολογία, είναι πολύ συνοπτικά τα εξής:

- BRITE / EURAM

Στον τομέα της βιομηχανικής έρευνας και τεχνολογίας, το BRITE (πρόγραμμα βασικής τεχνολογικής έρευνας και εφαρμογής νέων τεχνολογιών) σε συνδυασμό με το EURAM (τεχνολογία προηγμένων υλικών) συγκέντρωσαν ερευνητικά έργα που περιείχαν και κίνητρα για την προσέλκυση ΜΜΕ. Στο πρόγραμμα συμμετείχαν και πολλοί ελληνικοί φορείς. Η Κοινοτική χρηματοδότηση της ελληνικής συμμετοχής (13 φορείς) για την πρώτη φάση (1984 – 1988) ήταν 3 εκ. ECUs., ενώ κατά τις επόμενες φάσεις (1987 – 1991), η Κοινοτική χρηματοδότηση για την Ελληνική συμμετοχή (16 φορείς) ανήλθε σε 2,5 εκ. ECUs.

- ESPRIT (European Programme for Research and Development in Informations Technologies)

Το βάρος της τεχνολογικής εξέλιξης για την πληροφορική αντιστοιχούσε σχεδόν αποκλειστικά από το 1984 στο πρόγραμμα ESPRIT, το οποίο διεξήχθη σε δύο φάσεις I και II. Για τα 5 πρώτα χρόνια το ESPRIT I απέσπασε χρηματοδότηση από την Κοινότητα, ύψους 750 εκ. ECUs, ενώ στη β'φάση (που ξεκίνησε το 1989) έχει προϋπολογισμό 3.200 εκ. ECUs.

Είναι αξιοπρόσεκτο ότι η ελληνική συμμετοχή ήταν σημαντική. Το ποσοστό της ελληνικής συμμετοχής στα υποβληθέντα έργα για χρηματοδότηση ήταν 11.8% και το ποσοστό της Κοινοτικής χρηματοδότησης για την ελληνική συμμετοχή ήταν 1.2% ή 8.37 MECU. Για το ESPRIT II το ποσοστό της ελληνικής συμμετοχής στα υποβληθέντα ήταν 28% και το ποσοστό της Κοινοτικής χρηματοδότησης για την Ελλάδα ανήλθε στο 2% ή 15.000 ECU.

- RACE (Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe)

Το RACE ήταν το μεγάλο πρόγραμμα για την τεχνολογία των τηλεπικοινωνιών. Εγκρίθηκε το 1987 και η συνολική επένδυση της Κοινότητας ανήλθε στα 550 εκ. ECUs. Από την Ελλάδα προτάσεις υπέβαλλαν 8 φορείς από τους οποίους 2 Πανεπιστήμια (Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών - ΕΚΠΑ και Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο - ΕΜΠ), 3 επιχειρήσεις του Δημοσίου Τομέα (ΟΤΕ, ΕΑΒ, Ελληνικές Τηλεπικοινωνίες) και 3 επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα (INTRACOM A.E., INTRASOFT A.E. και ALPHA S.A.I.). Το συνολικό ποσό χρηματοδότησης για την Ελλάδα ανήλθε σε 4.7 εκ. ECUs.

- DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe)

Το DRIVE ήταν το πρόγραμμα της τεχνολογίας πληροφοριών και τηλεπικοινωνιών με εφαρμογή στις οδικές μεταφορές. Ξεκίνησε με απόφαση του Συμβουλίου, τον Ιανουάριο του 1989. Η συνολική χρηματοδότηση για την Ελλάδα ανήλθε σε 4 εκ. ECUs, δηλαδή 6% του προϋπολογισμού του προγράμματος. Συμμετείχαν 12 ελληνικοί φορείς: 3 ΑΕΙ (Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης - ΑΠΘ, Εθνικό και Καποδιστριακό Παν/μιο Αθηνών και Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο), ένας

φορέας του Δημοσίου Τομέα (Οργανισμός Αθήνας) και 8 Εταιρείες του Ιδιωτικού Τομέα.

- DELTA (Development for European Learning Through Technological Advance Explorations Action)

Το πρόγραμμα DELTA που είχε ως σκοπό την έρευνα και ανάπτυξη διδακτικών συστημάτων με ενσωμάτωση υψηλής τεχνολογίας και διδακτικών μεθόδων μακράς απόστασης, άρχισε το Μάρτιο του 1989 (με Απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών στις 29 Ιουνίου 1988).

Η συνολική χρηματοδότηση για την Ελλάδα ανήλθε σε 1 εκ. ECU. Συμμετέχουν 10 φορείς: 1 φορέας του Δημοσίου Τομέα (EOMMEX) και 9 Εταιρείες.

- VALUE (Πρόγραμμα για τη Διάδοση και Χρησιμοποίηση των Αποτελεσμάτων της Επιστημονικής και Τεχνολογικής Ανάπτυξης)

Το πρόγραμμα εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 1988 και ήταν διάρκειας 5 χρόνων (1988 – 1992). Αποτελείτο δε από τα εξής υποπρογράμματα:

Υποπρόγραμμα 1: Γενικά μέτρα για τη διάδοση των αποτελεσμάτων των κοινοτικών προγραμμάτων E + T καθώς και για την ενεργό εκμετάλλευση των αποτελεσμάτων αυτών.

Υποπρόγραμμα 2: Δίκτυα επικοινωνίας μέσω H/Y.

Η σημασία του έγκειται στη σχέση του με προγράμματα και δράσεις ειδικά για τις περιφέρειες όπως το SPRINT.

Οι πιστώσεις του VALUE κατανεμήθηκαν ως εξής:

Υποπρόγραμμα I	33.0 εκ. ECUs
Υποπρόγραμμα II	5.0 εκ. ECUs
Σύνολο:	38.0 εκ. ECUs

Το 7^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (2007 – 2013): ³⁸

Το 7^ο ΠΠ είναι μεγαλύτερο και περισσότερο περιεκτικό από τα προγενέστερα προγράμματα για την έρευνα. Με διάρκεια εφαρμογής από το 2007 ως το 2013, το πρόγραμμα διαθέτει τον μεγαλύτερο προϋπολογισμό που έχει διατεθεί μέχρι σήμερα για παρόμοια προγράμματα, 53,2 δις. Ευρώ, δηλαδή αυξημένο κατά 63% από το 6^ο ΠΠ. Τούτο αποτελεί ένα ισχυρό πολιτικό μήνυμα προς τα Κράτη Μέλη τα οποία έχουν δεσμευτεί να αυξήσουν τις δαπάνες για την έρευνα από το υφιστάμενο 2% του ΑΕΠ στο 3% το 2010.

Το πρόγραμμα αυτό παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε σχέση με ότι προηγήθηκε:

- Εστίαση σε θεματικούς τομείς (πχ. Υγεία, ΤΠΕ, Διάστημα κλπ)
- Χρηματοδότηση μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας.
- Καθιέρωση των Περιφερειών της Γνώσης, που ενώνουν τους διάφορους ερευνητικούς εταίρους μιας περιφέρειας.
- Χρηματοδοτική διευκόλυνση καταμερισμού του επενδυτικού κινδύνου, βελτιώνει την πρόσβαση σε δάνεια μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.
- Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες (ΚΤΠ), ενώνει διάφορους εταίρους για την ανάληψη στόχων που ασχολούνται με τομείς ερευνητικής δραστηριότητας που απαιτούν ενίσχυση της συνεργασίας και σημαντικές επενδύσεις για μακροπρόθεσμη επιτυχία.
- Ενιαία Υπηρεσία Βοήθειας, σημείο επαφής για δυνητικούς συμμετέχοντες.³⁹
- Έμφαση σε κοινοπραξίες ευρωπαίων εταίρων, στην διασυνοριακή συνεργασία, στον ανοιχτό συντονισμό, στην ευελιξία και την αριστεία της έρευνας.

II. Παράλληλες Δράσεις

Ως παράλληλες δράσεις χαρακτηρίζονται εκείνες οι οποίες δεν εντάσσονται στο Πρόγραμμα Πλαίσιο, παρά το γεγονός ότι αυτές αποτελούν άξονες υλοποίησης του

³⁸ Για περισσότερες χρηστικές πληροφορίες προτείνεται η επαφή των αναγνωστών με τον δικτυακό τόπο: www.cordis.europa.eu/fp7/.

³⁹ Βλ. www.ec.europa.eu/research/enquiries

στόχου 'τεχνολογική ανάπτυξη'. Από την θέσπιση της ευρωπαϊκής πολιτικής για την έρευνα και τεχνολογία ως παράλληλες δράσεις έχουν καταγραφεί οι εξής:

- COMETT (European Community Programme on Cooperation between Universities and Industry Regarding Training in the Field of Technology)

Το πρόγραμμα είχε ως στόχο την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και Πανεπιστημίων στον τομέα της τεχνολογίας και επιμόρφωσης.

Το COMETT εγκρίθηκε το 1986 με τέσσερις βασικούς στόχους:

- α) Προαγωγή της Ευρωπαϊκής διάστασης της συνεργασίας μεταξύ Πανεπιστημίων και βιομηχανίας στον τομέα της διαρκούς επιμόρφωσης σε σχέση με καινοτομίες, καθώς και στην ανάπτυξη και εφαρμογή νέων τεχνολογιών.
- β) Προαγωγή της κοινής ανάπτυξης εκπαιδευτικών προγραμμάτων και αξιοποίησης των πόρων στον εκπαιδευτικό τομέα.
- γ) Ενίσχυση και διαφοροποίηση της προσφοράς στην εκπαίδευση, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, συμβάλλοντας στην ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη της Κοινότητας.
- δ) Σταδιακή διαπίστωση των κενών στην εκπαιδευτική πολιτική και στην προσφορά εκπαίδευσης, τα οποία θα μπορούσαν να καλυφθούν με συμπληρωματικά μέτρα στα Κράτη Μέλη και σε Κοινοτικό επίπεδο, καθώς και αντίστοιχος καθορισμός νέων προτεραιοτήτων.

Μέτρα του COMETT:

- 1.Ευρωπαϊκό Δίκτυο: συμπράξεις σε εκπαιδευτικό επίπεδο με Πανεπιστήμια και βιομηχανία και στόχο τη διασυνοριακή συνεργασία.
- 2.Διασυνοριακές ανταλλαγές (επιδοτήσεις προς εκπαιδευόμενους)
- 3.Κοινό σχέδιο στον τομέα της μετεκπαίδευσης για την ταχεία μετάδοση των αποτελεσμάτων της έρευνας και ανάπτυξης στον τομέα των νέων τεχνολογιών στα Πανεπιστήμια, βιομηχανία και οικονομία.
- 4.Πολύπλευρα μέτρα για την ανάπτυξη συστημάτων διδασκαλίας δια πολλαπλών μέσων.

Οι συμμετοχές από πλευράς Ελλάδας το 1987 (α' γύρος): (5 φορείς) ETBA, ΑΤΕ, ΙΤΕ Πάτρας, ΙΤΕ Κοζάνης, ΕΟΜΜΕΧ. Το 1988 (β' γύρος): Πανεπιστήμιο

Θεσσαλονίκης, ΕΟΦ, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Νομαρχία Λασιθίου, Ένωση Κοινοτήτων Λασιθίου, ΕΛΚΕΠΑ, ΙΤΕ Κρήτης, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, ΕΕΑΑ, Δήμος Πάτρας, Ινστιτούτο Εκπαίδευσης και Έρευνας στη Χωρική Ανάλυση (13 φορείς).

III. Το πρόγραμμα SPRINT (Strategic Programme for Innovation and Technology Transfer

Το πρόγραμμα SPRINT ξεκίνησε με απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΟΚ, το Νοέμβριο του 1983. Σε πρώτο στάδιο ονομαζόταν «πρόγραμμα για τη διακρατική ανάπτυξη της υποδομής υποστήριξης για μεταφορά καινοτομίας και τεχνολογία» (1983 – 1986). Τον Ιούνιο του 1987 το πρόγραμμα αναθεωρήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου και μετονομάστηκε σε SPRINT.

Στην α' φάση η κατανομή των κονδυλίων ευνόησε πολύ τα *‘δίκτυα ανθρώπινων πόρων’* (human networks) με 72.8% του προϋπολογισμού. Αμέσως μετά υποστηρίχθηκαν τα *‘μέσα’* (‘εργαλεία’ για τη διάδοση και διάχυση της τεχνολογίας, όπως πχ.. συνέδρια) με 16.8% και τέλος *‘η περιφερειακή διάσταση’* που απορρόφησε μόνο 4.6% και αφορούσε μόνο τις χώρες Ελλάδα και Ιρλανδία. Οι μελέτες αξιολόγησης και η δημοσιότητα απορρόφησαν 5.6% και 0.38% του προϋπολογισμού, αντίστοιχα.

Με την ονομασία SPRINT το πρόγραμμα ξεκίνησε την α' φάση του με την απόφαση 286/89 του Συμβουλίου στις 17-4-89 με διάρκεια 4 χρόνων (1989 – 1993). Το πρόγραμμα είχε ως πρωταρχικό στόχο την προώθηση της καινοτομίας στις οικονομίες των Κρατών – Μελών και τη γρήγορη διεύρυνσή της στις νέες τεχνολογίες.

Οι τρεις γραμμές δράσεις (strands) του SPRINT ήταν:

- α. Διακρατικά Δίκτυα Μεταφοράς Τεχνολογίας
- β. Διακρατικά Δίκτυα Βιομηχανικής Έρευνας
- γ. Προώθηση Ευρωπαϊκών Συνεδρίων στον τομέα της Τεχνολογίας και καινοτομίας.

Μια ειδική πρόσκληση του SPRINT αφορούσε και τα λεγόμενα ειδικά προγράμματα (Specific Projects) με έντονη περιφερειακή διάσταση και με Κοινοτική συμμετοχή. Από Ελληνικής πλευράς στα δίκτυα τεχνολογικής συνεργασίας υπήρξε μόνο μία

συμμετοχή (Ιδιωτική Εταιρεία Μελετών), σε σύγκριση με 12 από Βέλγιο, 19 από Γερμανία, 4 από Δανία, 14 από Ισπανία, 25 από Γαλλία, 14 από Ιταλία, 4 από Ιρλανδία, 8 από Ολλανδία, 8 από Πορτογαλία, 15 από Αγγλία.

IV. Ο Ενοποιημένος Κανονισμός των Διαρθρωτικών Ταμείων

Ο Κανονισμός, ο οποίος υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο του 1988 κατά τη διάρκεια της Ελληνικής προεδρίας, και αφορούσε τη συντονισμένη δράση του Κοινωνικού Ταμείου, Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ταμείου Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού.

Συντάχθηκε με βάση το άρθρο 130Α της Ενιαίας Πράξης, που καθορίζει το ρόλο των χρηματοδοτικών οργάνων της Κοινότητας στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Οι στόχοι των Ταμείων, σύμφωνα με τον Κανονισμό, διαμορφώθηκαν ως εξής:

- α) προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής νέων περιφερειών που είναι γενικά οι λιγότερο ευνοημένες της Κοινότητας,
- β) επαναπροσανατολισμός των βιομηχανικά καθυστερημένων ή πληγέντων περιοχών
- γ) Αντιμετώπιση της μακροπρόθεσμης ανεργίας
- δ) Επαγγελματική επανένταξη των νέων, και τέλος,
- ε) Βάσει της αναμόρφωσης της Κ.Α.Π.:
 - επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών δομών
 - προώθηση της ανάπτυξης των περιοχών της υπαίθρου

Τα μέσα για την υλοποίηση της συντονισμένης παρέμβασης ήταν:

1. Για το στόχο 1: - ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΕΤΠΕ (Τομέας προσανατολισμού)
2. Για το στόχο 2: - ΕΤΠΑ, ΕΚΤ
3. Για το στόχο 3: - ΕΚΤ
4. Για το στόχο 4: - ΕΚΤ
5. Για το στόχο 5: - ΕΓΕΤΠΕ (προσανατολισμός)
 - ΕΓΕΤΠΕ (»), ΕΤΠΑ, ΕΚΤ

- Ειδικά για το ΕΤΠΑ προβλέφθηκε ότι θα υποστήριζε δράσεις των στόχων 1, 2 και 5 (β), με συμβολή του στις παραγωγικές επενδύσεις, τη δημιουργία ή και τον

εκσυγχρονισμό υποδομής και με μέτρα για την ενθάρρυνση του ενδογενούς παραγωγικού δυναμικού.

- Για το ΕΚΤ προβλέφθηκε η υποστήριξη δράσεων με αντικείμενο την αύξηση της απασχόλησης και της επαγγελματικής κατάρτισης, ενώ για τους στόχους 1, 2 και 5 (β), η δράση του ήταν συμπληρωματική.

Ομάδες που θα ευνοούνταν από τη δράση του ΕΚΤ ήταν:

α) άνεργοι μακράς διαρκείας

β) νέοι που είχαν συμπληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση για επαγγελματική κατάρτιση

γ) ομάδες που διέτρεχαν άμεσα τον κίνδυνο της ανεργίας μακράς διαρκείας

- Για το ΕΓΕΤΠΕ προβλέφθηκε συγκεκριμένα:

α) να ενισχύσει και να αναδιοργανώσει τις αγροτικές δομές,

β) να διασφαλίσει την αγροτική παραγωγή και τη δημιουργία συμπληρωματικών δραστηριοτήτων για τους αγρότες,

γ) να διασφαλίσει ικανοποιητικό επίπεδο διαβίωσης για τους αγρότες,

δ) να ενισχύσει τις δραστηριότητες του αγροτικού τομέα, λαμβάνοντας ιδιαίτερα υπόψη το περιβάλλον, τη διατήρηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων κλπ.

Η δράση της Κοινότητας βάσει του Κανονισμού, θεωρήθηκε συμπληρωματική ως προς τις αντίστοιχες εθνικές και οπωσδήποτε σε συνεχή συνεννόηση με τα Κράτη – Μέλη προχώρησε η προετοιμασία, η χρηματοδότηση και η αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Η μορφή της χρηματοδοτικής υποστήριξης ήταν είτε συμμετοχή στο κόστος προγραμμάτων, είτε συμμετοχή σε εθνικά προγράμματα που συνδύαζαν χαρακτηριστικά περισσότερων του ενός στόχους.

Στη χρηματοδότηση και κάτω από τις ίδιες προϋποθέσεις, περιλαμβάνονταν και οι εκπονήσεις μελετών υποστήριξης.

Ερωτήσεις Κατανόησης:

1. Ποιοι είναι οι φορείς προώθησης της πολιτικής ΕΕΔ; Σε τι διαφέρουν οι Αναπτυξιακές Εταιρείες από τους Οργανισμούς Τοπικής Ανάπτυξης; Ποιον φορέα θεωρείτε καλύτερο από πλευράς ευελιξίας και αποτελεσματικότητας;
 2. Διερευνήστε το διοικητικό περιβάλλον στην περιφέρειά σας. Μπορείτε να εντοπίσετε την ύπαρξη φορέων πολιτικής ΕΕΔ; Θεωρείτε ότι έχουν επιτύχει τον σκοπό τους; Εσείς πως μάθατε για την ύπαρξή τους;
- Πως κρίνετε τη θέση της χώρας μας σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες αναφορικά με την ύπαρξη φορέων για την προώθηση της πολιτικής ΕΕΔ;

Κεφάλαιο 6

Αποτύπωση και Αξιολόγηση του Υφισταμένου Πλαισίου Πολιτικής στην Ελλάδα

Σε ότι ακολουθεί στο παρόν κεφάλαιο αναλύεται η ακολουθούμενη πολιτική για την Ε.Ε.Δ. στην Ελλάδα και αξιολογείται η δράση ορισμένων επιμέρους φορέων που εμπλέκονται σ' αυτήν.

Συγκεκριμένα επιχειρείται η αξιολόγηση:

- (α) του θεσμικού πλαισίου και της δράσης των φορέων που εμπλέκονται στο σχεδιασμό, στην προώθηση και στην εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής στην οποία εντάσσεται και η πολιτική Ε.Ε.Δ.
- (β) της πολιτικής κινήτρων για την επενδυτική ενεργοποίηση του ιδιωτικού τομέα, καθώς και της λειτουργίας του πιστωτικού συστήματος για τη χρηματοδοτική στήριξη της επιχειρηματικής δράσης των ΜΜΕ και των τοπικών πρωτοβουλιών.
- (γ) της πολιτικής για την προώθηση της καινοτομίας και της τεχνολογικής ανάπτυξης και των φορέων που εμπλέκονται σ' αυτήν.
- (δ) της πολιτικής ενεργοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού και των βασικών φορέων εφαρμογής της πολιτικής αυτής.

Πρέπει να τονισθεί ότι η αξιολόγηση αυτή δεν καλύπτει το σύνολο των φορέων και ασφαλώς δεν καλύπτει και όλες τις δραστηριότητές τους. Από την ανάλυση όμως του επιλεγμένου αυτού δείγματος προκύπτουν κάποια γενικά συμπεράσματα τα οποία είναι χρήσιμα στην άσκηση πολιτικής.

6.1. Αναπτυξιακή Πολιτική, Αναπτυξιακοί Φορείς και Ενεργοποίηση του Ενδογενούς Δυναμικού

Η αναπτυξιακή πολιτική στην Ελλάδα σχεδιάζεται από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΙΟ) το οποίο έχει και την συνταγματική υποχρέωση (Παρ. 8 του άρθρου 79) υποβολής Πενταετών Προγραμμάτων Ανάπτυξης για έγκριση από τη Βουλή. Το ΥΠΟΙΟ έχει επίσης την ευθύνη κατάρτισης και υποβολής Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ο συντονισμός ενεργειών, για την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, η αξιολόγηση των επιμέρους δράσεων και η αναθεώρηση, μετά από την υποβολή ετήσιας απολογιστικής έκθεσης στη Βουλή, είναι επίσης αρμοδιότητες του ίδιου Υπουργείου.

Από το 1964, η *‘κατάρτιση βραχυχρόνιων, μεσοχρόνιων και μακροχρόνιων προγραμμάτων περιφερειακής και χωροταξικής ανάπτυξης, καθώς και προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων’* ανατέθηκε στο Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Παρά το ότι το ΚΕΠΕ υπάγεται διοικητικά στο ΥΠΟΙΟ, η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων ως προς το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων ανάπτυξης αποτέλεσε συχνά σημείο τριβής και καθυστερήσεων μεταξύ υπηρεσιών. Στην πράξη καθιερώθηκε ο ρόλος του ΚΕΠΕ ως *‘τεχνικού συμβούλου’* στην προγραμματική διαδικασία υπό την πολιτική εποπτεία και κύρια συντονιστική ευθύνη του ΥΠΟΙΟ.

Στο Πενταετές Πρόγραμμα Ανάπτυξης 1983-87 περιγράφηκε για πρώτη φορά τόσο η έννοια του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (*εκ των κάτω ανάπτυξη*), όσο και η ανάγκη δημιουργίας δικτύου φορέων για την προώθησή του, σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε:

- η σύνδεση με το ΥΠΟΙΟ ενός «ειδικού οργάνου εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων» το οποίο ονομάστηκε Εθνικό Συμβούλιο Ανάπτυξης Προγραμματισμού (ΕΣΑΠ) και συστήθηκε το 1985, λειτούργησε όμως μέχρι το 1987
- η σύσταση Περιφερειακών Συμβουλίων ως βασικών οργάνων προγραμματισμού. Σε περιφερειακό επίπεδο τα συμβούλια αυτά προβλεπότανε να μετεξελιχθούν σε τριτοβάθμια όργανα Αυτοδιοίκησης

- η σύσταση Επαρχιακών Συμβουλίων ως βασικών οργάνων της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) ενώ, στο μεταβατικό στάδιο, ο ρόλος του οργάνου αυτού ανατέθηκε στο Νομαρχιακό Συμβούλιο του Ν.1235/82
- η σύσταση Συμβουλίων Πρωτοβάθμιας Τ.Α. σε τοπικό επίπεδο

Προβλέφθηκε, τέλος, η δημιουργία τεχνικής πυραμίδας προγραμματισμού και η ενδυνάμωση υπηρεσιών προγραμματισμού σ' όλες τις βαθμίδες.

