



## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ **ERSA**

ΜΕΛΟΣ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ (RSAI, ERSA)

“Οικονομική Κρίση και Πολιτικές Ανάπτυξης και Συνοχής”

10ο Τακτικό Επιστημονικό Συνέδριο ,  
Θεσσαλονίκη, 1 – 2 Ιουνίου 2012

**Συνδιοργάνωση**

**Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης:**

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών  
**Πανεπιστήμιο Μακεδονίας**

Όλγα Γιώτη Παπαδάκη  
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια  
Πάντειο Πανεπιστήμιο

## Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής και η ιδιαιτερότητα των νησιωτικών περιοχών

Ο νησιωτικός χώρος παρουσιάζει ποικιλομορφία και ιδιαιτερότητες που εκφράζονται τόσο στο διαφορετικό γεωγραφικό περιβάλλον, όσο και στα διαφορετικά κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά που αναπτύσσονται στα όριά του. Το αναπτυξιακό δυναμικό του επηρεάζεται από μια σειρά δεδομένων μεταξύ των οποίων κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζουν:

- το μέγεθος,
- η απόσταση από την ηπειρωτική χώρα,
- το υφιστάμενο δίκτυο μεταφορών,
- η ύπαρξη πρώτων υλών, αλλά και,
- το συνολικό αναπτυξιακό επίπεδο της εθνικής οικονομίας στην οποία ανήκουν.

Η επίδραση των χαρακτηριστικών αυτών στην αναπτυξιακή ικανότητα των νησιών είναι μεγαλύτερη αν το μέγεθος τους είναι μικρό και η απόστασή τους από τις ακτές μεγάλη. Παρά το γεγονός ότι οι παρατηρούμενες διαφορές μεταξύ των νησιών μπορεί να είναι σημαντικές, παραμένει ένας αριθμός από χαρακτηριστικά που είναι κοινά σε όλα τα νησιά που απορρέει από την απουσία ενότητας του χώρου. Κύρια μεταξύ αυτών των χαρακτηριστικών είναι η απομόνωση, η περιφερειακότητα, τα ανεπαρκή αποθέματα πρώτων υλών και ανθρώπινου δυναμικού, η ατελής κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, η ανεπαρκής πρόσβαση σε αγορές αγαθών και υπηρεσιών και το υψηλό κόστος μεταφοράς ατόμων και εμπορευμάτων.

Πρόκειται επομένως για περιορισμούς που προκύπτουν ως συνέπεια της ίδιας της υπόστασης του νησιωτικού εδάφους και είναι αποτέλεσμα του συνδυασμού της φυσικής απομόνωσης και της περιορισμένης έκτασης. Η περιορισμένη εδαφική έκταση συνεπάγεται περιορισμένους ανθρώπινους και φυσικούς πόρους που συνεπώς πρέπει να εισάγονται, ακόμη προσδιορίζει το μέγεθος της αγοράς που παραμένει μικρό όπως και την απόδοση των επενδύσεων, ενώ αποκλείει την δημιουργία οικονομικών κλίμακας. Ένα πρόσθετο κοινό χαρακτηριστικό των νησιών είναι η επίδραση των φυσικών φαινομένων στην συνέχεια των μεταφορικών δικτύων και την δυνατότητα συνεχούς επικοινωνίας με την ηπειρωτική χώρα. Τα χαρακτηριστικά αυτά, τα οποία αν και επιδέχονται βελτιώσεων από την επίδραση πολιτικών που μπορεί να αμβλύνουν την επιπτώσεις τους, είναι σύμφυτα με την γεωγραφική ασυνέχεια και δεν είναι δυνατό να αρθούν απολύτως, με αποτέλεσμα να οδηγούν στην υιοθέτηση της έννοιας της νησιωτικότητας ως κατάστασης απομόνωσης ή απόσπασης που παραμένει αμετάβλητη. Έτσι, είναι δυνατόν να λεχθεί ότι ο όρος 'νησιωτικότητα', παρότι χρησιμοποιήθηκε αρχικά για να περιγράψει την γεωγραφική ασυνέχεια, καταλήγει να ταυτίζεται με την έλλειψη συνεκτικότητας<sup>1</sup> και την ανεπαρκή ολοκλήρωση οικονομικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών.