6.2 Θεσμοθέτηση β' και γ' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στα πλαίσια αυτά, με το Ν.1622/1986 θεσπίστηκαν οι δευτεροβάθμιοι και οι τριτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. με στόχο *‘την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας’*. Οι νέες βαθμίδες αυτοδιοίκησης που θεσμοθετήθηκαν είναι οι εξής:

Α. Νομαρχιακή Διοίκηση με όργανα το Νομαρχιακό Συμβούλιο, τον Πρόεδρο του Νομαρχιακού Συμβουλίου και τη Νομαρχιακή Επιτροπή (β' βαθμός Τ.Α.).

Β. Περιφερειακή Διοίκηση με όργανα το Περιφερειακό Συμβούλιο και το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Σημειώνεται ότι με το Π.Δ. 51/1987 η χώρα διαιρέθηκε σε 13 περιφέρειες, όπως εξακολουθεί μέχρι σήμερα να είναι (γ' Βαθμός Τ.Α.).

Κάθε βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού διαμορφώνει μετά από πρόταση των Ο.Τ.Α. της αμέσως προηγούμενης βαθμίδας το πρόγραμμα του χώρου αναφοράς της, εισηγείται στην αμέσως επόμενη βαθμίδα μέτρα που την αφορούν, θέτει τα όρια μέσα στα οποία μπορούν να κινηθούν και τελικά εγκρίνει τα προγράμματα των Ο.Τ.Α. της αμέσως προηγούμενης βαθμίδας.

Γενικότερη εκτίμηση είναι ότι κατά τη λειτουργία των β' και γ' βαθμίδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το έργο που επιτελέστηκε προς την κατεύθυνση της πολιτικής Ε.Ε.Δ. είναι σχετικά θετικό, παρά τα σημαντικά προβλήματα που παραμένουν.

Η λειτουργία της γ' βαθμίδας παραμένει περισσότερο προβληματική για τους εξής κυρίως λόγους:

α) Με τη περιφερειακή διάκριση, η οποία ισχύει μέχρι σήμερα, δεν επιτυγχάνεται πάντα η οικονομική συνοχή της περιφέρειας που παραμένει στενά διοικητική. Η έλλειψη, πολλές φορές, ενδο-περιφερειακών οικονομικών και εμπορικών σχέσεων, η έλλειψη συγκοινωνιακού δικτύου μεταξύ νομών, η πολιτιστική ή κοινωνική ανομοιογένεια κ.λ.π. αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες στην καθιέρωση της περιφέρειας ως βασικής βαθμίδας προγραμματισμού.

β) Οι αναπτυξιακοί φορείς που έχουν ως τώρα αποσυγκεντρωθεί ή δημιουργηθεί λειτουργούν με αναφορά και σε συνεργασία με τη β' βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες Νομαρχιακής Διοίκησης. Η ανάπτυξη περιφερειακών υπηρεσιών είναι ακόμη και σήμερα περιορισμένη.

Ανεξάρτητα από τους ειδικούς αυτούς λόγους, τόσο η β' όσο και η γ' βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρουσίασαν έντονα προβλήματα στελέχωσης και διασύνδεσης με τον ιδιωτικό τομέα για τη συμβουλευτική, τεχνική ή οργανωτική στήριξη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών επάρκειας χρηματοδότησης και ανάπτυξης των αναγκαίων υπηρεσιών παρακολούθησης της υλοποίησης προγραμμάτων για την περιοδική αναθεώρησή τους.

Αντίθετα, η δράση των β' και γ' βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης, περιορίστηκε συχνά στην κατανομή αποσυγκεντρωμένων κονδυλίων τα οποία διαχειρίζονται και στην υποβολή προτάσεων προς την Κεντρική Διοίκηση. Συμπερασματικά, ενώ έδρασαν ως ενδιάμεσοι φορείς, δεν κατόρθωσαν να κινητοποιήσουν παραγωγικές δυνάμεις ή να προωθήσουν αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

6.3 Θεσμοθέτηση Διακοινοτικής Συνεργασίας και Επιχειρηματικής Δράσης των ΟΤΑ

Η διακοινοτική συνεργασία και η επιχειρηματική δράση των ΟΤΑ, δύο από τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την πολιτική Ε.Ε.Δ., προωθήθηκαν σημαντικά με το Ν.1416/1984.

Α. Διακοινοτική Συνεργασία: Η συνεργασία και η από κοινού επίλυση διαφόρων προβλημάτων που οι Ο.Τ.Α. της χώρας αντιμετώπιζαν, κατέστη απαραίτητη από το γεγονός του κατακερματισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης (6009 συνολικά Ο.Τ.Α.

στο τέλος του 1985, περίπου 1000 μετά την συγχώνευση με το πρόγραμμα 'Καποδίστριας'). Έτσι οι Ο.Τ.Α. στη συντριπτική τους πλειοψηφία αδυνατούσαν, λόγω της μικρής τους πληθυσμιακής βάσης με συνέπεια την έλλειψη οικονομικών μέσων και αποτελεσματικής οργάνωσης, να ανταποκριθούν στο νέο ρόλο που καθορίστηκε για την τοπική αυτοδιοίκηση, προωθώντας την περιφερειακή ανάπτυξη και κινητοποιώντας τον τοπικό πληθυσμό στα πλαίσια αυτής της προοπτικής.

Η προσπάθεια για τη συνεργασία των δυνάμεων των Ο.Τ.Α. περιλάμβανε:

- Δημιουργία κοινών υπηρεσιών (αρ. 63 του ν.1416/84) με σκοπό την από κοινού αντιμετώπιση αναγκών
- Σύσταση απλών συνδέσμων (αρ. 190-195 του Π.Δ. 323/1989) με σκοπό την από κοινού εκτέλεση και συντήρηση έργων, την προμήθεια μηχανημάτων και υλικών, την παροχή υπηρεσιών και την κατάρτιση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Από το νόμο καθορίστηκε η διαδικασία για τη σύσταση των συνδέσμων, για την πρόσληψη προσωπικού απ'αυτόν, καθώς και για τη χρηματοδότησή του.
- Σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων (αρ. 196 του Π.Δ. 323/1989) οι οποίοι διαφέρουν από τους κοινούς δεσμούς ως προς το ότι:
 - α. περιορίζονται υποχρεωτικά στα πλαίσια ορισμένων γεωγραφικών ενοτήτων που καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., με σύμφωνη γνώμη του Νομαρχιακού Συμβουλίου.
 - β. Προωθούν ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων στα πλαίσια της εφαρμογής ενός τοπικού αναπτυξιακού προγράμματος, με στόχο την ολοκληρωμένη ανάπτυξη της περιοχής αρμοδιότητάς τους.
 - γ. ευνοούνται με την παροχή ειδικών οικονομικών κινήτρων.
 - δ. αποτελούν όργανα προγραμματισμού (αρ. 70 του ν.1622/1986) και συμμετέχουν στις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (αρ. 15 του ν.1622/1986), και
- Σύσταση διαδημοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες αποτελούν μορφές επιχειρηματικής σύμπραξης των Ο.Τ.Α. (βλ. κατωτέρω).

Οι οικονομικοί πόροι των συνδέσμων προέρχονται από την περιουσία τους, τις ετήσιες εισφορές των Ο.Τ.Α. – μελών τους, εισφορές από το Δημόσιο ή άλλα

πρόσωπα, από τη συμμετοχή σε προγραμματικές συμφωνίες, καθώς και από την επιβολή ανταποδοτικού χαρακτήρα τελών υπέρ του συνδέσμου. Ειδικά οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι χρηματοδοτούνται από το Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) και διάφορους δημόσιους φορείς, τόσο για την εκτέλεση έργων, όσο και για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών τους.

Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία της διακοινοτικής συμφωνίας είναι η ελευθερία επιλογής της από μέρους των Ο.Τ.Α.. Είναι πολύ σημαντικό το θεσμικό πλαίσιο να είναι έτσι διαμορφωμένο, ώστε να εξασφαλίζεται η εθελούσια συμμετοχή και αντιπροσωπευτικότητα κάθε κοινότητας.

Βεβαίως το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, αν και γενικά κρίνεται ικανοποιητικό, παρουσιάζει ορισμένες ελλείψεις οι οποίες μειώνουν την αποτελεσματικότητα των συνδέσμων.

Έτσι το γεγονός ότι οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι είναι φορείς του δημοσίου δικαίου περιορίζει σημαντικά την ευελιξία τους και τη συμβολή τους στην κατεύθυνση της Ε.Ε.Δ. σε μια σειρά ζητημάτων όπως:

ι) Κατάλληλη στελέχωση με επιστημονικό δυναμικό. Εάν οι σύνδεσμοι προχωρούσαν σε προσλήψεις με βάση τις ισχύουσες διαδικασίες για τις προσλήψεις στο Δημόσιο, θα αντιμετώπιζαν πέρα από τους άλλους περιορισμούς που κατά καιρούς τίθενται σε κεντρικό επίπεδο και αφορούν τον αριθμό των προσλήψεων και την έγκρισή τους από το Υπουργείο Εσωτερικών, και το πολύ σημαντικό πρόβλημα της αδυναμίας ακριβούς προδιαγραφής κάποιων ουσιαστικών προσόντων των υποψηφίων πέρα από τα τυπικά (πτυχίο κλπ) που ο νόμος προβλέπει. Έτσι π.χ. δεν θα ήταν δυνατό να απαιτηθεί από το σύνδεσμο η εντοπιότητα των επιστημονικών συνεργατών του, παρόλο που κάτι τέτοιο θα μπορούσε να θεωρηθεί σημαντικό προσόν καθώς συνεπάγεται και γνώση της τοπικής πραγματικότητας. Γι'αυτούς τους λόγους, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι προχώρησαν σε συνεργασία με την Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) στην απασχόληση συμβούλων τοπικής ανάπτυξης με τους οποίους απλώς υπέγραψαν σύμβαση περιορισμένου χρόνου. Με τη λήξη όμως των συμβάσεων προέκυψε σοβαρό πρόβλημα από την αδυναμία ανανέωσης ή μετατροπής τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, ώστε να καταστεί δυνατή η ομαλή συνέχιση της απασχόλησής τους και της παροχής των συμβουλευτικών και οργανωτικών τους υπηρεσιών στο σύνδεσμο.

- ii) Οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι ως παράγωγα Ν.Π.Δ.Δ. δεν είναι σε θέση να ιδρύουν άλλα νομικά πρόσωπα (επιχειρήσεις, πνευματικά κέντρα κλπ). Επιτρέπεται απλώς η συμμετοχή τους σε τέτοιου είδους φορείς.
- iii) Ο τρόπος με τον οποίο θεσμικά καθορίστηκε η περιοχή ευθύνης των αναπτυξιακών συνδέσμων προκάλεσε τη δημιουργία δυσλειτουργικών συνδέσμων καθώς η οριοθέτηση των γεωγραφικών ενοτήτων δεν έγινε, τουλάχιστον κατά την αρχική περίοδο, με τρόπο επιστημονικά τεκμηριωμένο.

Β. Επιχειρηματική δράση Ο.Τ.Α.: Η ουσιαστική εμπλοκή των Ο.Τ.Α. σε επιχειρηματικές δραστηριότητες ξεκινά με την ψήφιση του Ν. 1416/1984, αν και αυτή προβλεπόταν ήδη τόσο από το Π.Δ. 2888/1984, όσο και από το Ν.1065/1995 (παλαιός Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας), με βάση τον οποίο συστάθηκαν πολλές δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.).

Οι λόγοι για τους οποίους η ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους Ο.Τ.Α. θεωρήθηκε επιβεβλημένη, λόγοι που είναι συμβατοί και με την πολιτική Ε.Ε.Δ., μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- α. επιχειρηματική παρέμβαση είτε σε τομείς που αγνοούνται από την ιδιωτική πρωτοβουλία με στόχο την ενεργοποίησή της, είτε σε τομείς όπου η ιδιωτική πρωτοβουλία δρα ολιγοπωλιακά με στόχο την εξυγίανση της αγοράς,
- β. δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και συγκράτηση του πληθωρισμού,
- γ. Θεωρήθηκε ότι οι ΟΤΑ μπορούσαν να καθορίσουν το χώρο και τον παραγωγικό κλάδο, όπου θα πραγματοποιούνταν επενδύσεις και συνεπώς προέκυπτε διεύρυνση του κοινωνικά ελεγχόμενου και προγραμματιζόμενου τομέα της οικονομίας,
- δ. Οι Ο.Τ.Α. θα προσέφεραν τη δυνατότητα εφαρμογής και προβολής νέων παραγωγικών και καταναλωτικών προτύπων (συμμετοχή διοίκηση, σεβασμός του περιβάλλοντος, νέες κοινωνικές και πολιτιστικές αξίες).

Για την επίτευξη αυτών των σκοπών οι νομικές μορφές που μπορούσαν να πάρουν οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. ήταν:

- Αμιγείς κοινοτικές ή δημοτικές επιχειρήσεις, όπου ένας δήμος ή μία κοινότητα συνιστούσαν το μοναδικό φορέα της επένδυσης.
- Μικρές επιχειρήσεις, που μπορούσαν να ιδρυθούν από έναν Ο.Τ.Α., από το συμβούλιο του οποίου και διοικούνταν, καθώς δεν είχαν ιδιαίτερη νομική οντότητα.

- Διαδημοτικές ή διακοινοτικές επιχειρήσεις, ως αποτέλεσμα επενδυτικής σύμπραξης περισσότερων δήμων ή κοινοτήτων.
- Επενδύσεις Ο.Τ.Α. συνεταιριστικού χαρακτήρα, που είναι προϊόν επενδυτικής σύμπραξης ενός Ο.Τ.Α. με συνεταιρισμένα φυσικά πρόσωπα.
- Δημοσυνεταιριστικές επιχειρήσεις, που προκύπτουν από τη σύμπραξη ενός Ο.Τ.Α. ή μίας Τ.Ε.Δ.Κ. με ένα συνεταιρισμό.
- Δημοτικές εταιρείες λαϊκής βάσης, που χαρακτηρίζονται από τη συμμετοχή μεγάλου αριθμού κατοίκων της περιοχής με μικρά μερίδια που δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 2% του συνολικού μετοχικού κεφαλαίου.
- Τέλος προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής των Ο.Τ.Α. σε συνεταιρισμούς, Α.Ε., εταιρείες μικτής οικονομίας και κοινοπραξίες.

Γενικά σήμερα, το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο σ' αυτόν τον τομέα κρίνεται επαρκές. Σημειώνεται ότι οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. έχουν πρόσβαση σε ένα μεγάλο φάσμα χρηματοδοτικών πηγών, όπως το Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τις επιδοτήσεις του νόμου 1262/92, τους πόρους των προγραμματικών συμβάσεων, την ΕΕ, το Υπουργείο Εσωτερικών (κάλυψη κόστους εκπόνησης μελετών), τον Ο.Α.Ε.Δ. (απασχόληση ανέργων), το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και την ΑΤΕ⁴⁰.

Προβληματική παρουσιάζεται κυρίως η χρηματοδότηση από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, καθώς αυτό απαιτεί υψηλές εγγυήσεις για τα χορηγούμενα δάνεια (15πλάσιες του ύψους του δανείου), διαθέτει σχετικά περιορισμένους χρηματοδοτικούς πόρους και ακολουθεί μια χρονοβόρα διαδικασία έγκρισης και απόδοσης αυτού.

Σημαντική εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου ήταν και αποκέντρωση της αρμοδιότητας έγκρισης της ίδρυσης των επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. που είναι ανώνυμες εταιρείες, που έγινε το 1989. Η αρμοδιότητα αυτή από το Υπουργείο Εσωτερικών μεταβιβάστηκε στους Νομάρχες.

6.3.1 Προγραμματικές Συμβάσεις

⁴⁰ Παλαιότερα και μέχρι την ιδιωτικοποίησή της παρόμοιο ρόλο έπαιζε και η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΒΑ).

Σύμφωνα με το άρθρο 225 του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν.3463/2006) οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, οι Τ.Ε.Δ.Κ., η Ε.Ν.Α.Ε., η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι οργανισμοί και φορείς, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα, είναι δυνατόν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του Δημοσίου Τομέα που αναφέρονται στο άρθρο 1 παρ.6 του νόμου 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού.

Επίσης, στις προγραμματικές συμβάσεις δύνανται να συμμετέχουν και κοινωφελείς δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες, επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού, Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.) με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν, επιχειρήσεις των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, συνεταιρισμοί, ενώσεις συνεταιρισμών, επιμελητήρια, επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου και εργοδοτικές και εργατοϋπαλληλικές ενώσεις (παρ.1,β)

Αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να είναι η μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μίας περιοχής, καθώς και η παροχή υπηρεσιών κάθε είδους. (παρ.1,α.)

Στις προγραμματικές συμβάσεις πρέπει να ορίζονται το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός και το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός τους, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις, η διάρκεια της σύμβασης, το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της και οι αρμοδιότητές του, καθώς και ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης και τέλος ο συμβαλλόμενος, στον οποίο είναι δυνατόν να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του, εφόσον προβλέπεται αντίστοιχο στάδιο. (παρ.2 α., β. και γ.)

Γενικά οι προγραμματικές συμβάσεις συμβάλλουν θετικά:

- στην οικονομική ενίσχυση των Ο.Τ.Α. για την πραγματοποίηση

τοπικών επενδυτικών σχεδίων διαπιστωμένης αναγκαιότητας για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής τους.

Για την εκτέλεση των έργων ή προγραμμάτων της σύμβασης προβλέπεται η χρηματοδότηση από το Π.Δ.Ε., τον κρατικό προϋπολογισμό και τον προϋπολογισμό των συμβαλλομένων φορέων.

- στον έλεγχο σε κεντρικό επίπεδο των εκτελούμενων κατά τόπους αναπτυξιακών προγραμμάτων, ώστε να είναι δυνατός ο συντονισμός τους και η ένταξή τους σε μια προοπτική ολοκληρωμένης ανάπτυξης.

- στην εξασφάλιση της συναίνεσης του τοπικού πληθυσμού, καθώς και στην πραγματική σύμβαση συμμετέχουν φορείς που θεωρείται ότι εκφράζουν τη λαϊκή θέληση.

- στην απλούστευση των γραφειοκρατικών διαδικασιών, καθώς δεν ισχύουν π.χ. οι γνωστές δεσμεύσεις που αφορούν την προκήρυξη διαγωνισμών για την ανάθεση έργων, ή οι διαδικασίες για την απασχόληση προσωπικού και είναι δυνατή η απασχόληση προσωπικού ενός φορέα από κάποιον άλλο, δίχως να υπάρχει ανάγκη μετάταξης ή απόσπασης.

Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία έχει διαπιστωθεί ότι οι πλέον επιτυχείς, από πλευράς ομαλής εξέλιξης και παραγωγής αποτελεσμάτων προγραμματικές συμβάσεις είναι αυτές στις οποίες ενεπλάκησαν ως συμβαλλόμενοι οι εξής φορείς:

- ΕΤΒΑ, δημόσιος φορέας έως πριν λίγα χρόνια, στα πλαίσια κυρίως του κοινοτικού προγράμματος VALOREN, απέβλεψε στην από κοινού με τους τοπικούς Ο.Τ.Α., αξιοποίηση του ενδογενούς ενεργειακού δυναμικού των διαφόρων περιοχών της χώρας και στην εξοικονόμηση ενέργειας ή που χρηματοδοτεί και αναπτύσσει βιομηχανικές περιοχές (ΒΙ.ΠΕ) σε συνεργασία επίσης με τους τοπικούς Ο.Τ.Α.

- Υπουργείο Πολιτισμού, Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς και Γενική Γραμματεία Επιμόρφωσης Ενηλίκων, οι οποίες γενικά αποβλέπουν μέσω των προγραμματικών συμβάσεων στην πολιτιστική ανάπτυξη και την επιμόρφωση του τοπικού πληθυσμού.

- Νομαρχιακά Ταμεία, συμβαλλόμενα συνήθως με Αναπτυξιακούς Συνδέσμους ή άλλους τοπικούς αναπτυξιακούς φορείς, που συμμετέχουν στη χρηματοδότηση της εκπόνησης και της εφαρμογής τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

- EOMMEX, που συμπράττει με τοπικούς αλλά και άλλους κεντρικούς οργανισμούς για τη δημιουργία φορέων ενίσχυσης των ΜΜΕ, όπως π.χ. το βιοτεχνικό Πάρκο Καλαμάτας και το Κέντρο Παραδοσιακής Βιοτεχνίας Ιωαννίνων.
- ΕΟΤ, που συμμετέχει στη χρηματοδότηση τουριστικών καταλυμάτων, εγκαταστάσεων τουριστικής υποδομής και γραφείων πληροφοριών για τους τουρίστες.
- Υπουργείο Γεωργίας, που συμμετέχει σε πολλές συμβάσεις των οποίων το αντικείμενο περιγράφηκε παραπάνω, αλλά και σε άλλες με περισσότερο εξειδικευμένο περιεχόμενο και σκοπό, που περιλαμβάνεται στην αρμοδιότητά του.
- Ο.Α.Ε.Δ. και Ι.Κ.Α., που χρηματοδοτούν κυρίως την παροχή υπηρεσιών στους δικαιούχους τους.

Η πρώτη προγραμματική σύμβαση, η οποία υπογράφηκε τον Απρίλιο του 1985 μεταξύ 23 φορέων, αφορούσε την ανάπτυξη του Αμβρακικού Κόλπου και αποτέλεσε ορόσημο στην ανάπτυξη του θεσμού καθώς μέσα από προγραμματική σύμβαση προωθήθηκε ένα δια-νομαρχιακό και διακλαδικό πρόγραμμα ανάπτυξης της περιοχής και δημιουργήθηκε ειδικός αναπτυξιακός φορέας (Εταιρεία ανάπτυξης Αμβρακικού – ETANAM) για την υλοποίησή του.

Τα προβλήματα που υπήρξαν και εμπόδισαν την πλήρη ανάπτυξη και αξιοποίηση του θεσμού από τους τοπικούς φορείς είναι:

- Η αρχικά ελλιπής πληροφόρηση από τους Ο.Τ.Α. για το θεσμό και τα οφέλη του. Η προσπάθεια που είχε καταβληθεί από τη Μονάδα Προγραμματικών Συμβάσεων του Υπουργείου Εσωτερικών να διευκολύνει και να προωθήσει τη σύναψη συμβάσεων με την παροχή σχετικών πληροφοριών και κατευθύνσεων, καθώς και με την επιμόρφωση στελεχών των πιθανών συμβαλλόμενων φορέων, τοπικών ή κεντρικών, δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα.
- Η τάση κάποιων τοπικών φορέων να εντάσσουν τις προγραμματικές συμβάσεις σε μία κάθε άλλο παρά μακροπρόθεσμη στρατηγική ανάπτυξης και κινητοποίησης του ενδογενούς δυναμικού. Οι φορείς αυτοί τείνουν να χρησιμοποιούν τις προγραμματικές συμβάσεις, όπως έχει επισημάνει το Υπουργείο Εσωτερικών, απλώς και μόνο για να καλύψουν βραχυπρόθεσμα τις ανάγκες τους σε χρήματα και συχνά για να προσφέρουν απασχόληση σε ένα αριθμό ανέργων για το διάστημα εφαρμογής της σύμβασης. Είναι αυτονόητο ότι έτσι παραβιάζεται η αρχή του θεσμού, ο οποίος

αποσκοπεί στην ολοκληρωμένη ανάπτυξη τοπικών δραστηριοτήτων, ή στην αναδιάρθρωση και αναβάθμιση κάποιων τομέων της τοπικής παραγωγής.

- Η ασάφεια του αρχικού νομικού πλαισίου του θεσμού, το οποίο ανάθεσε τη ρύθμιση των λεπτομερειών που σχετίζονται με την εφαρμογή του νομικού πλαισίου σε έκδοση κοινής απόφασης των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού. Έτσι μέχρι την έκδοση τέτοιων αποφάσεων προέκυπτε θέμα ασαφούς θεσμοθέτησης των προγραμματικών συμβάσεων, αλλά και πρόβλημα ακυρότητας των συμβάσεων που είχαν ήδη υπογραφεί, έως ότου με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου η έκδοση της σχετικής Υπουργικής Απόφασης δεν ήταν υποχρεωτική για την ισχύ του νόμου. Όμως η (σκόπιμη ή αθέλητη;) αυτή παράληψη του νομοθέτη, αν και είχε προσδώσει στο θεσμό ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις εκάστοτε συνθήκες, προκάλεσε σειρά δυσλειτουργιών, που μπορούν να συνοψιστούν στις εξής:

α) Παρουσιάστηκε συχνά έλλειψη συντονισμού ανάμεσα στους συμβαλλόμενους φορείς, ώστε μερικές φορές, καθυστερήσεις των μεν να εμποδίζουν και την ανάληψη δραστηριοτήτων από τους δε.

Έτσι, στην περίπτωση του αναπτυξιακού προγράμματος του Αμβρακικού, η δραστηριοποίηση του τοπικού αναπτυξιακού φορέα (δηλ. της ETANAM) και συνεπώς η προώθηση του τοπικού προγράμματος συχνά παρεμποδίστηκε από καθυστερήσεις στις αποφάσεις ή τις ενέργειες κεντρικών φορέων όπως το ΥΠΕΧΩΔΕ και το (τότε) ΥΠΕΘΟ. Φυσικά σε πολλές περιπτώσεις συνέβη ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή πηγή καθυστερήσεων ήταν ο τοπικός φορέας ή φορείς.

β) Προέκυψε σοβαρό πρόβλημα καθορισμού της φύσης και του νομικού χαρακτήρα του θεσμού ως σύμβασης δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με συνέπειες την αδυναμία αντιμετώπισης προβλημάτων ‘αντισυμβατικής συμπεριφοράς’ των συμβαλλομένων φορέων, καθώς νομοθετικά ήταν ασαφές το ποιο ακριβώς δικαστήριο θα εκδικάζει τη διαφορά. Φυσικά υπήρξε πλήρης έλλειψη σχετικής νομολογίας, αφού για λόγους γενικότερης πολιτικής οι καλής πίστεως συμβαλλόμενοι δεν προσέφευγαν δικαστικά κατά των αθετούντων τις υποχρεώσεις τους αντισυμβαλλομένων.

γ) Προέκυψε εξίσου σοβαρό πρόβλημα που αφορούσε το σύνολο της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων έργων τα οποία προβλεπότανε να γίνουν μέσα από την προγραμματική σύμβαση.

6.3.2 Αναπτυξιακές Εταιρείες

Η ιστορία των Αναπτυξιακών Εταιρειών ξεκινά πριν από 25 περίπου χρόνια με την ίδρυση του Γραφείου (α) του Οργανισμού Ανάπτυξης Δυτικής Κρήτης (ΟΑΔΥΚ) που έδρασε ουσιαστικά ως κατασκευαστικός – εργοληπτικός φορέας για λογαριασμό του Δημοσίου από το οποίο αντλεί και τους πόρους του, και (β) του Γραφείου Ανάπτυξης Ν.Έβρου, το οποίο, διαχειριζόμενο πιστώσεις που προέρχονταν κυρίως από τη Διεθνή Τράπεζα, είχε ως στόχο την εφαρμογή αναπτυξιακού προγράμματος για την περιοχή του Έβρου. Αυτοί οι φορείς αποτελούσαν στην ουσία Δημόσιες Υπηρεσίες με αποσυγκεντρωμένες αρμοδιότητες και άμεση εξάρτηση από τις Κεντρικές Υπηρεσίες του τότε Υπουργείου Συντονισμού και μετέπειτα Εθνικής Οικονομίας. Απόδειξη τούτου ήταν και το γεγονός ότι η στελέχωσή τους έγινε με αποσπάσεις Δημοσίων Υπαλλήλων σ' αυτές.

Την ίδια περίπου περίοδο, ιδρύονται από την ΑΤΕ και την ΕΤΒΑ, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες Ευρυτανία Α.Ε., Ήπειρος Α.Ε. και Μεσσηνία Α.Ε., με κύριο χαρακτηριστικό την περιορισμένη, στο ελάχιστο, συμμετοχή τοπικών φορέων και με αντικειμενικό σκοπό τη μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων από το κέντρο προς την περιφέρεια, με τρόπο περισσότερο ευέλικτο και προσαρμόσιμο στις τοπικές ιδιομορφίες και συνθήκες από ότι θα μπορούσε να ήταν το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, όπως τουλάχιστον αυτό καταρτιζότανε εκείνη την εποχή.

Οι εταιρείες αυτές, προχώρησαν στη διενέργεια επενδύσεων και τη δημιουργία θυγατρικών εταιρειών σε συνεργασία με τους τοπικούς Ο.Τ.Α. και δραστηριοποιήθηκαν παράλληλα και στον τομέα παροχής συμβουλευτικής υποστήριξης των τοπικών πρωτοβουλιών. Έδρασαν δηλαδή σύμφωνα με το Κοινοτικό Πλαίσιο και ως Εταιρείες Επενδύσεων και ως Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης. Τελικά μετέβαλαν και τη σύνθεση του μετοχικού τους κεφαλαίου στο οποίο πλέον σήμερα συμμετέχουν οι τοπικοί φορείς με σημαντικά ποσοστά.

Το 1985 ιδρύεται ως αποτέλεσμα τοπικής πρωτοβουλίας και με τη νομική μορφή της δημοσυνεταιριστικής εταιρείας η Αναπτυξιακή Κοζάνης Α.Ε. (ΑΝΚΟ) η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα της στήριξης του έργου δημοτικών, συνεταιριστικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Στο ίδιο περίπου πλαίσιο, αλλά με μικρότερο βαθμό δραστηριοποίησης κινούνται η Αναπτυξιακή Καρδίτσας Α.Ε. (ΑΝΚΑ), ο Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας Α.Ε. (ΟΑΣ), το Αναπτυξιακό Κέντρο Ορεινού Μυλοποτάμου και Μαλεβιζίου Α.Ε. (ΑΚΟΜΜ) και η Αναπτυξιακή Δήμων Πειραιά Α.Ε. (ΑΝΔΗΠ). Όλες αυτές οι εταιρείες έχουν επιλέξει ως νομική μορφή κάποιο τύπο δημοτικής επιχείρησης.

Το 1988 ως αποτέλεσμα της υπογραφής της Προγραμματικής Σύμβασης του Αμβρακικού (βλ. προηγούμενη παράγραφο), ιδρύθηκε η Εταιρεία Ανάπτυξης Αμβρακικού με συμμετοχή Κεντρικής Διοίκησης, Τραπεζικών Ιδρυμάτων, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αγροτικών και Συνεταιριστικών Οργανώσεων και Επιμελητηρίων.

Στις αρχές του 1988 επίσης, σύμφωνα με ανακοίνωση του Υπουργείου Εσωτερικών, αποφασίσθηκε η ίδρυση αναπτυξιακών εταιρειών που θα αντιστοιχούσαν στις 13 προγραμματικές περιφέρειες οι οποίες είχαν θεσμοθετηθεί με το Ν. 1622/1986, με τη συμμετοχή Τραπεζών, Επιμελητηρίων, Αγροτικών και Συνεταιριστικών Οργανώσεων, καθώς και Ο.Τ.Α..

Το καλοκαίρι του 1988 και ως αποτέλεσμα της νέας αυτής αντίληψης για τις αναπτυξιακές εταιρείες, ιδρύεται η Εταιρεία Ανάπτυξης Δυτικής Ελλάδας Α.Ε. (ΕΤΑΔΕ) με έδρα την Πάτρα. Στόχος του επιτελικού αναπτυξιακού αυτού φορέα ήταν και είναι έως σήμερα, να παρέχει υποστήριξη στους ιδιωτικούς, κοινωνικούς και δημόσιους φορείς που με οποιοδήποτε τρόπο συνδέονται με την ανάπτυξη της περιφέρειας.

Κοινό χαρακτηριστικό των περισσότερων Αναπτυξιακών Εταιρειών ήταν η ύπαρξη ταμειακών ελλειμμάτων τα οποία καλύπτονταν άμεσα ή έμμεσα από τον Δημόσιο Προϋπολογισμό, καθώς δεν υπήρχαν σημαντικά έσοδα από τις επενδύσεις που οι εταιρείες είχαν αναλάβει ή από τις ανταποδοτικές τους δραστηριότητες.

Τα καταστατικά λειτουργίας των Αναπτυξιακών Εταιρειών περιγράφουν τις υπό επιδίωξη δυνατότητές τους για παρέμβαση στην αναπτυξιακή προσπάθεια και διακρίνονται για την ευρύτητά τους. Σύμφωνα με αυτά οι Αναπτυξιακές Εταιρείες έχουν ως έργο:

- α) Την τεχνική υποστήριξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Συνεταιριστικών Οργανώσεων, καθώς και των επιχειρήσεών τους και των άλλων Νομικών προσώπων, που συστήνουν ή στα οποία συμμετέχουν.

β) Τη διενέργεια απογραφικών μελετών των φυσικών πόρων και δυνατοτήτων της περιοχής.

γ) Την εκπόνηση μελετών κάθε μορφής για τη διερεύνηση της βιωσιμότητας παραγωγικών επενδύσεων.

δ) Την επιμόρφωση των στελεχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Συνεταιριστικών Οργανώσεων, των Επιχειρήσεών τους και των άλλων Νομικών προσώπων που συστήνουν ή στα οποία συμμετέχουν.

ε) Την ανάληψη ή την υποβοήθηση επενδυτικών πρωτοβουλιών άλλων φορέων για την αξιοποίηση των πόρων της περιοχής, ειδικών θυγατρικών εταιρειών ή συμμετοχή σε αυτές.

στ) Την ίδρυση και την ανάληψη πρωτοβουλιών για την αξιοποίηση πόρων και την προώθηση αναπτυξιακών και επενδυτικών δραστηριοτήτων.

ζ) Την εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος σε συνεργασία με άλλους κρατικούς, ιδιωτικούς ή κοινωνικούς φορείς.

η) Τη σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων.

θ) Τη διεξαγωγή κάθε δραστηριότητας που σχετίζεται με την αναβάθμιση ποιότητας ζωής της ευρύτερης περιφέρειας.

ι) Τη διαχείριση και υλοποίηση προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης στο πλαίσιο Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (LEADER+, EQUAL), καθώς και οποιωνδήποτε άλλων αναπτυξιακών προγραμμάτων,

ια) Την υλοποίηση προγραμμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και γενικά των προγράμματα κοινωνικής πολιτικής τα οποία έχουν σκοπό την κοινωνική ανάπτυξη ή πρόνοια ή συναφή προς τα ανωτέρω σκοπό στην περιοχή δράσης της κάθε Αναπτυξιακής Εταιρείας.

Συνεπώς, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες στην Ελλάδα έχουν, καταστατικά τουλάχιστον, τη δυνατότητα προώθησης πολλαπλών δραστηριοτήτων τους προς την κατεύθυνση της Ενεργοποίησης του Ενδογενούς Δυναμικού. Μπορούν όμως να ταξινομηθούν στις εξής κατηγορίες, ανάλογα με το φορέα δημιουργίας τους:

α) Αναπτυξιακές Εταιρείες που αποτελούν αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες Κεντρικών Δημοσίων Υπηρεσιών, όπως π.χ. ο Οργανισμός Ανάπτυξης Δυτικής Κρήτης και το Γραφείο Ανάπτυξης Ν. Έβρου που σήμερα υπολειτουργεί.

β) Αναπτυξιακές Εταιρείες που δημιουργήθηκαν μετά από πρωτοβουλία Ειδικών Πιστωτικών Ιδρυμάτων (ΕΤΒΑ, ΑΤΕ), όπως π.χ. Ευρυτανία Α.Ε., Ήπειρος Α.Ε., Μεσσηνία Α.Ε.. Αυτές δρουν κυρίως ως φορείς χρηματοδότησης προγραμμάτων κατά το πρότυπο της Tennessee Valley Authority κ.α., προωθώντας τη δράση τους μέσω θυγατρικών εταιρειών.

γ) Αναπτυξιακές Εταιρείες που δημιουργήθηκαν μετά από πρωτοβουλίες τοπικών φορέων και είναι ουσιαστικά Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης, παρέχοντας υπηρεσίες αναπτυξιακού σχεδιασμού και υποστήριξης τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Παράδειγμα τέτοιου τύπου Αναπτυξιακής Εταιρείας είναι η ΑΝΚΟ Α.Ε..

Η κατηγορία αυτή μπορεί να υποδιαιρεθεί σε δύο άλλες υποκατηγορίες, ανάλογα με το βαθμό και το είδος του Τοπικού φορέα που συμμετέχει στο μετοχικό κεφάλαιο των Αναπτυξιακών Εταιρειών. Έτσι διαπιστώνουμε ότι υπάρχουν Εταιρείες όπου συμμετέχουν, (α) αποκλειστικά και μόνον φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – που ενεργοποιούνται σε διάφορους παραγωγικούς τομείς, π.χ. ιχθυοκαλλιέργεια κλπ, όπως η ΑΝΔΗΠ Α.Ε., με τη συμμετοχή 5 Δήμων της Β' Περιφέρειας Πειραιά, (β) φορείς της Τ.Α. με συνεταιριστικές ενώσεις, όπως η ΑΝΚΟ Α.Ε. και,

δ) Αναπτυξιακές Εταιρείες που δημιουργήθηκαν με πρωτοβουλία της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά με τη συμμετοχή τοπικών φορέων, συνεταιριστικών ενώσεων και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων του Δημόσιου Τομέα, π.χ. η ΕΤΑΔΕ Α.Ε., στην οποία εκτός από τις ΤΕΔΚ Ν.Αχαΐας, Ηλείας και Αιτωλοακαρνανίας, συμμετέχουν συνεταιριστικές ενώσεις, η ΕΤΒΑ και η ΑΤΕ ή η ΕΤΑΝΑΜ Α.Ε..

Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες, ανεξαρτήτως τύπου, αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα, η αντιμετώπιση των οποίων αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή της πολιτικής Ε.Ε.Δ.

Θεσμικό Πλαίσιο

Οι Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διέπονται από τις σχετικές διατάξεις του Νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»), όπως αυτός κάθε φορά

τροποποιείται και ισχύει και ειδικότερα τα άρθρα 252, 253, 265, 268, αλλά και κάθε άλλο άρθρο του ανωτέρω Νόμου που με οποιοδήποτε τρόπο άπτεται της λειτουργίας των Αναπτυξιακών Εταιρειών.

Συγκεκριμένα,

- Το αρθ.252 παρ.3 εδ.β' αναφέρει τον ορισμό και το αντικείμενο των αναπτυξιακών εταιρειών. Σύμφωνα λοιπόν με αυτό ως Αναπτυξιακές Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α. ορίζονται οι ανώνυμες εταιρείες, στο εταιρικό κεφάλαιο των οποίων συμμετέχουν μόνο Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού ή και άλλοι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έχουν ως αποκλειστικό αντικείμενο την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των Ο.Τ.Α. και των ενώσεών τους ή και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, την προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης του Δήμου ή της Κοινότητας, καθώς και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος, τη συμμετοχή τους σε αντίστοιχα προγράμματα ή την εφαρμογή σχετικών πολιτικών σε διαδημοτικό ή σε ευρύτερο γεωγραφικό χώρο.

- Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες κατά τη ρητή βούληση του νομοθέτη δεν υπάγονται στους φορείς του δημοσίου τομέα, αλλά αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις περί Ανωνύμων Εταιρειών του κ.ν. 2190/1920 (αρθ.253 παρ.3 εδ.β' του ν.2362/2006). Ο χαρακτηρισμός αυτός των Αναπτυξιακών Εταιρειών, υποδηλώνει την πρόθεση του νομοθέτη να καθιερώσει το επιτρεπτό της παρέμβασης των Αναπτυξιακών Εταιρειών στην ελεύθερη αγορά με σκοπό το κέρδος (αναγκαίο για τη βιωσιμότητα και επέκτασή τους), χωρίς τους περιορισμούς που τυχόν υφίστανται για τους φορείς του Δημοσίου Τομέα.

α) Θεσμικά Προβλήματα

Παρά την προσπάθεια που έχει καταβληθεί και στο νέο κώδικα δήμων και κοινοτήτων, παραμένει ελλιπές το θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση και λειτουργία των Αναπτυξιακών Εταιρειών, γεγονός που δυσχεραίνει την ανάπτυξη πρωτοβουλιών από μέρους τους και δημιουργεί συγκρούσεις τόσο με τον ιδιωτικό, όσο και με τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Συγκεκριμένα, μπορούν να εντοπισθούν οι εξής θεσμικές αδυναμίες:

1) Οι διαδικασίες που προβλέπονταν από το Ν.716/1977 δεν επέτρεπαν την απευθείας ανάθεση μελετών στις Αναπτυξιακές Εταιρείες από τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το ανωτέρω πρόβλημα παρακάμφθηκε με δύο τρόπους.

Πρώτον στο Νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων αναφέρεται στο αρθ.268 παρ.1 ν.2362/2006, ότι με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση σε αναπτυξιακές εταιρείες Ο.Τ.Α., παροχής υπηρεσιών συναφών ή συνδεδεμένων με το αντικείμενο της δραστηριότητάς τους, αν ο προϋπολογισμός του αντικείμενου της ανάθεσης δεν υπερβαίνει το ποσό των 45.000 Ευρώ, και υπό την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες θα παρασχεθούν από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Η συνολική αξία των αναθέσεων Δήμου ή Κοινότητας προς μία επιχείρηση δεν μπορεί να υπερβαίνει ετησίως το ποσό των 150.000 Ευρώ.

Δεύτερον με την εφαρμογή του θεσμού της προγραμματικής σύμβασης. Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων αναφέρει ότι από τις ανώνυμες εταιρείες των Ο.Τ.Α. μόνο, κατ' εξαίρεση, οι αναπτυξιακές εταιρείες μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις (αρθ. 265 παρ.4 ν.2362/2006).

Έτσι, για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών, οι Ο.Τ.Α. κλπ μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 1 του Ν.1256/1982, όπως κάθε φορά ισχύει, στις οποίες επιτρέπεται και η συμμετοχή των αναπτυξιακών ανώνυμων εταιρειών των Ο.Τ.Α .

2) Μία άλλη δυσκολία που παρατηρήθηκε ήταν η αδυναμία συμμετοχής των Επιμελητηρίων και Ακαδημαϊκών Ιδρυμάτων στο μετοχικό κεφάλαιο των Εταιρειών. Μέχρι και πριν τη δημοσίευση του νέου κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων το πρόβλημα αυτό αντιμετωπιζόταν με την πρόβλεψη συγκεκριμένων θέσεων στο Δ.Σ. των εταιρειών από εκπροσώπους του Ιδιωτικού Τομέα και της Ακαδημαϊκής Κοινότητας. Σήμερα, ο νέος κώδικας στο αρθ.252 παρ.3 εδ.β' (ν.2362/2006) αναφέρει ρητά ότι στην αναπτυξιακή ανώνυμη εταιρεία Ο.Τ.Α. *είναι δυνατή η συμμετοχή και φορέων του δημοσίου τομέα, συνεταιρισμών και ενώσεων αυτών, επιστημονικών φορέων, επιμελητηρίων, φορέων συλλογικών κοινωνικών ή οικονομικών συμφερόντων, καθώς και τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων. Στην περίπτωση αυτή οι Ο.Τ.Α. και οι*

λοιποί φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατέχουν την πλειοψηφία του εταιρικού κεφαλαίου'.

β) Προβλήματα Χρηματοδότησης

Ως προς την καταβολή του μετοχικού κεφαλαίου, παρατηρήθηκε δυσχέρεια να πεισθούν οι μέτοχοι για τη καταβολή του. Και τούτο, αφενός λόγω των οικονομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. και τα Νομαρχιακά Ταμεία και αφετέρου λόγω αβεβαιότητας σχετικά με το είδος και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παρατηρείται ακόμα μεγάλη καθυστέρηση στην εκταμίευση αμοιβών προς την Εταιρεία από τα Δημόσια Ταμεία και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων αφενός λόγω διαδικασιών του Δημοσίου Λογιστικού (εγκρίσεις – βεβαιώσεις – εντολές κλπ) και αφετέρου λόγω άγνοιας το νομικού πλαισίου από τους αρμόδιους υπαλλήλους.

γ) Προβλήματα στις Σχέσεις με τους Τοπικούς Φορείς

Τα προβλήματα στο σημείο αυτό είναι ιδιαίτερα έντονα, λόγω της έλλειψης συνεργασίας μεταξύ τοπικών φορέων. Τούτο δυσκολεύει το έργο των Εταιρειών ως προς το συντονισμό των διαφόρων προγραμμάτων των φορέων αυτών.

Ο συντονισμός αυτός είναι απόλυτα απαραίτητος δεδομένου ότι η νέα αντίληψη για τον προγραμματισμό της αναπτυξιακής διαδικασίας οδηγεί στην εκπόνηση περιφερειακών και τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, με συνέπεια την ανάγκη συντονισμού των επιμέρους εθνικών και τοπικών φορέων τόσο για την ανάλυση, το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση των προγραμμάτων αυτών. Ο προγραμματισμός πρέπει να είναι πολυεπίπεδος ώστε να συντονίζονται οι εθνικοί με τους επιμέρους περιφερειακούς ή τοπικούς αναπτυξιακούς φορείς και πολυκλαδικός, καθώς η έννοια των ολοκληρωμένων προγραμμάτων χαρακτηρίζεται από διαπλοκή δράσεων.

δ) Προβλήματα στελέχωσης

Δεν έχουν αναφερθεί ιδιαίτερα προβλήματα κύρια όσον αφορά αστικές περιοχές, όπου και οι έδρες των Αναπτυξιακών Εταιρειών. Για απομονωμένες όμως περιοχές, σημειώνονται δυσκολίες εξεύρεσης στελεχών. Η κύρια δυσκολία παρουσιάζεται από την έλλειψη εμπειρίας σχετικά με την κινητοποίηση κοινωνικο-οικονομικών φορέων, την προώθηση συνεργασίας και τη στήριξη τοπικών πρωτοβουλιών.

ε) Προβλήματα Ανταγωνισμού με τον Ιδιωτικό Τομέα

Η διεθνής βιβλιογραφία αναφέρει ότι οι ΑΝ.ΕΤ. παίζουν ένα πολλαπλό ρόλο στην προσπάθεια για την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού της περιφέρειας. Ο συμπληρωματικός προς τον ιδιωτικό τομέα ρόλος τους, φαίνεται ακόμα σε περιπτώσεις που ο επιχειρηματικός κίνδυνος είναι μεγάλος και ο τελευταίος δεν αναλαμβάνει πρωτοβουλίες. Ακόμα όμως, ένας Οργανισμός Τοπικής Ανάπτυξης, εκτός από την κινητοποίηση των Τοπικών Αρχών, μπορεί να προσφέρει και Υπηρεσίες Γενικής Υποστήριξης προς τον ιδιωτικό τομέα, όπως συμβουλές και επιμόρφωση στελεχών και εργαζομένων. Τέλος, μπορεί να συμμετέχει σε επενδύσεις ενίσχυσης της υποδομής καθώς και αναδιάρθρωσης του βιομηχανικού τομέα με την ανάπτυξη νέων προϊόντων ή τη βελτίωση ήδη παραγομένων.