---

<sup>1</sup> insularity - 'the state of being isolated or detached' <http://www.thefreedictionary.com/insularity>

Οι περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνουν νησιά στην γεωγραφική τους επικράτεια με εξαίρεση το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο, και την Αυστρία. Στα νησιά αυτά κατοικεί περίπου το 3% του ευρωπαϊκού πληθυσμού. Εάν στον νησιωτικό πληθυσμό συνυπολογιστεί ο πληθυσμός των νησιών -κρατών, τότε το νούμερο αυτό φτάνει τα 80 εκατομμύρια άτομα<sup>2</sup>. Η ποικιλομορφία των Ευρωπαϊκών νησιών καθιστά δύσκολη την γενίκευση των χαρακτηριστικών τους καθώς διαφέρουν ως προς το μέγεθος- που κυμαίνεται από 1 km<sup>2</sup> ως 25000 km<sup>2</sup> που είναι η έκταση της Σικελίας, το μέγεθος του πληθυσμού και την πληθυσμιακή του πυκνότητα, την απόσταση από την ηπειρωτική χώρα, το κκ ΑΕΠ τους, αλλά και την μεταβολή του ΑΕΠ η οποία αντανακλά τις διαφορές στην οικονομική τους δομή.

Το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζει, ήδη από την ψήφιση της Συνθήκης του Μάαστριχτ<sup>3</sup>, την ανάγκη σύνδεσης των νησιών ( όπως και των περικλειστων και περιμετρικών περιφερειών της Ένωσης) με τις κεντρικές περιφέρειες της. Η ρητή αναγνώριση της σημασίας του νησιωτικού εδάφους και της συνεπακόλουθης ανάγκης για εφαρμογή ειδικής αναπτυξιακής πολιτικής προς όφελος του, περιελήφθη στην Συνθήκη του Άμστερνταμ<sup>4</sup> το 1997. Η σχετική Δήλωση που την συνοδεύει<sup>5</sup> αναφέρει ότι οι 'νησιωτικές περιοχές αντιμετωπίζουν διαρθρωτικά προβλήματα οφειλόμενα στον νησιωτικό τους χαρακτήρα, τα οποία επειδή είναι μόνιμα, εμποδίζουν την οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη'. Κατόπιν τούτου αναγνωρίζεται ότι η Κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να συνυπολογίζει τα προβλήματα αυτά και μπορεί να λαμβάνει ειδικά μέτρα υπέρ των νησιωτικών περιοχών. Στην συνέχεια, η ισχύουσα σήμερα Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>6</sup> αναγνωρίζει ότι τα νησιά υποφέρουν από φυσικά μειονεκτήματα τα οποία είναι σοβαρά και μόνιμα και επομένως δικαιούνται να τους αφιερωθεί ιδιαίτερη προσοχή. Η ίδια Συνθήκη εισάγει την έννοια της εδαφικής συνοχής<sup>7</sup> την οποία ανάγει σε βασικό στόχο της Ένωσης και οι επιμέρους επιδιώξεις της είναι η αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων όλων των ευρωπαϊκών εδαφών, η βελτίωση της σύνδεσης των ευρωπαϊκών περιοχών, και η καλύτερη διαχείριση θεμάτων που συνδέονται με την συγκέντρωση στις πόλεις και την ανάπτυξη συνεργασιών. Σύμφωνα με την Συνθήκη, η αρχή της εδαφικής συνοχής πρέπει να εφαρμόζεται πλήρως και να συνυπολογίζεται κατά την η χάραξη και εφαρμογή όλων των ευρωπαϊκών πολιτικών. Επομένως, όσες ευρωπαϊκές πολιτικές έχουν επιπτώσεις στις νησιωτικές περιφέρειες της Ένωσης οφείλουν να τις λαμβάνουν υπόψη και να προσαρμόζουν ανάλογα τις δράσεις τους. Παρά το γεγονός ότι υπάρχει θεσμικά κατοχυρωμένη πρόβλεψη για ιδιαίτερη μεταχείριση των νησιών, δεν έχει υπάρξει μέχρι τώρα χάραξη ειδικής νησιωτικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