Οι περισσότερες Αναπτυξιακές Εταιρείες προσπαθούν να ακολουθήσουν μια πολιτική μη ανάμειξης σε δραστηριότητες που μπορούν να καλυφθούν από ιδιωτικούς μελετητές. Σε περιπτώσεις σύνθετων έργων, οι ΑΝ.ΕΤ. μπορούν να συντονίσουν το έργο των ανεξάρτητων μικρών ιδιωτικών γραφείων. Όμως παρά τη συμπληρωματικότητά τους στην υποστήριξη της ιδιωτικής επενδυτικής δραστηριότητας, υπάρχει μια διαφορετική προσέγγιση που διέπει την Αναπτυξιακή Εταιρεία από ένα ιδιωτικό γραφείο ή εταιρεία. Έχει παρατηρηθεί πάντως ότι με την πάροδο των χρόνων, η ύπαρξη των ΑΝ.ΕΤ. έχουν γίνει αποδεκτές μέσα στην αγορά.

Συμπεράσματα – Προτάσεις

Από την προηγούμενη ανάλυση μπορούν να εξαχθούν μερικά χρήσιμα συμπεράσματα αναφορικά με τις δυνατότητες που έχουν οι Αναπτυξιακές Εταιρείες για την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού της περιφέρειας:

- α) Ως όργανα άσκησης περιφερειακής πολιτικής έχουν τους στόχους του δημοσίου τομέα, ενεργώντας όμως με την ευελιξία του ιδιωτικού τομέα.
- β) Δρουν πιο ευέλικτα και γρήγορα από τους παραδοσιακούς κρατικούς μηχανισμούς. Η ευελιξία τους οφείλεται κύρια στη νομική μορφή που τις περιβάλλει (Ανώνυμες Εταιρείες, Ν.Π.Ι.Δ.). Ενεργοποιούν την τοπική κοινωνία στοχεύοντας σε όλες τις επιμέρους κοινωνικο-οικονομικές ομάδες.
- γ) Κινητοποιούν νέους ανεκμετάλλευστους τοπικούς πόρους.
- δ) Μεταφέρουν ικανότητες και γνώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό της περιοχής.
- ε) Εισάγουν το στοιχείο του στρατηγικού προγραμματισμού στην ανάπτυξη της περιοχής, προωθώντας την ολοκληρωμένη προσέγγιση.

Λόγω των παραπάνω χαρακτηριστικών, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες θα μπορούσαν να γίνουν φορείς διαχείρισης σημαντικών κονδυλίων και ιδεών για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης.

Εκτός αυτού όμως, θα μπορούσαν να συμβάλουν πολύ περισσότερο στην προετοιμασία, εκτέλεση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των Κοινοτικών διαρθρωτικών παρεμβάσεων, με την παροχή για παράδειγμα τεχνικής βοήθειας.

Σημαντική συνεισφορά προς την επίτευξη του έργου αυτού είναι η από κοινού ανάληψη έργων και δραστηριοτήτων είτε για περιοχές με παρόμοια χαρακτηριστικά, είτε για κλάδους κοινού ενδιαφέροντος.

Η λειτουργία τους όμως ως προς την παρέμβαση αυτή, δυσχεραίνεται από μια σειρά προβλημάτων με συνέπεια να μην υπάρχει καθολική αναγνώριση του σημαντικού αναπτυξιακού έργου που μπορούν να επιτελέσουν.

Τα προβλήματα αυτά εντοπίζονται:

- α) Στη συγκέντρωση των απαραίτητων οικονομικών πόρων, εξαιτίας, αφενός των οικονομικών προβλημάτων των ίδιων των φορέων που συμμετέχουν και αφετέρου λόγω αβεβαιότητας σχετικά με το μέγεθος, το είδος και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- β) Στην έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τοπικών φορέων, πράγμα που δυσκολεύει το συντονισμό των διαφόρων προγραμμάτων. Αυτό όμως ίσως οφείλεται και στην αδυναμία των ιδιωτικών Εταιρειών να ενεργοποιήσουν τους φορείς αυτούς προς ένα κοινό Τοπικό Πρόγραμμα, γιατί δεν έχει παρατηρηθεί καμιά

ιδιαίτερη περιφερειακή διαφοροποίηση ή τομεακή εξειδίκευση στις δράσεις των περισσότερων Εταιρειών.

γ) Στον ανταγωνισμό με τον ιδιωτικό τομέα. Παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες ΑΕ.ΕΤ. ακολουθούν πολιτική μη ανάμειξης σε δραστηριότητες που μπορούν να αποφευχθούν αν οι Εταιρείες προσανατολιστούν στην προώθηση της επιχειρηματικότητας, στη στήριξη των ΜΜΕ της περιοχής

6.3.3 Αποκεντρωμένοι Φορείς Τοπικής Πρωτοβουλίας

Α. Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α.

α. Κοινοί Σύνδεσμοι: Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός απλών συνδέσμων Ο.Τ.Α. που δραστηριοποιούνται κυρίως στους τομείς της ύδρευσης, άρδευσης, αποκομιδής και διάθεσης απορριμμάτων και ένας μικρότερος αριθμός συνδέσμων που επιδιώκουν πολλαπλούς σκοπούς, στους οποίους περιλαμβάνονται η εκτέλεση εγγειοβελτιωτικών έργων, η προμήθεια εξοπλισμού για την εκτέλεση έργων τοπικού ενδιαφέροντος, η διαχείριση νεκροταφείων, καθώς και η γεωργική και τουριστική ανάπτυξη. Είναι σαφές ότι το ενδιαφέρον των συνδέσμων στρέφεται κυρίως στην επίτευξη των στόχων που ταυτίζονται με τις αποκλειστικές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.. Οι αρμοδιότητες αυτές, ασκούνται παραδοσιακά από αυτούς με συνέπεια να έχουν συσσωρεύσει μεγάλη εμπειρία. Η σύσταση του συνδέσμου τους επέτρεψε να αναζητήσουν αποτελεσματικότερους τρόπους παροχής των σχετικών υπηρεσιών στους δημότες τους. Είναι σαφές ότι οι σύνδεσμοι αυτοί είναι διαχειριστικού και όχι αναπτυξιακού χαρακτήρα. Ειδική περίπτωση αποτελεί ο Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Ιαματικών Πηγών που περιλαμβάνει 20 δήμους και 23 κοινότητες.

β. Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι: Σήμερα, υπάρχουν 160 περίπου αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. Ο αριθμός αυτός είναι αποτέλεσμα μιας εντυπωσιακής αύξησης που έλαβε χώρα κυρίως στις αρχές της δεκαετίας του 1990, καθώς μόλις δύο χρόνια πριν, στις αρχές του 1988, ο αριθμός τους σε όλη τη χώρα δεν ξεπερνούσε τους 30. Η αύξηση αυτή μπορεί να αποδοθεί κατά κύριο λόγο στην εξαγγελία του Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Α.Π.Τ.Α.), το οποίο ως

κύριο στόχο είχε την παροχή χρηματοδοτικών πόρων κατά προτεραιότητα σε τοπικά σχήματα που θα προέκυπταν ως αποτέλεσμα διακοινοτικής συνεργασίας (νέοι δήμοι που προέρχονται από την συνένωση δήμων και κοινοτήτων και αναπτυξιακοί σύνδεσμοι). Η προβλεπόμενη διαδικασία υπαγωγής κάποιου έργου στο Ε.Α.Π.Τ.Α. ήταν η εξής: σύσταση φορέα (συνήθως κάποιου αναπτυξιακού συνδέσμου), υποβολή πρότασης για χρηματοδότηση κάποιου τοπικού έργου και τέλος υπαγωγή του έργου αυτού στο ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα.

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι η μεγάλη πλειοψηφία των αναπτυξιακών συνδέσμων δημιουργήθηκε όχι στη βάση κάποιας μακρόπνοης αναπτυξιακής προοπτικής, αλλά κυρίως με σκοπό την εκταμίευση των αναγκαίων ποσών για την εκτέλεση κάποιων τοπικών έργων, με αποτέλεσμα όλοι σχεδόν οι σύνδεσμοι αυτής της κατηγορίας να χαρακτηρίζονται από έλλειψη στοιχειώδους οργάνωσης. Συνήθως οι Α.Σ. στεγάζονται στα γραφεία των αντίστοιχων δήμων ή κοινοτήτων και συχνά το προσωπικό τους αποτελείται από μία γραμματέα, που οργανικά ανήκει επίσης στο δήμο ή την κοινότητα και απασχολείται υπερωριακά στο σύνδεσμο. Αν ληφθεί υπόψη και το τελείως ρευστό και αβέβαιο εργασιακό καθεστώς των αναπτυξιακών συμβούλων, οι οποίοι άλλωστε δεν υπάρχουν καν σε πολλούς συνδέσμους, είναι φανερό ότι οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι πολύ δύσκολα θα μπορούσαν σήμερα να χρησιμοποιηθούν στην κατεύθυνση της ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών.

Εκτός από προβλήματα οργάνωσης, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι αντιμετώπισαν και σημαντικά προβλήματα χρηματοδότησης, που άλλωστε αποτέλεσαν σε σημαντικό βαθμό την πηγή και των οργανωτικών τους προβλημάτων. Συγκεκριμένα:

- α) Το ίδιο το Ε.Α.Π.Τ.Α. αντιμετώπισε διαδικαστικές δυσκολίες στην εφαρμογή του.
- β) Η βασική πηγή εσόδων των αναπτυξιακών συνδέσμων, οι εισφορές των συμμετεχόντων Ο.Τ.Α. δεν ήταν επαρκείς καθώς υπολογίζονταν ως ποσοστό επί των τακτικών και όχι επί των συνολικών εσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων. Μάλιστα ακόμη και αυτό το ποσό πολύ συχνά δεν καταβλήθηκε.
- γ) Από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διανεμήθηκε εφ' άπαξ ένα ποσό στους αναπτυξιακούς συνδέσμους κατά την ίδρυσή τους. Το ποσό αυτό σύμφωνα με ένα σύστημα κατανομής που προτάθηκε από την Ε.Ε.Τ.Α.Α., έπρεπε να καθιερωθεί σε μόνιμη βάση και μάλιστα να στηρίζεται κατά πάγια τακτική

σε ένα σύστημα που να λαμβάνει υπόψη τον βαθμό ουσιαστικής δραστηριοποίησης των επιμέρους Α.Σ..

Οι κατωτέρω δυνατότητες υπό στοιχεία (δ), (ε) και (στ) είναι θεσμοθετημένες, αλλά οι περισσότεροι Α.Σ. δεν επωφελούνται από αυτές, επειδή οι σύνδεσμοι δεν διαθέτουν επαρκή πληροφόρηση για τις δυνατότητες που έχουν.

δ) Οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι να φροντίζουν και επιδιώκουν για την υπαγωγή αναπτυξιακών τους έργων στα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (Σ.Π.Α.) και την επακόλουθη συγχρηματοδότησή τους από την Ε.Ε..

ε) Επίσης οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι πρέπει να κάνουν χρήση των προγραμματικών συμβάσεων, θεσμό τον οποίο πρέπει να εντάξουν σε μια μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή πρακτική.

στ) Τέλος, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι πρέπει να επιδιώκουν τη χρηματοδότησή τους από το Π.Π.Δ.Ε. μετά από ένταξη έργων τους στο νομαρχιακό πρόγραμμα.

Τέλος, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι θα πρέπει να προχωρήσουν και στην καθιέρωση και είσπραξη ανταποδοτικών τελών, δεδομένου ότι αυτή τυπικά προβλέπεται από το Νόμο ως πηγή εσόδων τους.

Η επίτευξη της οικονομικής αυτοδυναμίας των Α.Σ. σε συνδυασμό με σωστή στελέχωση, μπορεί να οδηγήσει σε ουσιαστική συμβολή των αναπτυξιακών συνδέσμων προς τις κατευθύνσεις:

α) της παροχής υπηρεσιών και της εκτέλεσης έργων δημοσίου χαρακτήρα, πράγμα που σήμερα γίνεται κυρίως από τους μεμονωμένους Ο.Τ.Α.

β) της δημιουργίας των προϋποθέσεων για την ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού με την παροχή υπηρεσιών π.χ. τεχνικής βοήθειας, σε τοπικούς φορείς ιεραρχικά χαμηλότερης βαθμίδας, τις τοπικές ΜΜΕ, με την εκπόνηση μελετών για την προώθηση Τοπικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων κλπ

Β. Δημοτικές Επιχειρήσεις

Από τις αρχές του 1989 είχαν συσταθεί περισσότερες από τριακόσιες επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., χωρίς να υπολογίσει κανείς τις μικρές για τις οποίες δεν απαιτείται από το Νόμο έγκριση λειτουργίας και κατά συνέπεια δεν καταγράφονται συστηματικά από το Υπουργείο Εσωτερικών. Οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις αυτές δραστηριοποιούνται στον τομέα του Τουρισμού, των πολιτιστικών προγραμμάτων,

των κατασκευών και γενικά των υπηρεσιών στην παροχή των οποίων οι Ο.Τ.Α. είχαν προηγούμενη εμπειρία.

Το βασικότερο πρόβλημα που παρουσιάζεται κατά τη διαδικασία ανάπτυξης των δημοτικών επιχειρήσεων, είναι η έλλειψη τεχνικής υποστήριξης, η οποία κανονικά πρέπει να έχει εξασφαλισθεί πριν ο Ο.Τ.Α. προχωρήσει στην οποιαδήποτε επενδυτική δραστηριότητα. Συγκεκριμένα η βοήθεια ειδικών επιστημονικών συνεργατών είναι απαραίτητη κατά τα στάδια αξιολόγησης των πιθανών επενδυτικών σχεδίων, σύνταξης των προβλεπομένων από το Νόμο οικονομοτεχνικών μελετών, νομικών και διοικητικών διαδικασιών σύστασης του επιχειρηματικού φορέα, πραγματοποίησης των επιλεγμένων επενδυτικών σχεδίων, παρακολούθησης σε καθημερινή βάση της επιχείρησης και των σχετιζόμενων με αυτήν εξελίξεων, και διορθωτικής παρέμβασης όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο.

Αντί γι'αυτά η δημοτική επιχείρηση αντιμετωπίζει συνήθως:

- Έντονο και συχνά αθέμιτο ανταγωνισμό από ιδιώτες με παγιωμένα συμφέροντα στο χώρο όπου επιλέγει να δραστηριοποιηθεί.
- Έλλειψη καταρτισμένων και δραστήριων στελεχών και αντ'αυτού προσλήψεις προσωπικού με υποκειμενικά κριτήρια κάτω από τις πιέσεις της τοπικής κοινωνίας για δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Στην πράξη έγινε σαφές ότι ο βαθμός επιτυχίας μιας δημοτικής επιχείρησης συναρτάται θετικά με την ύπαρξη Διοικητικού Συμβουλίου αυτονομημένου από το Δημοτικό Συμβούλιο, το οποίο είναι ιδιαίτερα ευάλωτο σε πιέσεις για προσλήψεις εργαζομένων.
- Σοβαρά οργανωτικά προβλήματα και σημαντικές δυσλειτουργίες του Δ.Σ. που οδηγούν στη δημιουργία γραφειοκρατικών καθυστερήσεων σ'έναν οργανισμό που από τη φύση του θα έπρεπε να χαρακτηρίζεται από ευελιξία.
- Έλλειψη ιδίων πόρων που καθιστά προβληματική την ένταξη των δημοτικών επιχειρήσεων στο ν.1262/82 και τη χρηματοδότησή τους. Συναφές είναι το πρόβλημα των περιουσιακών στοιχείων (κυρίως εκτάσεων γης), που παραχωρούνται κατά χρήση από διάφορους Δημόσιους φορείς σε Δημοτικές επιχειρήσεις. Καθώς η κυριότητα δεν περιέχεται στις επιχειρήσεις, τα περιουσιακά αυτά στοιχεία δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στην ίδια συμμετοχή που προβλέπει ο ν. 1262/82 ή να αποτελέσουν εγγυήσεις για τη δανειοδότηση από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

- Καθυστερήσεις στην έγκριση της σύστασης και την εκταμίευση της χρηματοδότησης που οφείλονται σε κακή οργάνωση ή έλλειψη κατάλληλων στελεχών των φορέων του δημοσίου που έχουν ανάλογες αρμοδιότητες.

Συγκεκριμένα:

i) Στις νομαρχίες οι διαδικασίες αξιολόγησης των επενδυτικών πρωτοβουλιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, με νομική μορφή αυτή της ανώνυμης εταιρείας, καθυστερούν σημαντικά, λόγω έλλειψης ειδικευμένων αξιολογητών. Σε αντίθεση, οι αντίστοιχες διαδικασίες για την αξιολόγηση των αμιγών Δημοτικών Επιχειρήσεων, οι οποίες γίνονται από το Υπουργείο Εσωτερικών, προχωρούν κανονικά λόγω της μεγάλης εμπειρίας που αυτό διαθέτει σε σχετικά θέματα.

ii) Για τον ίδιο ακριβώς λόγο (έλλειψη αξιολογητών) σημειώθηκε μεγάλη καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων δανειοδότησης από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Το πρόβλημα αυτό λύθηκε με την τοποθέτηση στο Τ.Π.Δ. ειδικευμένων αξιολογητών τους οποίους επέλεξε η Ε.Ε.Τ.Α.Α..

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η Προγραμματική Περίοδος 1994 -1999

1. Το Ελληνικό Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης–Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 1994-1999

Σύμφωνα με το Άρθρο 8 παράγραφος 4 του Κανονισμού ΕΟΚ 2081/93 οι ελληνικές αρχές είχαν την υποχρέωση να υποβάλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πράγμα το οποίο έκαναν στις 10 Σεπτεμβρίου 1993) το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης που αφορούσε τον Στόχο 1, για την περίοδο 1994-1999. Μετά τις βουλευτικές εκλογές της 10^{ης} Οκτωβρίου 1993, η νέα Κυβέρνηση υπέβαλε στις 17 Δεκεμβρίου 1993 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή παράρτημα που τροποποιούσε το αρχικό σχέδιο. Στις 18 Μαρτίου 1994 υποβλήθηκε στην Επιτροπή η τελική μορφή του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ), το οποίο ενσωμάτωνε τις προηγούμενες τροποποιήσεις, καθώς και ορισμένα στοιχεία αναγκαία για να καταστεί σύμφωνο με τις διατάξεις των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Βασικά Αναπτυξιακά Προβλήματα

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε επισημάνει ότι εκτός από το υψηλό επίπεδο του χρέους και των ελλειμμάτων του Δημοσίου, καθώς και τα πολύ υψηλά πραγματικά επιτόκια, τα κυριότερα προβλήματα εστιάζονταν στις χαμηλές επιδόσεις των βασικών τομέων της οικονομίας, ειδικότερα της βιομηχανίας και της γεωργίας, στις αδυναμίες των δομών των επιχειρήσεων, στην ανεπάρκεια των υποδομών και στο χαμηλό επίπεδο επαγγελματικής κατάρτισης του ενεργού εργατικού δυναμικού.

Επίσης, οι σημαντικές διαφορές ανάπτυξης μεταξύ των περιοχών (περισσότερο του ενός τρίτου του πληθυσμού και της οικονομικής δραστηριότητας συγκεντρώνονταν στη περιφέρεια Αττικής), είχαν ως αποτέλεσμα την υποαπασχόληση του εγχώριου δυναμικού των απομακρυσμένων περιοχών της χώρας.

Από την άλλη πλευρά τα δυνατά σημεία της εγχώριας ανάπτυξης συγκεντρώνονταν στους σημαντικούς φυσικούς πόρους, στη στρατηγική θέση της χώρας στα Βαλκάνια, και τον δυναμισμό ορισμένων περιπτώσεων επιχειρηματικής δράσης.

Αποτελέσματα του ΚΠΣ 1989-1993

Το ΚΠΣ 1989-1993 είχε ως βασικούς στόχους τον εκσυγχρονισμό των βασικών υποδομών, την ανάπτυξη των γεωργικών διαρθρώσεων, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, την ορθολογική ανάπτυξη του τουρισμού, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η συγχρηματοδότηση από τους πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και το ειδικό κονδύλι από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) κατά την περίοδο αυτή ήταν 7,200 εκατομμύριο Ecus, που παρήγαγαν συνολικές δημόσιες επενδύσεις άνω των 13,000 εκ. Ecus, ποσό στο οποίο πρέπει να προστεθούν ιδιωτικές επενδύσεις ύψους 1500 εκ. ecus περίπου. Επιπλέον, οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες που τέθηκαν σε εφαρμογή κατά την ίδια περίοδο, αντιπροσώπευαν 730 εκ. Ecus χρηματοδότηση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, και παρήγαγαν συνολική επένδυση που υπερέβαινε τα 1000 εκ. ecus.

Βραχυπρόθεσμα, η επίπτωση του ΚΠΣ σε ορισμένους οικονομικούς δείκτες στο τέλος του 1993 ήταν σημαντική : το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά δύο ποσοστιαίες μονάδες, δημιουργήθηκαν 50,000 θέσεις απασχόλησης, οι συνολικές δημόσιες επενδύσεις συγχρηματοδοτήθηκαν κατά 70% και οι συνολικές μεικτές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου κατά 20% αντίστοιχα.

Όσον αφορά στην απορρόφηση των πιστώσεων, ο απολογισμός του ΚΠΣ της περιόδου 1989-1993 κρίθηκε ικανοποιητικός. Μέχρι του τέλους του 1993 είχε απορροφηθεί το 93% του συνόλου των πόρων που είχαν διατεθεί. Το αποτέλεσμα αυτό οφειλόταν κυρίως στην κινητοποίηση των περιφερειών που ενισχύθηκαν με συμβούλους διαχείρισης προγραμμάτων και ανεξάρτητους αξιολογητές. Οι περιφέρειες κατόρθωσαν να απορροφήσουν με ταχύ ρυθμό τις πιστώσεις που διατέθηκαν και για το εθνικό σκέλος του ΚΠΣ.

Η ενίσχυση και επιτάχυνση του ρυθμού εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων είχαν ως αποτέλεσμα να πραγματοποιηθεί σημαντική πρόοδος στον

τομέα των βασικών υποδομών των περιφερειών. Υπήρξαν επίσης τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και σε ορισμένες περιπτώσεις δόθηκαν κίνητρα για έρευνα και τεχνολογία (στην Θεσσαλονίκη και το Ηράκλειο Κρήτης) και δημιουργήθηκαν νέες υπηρεσίες ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Όσον αφορά τη βιομηχανία, το καθεστώς ενισχύσεων που τέθηκε σε εφαρμογή δεν είχε τις αναμενόμενες επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, και δεν συνέβαλε στην απλούστευση των περίπλοκων διαδικασιών που αντιμετώπιζαν οι εν δυνάμει επενδυτές.

Σημαντικά κεφάλαια, στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού, διατέθηκαν για την επαγγελματική κατάρτιση, συμβάλλοντας στην αύξηση των προγραμμάτων κατάρτισης, παρόλο που η ποιότητα των προγραμμάτων αυτών ήταν πολύ συχνά ανεπαρκής και δεν ανταποκρινόταν σε μεγάλο βαθμό στις ανάγκες των επιχειρήσεων και της αγοράς εργασίας.

Την άνοιξη του 1993 εκπονήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Γ.Δ. XXII) έκθεση⁴¹ με τις προτάσεις των Συνδέσμων Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών της Γαλλίας, της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ιταλίας, της Μεγάλης Βρετανίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, σχετικά με τις δυνατότητες των χρηματοδοτήσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων, ώστε να καταστούν περισσότερο αποτελεσματικές για τις περιφέρειες και τις επιχειρήσεις της Ένωσης.

Η Έκθεση αναφέρει, για τα αποτελέσματα του πρώτου ΚΠΣ, όσον αφορά την Ελλάδα, ότι *χαρακτηριστικό των μέτρων που εντάχθηκαν ήταν η απόσταση που είχαν αυτά ως προς τις ανάγκες της αγοράς, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων*. Κατά την εκτίμηση της έκθεσης, το μερίδιο του ιδιωτικού τομέα στη συνολική χρηματοδότηση του ΚΠΣ ήταν 9% περίπου. Ως αποτέλεσμα αυτής της περιορισμένης συμμετοχής, οι ελληνικές επιχειρήσεις είχαν εξαιρετικά περιορισμένη ωφέλεια με την ευρύτερη έννοια που περιλαμβάνει ως θετική επίδραση και την εμπειρία συμμετοχής στα αντίστοιχα προγράμματα και τα έργα. Ο ΣΕΒ, στο πλαίσιο της μελέτης εκπόνησε μια μικρή έρευνα σχετικά με την επίπτωση που είχε το πρώτο ΚΠΣ στις επιχειρήσεις στην Ελλάδα. Τα αποτελέσματα έδειξαν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα. Για

⁴¹ EC STRUCTURAL FUNDING: A BUSINESS ASSESSMENT Report to the EC DGXXII from the Industry Confederations of France, Greece, Ireland, Italy, Portugal, Spain and the UK on the potential of the EC...regions of the Community 31st MARCH 1993

παράδειγμα, ο κλάδος με τις περισσότερες «ωφελούμενες θετικά» επιχειρήσεις ήταν αυτός των μεταφορών και υποδομών. Οι κατηγορίες των έργων με την μεγαλύτερη θετική επίδραση, σύμφωνα με τις περισσότερες επιχειρήσεις ήταν η κατασκευή οδικού δικτύου (17,4%), τα έργα βελτίωσης των λιμένων (12,2%), και τα έργα υποδομής στα αεροδρόμια (5,2%). Αυτά τα έργα ιεραρχήθηκαν από το 47% των επιχειρήσεων που ρωτήθηκαν ως τα πλέον σημαντικά, αλλά όχι κομβικής σημασίας από εμπορικής πλευράς. Περίπου 31% των ερωτηθέντων θεωρούσαν ότι τα προαναφερόμενα έργα συντελούν μακροπρόθεσμα στην επιτυχή πορεία των επιχειρήσεων. Άμεση σχέση με αυτό το συμπέρασμα ήταν η παρατήρηση του ΣΕΒ ότι στο δεύτερο ΚΠΣ και ενώ ο ίδιος τομέας (των μεταφορών) συμπεριλαμβάνεται στις πρώτες προτεραιότητες του δεύτερου ΚΠΣ, ο ιδιωτικός τομέας δεν συμμετέχει στη χρηματοδότηση των έργων υποδομής στις μεταφορές, έχοντας έναν περιορισμένο ρόλο ως συμβαλλόμενοι ή υπεργολάβοι των δημοσίων έργων.

Ένα άλλο συμπέρασμα της μελέτης ήταν ότι η πλειοψηφία των επιχειρήσεων που πήραν μέρος στην έρευνα (58%) συμμετείχαν στα προγράμματα κατάρτισης, αλλά η δημιουργία θέσεων εργασίας μέσω των χρηματοδοτήσεων του ΚΠΣ έφθασε μόλις το 1,6% του εργατικού δυναμικού των ερωτηθέντων επιχειρήσεων. Η κύρια συμβολή της κατάρτισης εμφανίστηκε να είναι περισσότερο προληπτικής παρά ενεργητικής μορφής, δηλαδή συνετέλεσαν περισσότερο στη διατήρηση υφισταμένων παρά στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Αναφορικά με τα προγράμματα που είχαν αισθητή τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και παράλληλα την μεγαλύτερη άμεση επίπτωση στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ήταν αυτά της έρευνας και επιστημονικής και τεχνολογικής ανάπτυξης. Εδώ επισημαίνεται ότι ένα από τα χαρακτηριστικά του πρώτου ΚΠΣ που το διαφοροποιεί από τα ΜΟΠ ήταν ότι εκτός από υποδομές στη βιομηχανία, υλοποιήθηκαν δράσεις βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Και ενώ αυτό εκλαμβάνεται ως θετική απόρροια, το αρνητικό όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα ήταν η απουσία σχημάτων συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικού τομέα και κοινωνικών εταίρων. Ενδεικτικά αναφέρεται στη μελέτη ότι η όλη σύλληψη και ο σχεδιασμός αντανakλούσαν την άποψη του δημόσιου τομέα και ειδικότερα των δημοσίων υπηρεσιών.

Για τις ΜΜΕ η μελέτη εστιάστηκε στα σοβαρά προβλήματα που αντιμετώπιζε το σύνολο σχεδόν των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις περιοχές του Στόχου 1, συμπεριλαμβανομένης φυσικά και της Ελλάδος, στην οποία τα περισσότερα από αυτά εμφανίζονταν και με μεγαλύτερη ένταση: Ένα από τα ουσιαστικά εμπόδια στην ανάπτυξη και επιβίωση των μικρών επιχειρήσεων ήταν η απροθυμία των πιστωτικών ιδρυμάτων να χορηγήσουν μακροπρόθεσμα δάνεια, σε συνδυασμό με την απουσία ευέλικτων μορφών χρηματοδότησης προς τις επιχειρήσεις αυτές, όπως το leasing, venture capital, seed capital, κ.α. Επομένως, προβλήματα, όπως το υψηλό κόστος της επιχειρηματικής πίστης με τα μικρά περιθώρια που αφήνει το επιτόκιο αποπληρωμής ήλθαν να προστεθούν στην ανάληψη του κινδύνου που αναλαμβάνει μια ΜΜΕ, γεγονός που απέτρεπε τη δημιουργία της. Ένα πρόσθετο πρόβλημα ήταν η περιορισμένη πρόσβαση σε συμβουλευτικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Το συμπέρασμα της μελέτης ήταν πως το ΚΠΣ 1994-1999 θα έπρεπε να δείξει ιδιαίτερη ευαισθησία και έμφαση στο θέμα.

Στο ΚΠΣ 1994-1999 οι αναπτυξιακοί άξονες ήταν πέντε :

1. η μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και η προώθηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης με την ανάπτυξη των μεγάλων υποδομών
2. η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης
3. η ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού
4. η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης
5. η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και η άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών.

Σύμφωνα με το ΥΠΕΘΟ, ο συνολικός προϋπολογισμός του Β΄ ΚΠΣ της περιόδου 1994-99 ήταν 29.721.300 ecus (σε τιμές 1994 και με ισοτιμία που δίνει το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών για 1/1/1999 1 ECU = 1 ευρώ). Η εθνική δημόσια συμμετοχή ήταν 7.069.900 , η Κοινοτική συμμετοχή αντίστοιχα έφθανε τα 13.980.000 ευρώ ενώ η ιδιωτική συμμετοχή ήταν 8.671.400 ευρώ. Στον πίνακα φαίνονται οι χρηματοδοτήσεις της περιόδου 1986-1999 :

	ΜΟΠ 1986-1989* (σε χιλ. Ecus**, τιμές 1986)	Α' ΚΠΣ 1989-1993 (σε χιλ. Ecus**, τιμές 1989)	Β' ΚΠΣ 1994-1999 (σε χιλ. Ecus**, τιμές 1994)
Συνολικός Προϋπολογισμός	2.101.933	14.342.054	29.721.3000
Εθνική Δημόσια Συμμετοχή	695.740	5.801.196	7.069.900
Κοινοτική Συμμετοχή	2.576.000	7.193.241	13.980.000
Ιδιωτική Συμμετοχή	210.193	1.346.617	8.671.400

*τα ΜΟΠ μετά το 1989 ενσωματώθηκαν στο Α' ΚΠΣ

** 1 ecu = 1 ευρώ (ισοτιμία 1/1/1999)

Πηγή : Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

Παρακολούθηση των Παρεμβάσεων

Σύμφωνα με το ΚΠΣ-ΣΠΑ της περιόδου, προβλεπόταν η σύσταση ενός οργάνου με την ονομασία Επιτροπή Παρακολούθησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα ή ισοδύναμη παρέμβαση (συνολική επιχορήγηση, ή καθεστώς ενισχύσεων) ή, εάν χρειαζότανε, για ένα υποπρόγραμμα.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης των παρεμβάσεων μπορούσε επίσης να συσταθεί σε επίπεδο ενός άξονα προτεραιότητας του ΚΠΣ, ή μιας Περιφέρειας. Στη πρώτη περίπτωση φέρει την ευθύνη της εφαρμογής του συνόλου των παρεμβάσεων, στη δεύτερη περίπτωση έχει την ευθύνη της εφαρμογής του συνόλου των περιφερειακών παρεμβάσεων που υλοποιούνται στην εξεταζόμενη περιφέρεια, καθώς και την ευθύνη της παρακολούθησης των περιφερειακών θεμάτων σε πολυπεριφερειακή κλίμακα.

Η σύνθεση της Επιτροπής Παρακολούθησης μιας παρέμβασης είναι ανάλογη με εκείνη της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΚΠΣ. Το κράτος μέλος, η Επιτροπή, και κατά περίπτωση η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ορίζουν τους εκπροσώπους τους στην Επιτροπή Παρακολούθησης, το αργότερο μέσα σε 30 ημέρες από την κοινοποίηση της Απόφασης της Επιτροπής στο κράτος μέλος, με την οποία εγκρίνεται η εξεταζόμενη παρέμβαση. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης ορίζεται από το κράτος μέλος.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης καταρτίζει τον κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας της, ο οποίος περιέχει τους τρόπους οργάνωσης και την περιοδικότητα των συνεδριάσεων. Έργο της είναι επίσης η σύνταξη και η έγκριση των λεπτομερών διατάξεων του πλαισίου, μέσα στο οποίο θα εκτελέσει τα καθήκοντά της, ιδίως σε ότι αφορά την παρακολούθηση και τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις της εξεταζόμενης παρέμβασης.

Η Επιτροπή συνεπικουρείται από μια γραμματεία που είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία της τεκμηρίωσης και παρακολούθησης των εκθέσεων, της ημερήσιας διάταξης και των πρακτικών των συνεδριάσεων. Χρέη γραμματείας ασκεί η αρχή που είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή της παρέμβασης.

Τα καθήκοντα της Επιτροπής Παρακολούθησης έχουν καθοριστεί ως εξής :

- Ο Εξασφάλιση της σωστής υλοποίησης της παρέμβασης για την εφαρμογή των στόχων που έχουν καθοριστεί

- Ο Μέριμνα κυρίως για τη τήρηση των κανονιστικών διατάξεων, συμπεριλαμβανομένων και των θεμάτων επιλεξιμότητας των ενεργειών και των έργων, κυρίως όσον αφορά τη συμβατότητα των ενεργειών και των μέτρων με τις προτεραιότητες του ΚΠΣ και τους στόχους της παρέμβασης, και για τη τήρηση των άλλων κοινοτικών πολιτικών

- Ο Θέσπιση των διατάξεων που εξασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων της παρέμβασης. Για τα μεγάλα έργα η Επιτροπή μεριμνά, κατά περίπτωση, ώστε να παρέχονται στην Επιτροπή οι απαιτούμενες πληροφορίες, σύμφωνα με το Άρθρο 5 του Κανονισμού ΕΟΚ 4254/988 του ΕΤΠΑ

- Ο Εξασφάλιση της παρακολούθησης, οργάνωσης και εξέτασης των ενδιάμεσων αξιολογήσεων της παρέμβασης στη βάση φυσικών και χρηματοοικονομικών δεικτών και δεικτών επιπτώσεων, σε επίπεδο μέτρων, και προγραμμάτων

Ο Πρόταση μέτρων απαραίτητων για την επιτάχυνση του ρυθμού της εφαρμογής της παρέμβασης σε περίπτωση καθυστέρησης, μετά από τα αποτελέσματα που προκύπτουν σε τακτά χρονικά διαστήματα από την παρακολούθηση και τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις

Ο Σύνταξη προτάσεων για την τροποποίησης της παρέμβασης, σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες των Κανονισμών

Ο Συντονισμό των ενεργειών προώθησης και δημοσιότητας της παρέμβασης,

Ο Πρόταση μέτρων τεχνικής βοήθειας που πρέπει να εφαρμοσθούν στο πλαίσιο των διαθέσιμων πιστώσεων του προϋπολογισμού που έχουν προβλεφθεί για τον σκοπό αυτό, τα οποία αποφασίζονται από τον Πρόεδρο σε συνεννόηση με τον εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Ο Διατύπωση γνώμης για τα σχέδια των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής

Ο Ενημέρωση της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΚΠΣ για την εφαρμογή της παρέμβασης, προκειμένου να ληφθούν υπόψη, κατά περίπτωση, τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα με τις άλλες προβλεπόμενες παρεμβάσεις.

Στις δικαιοδοσίες της Επιτροπής Παρακολούθησης είναι και η δυνατότητα τροποποιήσεων, σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, του συνολικού κόστους ή της κοινοτικής συνεισφοράς σε ένα υποπρόγραμμα ή σε μια ετήσια δόση του συνόλου της παρέμβασης, μεταφέροντας την σε ένα άλλο υποπρόγραμμα. Από την άλλη πλευρά δεν μπορεί να τροποποιήσει το συνολικό ποσό της κοινοτικής συνδρομής που χορηγείται στην παρέμβαση, με μόνη εξαίρεση τις μεταφορές πόρων ανάμεσα στα Διαρθρωτικά Ταμεία, και αυτό σε ορισμένες αιτιολογημένες περιπτώσεις. Επίσης η Επιτροπή Παρακολούθησης μπορεί να προχωρήσει σε κάθε άλλη δευτερεύουσα τροποποίηση όσον αφορά την εφαρμογή των ενεργειών. Κάθε τέτοια τροποποίηση δεν θα πρέπει να επηρεάζει το σχέδιο χρηματοδότησης, με εξαίρεση τροποποιήσεις που αφορούν καθεστώτα ενισχύσεων.

Το ΚΠΣ φιλοδοξούσε να διαμορφώσει μια ολοκληρωμένη στρατηγική για τη συνολική αναβάθμιση και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στο πλαίσιο μιας αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής και της σταδιακής σύγκλισης με τους άλλους ευρωπαίους εταίρους.

Οι διαδικασίες προγραμματισμού, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης, διαφοροποιήθηκαν σημαντικά από το Α΄ ΚΠΣ, προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες που είχαν διαμορφωθεί, και στη πρόκληση του 2000.

Η πολιτική των Ανθρώπινων Πόρων σχεδιάστηκε στη βάση δύο αξόνων:

ο πρώτος αφορούσε την ανάπτυξη και βελτίωση των δομών κατάρτισης και εκπαίδευσης,

ο δεύτερος τις συνοδευτικές ενέργειες, δηλαδή τις συμπληρωματικές δράσεις στα πολυταμειακά προγράμματα, οριζόντια ή περιφερειακά.

Στόχος αυτών των ενεργειών ήταν η υποστήριξη τομέων της οικονομίας όπως παραδείγματος χάριν στη βιομηχανία μέσω της κατάρτισης και της εξειδίκευσης του εργατικού δυναμικού. Στη περίπτωση των περιφερειακών προγραμμάτων οι δράσεις ανθρώπινου δυναμικού – που ήταν κυρίως κατάρτιση και καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού – εντάσσονταν στο καθορισμένο πλαίσιο των ΠΕΠ.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αρχικής Εκπαίδευσης και Επαγγελματικής Κατάρτισης περιείχε τρία υποπρογράμματα:

- το υποπρόγραμμα αρχικής εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης,
- το υποπρόγραμμα για τη βελτίωση των υποδομών και τη διοικητική στήριξη του εκπαιδευτικού συστήματος και
- το υποπρόγραμμα για τη σύνδεση των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης, με το σύστημα παραγωγής.

Ειδικότερα το τρίτο υποπρόγραμμα περιλάμβανε ενέργειες συμπληρωματικές προς αυτές των άλλων υποπρογραμμάτων, υποστηρίζοντας παράλληλα και τις δράσεις σε αντίστοιχα υποπρογράμματα ή μέτρα άλλων τομέων του ΚΠΣ 94-99 (π.χ. βιομηχανίας, έρευνας και τεχνολογίας) με στόχο την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, τη μεταφορά τεχνογνωσίας, και τη διάχυση και αφομοίωση επιστημονικής γνώσης και σύγχρονης τεχνολογίας από την παραγωγική μηχανή. Οι συμπληρωματικές αυτές ενέργειες αντιστοιχούσαν σε δράσεις όπως έρευνες για τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, μελέτες προσαρμογής των ειδικοτήτων και του εκπαιδευτικού περιεχομένου, καθώς και δημιουργία μόνιμου μηχανισμού παρακολούθησης των αποτελεσμάτων της κατάρτισης.

Το Επιχειρησιακό της Συνεχιζόμενης Κατάρτισης είχε τέσσερα υποπρογράμματα :

- το υποπρόγραμμα για την ανάπτυξη δομών συνεχιζόμενης κατάρτισης (του Στόχου 1),
- το υποπρόγραμμα επαγγελματικής κατάρτισης και εξειδίκευσης εργαζομένων ανάλογα με τις ανάγκες εκσυγχρονισμού των παραγωγικών δομών και της αναπτυξιακής στρατηγικής, με δράσεις κατάρτισης και επανειδίκευσης του εργατικού δυναμικού.
- το υποπρόγραμμα αυτό αναφερόταν σε δράσεις σε περιοχές που πλήττονταν από βιομηχανική παρακμή και ήταν θύλακες ανεργίας (του Στόχου 3 και 4).
- το υποπρόγραμμα αφορούσε στην επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης της Ανεργίας και του Αποκλεισμού από την αγορά εργασίας είχε και αυτό τέσσερα (4) υποπρογράμματα :

- το υποπρόγραμμα ένταξης και επανένταξης στην αγορά εργασίας ατόμων με ειδικές ανάγκες,
- το υποπρόγραμμα ένταξης και επανένταξης των γυναικών στην αγορά εργασίας,
- το υποπρόγραμμα ένταξης και επανένταξης λοιπών κοινωνικών ομάδων αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας, και
- το υποπρόγραμμα ένταξης μεταναστών και παλιννοστούντων. Το νέο στοιχείο ήταν ο ρόλος που θα έπαιζε η Τοπική Αυτοδιοίκηση στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των δράσεων.

Στο πρώτο υποπρόγραμμα περιλαμβάνονταν δράσεις που αποσκοπούσαν, μεταξύ άλλων, στην ανάπτυξη συμβουλευτικών κέντρων στις περιφέρειες, με λειτουργία γραφείων στις Νομαρχίες. Επίσης, στο υποπρόγραμμα ένταξης και επανένταξης γυναικών περιλαμβάνονταν δράσεις όπως η προώθηση των τοπικών πρωτοβουλιών, ενώ στο υποπρόγραμμα για την ένταξη και επανένταξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων περιλαμβάνονταν ενέργειες τοπικής ανάπτυξης ιδιαίτερα προσανατολισμένες στη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι δράσεις αυτές προέβλεπαν τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων φορέων σε τοπικό επίπεδο.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης διαμορφώθηκε σε πέντε υποπρογράμματα, τα οποία κάλυπταν τα πεδία α) του οργανωτικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού και της βελτίωσης των υποδομών, β) του εκσυγχρονισμού δομών και λειτουργιών στη τοπική και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και στη περιφερειακή διοίκηση, γ) της εφαρμογής, ενώ τα υπόλοιπα δύο υποπρογράμματα αναφέρονταν στα δημοσιονομικά συστήματα και στην κατάρτιση και επιμόρφωση στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης.

- το υποπρόγραμμα περιλάμβανε μελέτες και εφαρμογές για τη χρήση νέων τεχνικών οργάνωσης και εκσυγχρονισμού υπηρεσιών, καθώς και ειδικές εφαρμογές σε τομείς οικονομικού και επιχειρηματικού ενδιαφέροντος. Οι ειδικές εφαρμογές αφορούσαν στους τομείς της ενέργειας, βιομηχανίας, γεωργίας, εμπορίου, τουρισμού και περιφερειακής ανάπτυξης. Από τις ενέργειες, ιδιαίτερα σημαντικές ήταν αυτές που αναφέρονταν στον ανασχεδιασμό θέσεων εργασίας και νέων εξειδικεύσεων στη Δημόσια Διοίκηση, στην ανάπτυξη στατιστικών συστημάτων, και στην ενσωμάτωση τεχνολογιών σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.
- το υποπρόγραμμα εκσυγχρονισμού δομών και λειτουργίας στη τοπική και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και περιφερειακή διοίκηση είχε στόχο να προωθήσει την αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, να υποστηρίξει την νεο-θεσπισμένη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, και να αναβαθμίσει την διοικητική λειτουργία και διάρθρωση της διοικητικών υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο. Οι ενέργειες που περιελήφθησαν στο πλαίσιο αυτό ήταν η εκπαίδευση αιρετών και στελεχών της αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, ιδιαίτερα σε θέματα αναπτυξιακού σχεδιασμού και κοινοτικών πολιτικών, οι έρευνες, διαγνωστικές μελέτες και μελέτες εφαρμογής, η ανάπτυξη δομών υποστήριξης και η παροχή τεχνοοικονομικής υποστήριξης.

Όσον αφορά την εφαρμογή, οι δράσεις που περιελήφθησαν ήταν σχετικές με την ανάπτυξη δομών παρακολούθησης και αξιολόγησης, την ανταλλαγή εμπειριών και μεταφορά τεχνογνωσίας μέσω διακρατικών συνεργασιών, και τη διάδοση καινοτομικών καλών πρακτικών για τους μηχανισμούς διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών σε επίπεδο ΕΕ. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην κατάρτιση και

επιμόρφωση στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, ειδικότερα εκείνων που επιφορτίζονται με την ευθύνη του σχεδιασμού και της εφαρμογής της πολιτικής για τη Δημόσια Διοίκηση και την εφαρμογή του Προγράμματος.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τη Βιομηχανία κινήθηκε στο πλαίσιο των επισημασμένων μακροχρόνιων προβλημάτων διαρθρωτικού χαρακτήρα, που είχαν σαν αποτέλεσμα μια συνεχή μείωση της ανταγωνιστικότητας στη βιομηχανία (όπως αναφερόταν στο αναθεωρημένο ΣΠΑ της περιόδου). Τα γενικότερα δεδομένα και οι ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις έκαναν επιτακτική την ανάγκη διαρθρωτικής αναπροσαρμογής της ελληνικής βιομηχανίας και της δημιουργίας ευνοϊκού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.

Η πραγματοποίηση των απαιτούμενων διαρθρωτικών προσαρμογών και η ανάπτυξη του τομέα, βασίστηκαν στις ακόλουθες κατευθύνσεις πολιτικής :

- Ο Στη διαμόρφωση ενός σταθερού μακροοικονομικού πλαισίου με μακροπρόθεσμο ορίζοντα για τις επιχειρήσεις

- Ο Στην ενίσχυση κάθε προσπάθειας των επιχειρήσεων για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης καινοτομίας, έρευνας και τεχνολογίας

- Ο Στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου κατάρτισης με στόχο την αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα, που αποτελεί βασικό συντελεστή στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ικανότητας ανάπτυξης και μεταφοράς ή και διάχυσης νέων τεχνολογιών

- Ο Στη δημιουργία υποδομής που συνδέεται άμεσα με την παραγωγική δραστηριότητα των επιχειρήσεων, όπως υποδομές ενέργειας, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο

- Ο Στην ενίσχυση των πολιτικών για τις ειδικές ανάγκες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και την ανάπτυξη νέων

- Ο Στην ανάπτυξη των επιχειρήσεων που παράγουν διαφοροποιημένα και υψηλής ποιότητας προϊόντα

- Ο Στη δημιουργία υποδομής για την διανομή και διάθεση προϊόντων και διασύνδεση με διεθνή δίκτυα πληροφοριών.

Οι παρεμβάσεις και ενισχύσεις στον βιομηχανικό τομέα είχαν σχεδιαστεί με οριζόντιο κυρίως χαρακτήρα, χωρία όμως να αποκλείεται και η κάθετη επιλογή σε ορισμένες περιπτώσεις που σχετίζονται με την αντιμετώπιση προβλημάτων ειδικών ή

ευαίσθητων κλάδων και υποβαθμισμένων περιοχών με φθίνουσες δραστηριότητες και έντονα προβλήματα ανεργίας.