**Η πολιτική η οποία καλείται** να πραγματώσει τις επιταγές της Εδαφικής Συνοχής, όπως και της Κοινωνικής και Οικονομικής Συνοχής γενικότερα, είναι η ομώνυμη Πολιτική Συνοχής η οποία διαχειρίζεται περισσότερο από το ένα τρίτο του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Στην

<sup>2</sup> Parliamentary Assembly Doc. 10465 ' Development challenges in Europe's islands'

<sup>3</sup> Άρθρο 154

<sup>4</sup> Άρθρο 158

<sup>5</sup> Amsterdam Treaty declaration No. 30

<sup>6</sup> Συνθήκη για την Λειτουργία της Ένωσης Άρθρο 174

<sup>7</sup> Treaty on European Union Τίτλος Ι άρθρο 3

ίδια Πολιτική επαφίεται επίσης μεγάλο τμήμα από το βάρος της επίτευξης των στόχων της στρατηγικής 'Ευρώπη 2020'. Η στρατηγική Ευρώπη 2020 αποτελεί το αναπτυξιακό πλαίσιο στο οποίο θα κινηθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση ως το 2020 και το οποίο καθορίζεται από το τρίπτυχο της 'έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης'.

Η γεωγραφική κάλυψη των σχετικών χρηματοδοτήσεων της Πολιτικής Συνοχής για την επερχόμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020 κατανέμεται σε τρεις ομάδες περιφερειών με κριτήριο το επίπεδο ανάπτυξής τους (σε λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες μετάβασης και περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες). Έως τώρα δεν υπάρχει κάποια εξειδίκευση της Πολιτικής Συνοχής προς όφελος των νησιών της Ένωσης, ούτε άλλωστε των λοιπών περιοχών που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα γεωγραφικά μειονεκτήματα. Με δεδομένο ότι η πολιτική Συνοχής είναι η κύρια πολιτική μέσω της οποίας επιδιώκεται η δημιουργία αναπτυξιακών ωθήσεων προς τις προβληματικές περιφέρειες, η μη συμπερίληψη της νησιωτικότητας ως χαρακτηριστικού που χρήζει ιδιαίτερης αντιμετώπισης αποτελεί παράληψη- η οποία μάλιστα είναι διαρκής εφόσον ούτε κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους υπήρχε σχετική πρόβλεψη στο πλαίσιο της. Ένα πρόσθετο μειονέκτημα σε σχέση με την επερχόμενη προγραμματική περίοδο, απορρέει από το γεγονός ότι η Πολιτική Συνοχής ευθυγραμμίζεται πλέον απολύτως με την Στρατηγική 'Ευρώπη 2020' και ως συνέπεια αυτής της ευθυγράμμισης, προέκυψε μια βασική μεταβολή της σε σχέση με τα ισχύοντα στις πρώτες προγραμματικές περιόδους- το ότι απευθύνεται πλέον σε όλες τις περιφέρειες και όχι μόνον τις φτωχότερες, επομένως οι διαθέσιμοι για τις φτωχότερες περιφέρειες πόροι (αν και δικαιούνται το 50% του συνόλου) είναι λιγότεροι. Μία πρόσθετη μεταβολή αφορά την προσαρμογή των επιλέξιμων για χρηματοδότηση δράσεων προς τις προτεραιότητες της στρατηγικής Ευρώπη 2020. Αν και στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες είναι αποδεκτή η χρηματοδότηση μεγαλύτερου εύρους δράσεων, στις άλλες δύο ομάδες περιφερειών το 80% των διαθέσιμων πόρων θα πρέπει να επενδυθεί αναγκαστικά σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την ενεργειακή απόδοση. Ενδεχομένως η θέση αυτή να λειτουργήσει περιοριστικά για τα νησιά που δεν υπάγονται στην πρώτη ομάδα περιφερειών, εξακολουθούν όμως να έχουν ανάγκη επενδύσεων σε περισσότερους τομείς.