Τα υποπρογράμματα του Επιχειρησιακού Προγράμματος της Βιομηχανίας (που ήταν επτά) διαρθρώθηκαν στους άξονες της ανταγωνιστικότητας, της ποιοτικής αναβάθμισης της βιομηχανικής παραγωγής και αναδιάρθρωσης της βιομηχανίας, της ανασυγκρότησης της βιομηχανικής δραστηριότητας σε φθίνουσες περιοχές, και της ενίσχυσης και δημιουργίας μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ένα υποπρόγραμμα, σύμφωνα με τις διαδικασίες, ήταν αφιερωμένο στην οργάνωση, παρακολούθηση και εκτέλεση του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Όσον αφορά στην ανταγωνιστικότητα, οι ενέργειες αφορούσαν τη βελτίωση των βιομηχανικών υποδομών, τη δημιουργία δικτύων παροχής υπηρεσιών στις επιχειρήσεις, την ανάπτυξη συστημάτων παραγωγικής διαδικασίας, την προώθηση νέων επενδύσεων και τον εκσυγχρονισμό της βιομηχανίας γενικότερα, σε συνδυασμό με τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου εξαγωγών. Θέματα όπως η διασφάλιση της ποιότητας, η εκπαίδευση και η ενημέρωση εντάχθηκαν σε σχετικές ενέργειες σε ξεχωριστό υποπρόγραμμα (ποιοτικής αναβάθμισης της βιομηχανικής παραγωγής). Επίσης οι δράσεις οι σχετικές με το περιβάλλον και την εξοικονόμηση ενέργειας είχαν συμπεριληφθεί σε δικό τους υποπρόγραμμα.

Για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις εντάχθηκαν ενέργειες για τη βελτίωση βασικών υποδομών και οργανωμένης εγκατάστασης ΜΜΕ, βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, προβολής και προώθησης προϊόντων. Στον τομέα της ανασυγκρότησης της βιομηχανικής δραστηριότητας σε φθίνουσες περιοχές εντάχθηκαν δράσεις μεγάλων επενδυτικών έργων δημόσιου χαρακτήρα.

2. Το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ)

Κατά τη περίοδο προγραμματισμού 1994-1999 το 10% των πόρων του περιφερειακού σκέλους στο ΣΠΑ (Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης) διατέθηκε για τη χρηματοδότηση του ΕΑΠΤΑ δηλαδή του Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο αυτό είχε προβλεφθεί ότι ποσοστό μέχρι 10% των πόρων του κάθε Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΠΕΠ) θα διατίθετο για τη χρηματοδότηση του ΕΑΠΤΑ της αντίστοιχης περιφέρειας. Η δράση αυτή πήρε τη μορφή υποπρογράμματος. Από τις βασικές αιτίες δημιουργίας του Ειδικού Προγράμματος ήταν οι κατευθύνσεις της πολιτικής για την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και οι νέες ανάγκες που δημιουργήθηκαν από την εφαρμογή του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (αυτοδιοίκηση β' βαθμού).

Οι στόχοι του ΕΑΠΤΑ ήταν η ενίσχυση της αποκέντρωσης, ιδιαίτερα μέσα από τον νέο – για εκείνη την περίοδο – θεσμό της αιρετής νομαρχιακής διοίκησης, η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την αναδιάρθρωση της δομής της, και η αναβάθμιση της Περιφέρειας, ως διοικητικό επίπεδο.

Όσον αφορά την Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, στόχος του προγράμματος ήταν η κατακύρωση αρμοδιοτήτων, πόρων, υλικοτεχνικής υποδομής και κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, ώστε να αναλάβει με τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό τον προγραμματισμό και την υλοποίηση έργων περιφερειακής ανάπτυξης και κοινωνικής πολιτικής σε νομαρχιακό επίπεδο.

Η ενίσχυση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης είχε την έννοια της αναδιάρθρωσης της δομής της, τον εξοπλισμό της με πρόσθετες αρμοδιότητες, πόρους και τεχνικά μέσα, την οργάνωση των λειτουργιών της και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της (αιρετών και υπηρεσιακών). Στόχος ήταν να διευρύνει η τοπική αυτοδιοίκηση τον ρόλο της στην υποστήριξη των επιχειρήσεων, στην ανάπτυξη του τοπικού ενδογενούς δυναμικού, ιδιαίτερα της καταπολέμησης της ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής και των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Γενικότερα, η διεύρυνση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων περιελάμβανε τα πεδία της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής τοπικής ανάπτυξης.

Στο πνεύμα του ΕΑΠΤΑ περιλαμβανόταν και η Περιφέρεια ως διοικητική δομή, της οποίας η αναβάθμιση κρίθηκε σημαντική επειδή αποτελεί το επίπεδο συντονισμού των προγραμματικών επιλογών, των προγραμμάτων και των σχεδίων των κυβερνητικών προτεραιοτήτων, καθώς και των έργων της Νομαρχιακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Γύρω από αυτούς τους κεντρικούς στόχους διαμορφώθηκε το συνολικό ΕΑΠΤΑ δηλαδή οι προτεραιότητες, οι επιλέξιμοι φορείς και οι επιλέξιμες ενέργειες για χρηματοδότηση. Συμπληρωματικά, στο εύρος των στόχων του Προγράμματος επιδιώχθηκε :

- Η αναβάθμιση του αναπτυξιακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της ευρύτερης εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής
- Η κατοχύρωση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, στο πλαίσιο του ενιαίου εθνικού συστήματος προγραμματισμού και ανάπτυξης
- Η διεύρυνση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης και η συμμετοχή της σε δράσεις για την αντιμετώπιση νέων προβλημάτων στο τοπικό επίπεδο όπως η ένταση της ανεργίας, η υποστήριξη τοπικών επιχειρήσεων κλπ)

Προτεραιότητες και Επιλέξιμες Ενέργειες

Ο προσδιορισμός των προτεραιοτήτων και των επιλέξιμων ενεργειών, γίνεται με τρόπο που αφενός προωθεί τον κεντρικό στόχο της οργανωτικής και διοικητικής αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και αφετέρου οργανώνει την υλοποίηση των επιμέρους επιχειρησιακών στόχων.

Στο ΕΑΠΤΑ 1994-1999 εντάχθηκαν έργα και ενέργειες κατά προτεραιότητα ως προς

α) την διακοινοτική ή και διαδημοτική σημασία τους, δηλαδή να προωθούν τον στόχο της αναδιοργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Τέτοια ήταν τα έργα των αναπτυξιακών συνδέσμων, ή των νέων δήμων, β) την προετοιμασία οργάνωσης και λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, γ) την δυνατότητα δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης, δ) την διασφάλιση των προϋποθέσεων υλοποίησης (πιθανές μελέτες, απαλλοτριώσεις, χρηματοδότηση ίδιας συμμετοχής) και ε) την ένταξή τους σε επιλέξιμους τομείς του Προγράμματος.

Στο πλαίσιο αυτό επιλέξιμοι υπήρξαν οι ακόλουθοι τομείς :

- ο Προστασία περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων της ύδρευσης, αποχέτευσης, διαχείρισης απορριμμάτων, ελέγχου ρύπανσης, προστασίας βιότοπων κλπ
- ο Πολεοδομικός σχεδιασμός (ολοκλήρωση της ΕΠΑ, πολεοδομικές ρυθμίσεις)
- ο Υποστήριξη της τοπικής οικονομίας (έργα μεταφορών τοπικής και νομαρχιακής σημασίας, εγγειοβελτιωτικά και άλλα έργα ανάπτυξης του πρωτογενούς τομέα, στήριξη της τοπικής παραγωγικής βάσης, των μικρομεσαίων επιχειρήσεων κλπ)
- ο Κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και παρεμβάσεις (υποδομές υγείας και εκπαίδευσης, προγράμματα ενίσχυσης δομών και δράσεων προώθησης της απασχόλησης και καταπολέμησης της ανεργίας κλπ)
- ο Δομές αναπτυξιακού σχεδιασμού (υπηρεσίες προγραμματισμού της Αυτοδιοίκησης, υποδομές πληροφορικής και δίκτυα, επιμόρφωση στελεχών σε θέματα αναπτυξιακού σχεδιασμού κλπ)
- ο Τεχνική υποστήριξη καθ συντονισμός (υποστήριξη φορέων, συντονισμός παρακολούθηση έρευνες κλπ)

Από τα παραπάνω έργα προτεραιότητα είχαν όσα εντάσσονταν σε ολοκληρωμένα αναπτυξιακά προγράμματα, καθώς και όσα συμπλήρωναν ή αξιοποιούσαν παρεμβάσεις που χρηματοδοτήθηκαν από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους. Την διετία 1998-1999 το ΕΑΠΤΑ χρηματοδότησε και δράσεις των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης.

Φορείς Υλοποίησης

Ως φορείς υλοποίησης των μεγάλων έργων του Προγράμματος θεωρήθηκαν οι υφιστάμενοι και οι νέοι Δήμοι, και τα Συμβούλια των περιοχών. Οι νέοι Δήμοι ήταν αυτοί που προέκυψαν από συνενώσεις μικρότερων ΟΤΑ. Επίσης στους φορείς υλοποίησης συμπεριλήφθησαν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι (υφιστάμενοι εκείνη τη περίοδο καθώς και υπό σύσταση) και οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ, και οι φορείς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στους φορείς συμπεριλαμβανόταν και το Υπουργείο Εσωτερικών για την υλοποίηση έργων και δράσεων σχεδιασμού και συντονισμού σε εθνικό επίπεδο.

Προϋπολογισμός – Χρηματοδότηση

Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανερχόταν στο 1,2% του περιφερειακού σκέλους του ΣΠΑ. Σε σχέση με το 10% των ΠΕΠ η αύξηση που περιείχε ο προϋπολογισμός αφορούσε την προετοιμασία οργάνωσης και λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, και δεν συμπεριλαμβανόταν στην αρχική πρόταση. Η χρηματοδότηση του προγράμματος ανταποκρινόταν σε 75% από κοινοτικούς πόρους, κατά 15% από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και κατά 10% από πόρους της Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Το ΕΑΠΤΑ κάθε περιφέρειας αποτελούσε υποπρόγραμμα του αντίστοιχου ΠΕΠ, ενώ το ΕΑΠΤΑ σε εθνικό επίπεδο ήταν αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών.

Φορείς

Η Περίπτωση της ΜΟΔ

Για την καλύτερη διαχείριση του ΚΠΣ υπήρξε, στο πλαίσιο των ειδικών διατάξεων εφαρμογής, τμήμα αφιερωμένο στην ίδρυση ειδικής Μονάδας για τον σκοπό αυτό.

Πιο συγκεκριμένα, στον υπότιτλο της ενότητας «Βελτίωση της Διοικητικής και Διαχειριστικής Ικανότητας» αναφερόταν ότι για να εξασφαλιστεί η επιτυχής εφαρμογή του ΚΠΣ 1993-1999 θα συστηνόταν μια ειδική Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ), υπό τις οδηγίες και τον έλεγχο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Η ΜΟΔ προβλεπόταν ως μία ανεξάρτητη δομή από την υπηρεσιακή διάρθρωση του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ). Το νομικό της καθεστώς θα έπρεπε να ήταν τέτοιο, ώστε αν και θα απέφευγε τα διοικητικά και οικονομικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, θα διατηρούσε και θα επέκτεινε τον ρόλο της επίβλεψης και του συντονισμού του Υπουργείου.

Για να εξασφαλιστεί η ευελιξία και η λειτουργικότητα της Μονάδας, παρόλο τον έλεγχο που θα της ασκείτο, δεν θα έπρεπε να υπόκειται στις αυστηρές διαδικασίες που εφαρμόζονται στα δημόσια οικονομικά, ούτε και στους συνήθεις κανόνες που διέπουν την ανάθεση έργων και μελετών.

Η ΜΟΔ, σύμφωνα με τον σχεδιασμό για την ίδρυσή της, θα έπρεπε να είναι σε θέση να προσελκύει εξειδικευμένο προσωπικό (υψηλής εξειδίκευσης), το οποίο να

προσλαμβάνεται με διαγωνισμό και από τον ιδιωτικό και από τον δημόσιο τομέα, με παροχή ικανοποιητικών αποδοχών, σύμφωνα με τα δεδομένα της ελεύθερης αγοράς. Τα μέλη του προσωπικού της Μονάδας υποτίθεται ότι θα έπρεπε να είναι όσο το δυνατόν λιγότερα σε αριθμό, να εργάζονται με συμβάσεις καθορισμένου χρόνου και ανανέωσή τους με αντικειμενικές διαδικασίες αξιολόγησης. Καθοριστικό στοιχείο για την επιτυχία της ΜΟΔ θα είναι η ικανότητά της να δημιουργήσει ένα κλίμα εμπιστοσύνης και συνεργασίας με τις πολιτικές αρχές, καθώς και η αναγνώριση του ρόλου της από την δημόσια διοίκηση.

Η λειτουργία της ΜΟΔ έχει σαν στόχο να καλύψει τέσσερις (4) χωριστές κατηγορίες διαχειριστικών αναγκών :

1. Το υφιστάμενο σύστημα πληροφόρησης για τις ροές χρηματοδότησης επρόκειτο να συμπληρωθεί με ένα σύστημα πληροφόρησης για την υλοποίηση των δράσεων με τη βοήθεια της τελευταίας υπάρχουσας τεχνολογίας Η/Υ. Η πρόοδος της εφαρμογής προβλεπόταν να ελέγχεται, εντασσόμενη σε ένα σύστημα πληροφόρησης σε θέματα διαχείρισης που περιλαμβάνει ένα αξιόπιστο σύστημα έγκαιρης ενημέρωσης. Η ΜΟΔ προβλεπόταν να συστήσει μια ομάδα που θα ήταν σε θέση να αναλύει και να εκθέτει τα συμπεράσματα αυτής της διαδικασίας παρακολούθησης
2. Η ΜΟΔ προβλεπόταν να δημιουργήσει έναν πυρήνα τεχνογνωσίας για την επίλυση ορισμένων γνωστών διαχειριστικών δυσκολιών που συνδέονται με την εφαρμογή του ΚΠΣ
3. Με βάση τη διάγνωση αναγκών, η ΜΟΔ, σύμφωνα με το κείμενο, πρέπει να είναι υπεύθυνη για να επιλέγει και να προσλαμβάνει ομάδες εμπειρογνομόνων, τις οποίες θα θέτει στη διάθεση των αρχών που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή. Οι ομάδες αυτές πρέπει να είναι σε θέση να καλύπτουν τις ειδικές ελλείψεις τεχνογνωσίας για την επιτυχή εφαρμογή των δραστηριοτήτων του ΚΠΣ, οι οποίες υπερβαίνουν την τεχνική και διοικητική ικανότητα των αρχών αυτών
4. Όταν υπάρχει επιτυχής εμπειρία μεταρρυθμίσεων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο του ΚΠΣ, η ΜΟΔ θα διαδίδει τις αντίστοιχες πληροφορίες σε όλους τους φορείς που είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των προγραμμάτων. Μπορεί επίσης να συμβάλλει στην ευρύτερη διάδοση της εμπειρίας και την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του προγράμματος της δημόσιας διοίκησης.

Το ΣΠΑ όριζε ότι η ΜΟΔ θα έπρεπε να έχει συσταθεί μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 1995 το αργότερο, σύμφωνα με χρονοδιάγραμμα που θα εγκρινόταν από την Επιτροπή Παρακολούθησης στην πρώτη συνεδρίασή της. Στο μεταξύ, οι υφιστάμενοι μηχανισμοί που συμβάλλουν στην εφαρμογή του προγράμματος και ιδίως στη διαχείριση θα συνεχίσουν να λειτουργούν, ώστε να εξασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση στο νέο σύστημα της ΜΟΔ. Η ΜΟΔ θα ελέγχει και θα εξασφαλίζει υψηλά επίπεδα λειτουργίας των ομάδων εμπειρογνομόνων που λειτουργούν στο πλαίσιο των αρχών εφαρμογής.

Η ΜΟΔ τελικά ιδρύθηκε με τον Νόμο 2372 της 28^{ης} Φεβρουαρίου 1996. Αναφέρεται με το νομικό καθεστώς της ανώνυμης εταιρίας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, η οποία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με τους κανόνες του ιδιωτικού τομέα και υπό την εποπτεία του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας. Στον Νόμο αναφέρεται ότι σκοπός της ΜΟΔ είναι η κάλυψη των αναγκών σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και σε μεταφορά τεχνογνωσίας για τη βελτίωση της διοικητικής δομής στην εφαρμογή προγραμμάτων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι δραστηριότητές της συνοψίζονται στα εξής :

- Αξιολογεί τις ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό και διοικητική τεχνογνωσία των φορέων διαχείρισης προγραμμάτων και των φορέων υλοποίησης μέτρων ή έργων
- Παρέχει προς τις ομάδες στελεχών τις οποίες οργανώνει και συνάπτει συμβάσεις μαζί τους για τους φορείς που προαναφέρθηκαν, συνεχή ενημέρωση, οργανωτικά συστήματα, συστήματα μηχανοργάνωσης κλπ
- Παρέχει στο ΥΠΕΘΟ τεκμηριωμένη πληροφόρηση για την πρόοδο στη διαχείριση και τους τρόπους αντιμετώπισης τυχόν προβλημάτων
- Προωθεί τη μετάδοση της τεχνογνωσίας και των οργανωτικών συστημάτων των στελεχών της στο μόνιμο προσωπικό του φορέα υποδοχής, ώστε να καταστούν κτήμα των φορέων που διαχειρίζονται προγράμματα, μέτρα ή έργα
- Συνάπτει συμβάσεις με του οικείου φορείς διαχείρισης των κοινοτικών προγραμμάτων ή πρωτοβουλιών. Οι συμβάσεις εξειδικεύονται με Απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας.

Στον Νόμο αναφέρεται επίσης η διάρκεια της Μονάδας σε επτά χρόνια και έδρα η Αθήνα. Η ΜΟΔ έχει επίσης τη δυνατότητα ίδρυσης γραφείων και παραρτημάτων σε όλη τη χώρα. Το μετοχικό της κεφάλαιο ορίστηκε σε 20 εκ. δρχ (58,694.057 ευρώ) και καλύπτεται εξ ολοκλήρου από το δημόσιο. Διευκρινίζεται παρόλα αυτά, ότι με απόφαση του εποπτεύοντος Υπουργού το κεφάλαιο αυτό μπορεί να αυξηθεί έως και εκατόν είκοσι τοις εκατό (120%). Οι πόροι της ΜΟΔ προέρχονται από ετήσια επιχορήγηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), από προγράμματα τεχνικής βοήθειας, από επιχορηγήσεις, δωρεές, κληροδοσίες, εκμετάλλευση της περιουσίας της κλπ.

Από πλευράς διοίκησης η ΜΟΔ, σύμφωνα με τον ιδρυτικό της Νόμο, διοικείται από εννεαμελές Διοικητικό Συμβούλιο, με τριετή θητεία, το οποίο λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις για τις ανώνυμες εταιρίες και διορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας. Χρέη ανώτατου εκτελεστικού οργάνου ασκεί ο γενικός διευθυντής, ο οποίος προσλαμβάνεται μετά από πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Το προσωπικό προσλαμβάνεται επίσης από τον ιδιωτικό τομέα ή αποσπάται από το Δημόσιο τομέα. Η σχέση εργασίας τους βασίζεται σε συμβάσεις ορισμένου χρόνου, οι οποίες μπορούν να ανανεώνονται ύστερα από αντικειμενική αξιολόγηση της απόδοσης. Με τη διάταξη αυτή οριζόταν ότι οι συμβάσεις αυτές δεν μπορούν να μετατραπούν σε συμβάσεις αορίστου χρόνου.

Για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2000-2006 ο ιδρυτικός Νόμος της ΜΟΔ τροποποιήθηκε με το Άρθρο 37 του Νόμου 2937 της 26^{ης} Ιουλίου 2001, έτσι ώστε να καλύπτει και τις ανάγκες που προέκυψαν από τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και το Ταμείο Συνοχής, ενώ για τις αποσπάσεις από το Δημόσιο προϋπέθετε ΚΥΑ (Κοινή Υπουργική Απόφαση), με τον Υπουργό Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ) να συνυπογράφει με τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας. Επιπλέον ρυθμίστηκαν θέματα σχετικά με τις αποδοχές των στελεχών της Μονάδας, ιδιαίτερα για όσους προέρχονται από αποσπάσεις.

Στην προγραμματική περίοδο του 3^{ου} ΚΠΣ η ΜΟΔ στελέχωσε στην πλειοψηφία του προσωπικού τους τις Διαχειριστικές Αρχές των οριζόντιων (τομεακών) και περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, καθώς και τις Ειδικές Υπηρεσίες Εφαρμογής, σύμφωνα με τις αντίστοιχες ισχύουσες διατάξεις, συμπεριλαμβάνων και των Μονάδων των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών. Το επίπεδο των στελεχών της ΜΟΔ,

στη βάση των έγκυρων εισαγωγικών εξετάσεων, των υψηλών προδιαγραφών και των σεμιναρίων κατάρτισης και επιμόρφωσης της Μονάδας Διαχείρισης συνέβαλλε ουσιαστικά στο βελτιωμένο επίπεδο διαχείρισης των έργων του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, ενώ επηρέασε άμεσα και θετικά την απόδοση του δημόσιου τομέα με μεταφορά τεχνογνωσίας στα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών.

Η Περίπτωση της Ελληνικής Αναπτυξιακής Εταιρίας (ΕΛΑΝΕΤ)

Η ΕΛΑΝΕΤ ιδρύθηκε τον Ιούνιο του 1992 από τον Σύνδεσμο Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ), την Πανελλήνια Ένωση Ξενοδόχων (ΠΕΞ) και την Ένωση Ελληνικών Τραπεζών (ΕΕΤ), ως μία αστική εταιρία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, και αποτέλεσε έμμεσα προϊόν των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων, σύμφωνα με τους οποίους η διαχείριση των αντίστοιχων πόρων θα γινόταν μόνο από μη κερδοσκοπικούς ενδιαμέσους φορείς ιδιωτικού δικαίου.

Οι κυριότεροι στόχοι της ΕΛΑΝΕΤ ήταν η προώθηση και εφαρμογή έργων του ιδιωτικού τομέα που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ, η μεγιστοποίηση της απορρόφησης των κοινοτικών πόρων, η γρήγορη και αποτελεσματική διαχείριση των προγραμμάτων επιστήμης και τεχνολογίας για την προώθηση επενδυτικών σχεδίων του ιδιωτικού τομέα, και παροχή αποτελεσματικής ροής πληροφόρησης προς τους ενδιαφερόμενους φορείς.

Σκοπός της ΕΛΑΝΕΤ είναι η υποστήριξη των εισηγητικών παρεμβάσεων των ιδρυτικών της φορέων σχετικά με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και σε Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, καθώς επίσης και συμβολή στην υλοποίησή τους.

Η Εταιρία απασχολεί συνολικά 52 άτομα, εκ των οποίων τα 32 πανεπιστημιακής κατάρτισης. Οργανικά περιλαμβάνει τρεις βασικές Διευθύνσεις, τη Διεύθυνση Σχεδιασμού, τη Διεύθυνση Διαχείρισης και τη Διεύθυνση Υποστήριξης.

Η Διεύθυνση Σχεδιασμού υποστηρίζει την τεκμηρίωση των αναγκών του ιδιωτικού τομέα, τις προτάσεις και εισηγήσεις των φορέων ΣΕΒ, ΠΟΞ, και ΕΕΤ για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, ενώ η Διεύθυνση Διαχείρισης συμβάλλει στην υλοποίηση εθνικών και κοινοτικών προγραμμάτων και μέτρων ως ενδιάμεσος φορέας.

Η Εταιρία έχει διαχειριστεί προγράμματα και έργα για λογαριασμό του δημόσιου τομέα, επίσης, και συγκεκριμένα των Υπουργείων Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης (και της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας), Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Από το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-1993) η ΕΛΑΝΕΤ έχει διαχειριστεί συνολικά περίπου 226 έργα. Από αυτά 149 εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα Τηλεματικής, με προϋπολογισμό 42 εκ. ευρώ και απορρόφηση 98% (σύμφωνα με στοιχεία της ίδιας της Εταιρίας), 28 έργα αντιστοιχούσαν στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Έρευνας και Τεχνολογίας, με προϋπολογισμό 20 εκ. ευρώ και απορρόφηση 96%.