Έως τώρα, δεν έχει εφαρμοστεί μια εξειδικευμένη νησιωτική πολιτική, αλλά η αναπτυξιακή πολιτική των νησιών περιλαμβάνεται στην ευρύτερη περιφερειακή πολιτική για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Το γεγονός ότι δεν υπάρχει εξειδικευμένη νησιωτική πολιτική δεν σημαίνει ότι δεν έχουν διατεθεί μεγάλα ποσά, ένα μέρος από τα οποία διοχετεύτηκαν στα νησιά. Κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 το 5,8% από την συνολική δαπάνη του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου διοχετεύτηκαν στο 3% του ευρωπαϊκού πληθυσμού που είναι ο νησιωτικός πληθυσμός. Τίθεται επομένως ένα θέμα ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας της υφιστάμενης πολιτικής, το οποίο μπορεί να συνίσταται σε καλύτερο συντονισμό των επιμέρους δράσεων και όχι απαραίτητα σε αύξηση των δαπανών- αν και δεν μπορεί να αγνοηθεί το γεγονός ότι περισσότερες ανάγκες δικαιολογούν περισσότερες δαπάνες σύμφωνα και με την αρχή της Αναλογικότητας, όπως και το ότι, η αντιμετώπιση των προβλημάτων χρειάζεται ικανούς πόρους οι οποίοι θα πρέπει να είναι τόσο υψηλότεροι όσο μεγαλύτερα είναι τα γεωγραφικά μειονεκτήματα.

Παρά το γεγονός ότι οι οικονομικοί πόροι είναι απαραίτητοι, οι απαιτήσεις των νησιωτικών περιφερειών από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής δεν μπορεί να βασίζονται στην λογική της διαρκούς αποζημίωσης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που απορρέουν από την νησιωτικότητα, αλλά πρέπει αφενός μεν να επιδιώκουν τον περιορισμό των αρνητικών συνεπειών της, αφετέρου δε να εστιάζουν στην αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων τους ώστε σε βάθος χρόνου, η εξάρτηση από την μεταφορά πόρων να περιοριστεί -εάν όχι να εξαλειφθεί.

Η συνισταμένη των θέσεων των διαφόρων ομάδων νησιών ως προς τους κρίσιμους στόχους πολιτικής που πρέπει να επιδιώξει μια ευρωπαϊκή νησιωτική πολιτική μπορεί να παρουσιαστεί ως εξής:

- Επιδίωξη ανάπτυξης του ενδογενούς δυναμικού των νησιών, διαφοροποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, περιορισμός της εποχιακής απασχόλησης και περιορισμός της εξάρτησης από εισαγωγές μέσω της βελτίωσης της παραγωγικής ικανότητας των τοπικών κοινοτήτων.
- Βελτίωση της προσβασιμότητας σε όρους μεταφορών, ενέργειας και επικοινωνιών και επίσης αντιμετώπιση του υψηλού κόστους για την δημιουργία υποδομών και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών.
- Επένδυση σε νέες τεχνολογίες που μπορεί να επιτρέψουν την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων
- Αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων και ορθολογική διαχείριση των πόρων
- Ανάπτυξη εξειδικευμένων παραγωγικών δραστηριοτήτων και στήριξη των τοπικών δραστηριοτήτων επεξεργασίας με στόχο την αύξηση εξαγωγών υψηλότερης προστιθέμενης αξίας.

Το βασικό πλεονέκτημα μιας αμιγώς νησιωτικής πολιτικής θα είναι ο συνδυασμός δράσεων των διαφορετικών ευρωπαϊκών πολιτικών δηλαδή δράσεων που έχουν χωρική, κλαδική και κοινωνική διάσταση όπως ακόμη και δράσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας. Για την στήριξη των επιμέρους αυτών τομέων διατίθενται ούτως ή άλλως σημαντικά ποσά στο πλαίσιο αντίστοιχων πολιτικών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων, ο συνδυασμός τους όμως σε κοινό πλαίσιο μπορεί να πολλαπλασιάσει την αποτελεσματικότητά τους συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην βελτίωση της ελκυστικότητας και της αποδοτικότητας της οικονομίας των νησιωτικών περιφερειών, αλλά και του στόχου της εδαφικής συνοχής.