Σε δύο προγράμματα, στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα ΜΟΠ (ΜΟΠΠΙΤ) και στο STAR, η ΕΛΑΝΕΤ είχε αναλάβει και τη διαχείριση των αντίστοιχων προγραμμάτων στον ΣΕΒ. Ως ενδιάμεσος φορέας διαχειρίστηκε 49 έργα, με συνολικό προϋπολογισμό 22 μεcu, για τα οποία έδειξε απορρόφηση 100%.

Στο δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999) διαχειρίστηκε έργα συμμετέχοντας στον ενδιάμεσο φορέα διαχείρισης στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Ενέργειας, με 164 έργα συνολικού προϋπολογισμού 220,9 εκ. ευρώ. Επίσης, μέσω της θυγατρικής της εταιρίας «ΠΙΣΤΗ» υλοποίησε 26 έργα του χρηματοπιστωτικού τομέα. Τα έργα αυτά ήταν σχετικά με εταιρίες venture capital ή εταιρίες κεφαλαίου επιχειρηματικών συμμετοχών και ενίσχυσης πιστωτικών συνεταιρισμών. Τα έργα αυτά είχαν συνολικό προϋπολογισμό 24 εκ. ευρώ.

Στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τις Τηλεπικοινωνίες προώθησε 9 έργα πιλοτικών εφαρμογών στον τομέα αυτό με προϋπολογισμό 8,2 εκ. ευρώ, και 17 προγράμματα κατάρτισης σε προηγμένες τηλεπικοινωνίες με προϋπολογισμό 2,9 εκ. ευρώ.

Στην ίδια προγραμματική περίοδο η ΕΛΑΝΕΤ συμμετείχε στην Κοινοτική Πρωτοβουλία για τις ΜΜΕ με την ανάπτυξη 13 έργων Ηλεκτρονικών Κέντρων Εμπορίου σε όλη τη χώρα, με προϋπολογισμό 4,1 εκ. ευρώ.

Στο τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο (2000-2006) η ΕΛΑΝΕΤ είναι ενδιάμεσος φορέας Διαχείρισης για τις Περιφέρειες Αττικής, Βορείου και Νοτίου Αιγαίου για δράσεις που εντάσσονται στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα» του Υπουργείου Ανάπτυξης. Οι δράσεις αυτές χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ και το

ΕΤΠΑ και επικεντρώνονται στις νέες τεχνολογίες και τον εκσυγχρονισμό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων καθώς επίσης και σε καινοτόμα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης.

Η Περίπτωση της PRAXIS

Τον Φεβρουάριο του 1991 ο ΣΕΒ σε συνεργασία με τον φορέα έρευνας και τεχνολογίας FORTH (Foundation of Research and Technology, το οποίο ξεκίνησε να λειτουργεί στο Ηράκλειο της Κρήτης στο πλαίσιο ακαδημαϊκής έρευνας και υποστήριξης του Πανεπιστημίου Κρήτης), ίδρυσαν το PRAXIS.

Οι αντικειμενικοί στόχοι του φορέα αυτού ήταν η ανάληψη όλων των απαραίτητων και κατάλληλων ενεργειών για την βελτίωση των συνθηκών αξιοποίησης των Κοινοτικών Προγραμμάτων Έρευνας και Τεχνολογίας από τις ελληνικές επιχειρήσεις, τα ερευνητικά ιδρύματα και τα Πανεπιστήμια.

Ο φορέας στελεχώθηκε με υψηλού επιπέδου προσωπικό το οποίο αποτελείτο από μηχανικούς από την βιομηχανία, ερευνητές και πανεπιστημιακούς καθηγητές, οι οποίοι οργανώθηκαν σε ομάδες έρευνας για την βιομηχανία και την επιστήμη, δημιουργώντας έτσι μια «Ομάδα Κρούσης» (Task Force), με την μορφή δικτύου. Η Ομάδα αυτή υποστηριζόταν από διοικητικό προσωπικό, και είχε ως συντονιστικό κέντρο την Αθήνα.

Οι κύριοι στόχοι του PRAXIS ήταν :

- Η συλλογή πληροφοριών για Κοινοτικά Προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης όσο το δυνατόν νωρίτερα και έγκαιρα
- Η αποτελεσματική διάχυση πληροφόρησης σε μορφή κατανοητή από τις επιχειρήσεις, τα Πανεπιστήμια και τα ερευνητικά ιδρύματα
- Ο συστηματικός προσδιορισμός δυνητικών εταίρων, κοινοπραξιών από την Ελλάδα και τα άλλα κράτη μέλη της ΕΕ
- Η εκπόνηση προτάσεων για συγκεκριμένες δράσεις που απαιτούνται, προκειμένου να γεφυρωθούν τα χάσματα μεταξύ έρευνας και παραγωγής

- Η παροχή τεχνικής υποστήριξης σε ελληνικές εταιρίες, ιδιαίτερα ΜΜΕ, στη προετοιμασία προτάσεων έρευνας και τεχνολογίας
- Η ανάληψη δράσεων για ενίσχυση της αποτελεσματικής απορρόφησης και αξιοποίησης των προγραμμάτων του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ για τη περιφερειακή ανάπτυξη
- Η μελέτη αξιολόγησης της τεχνοοικονομικής επίδρασης που έχει η συμμετοχή των ελληνικών επιχειρήσεων σε ανταγωνιστικά κοινοτικά προγράμματα
- Η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στις ομοσπονδίες και ενώσεις των ελληνικών βιομηχανιών σε θέματα σχετικά με τα κοινοτικά προγράμματα έρευνας, ανάπτυξης και τεχνολογίας
- Ο σχεδιασμός πολιτικής για λογαριασμό της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) του ΥΠΑΝΑ σε θέματα αξιοποίησης κοινοτικών ερευνητικών προγραμμάτων.

Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006

Στις 29 Σεπτεμβρίου 1999, οι Ελληνικές Αρχές παρουσίασαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης και το Εθνικό Σχέδιο για την Απασχόληση προς αξιολόγηση, τα οποία έγιναν αποδεκτά με βάση το κριτήριο της συνέπειας προς τους σκοπούς του Κανονισμού 1260/1999. Επίσης υποβλήθηκε και το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Οι κυριες αρχές που παρουσιάστηκαν από το Σχέδιο ήταν οι εξής:

1. Ανάπτυξη των Ανθρώπινων Πόρων
2. Βασικές υποδομές
3. Παραγωγικοί Τομείς
4. Βελτίωση της ποιότητας ζωής
5. Κοινωνία της Πληροφορίας
6. Ανάπτυξη των Περιφερειών

Το ελληνικό ΚΠΣ 2000-2006 στόχευε στην εμβάθυνση της οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης της Ελλάδος με την ΕΕ και με την οικονομία της γνώσης σε παγκόσμιο επίπεδο, μέσω της προώθησης των διαρθρωτικών μεταβολών και της εκμετάλλευσης

της δυνατότητας για αυξημένη παραγωγικότητα και νέες θέσεις εργασίας. Αυτή η στρατηγική αναμενόταν να δημιουργήσει συνθήκες μακροχρόνιας βιώσιμης ανάπτυξης και πραγματικής σύγκλισης με τις άλλες χώρες της ΕΕ σε όρους κατά κεφαλή ΑΕΠ. Οι πόροι που διατέθηκαν ανήλθαν σε 22,7 δις. Ευρώ από τα διαρθρωτικά Ταμεία καθώς και 3,3 δις Ευρώ από το Ταμείο Συνοχής και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Οι προτεραιότητες του ΚΠΣ επικεντρώθηκαν σε επενδύσεις σε φυσικό, ανθρώπινο και γνωσιακό κεφάλαιο, το οποίο θα μπορούσε να αυξήσει την ελληνική παραγωγικότητα και μεγέθυνση κατά την προγραμματική περίοδο που κάλυπτε το ΚΠΣ (2000-2006).

Η επίδραση και αποτελεσματικότητα αυτής της στρατηγικής θα στηριζόταν σε μεγάλο βαθμό στην ολοκλήρωση των ακόλουθων παραγόντων:

- 1.διαρθρωτικές μεταβολές στις αγορές εργασίας, αγαθών και υπηρεσιών που θα οδηγούσαν σε υψηλότερη παραγωγικότητα και χαμηλότερες τιμές και έτσι θα αύξαναν τη δυνατότητα ανάπτυξης και αύξησης της απασχόλησης .
- 2.βιώσιμη αγροτική ανάπτυξη, για την προώθηση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης προς τον εκσυγχρονισμό της γεωργίας και την μεγαλύτερη παραγωγικότητα.
- 3.κινητοποίηση του ιδιωτικού τομέα για την συμμετοχή του στη χρηματοδότηση των υποδομών σε όλες τις περιφέρειες
- 3.σημαντική βελτίωση στη παρεχόμενη διοίκηση στους εμπλεκόμενους φορείς. Δημόσιους και Ιδιωτικούς καθώς και ΟΤΑ. Τούτο περιλάμβανε αποτελεσματική διαχείριση του δημόσιου χρέους σε κάθε επίπεδο διακυβέρνησης (τοπικό, περιφερειακό και εθνικό).

Ερωτήσεις Κατανόησης:

4. Ανακεφαλαιώσατε τι ρόλο των Αναπτυξιακών Εταιρειών στην νπροώθηση της πολιτικής ΕΕΔ και συγκρίνατέ τον με τον ρόλο άλλων φορέων που ενεργοποιούνται προς την ίδια κατεύθυνση. Πως αξιολογείτε το αποτέλεσμα;
 5. Ποιοι λόγοι υπαγόρευσαν την δημιουργία Αναπτυξιακών Συνδέσμων; Ποιος ο ρόλος του ΕΑΠΤΑ; Νομίζετε ότι αποτελεί ένα καλό μέσο προώθησης της πολιτικής ΕΕΔ;
- Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις προωθούν την πολιτική προώθησης ΕΕΔ; Αν ναι, με ποιο τρόπο;

Κεφάλαιο 7

Προτάσεις για την Ενεργοποίηση του Ενδογενούς Δυναμικού. Η περίπτωση της Διαχείρισης Σφαιρικών Επιχορηγήσεων

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε μια προσπάθεια αξιολόγησης της πολιτικής και της δράσης επιμέρους φορέων για την Ε.Ε.Δ. Από την ανάλυση των προβλημάτων προέκυψαν επιμέρους συμπεράσματα για την άρση αντικινήτρων, τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, την προώθηση της αποτελεσματικότητας της δράσης φορέων κ.ο.κ. Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η διατύπωση κάποιων συνολικών προτάσεων για τη προώθηση της πολιτικής Ε.Ε.Δ. και τη διαχείριση σφαιρικών επιχορηγήσεων.

7.1 Συμπεράσματα και Προτάσεις για την Αποτελεσματικότερη Προώθηση της Πολιτικής Ε.Ε.Δ.

Ένα βασικό συμπέρασμα το οποίο προκύπτει από τα ανωτέρω, είναι ότι στην Ελλάδα, η Ε.Ε.Δ. προωθείται τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, από έναν αριθμό αποσυγκεντρωμένων και αποκεντρωμένων φορέων, χωρίς να υπάρχει όμως συντονισμός και διασύνδεση των δράσεων τους και παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των ενεργειών τους, άρα αποτελεσματικότητα. Η ζήτηση για τις σχετικές υπηρεσίες από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, αποτέλεσμα του τρόπου λειτουργίας της αγοράς και των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής επιχείρησης δεν έχει ενεργοποιηθεί κατάλληλα, ώστε να μετατραπεί από λανθάνουσα σε ενεργό. Ενώ υπάρχουν ‘ενδιάμεσοι φορείς’, οι φορείς αυτοί είτε υπολειτουργούν κάτω από το βάρος των δικών τους προβλημάτων, είτε δεν είναι αποτελεσματικοί ως προς την ενεργοποίηση των κοινωνικο-οικονομικών φορέων. Το ΥΠΟΙΟ, τόσο με την κεντρική του Υπηρεσία, δηλαδή τη Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Ανάπτυξης, όσο και με τις Περιφερειακές Υπηρεσίες

Ανάπτυξης ασκεί έναν επιτελικό ρόλο, με τη παροχή κατευθύνσεων και οδηγιών, καθώς και με τη στήριξη και πληροφόρηση για την εφαρμογή προγραμμάτων. Η εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, τα οποία απέβλεπαν ουσιαστικά στην ενεργοποίηση του τοπικού δυναμικού, έδωσε στο τότε ΥΠΕΘΟ (Δ/ση Ανάπτυξης) την ευκαιρία να αναπτύξει ένα πλέγμα συνεργασιών τόσο με κεντρικούς φορείς υλοποίησης όσο και με περιφερειακούς και τοπικούς φορείς (Επιτροπές Παρακολούθησης, ΟΤΑ κλπ).

Μια σειρά άλλων κεντρικών φορέων (ΑΤΕ, ΕΟΜΜΕΧ, ΕΤΒΑ, κλπ) προώθησαν την τοπική ανάπτυξη τόσο στον τομέα επενδύσεων – ιδιαίτερα των ΜΜΕ – όσο και στον τομέα των υποδομών.

Τέλος, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, οι Δημοτικές Επιχειρήσεις και οι Οργανισμοί Τοπικής Ανάπτυξης συνέβαλαν στην ενεργοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, μέσα βεβαίως στα περιορισμένα πλαίσια των δυνατοτήτων τους, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια.

Η διαπιστωμένη όμως έλλειψη αποτελεσματικότητας οδηγεί στην διατύπωση των εξής προτάσεων σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία :

1. Απαιτείται βελτίωση του συντονιστικού ρόλου του ΥΠΟΙΟ σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Αυτό μπορεί να γίνει με την συνεργασία της Δ/σης Περιφερειακής Πολιτικής με τις ΓΓ των Περιφερειών και τους Κεντρικούς τομεακούς φορείς (π.χ. ΕΟΜΜΕΧ για ΜΜΕ, κλπ) στο πλαίσιο του εθνικού προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης.
2. Επιβάλλεται η συμμετοχή στη συντονιστική διαδικασία των κυριότερων κοινωνικο-οικονομικών φορέων της περιφέρειας καθώς και αντιπροσώπων των φορέων αυτών που εμπλέκονται στην Ε.Ε.Δ. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να προωθηθεί ο διάλογος και η αλληλοενημέρωση. Με τον τρόπο αυτόν μπορεί να αντιμετωπισθεί η δεύτερη βασική αδυναμία του υπάρχοντος πλαισίου πολιτικής, δηλαδή η απουσία οργανικής και λειτουργικής διασύνδεσης μεταξύ των φορέων που δραστηριοποιούνται προς την κατεύθυνση της Ε.Ε.Δ. και του ιδιωτικού τομέα στο σύνολό του.
3. Κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία δικτύου Περιφερειακών Αναπτυξιακών Εταιριών Επενδύσεων σε επίπεδο Περιφέρειας. Οι φορείς αυτοί πρέπει να

έχουν σχετική αυτονομία και οργανική διασύνδεση με τα συμφέροντα της περιφέρειας, και να συνδυάζουν την παροχή επιχειρηματικού κεφαλαίου και συμμετοχών (ως μια Εταιρία Επενδύσεων Χαρτοφυλακίου) με την παροχή τεχνικής στήριξης (ως οι Φορείς Τεχνικής Στήριξης, που αναφέρθηκαν ανωτέρω). Στην ίδρυσή τους μπορεί να συμμετέχουν κεντρικοί φορείς (Υπουργεία Οικονομίας και Εσωτερικών, ίσως μέσω της ΕΕΤΑΑ), ΟΤΑ της περιφέρειας, κατά περίπτωση αναπτυξιακοί φορείς που εμπλέκονται στην Ε.Ε.Δ. (ΕΟΜΜΕΧ, ΟΑΕΔ κλπ), πιστωτικοί φορείς (ΑΤΕ, Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων), φορείς του ιδιωτικού τομέα, εμποροβιομηχανικά επιμελητήρια, ενώσεις αγροτικών συνεταιρισμών κλπ), πανεπιστημιακοί και άλλοι ερευνητικοί φορείς. Βασικός στόχος λειτουργίας τους θα πρέπει να είναι η Ε.Ε.Δ. μέσω της διεύρυνσης της επιχειρηματικότητας, της στήριξης τοπικών πρωτοβουλιών και της αύξησης της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας και όχι η απλή μεταφορά κονδυλίων σε Οργανισμούς Τοπικής Ανάπτυξης ή /και ΟΤΑ. Οι φορείς αυτοί θα μπορούν να είναι εξειδικευμένοι σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά της περιφέρειας. Το έργο των περιφερειακών αυτών φορέων αξιολογείται με βάση μιας ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων.

4. Είναι σκόπιμη η διαμόρφωση πολιτικής ενεργούς στήριξης των Οργανισμών Τοπικής Ανάπτυξης, δηλαδή των περισσότερων Αναπτυξιακών Εταιριών, ώστε να ξεπεράσουν τις αδυναμίες τους και να καταστούν φορείς γενικής στήριξης και πληροφόρησης σε τοπικό επίπεδο. Στην κατεύθυνση αυτή αρχικά μπορεί να ενεργοποιηθούν φορείς όπως η ΕΕΤΑΑ. Στη συνέχεια τον βασικό ρόλο μπορούν να αναλάβουν οι Περιφερειακές Αναπτυξιακές Εταιρίες Επενδύσεων.
5. Θα πρέπει να προωθηθεί άμεσα η συστηματική και συνεχής καταγραφή της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης κάθε περιφέρειας, με μηχανογράφηση και δημιουργία περιφερειακών στατιστικών. Το έργο αυτό μπορεί να ανατεθεί από το ΥΠΟΙΟ στο ΚΕΠΕ και σε συνεργασία με τα Περιφερειακά Πανεπιστήμια. Η εμπειρία της Γαλλίας με τη δημιουργία Δικτύου Περιφερειακών Γραφείων Πληροφόρησης για την Επιστήμη και την Τεχνολογία μπορεί να είναι χρήσιμη.

6. Θα πρέπει να ενισχυθεί η ανάλογη ‘αναπτυξιακή κουλτούρα’ με μελέτες, πληροφοριακά έντυπα, συνέδρια, και εκδόσεις με πρωτοβουλία τόσο των κεντρικών όσο και των περιφερειακών φορέων.
7. Οι επιμέρους ενέργειες για την Ενεργοποίηση του Ενδογενούς Δυναμικού, θα πρέπει να αποτελέσουν ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δράσης. Η στρατηγική ανάπτυξης δικτύου Περιφερειακών Αναπτυξιακών Εταιριών Επενδύσεων – 13 φορείς – θα δοκιμασθεί με πιλοτικά προγράμματα .

7.2 Ο ρόλος των Σφαιρικών Επιχορηγήσεων

7.2.1 Οι Σφαιρικές Επιχορηγήσεις με Βάση τους Αναθεωρημένους Κανονισμούς

Το Άρθρο 1c του Κανονισμού 4254/88 προέβλεπε τη συμμετοχή του ΕΤΠΑ στη χρηματοδότηση της ανάπτυξης του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών μέσω της στήριξης αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τον ίδιο Κανονισμό, η Επιτροπή μπορούσε να αναθέσει σε κατάλληλους ‘ενδιάμεσους φορείς’ τη διαχείριση των επιχορηγήσεων (ονομάσθηκαν σφαιρικές επιχορηγήσεις λόγω του συνολικού χαρακτήρα τους) με τις οποίες σκόπευε να παρέμβει για την ενίσχυση τοπικών πρωτοβουλιών. Ο Κανονισμός περιέγραφε τις δραστηριότητες οι οποίες θα μπορούσαν να ενισχυθούν ως αποτέλεσμα συμφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και του ενδιάμεσου φορέα, με σύμφωνη πάντα γνώμη του Κράτους – Μέλους. Οι συμφωνίες αυτές καθόριζαν τις μορφές δράσης, τα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων, τους όρους και τα ποσοστά συνδρομής του ΕΤΠΑ, και τη μεθοδολογία ελέγχου.

Τα σχετικά κονδύλια προορίζονταν κυρίως για μέτρα συντονισμού και στήριξης τοπικών πρωτοβουλιών και ΜΜΕ, και ιδιαίτερα για :

- Ενισχύσεις για παροχή υπηρεσιών σε επιχειρήσεις (διαχείριση, μελέτες και έρευνες αγοράς, κοινές υπηρεσίες κλπ)
- Βελτίωση της πρόσβασης των επιχειρήσεων στην κεφαλαιαγορά, κυρίως με τη χορήγηση εγγυήσεων και συμμετοχή στο εταιρικό κεφάλαιο
- Άμεσες ενισχύσεις επενδύσεων

- Έργα υποδομής μικρής κλίμακας
- Μεταφορά τεχνολογίας, συλλογή και διάδοση πληροφόρησης
- Εφαρμογή καινοτομιών στις επιχειρήσεις.

Η εισαγωγή του θεσμού των σφαιρικών επιχορηγήσεων στο ΕΤΠΑ αποτέλεσε μια καινοτομία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με στόχο τη προτιμησιακή παρέμβαση υπέρ πρωτοβουλιών στον τομέα της τοπικής ανάπτυξης. Ο αναπτυξιακός ρόλος των σφαιρικών επιχορηγήσεων έγκειτο στο γεγονός ότι η ακριβής επιλογή των συγκεκριμένων επιλέξιμων δράσεων επαφίεται στον ‘ενδιάμεσο φορέα’, επιτρέποντας μεγαλύτερη ευελιξία και καλύτερη ανταπόκριση στις συγκεκριμένες τοπικές ανάγκες. Η άποψη αυτή ενισχύθηκε από τη μικρή κλίμακα των δράσεων – ιδιαίτερα των έργων υποδομής – την κυριαρχία μέτρων ‘προσαρμογής συντελεστών παραγωγής’ - όπως υπηρεσίες για τις επιχειρήσεις (έρευνα αγοράς, μάνατζμεντ), μεταφορά τεχνολογίας, πρόσβαση σε πηγές χρηματοδότησης κλπ – και τη καθιέρωση νέων εταίρων, εκτός Επιτροπής και Κρατών μελών, στην εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής.

Ο θεσμός των σφαιρικών επιχορηγήσεων επομένως, παρείχε ένα νέο εργαλείο χρηματοοικονομικής διαχείρισης σε κοινοτικό επίπεδο, το οποίο υποβοήθησε στην ενδυνάμωση του αναπτυξιακού ρόλου και της διαχειριστικής ικανότητας περιφερειακών / τοπικών φορέων, ιδιαίτερα σε σχέση με την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού και την καλύτερη αξιοποίηση των διαθέσιμων Κοινοτικών πόρων. Ο θεσμός αυτός δραστηριοποιήθηκε έντονα μέχρι περίπου το 1998 και μετά ατόνησε. Έπαυσε δε να ισχύει από το 2000 με την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής δεδομένου ότι οι σφαιρικές επιχορηγήσεις περιλήφθηκαν με κάποια μορφή στις δράσεις του Ταμείου. Όμως ένας τύπος σφαιρικών επιχορηγήσεων ενυπάρχει στις δράσεις κάθε διαρθρωτικού ταμείου εφ’όσον με τους νέους κανονισμούς τα ταμεία ακολουθούν περίπου όμοιους τρόπους χρηματοδότησης όπως αυτοί προβλεπότανε από τις ‘σφαιρικές επιχορηγήσεις’.

Δεδομένου λοιπόν ότι ο θεσμός των σφαιρικών επιχορηγήσεων αποτέλεσε όπως είδαμε, μία εντελώς καινοτόμο δράση για την δεκαετία του 1990 με στόχο την προώθηση της πολιτικής τοπικής ανάπτυξης, η οποία δράση ακόμα εφαρμόζεται

αλλά στα πλαίσια των κανονισμών κάθε ταμείου χωριστά, κρίνεται σκόπιμο να παρουσιάσουμε τον θεσμό αυτό ακόμη περισσότερο, επικεντρώνοντας την προσοχή μας στους φορείς που είχαν επιλεγεί για την εφαρμογή του και αξιολογώντας την ικανότητά τους να προωθήσουν την πολιτική της τοπικής ανάπτυξης μέσα από τον συγκεκριμένο θεσμό.

7.2.2 Κριτήρια Επιλογής Φορέων Διαχείρισης

Ένα κρίσιμο θέμα του θεσμού των σφαιρικών επιχορηγήσεων αποτελεί η επιλογή των κατάλληλων *‘ενδιάμεσων φορέων’*. Για την επιλογή αυτή χρησιμοποιήθηκαν δύο σειρές κριτηρίων. Η πρώτη απόρρεε από τις διατάξεις του Άρθρου 6 του Κανονισμού 4254/88, ενώ η δεύτερη προέκυψε από την πιθανή χρήση των επιχορηγήσεων και τον ρόλο που οι Διοικήσεις σε διάφορα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό και τοπικό) επεφύλαζαν στους φορείς διαχείρισής τους.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό, οι Οργανισμοί Διαχείρισης Σφαιρικών Επιχορηγήσεων έπρεπε να εξασφαλίζουν τα ακόλουθα απαραίτητα κριτήρια λειτουργίας ως προς το θεσμικό καθεστώς, τον προσανατολισμό και τη διοικητική τους δομή :

α) Θεσμικό Καθεστώς : «Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας»

Η διατύπωση επέτρεπε μια ευρύτερη ερμηνεία από αυτή που θα περιόριζε την επιλογή σε στενά κρατικούς φορείς. Η ευρύτερη ερμηνεία καλύπτει όχι μόνο Οργανισμούς που λειτουργούν κάτω από καθεστώς Δημοσίου Δικαίου και ελέγχονται διοικητικά από φορείς του Δημοσίου (π.χ. Κρατικές Τράπεζες, Εταιρείες του Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα κ.λ.π.) αλλά και φορείς που ενεργούν στον τομέα του δημοσίου συμφέροντος (π.χ. Νομαρχιακά Συμβούλια, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αναπτυξιακές Εταιρίες κ.λ.π.). Το κριτήριο αυτό θα πρέπει να αξιολογηθεί λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη αποτελεσματικότητας και αποδοτικής διαχείρισης και την ανάγκη εμπλοκής στη διαχείριση των επιχορηγήσεων των τοπικών παραγόντων ανάπτυξης.

β) Αναπτυξιακός Προσανατολισμός :

- Λειτουργία ως Ενδιάμεσοι Φορείς

Οι φορείς αυτοί έπρεπε να κινητοποιήσουν τους άμεσα ενδιαφερόμενους ‘κοινωνικο-οικονομικούς κύκλους’ για την εφαρμογή των προβλεπόμενων μέτρων, να δράσουν δηλαδή ως *ενδιάμεσοι φορείς*. Οι ‘ενδιαφερόμενοι κοινωνικο-οικονομικοί κύκλοι’ περιλάμβαναν τα εμποροβιομηχανικά επιμελητήρια, τα επαγγελματικά επιμελητήρια (Τεχνικό και Οικονομικό για παράδειγμα), τις εργοδοτικές ενώσεις, τα εργατικά κέντρα, συνεταιρισμούς και ενώσεις τους, τοπικούς συλλόγους, οργανισμούς και Ιδρύματα Τεχνολογικής Εκπαίδευσης, ερευνητικά κέντρα και κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης.

Από τον Κανονισμό δεν προσδιορίστηκε άμεσα ποιας μορφής διασύνδεση είναι επιθυμητή. Είναι όμως φυσικό, ότι η παρουσία, κατά περίπτωση, εκπροσώπων των ανωτέρω αναφερομένων φορέων σε ένα αποφασιστικό ή συμβουλευτικό όργανο του Οργανισμού Διαχείρισης των Επιχορηγήσεων, θα εξασφάλιζε τόσο την αυθεντική έκφραση της τοπικής κοινωνίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όσο και την ενεργό συμμετοχή των τοπικών φορέων στην αναπτυξιακή προσπάθεια.⁴²

- Περιφερειακή Παρουσία και Λειτουργία :

Οι υποψήφιοι Οργανισμοί Διαχείρισης έπρεπε να *είναι παρόντες ή να αντιπροσωπεύονται στις περιφέρειες* που καλύπτουν οι επιχορηγήσεις. Το κριτήριο αυτό απαιτούσε την παρουσία / έδρα του υποψήφιου οργανισμού στην περιφέρεια ή την αντιπροσώπευσή του με τοπικό γραφείο. Η καταλληλότητα του υποψήφιου φορέα έπρεπε να εκτιμηθεί με βάση την αναπτυξιακή του δράση στη σχετική περιοχή, ιδιαίτερα σε σχέση με έργα υποδομής, παραγωγικές επενδύσεις ή γενικές δράσεις υποστήριξης της τοπικής ανάπτυξης.

Βασικές λειτουργίες που έπρεπε να είχαν ασκήσει οι φορείς ήταν η παροχή πληροφόρησης ή συμβουλών, η εκτίμηση και αξιολόγηση προτάσεων ή έργων, και η παρακολούθηση έργου και προγραμμάτων. Απαραίτητη προϋπόθεση επίσης

⁴² Θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν ενδείξεις ότι η Επιτροπή δεν θα επιθυμούσε την ανάληψη της διαχείρισης σφαιρικών επιχορηγήσεων από περιφερειακά / τοπικά όργανα που αποτελούν απλώς αποσυγκεντρωμένα τμήματα της Κεντρικής Διοίκησης. Μια τέτοια άποψη εκφράστηκε και δημόσια από τον Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής E. Landaburu, στην Αθήνα τον Απρίλιο του 1989.

αποτελούσε η ικανότητα λογιστικής διαχείρισης και η ικανότητα τεχνικής βοήθειας προς τους πελάτες που θα επωφελούνταν από τις σφαιρικές επιχορηγήσεις.

- Προσανατολισμός προς τη κατεύθυνση της Ενδογενούς Ανάπτυξης :

Το κριτήριο αυτό αναφερόταν στην ικανότητα του φορέα να προωθήσει την αναπτυξιακή διαδικασία *εκ των κάτω προς τα άνω*. Συγκεκριμένα συνιστούσε αποφυγή προέκτασης μιας νοοτροπίας κεντρικής γραφειοκρατικής διαχείρισης, ιδιαίτερα όσον αφορά την επιλογή των υποστηριζόμενων δράσεων. Το εργαλείο των σφαιρικών επιχορηγήσεων δεν έπρεπε να αφομοιωθεί στη λογική του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αλλά να λειτουργεί συμπληρωματικά και με έμφαση στα 'μέτρα προσαρμογής των συντελεστών παραγωγής'. Αυτό προϋπέθετε σχετικά αυτόνομη λειτουργία του Οργανισμού, στο πλαίσιο βέβαια του Εθνικού Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης.

γ) Διοικητική Δομή - Εξειδίκευση

- Διαχειριστική Ικανότητα :

Η ικανότητα του υποψήφιου Οργανισμού να διαχειριστεί αποτελεσματικά τις σφαιρικές επιχορηγήσεις, αναλύεται σε απαιτήσεις που αφορούν την χρηματοοικονομική εμπειρία και επιφάνεια, τη διοικητική εμπειρία και την κατάλληλη στελέχωση.

Ο υποψήφιος ενδιάμεσος οργανισμός έπρεπε να μπορεί να εμφανίσει υγιές χαρτοφυλάκιο – μέσω των ισολογισμών του των τελευταίων ετών – και έναν διευρυμένο κύκλο εργασιών. Σε κάθε περίπτωση, η σχέση του κύκλου εργασιών του οργανισμού προς το ύψος της σφαιρικής επιχορήγησης που καλείτο να διαχειριστεί, ήταν τέτοια ώστε η διαχείριση των επιχορηγήσεων να μην καθίσταται προϋπόθεση βιωσιμότητάς του. Η σχέση της τάξης του 1/3 φαινόταν ικανοποιητική.

Αναφορικά με τη στελέχωση, κρίθηκε απαραίτητη η ύπαρξη αξιολογητή επενδύσεων, λογιστή, νομικού και οικονομολόγου ή μηχανικού με εμπειρία στη περιφερειακή ανάπτυξη. Άλλες ειδικότητες μπορούσαν να προσδιοριστούν ανάλογα με το αντικείμενό του έργου. Τέλος, η διοικητική / διαχειριστική εμπειρία του υποψήφιου οργανισμού υποστηριζόταν σε διαθεσιμότητα / ικανότητα στους τομείς

λογιστηρίου, project management, υπεργολαβίες / συμβάσεις και χρήση ηλεκτρονικού υπολογιστή.

- Διαχείριση Προγραμμάτων Τοπικής Ανάπτυξης: Η εμπλοκή του υποψήφιου φορέα σε προγράμματα περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, ιδιαίτερα με διεθνή χρηματοδότηση, όπως τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), ή η διαχείριση σφαιρικών δανείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, αποτελούσε πολύ χρήσιμο κριτήριο της καταλληλότητάς του, ιδιαίτερα όσον αφορά τα λεγόμενα τραπεζικά κριτήρια, δηλαδή την απαραίτητη φερεγγυότητα.

- Αυτονομία στη Λήψη Αποφάσεων : Η νομική μορφή του φορέα και η διαφάνεια των χρησιμοποιούμενων διαδικασιών επιλογής των προτάσεων που διεκδικούσαν επιχορηγήσεις, αποτέλεσαν σημαντικά κριτήρια για την αποτελεσματική διαχείριση των σφαιρικών επιχορηγήσεων. Για τον λόγο αυτό, οι υποψήφιοι φορείς έπρεπε να αποδείξουν κατοχή σχετικής αυτονομίας ως προς τη λήψη αποφάσεων που να εξασφαλίζεται τόσο από το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, όσο και από τη σύνθεση των οργάνων που ελάμβαναν τις αποφάσεις (Διοικητικό Συμβούλιο).

7.2.3 Καταλληλότητα Φορέων Διαχείρισης

Η αξιολόγηση της καταλληλότητας των υποψηφίων φορέων βασίστηκε στην ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και της δράσης αυτών, ιδιαίτερα δε των Αναπτυξιακών Εταιριών και των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα , όπως του ΕΟΜΜΕΧ, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, καθώς και του ΕΛΚΕΠΑ (ο οργανισμός αυτός δεν υπάρχει πλέον), των πιστωτικών φορέων και αναπτυξιακών τραπεζών και των θυγατρικών τους τεχνικών εταιριών όπως της ΑΤΕ, Αγροτεχνική, Α.Ε. κ.ά.. Παρακάτω παρουσιάζονται φορείς οι οποίοι είχαν εμπειρία στην διαχείριση των σφαιρικών επιχορηγήσεων ακόμα και εκείνοι οι οποίοι δεν υπάρχουν πλέον ή έχουν αλλάξει μορφή.

Α. Πιστωτικοί Φορείς και Αναπτυξιακές Τράπεζες : Ήταν φορείς δημοσίου συμφέροντος, λειτουργούσαν σε εθνικό επίπεδο με σημαντική παρουσία στη περιφέρεια, μέσω ενός εκτεταμένου δικτύου υποκαταστημάτων.

- Η ΕΤΒΑ, μία εξ ολοκλήρου κρατική τράπεζα επενδύσεων η οποία πέρασε αργότερα στην ιδιοκτησία ιδιωτικού τραπεζικού ομίλου το Μάρτιο του 2002, είχε μικρό δίκτυο υποκαταστημάτων, αλλά και φερεγγυότητα και αξιοπιστία. Δεν παρουσίαζε ιδιαίτερους δεσμούς με τοπικούς κοινωνικο-οικονομικούς φορείς, εκτός ίσως των εμποροβιομηχανικών επιμελητηρίων. Διέθετε μεγάλη εμπειρία σε αναπτυξιακές δραστηριότητες και στην εκτέλεση έργων υποδομής, αλλά όχι στη προσέγγιση της ενδογενούς ανάπτυξης. Ανέπτυξε και διαχειρίστηκε τον θεσμό των Βιομηχανικών Περιοχών στην Ελλάδα. Πολύ καλή στελέχωση και διοικητική ικανότητα και μεγάλη εμπειρία διαχείρισης σφαιρικών δανείων. Δεν συνάντησε δυσκολία για τη διαχείριση σφαιρικών επιχορηγήσεων.
- Η ΑΤΕ έχει παρόμοια χαρακτηριστικά με την ΕΤΒΑ, με προσανατολισμό όμως στον αγροτικό τομέα. Το δίκτυο υποκαταστημάτων της πολύ εκτεταμένο, με καλή στελέχωση και εμπειρία στην διαχείριση σφαιρικών δανείων, στη διαχείριση των επιχορηγήσεων αναπτυξιακών Νόμων, στη χορήγηση επιδοτήσεων στους αγρότες και στη χορήγηση τεχνικής βοήθειας, προσέγγιζε την πολιτική της τοπικής ανάπτυξης. Δεν είχε πρόβλημα στη διαχείριση σφαιρικών επιχορηγήσεων.
- Ο ΕΟΜΜΕΧ με εκτεταμένο δίκτυο στη περιφέρεια. Κατείχε διαχειριστική εμπειρία στις επιχορηγήσεις αναπτυξιακών νόμων και σφαιρικών δανείων και ικανότητα διαχείρισης επιχορηγήσεων ιδιαίτερα στον τομέα των ΜΜΕ.
- Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων διέθετε εμπειρία διαχείρισης σφαιρικών δανείων και εκπροσωπείτο στην περιφέρεια από τα Δημόσια Ταμεία. Δεν είχε αναπτυξιακή προσέγγιση, ενώ διέθετε επάρκεια χρηματοοικονομικής και διοικητικής διαχείρισης.

B. Άλλοι Φορείς :

- Το ΕΛΚΕΠΑ μέχρι την κατάργησή του τον Οκτώβριο του 1997, διέθετε περιορισμένο δίκτυο στη περιφέρεια, αλλά χρησιμοποιούσε μεγάλο αριθμό εξωτερικών συνεργατών, διατηρώντας έτσι την ευελιξία του. Υστερούσε στο διοικητικό, διαχειριστικό και χρηματοοικονομικό τομέα, αλλά διέθετε

διασυνδέσεις με τοπικούς κοινωνικοοικονομικούς φορείς οι οποίες το βοηθούσαν να ανταποκρίνεται στον χαρακτήρα του φορέα τοπικής ανάπτυξης. Διέθετε την ικανότητα της διαχείρισης επιχορηγήσεων στον τομέα της κατάρτισης.

- Μια σειρά θυγατρικών εταιριών τραπεζών (ΜΕΤΕΚ, Αγροτεχνική, ΒΙΠΕΤΒΑ) στους τομείς του project management και του engineering διέθεταν πολύ καλή στελέχωση, εξοπλισμό και διοικητική ικανότητα, αλλά ιδιαίτερα εξειδικευμένο (τεχνικό) προσανατολισμό. Έτσι δεν είχαν ολοκληρωμένη προσέγγιση ενδογενούς ανάπτυξης, ενώ κάλλιστα μπορούσαν να παίξουν συμπληρωματικό ρόλο προς τον φορέα διαχείρισης των σφαιρικών επιχορηγήσεων.

Γ. Φορείς με Τοπική Διασύνδεση : φορείς με έντονη τοπική διασύνδεση είναι οι Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, οι Αγροτικοί Συνεταιρισμοί και τα Εμποροβιομηχανικά / Βιοτεχνικά Επιμελητήρια. Όλοι οι φορείς αυτοί εμφάνισαν αδυναμία διαχείρισης επιχορηγήσεων από την άποψη της στελέχωσης, της διοικητικής εμπειρίας, του εξοπλισμού και της οργάνωσης.

Οι υπάρχουσες Αναπτυξιακές Εταιρίες που λειτουργούν ουσιαστικά σαν οργανισμοί τοπικής ανάπτυξης, αποτέλεσαν ξεχωριστή περίπτωση. Οι περισσότερες προσέφεραν τεχνική συμβουλευτική στήριξη, (μελέτες, πληροφόρηση, συμβουλές) αλλά μόνο ορισμένες (για παράδειγμα, η Ήπειρος Α.Ε. και η Ευρυτανία Α.Ε.) διέθεταν την ικανότητα διαχείρισης επιχορηγήσεων σε επίπεδο ευρύτερου του Νομού. Από τις δημοτικές Αναπτυξιακές Εταιρίες που ιδρύθηκαν με πρωτοβουλία τοπικών φορέων, η μόνη που είχε την ικανότητα διαχείρισης πόρων σε επίπεδο ευρύτερο του νομού ήταν η ΑΝΚΟ Α.Ε., η οποία πλέον έχει στραφεί προς τις κατασκευές τεχνικών έργων.

Δ. Τέλος στη τέταρτη κατηγορία των Αναπτυξιακών Εταιριών που λειτουργούν σε επίπεδο περιφέρειας, η Εταιρία Ανάπτυξης Δυτικής Ελλάδας (ΕΤΑΔΕ Α.Ε.) που ιδρύθηκε το 1988 από το Υπουργείο Εσωτερικών μέσω της ΕΕΤΑΑ, αποτελεί πρότυπο Αναπτυξιακής Εταιρίας που μπορεί να δράσει και ως φορέας ενεργοποίησης ενδογενούς δυναμικού, και ως φορέας διαχείρισης σφαιρικών επιχορηγήσεων.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί η ΕΕΤΑΑ που ιδρύθηκε το 1985 με βασικούς μετόχους την ΚΕΔΚΕ, τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών και διάφορους ΟΤΑ. Σήμερα καλύπτει με γραφεία ολόκληρη τη χώρα (με έδρα την Αθήνα) και προσφέρει τεχνική βοήθεια στους ΟΤΑ και τις ενώσεις τους, ιδιαίτερα για την ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων, αναπτυξιακών συνδέσμων, εταιριών τοπικής ανάπτυξης και λειτουργίας επιμορφωτικών προγραμμάτων.

Συμπερασματικά θα πρέπει να ειπωθεί πως οι φορείς που θεωρούνταν ικανοί για την διαχείριση σφαιρικών επιχορηγήσεων και επομένως την προώθηση του στόχου της τοπικής ανάπτυξης, θα μπορούσαν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες αυτοί που καλύπτουν ολόκληρη τη χώρα, και αυτοί που δραστηριοποιούνται σε νομαρχιακό επίπεδο. Σημειώνεται ότι φορείς νομαρχιακού ή χαμηλότερου επιπέδου θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν στο πλαίσιο περιφερειακών συνεργασιών για επίτευξη ενδοπεριφερειακού συντονισμού δράσεων προς τη κατεύθυνση της ΕΕΔ.

7.2.4 Συμπεράσματα

Από την αξιολόγηση των υφιστάμενων υποψηφίων φορέων με βάση τα κριτήρια που τέθηκαν, είναι προφανές ότι μερικοί μόνο από αυτούς θα μπορούσαν να ασκήσουν τον ρόλο του ενδιαμέσου φορέα για τη διαχείριση των σφαιρικών επιχορηγήσεων. Έτσι η ΕΤΒΑ και η ΒΙΠΕΤΒΑ, ο ΕΟΜΜΕΧ, η ΑΤΕ ανέλαβαν τη διαχείριση σφαιρικών επιχορηγήσεων. Ορισμένοι άλλοι ακόμη θα μπορούσαν να συμβάλλουν με σοβαρές όμως προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας τους αλλά κυρίως στους στόχους και στα μέσα που μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασόπουλος, Κ.Γ.: *Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Αθήνα, Τόμος Α' (1981), Τόμος Β' (1982) και Τόμος Γ' (1983)
- Allen K. and Mac Lennan M.C.: *Regional Problems and Policies in Italy and France*, Allen and Unwin, London, 1970
- Βλιάμος, Σ.Ι.: *Οι Βιομηχανικές Περιοχές και η Βιομηχανική Περιφερειακή Πολιτική στην Ελλάδα*, Έκδοση Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικής Ανάπτυξης, Αθήνα, 1988.
- Βλιάμος, Σ.Ι.: 'Ο χαρακτήρας του Ελληνικού Περιφερειακού Οικονομικού Προβλήματος, Παρουσίαση και Ανάλυση', σε Π.Α.Σ.Π.Ε.: *Τιμητικός Τόμος εις μνήμην καθ. Ιερώνυμου Δ. Πίντου*, Αθήνα, 1984 β'
- Καζάκος, Π.: *Μαθήματα Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1984
- Κόνσολας, Ν.Ι. : *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική, Ι. Γενική Θεώρηση*, β' έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1985
- Κόνσολας, Ν.Ι. : 'Νέες Τάσεις στην Περιφερειακή Πολιτική', στα Πρακτικά Ημερίδας του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου με θέμα *Σύγχρονες Τάσεις στην Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Αθήνα, 1995
- Κόνσολας, Ν.Ι.: *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997
- North D.C. : *Θεσμοί, Θεσμική Αλλαγή και Οικονομική Επίδοση*, Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006.
- O.E.C.D. (1974): *Re-Appraisal to Regional Policy in the O.E.C.D. Countries*, Paris,
- OECD 85.13 (1985): *High Level Conference on the Role of Large Firms in Job Creation and Entrepreneurship*, Paris
- Παυλόπουλος, Παν.(1977), *Θεωρία Οικονομικής Πολιτικής*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1980, σελ. 1-39.

- Richardson, H.W.: *Regional Economics: Location Theory, Urban Structure and Regional Change*, World University, Weindenfeld and Nicholson, 1972
- Σκούντζος Θ.Α.: *Περιφερειακή Οικονομική Ανάλυση και Πολιτική*, Τόμος Α', Εκδόσεις Α.Σταμούλης, Αθήνα-Πειραιάς 1996, γ' έκδοση
- Τσουκαλάς, Δ.Α.: *Οικονομική και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Α.Σταμούλης, Πειραιάς-Αθήνα, 1994

ΕΚΘΕΣΕΙΣ, ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΙ, ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

- Κανονισμός ΕΟΚ 4254/1988.
- Κανονισμός Πλαίσιο (ΕΟΚ 2081/93), ο οποίος αντικατέστησε τον Κανονισμό 2052/88,
- Συντονιστικός Κανονισμός (ΕΟΚ 2082/93), με την τροποποίηση του Κανονισμού 4253/88 για τις διατάξεις εφαρμογής του 2052/88
- Κανονισμοί των Ταμείων, [2083/93 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (τροποποίηση Κανονισμού 4254/88 για τις διατάξεις εφαρμογής του 2052/88), 2084/93 για την τροποποίηση του 4255/88 για τις διατάξεις εφαρμογής του 2052/88 για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, 2085/93 για την τροποποίηση του 2052/88 για το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, Τμήμα Προσανατολισμού, και 2080/93 για τις διατάξεις εφαρμογής του 2052/88 όσον αφορά στο χρηματοδοτικό μέσο της αλιείας.
- Κανονισμός ΕΤΠΑ Άρθρο 1, Κανονισμός ΕΚΤ Άρθρο 1, Κανονισμός ΕΓΤΠΕ-Π Άρθρα 2 και 5
- Τέταρτη Έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, 30.05.2007, COM(2007) 273 τελικό.
- Κανονισμός 1080/2006 / 5.07.2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού 1783/1999 .
- Κανονισμός 1082/2006 / 05.07.2006 για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας .
- Κανονισμός 1084/2006 / 11.07.2006 για την ίδρυση Ταμείου Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού 1164/94.
- Community Business in Scotland 1984 Directory, Glasgow

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Ν.1235/82: « Περί Νομαρχιών και Νομαρχιακών Συμβουλίων»
- Ν.1622/1986: ΤΟΠΙΚΗ-ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ-ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ κλπ. διατάξεις
- Π.Δ. 51/1987: « Περιφέρειες της χώρας για περιφερειακή ανάπτυξη»
- Ν. 2503/97 : «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»
- Π.Δ. 2888/1984, όσο και από το Ν.1065 (παλαιός Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας),
- (Π.Δ. 323/1989) νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα
- Τροποποίηση π.δ. 410/1995 και
- Νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων ν.3463/2006
- Ν.716/77 «Μητρώα Μελετητών»