



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

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ, ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΡΙΣΗΣ

N. Κομνηνίδης,

Αρχιτέκτων-μηχ. πολεοδόμος, Δρ οικονομίας, π. προϊστάμενος Ειδικής Υπηρεσίας στρατηγικής, σχεδιασμού κι αξιολόγησης αναπτυξιακών προγραμμάτων ,Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Θ'αναφερθούμε στο πώς η υπό σχεδ/μό πολιτική Συνοχής ανταποκρίνεται στις συνθήκες κρίσης που βρισκόμαστε η Ελλάδα αλλά και γενικότερα οι χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, θα δούμε αν αυτή επικεντρώνεται στην επίλυση των προβλημάτων που προκαλεί η έντονη και επίμονη ύφεση, αν τα μέσα που προβλέπονται είναι αντίστοιχα των αναγκών για ενίσχυση της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Θα δούμε επίσης αν υπάρχουν προοπτικές βελτίωσης των μέχρι τώρα προτάσεων και θα σταθούμε λίγο στην προετοιμασία που γίνεται σε εθνικό επίπεδο για το νέο σχεδ/μό.

2.

Ο σχεδιασμός της νέας ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής με ορίζοντα το 2020, ξεκίνησε -και σωστά- ήδη από το 2007 (4η περιοδική έκθεση) . Με την έναρξη της κρίσης και πολύ σύντομα, πριν δηλ. προσδιορισθούν οι ανάγκες και οι νέες προοπτικές, πέντε χώρες: Μ. Βρετανία, Ολλανδία, Γερμανία, Γαλλία και Αυστρία, έσπευσαν να δηλώσουν στην Ε. Επιτροπή ότι, για λόγους δημοσιονομικής πειθαρχίας, θα έπρεπε ο νέος δημοσιονομικός προϋπολογισμός 2014-2020, να υποστεί μείωση σε σχέση με αυτόν της τρέχουσας περιόδου.

Παράλληλα, είχε ξεκινήσει η επεξεργασία της ευρωπαϊκής στρατηγικής ανάπτυξης για το 2020, με προσαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας, καθώς αυτή δεν είχε ακολουθηθεί κατά κανόνα από τα κράτη-μέλη, λόγω και του μη δεσμευτικού χαρακτήρα της.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» ,με σαφώς πιο δεσμευτικό χαρακτήρα όπως κατοχυρώθηκε από πέρυσι, θέτει-ως γνωστόν- ως πρωταρχικό στόχο την αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργεί στην Ε. Ένωση ο παγκοσμιοποιημένος ανταγωνισμός.

Ο στόχος επίτευξης εξωτερικής ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, δεν κρίνεται όμως ότι πρέπει να συνοδεύεται παράλληλα από αντίστοιχη έμφαση σε πολιτικές στο εσωτερικό της Ένωσης, ιδιαίτερα ως προς την κοινωνική και οικονομική συνοχή η οποία σήμερα διαταράσσεται εξ αιτίας της οικονομικής κρίσης.

Η πολιτική της Συνοχής υποτάσσεται εν προκειμένω στους συνολικούς στόχους της Ευρώπης για το 2020 και χάνει μέρος της αυτοδύναμης στρατηγικής που οφείλει να έχει, βάση της συνταγματικής Συνθήκης .

Η κρίση ήρθε όμως εν τω μεταξύ να υποδείξει ότι οι δύο αυτές πλευρές της αναπτυξιακής στρατηγικής οφείλουν να είναι αλληλένδετες. Διότι δεν μπορεί να νοηθεί συνολική επίτευξη των στόχων της Ένωσης έναντι των εξωτερικών ανταγωνιστών της, χωρίς να αντιμετωπισθεί το χάσμα που δημιουργείται στο εσωτερικό της από τη διεύρυνση της κρίσης, ιδιαίτερα στην ευρωπαϊκή Περιφέρεια.

Την περίοδο που μεθοδολογικά εξελίσσονταν με συστηματικό τρόπο η επεξεργασία αφενός της στρατηγικής E2020 κι αφετέρου της πολιτικής της Συνοχής, άλλαξαν τα συνολικά δεδομένα από τη χρηματοπιστωτική κρίση αρχικά, και στη συνέχεια από την κρίση στην πραγματική οικονομία:

Λεττονία, Ουγγαρία, Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία, αλλά και πρόσφατα η Ολλανδία, μπήκαν διαδοχικά σε υφεσιακή τροχιά, ενώ το σύνολο της Ε. Ένωσης βρίσκεται σε στασιμότητα.

Και στις δύο προσεγγίσεις ,της εξωτερικής αναπτυξιακής στρατηγικής και της εσωτερικής πολιτικής της Συνοχής, παραβλέφθηκαν οι εξελίξεις, δεν εξετάστηκαν και δεν λήφθηκαν υπόψη ουσιαστικά τα νέα δεδομένα που πλέον έχουν διαμορφωθεί.

Και στα δύο στρατηγικά κείμενα, το πρόβλημα της κρίσης αντιμετωπίζεται απολύτως επιφανειακά, κατά κανόνα με μια στοιχειώδη αναφορά στην εισαγωγή .(Στις 15/3/12 δημοσιεύθηκαν από τη Eurostat οι στατιστικές του περιφερειακού ΑΕΠ για το 2009.Αναφέρεται- με αποπλιστική ειλικρίνεια- συγκεκριμένα στο κείμενο ότι πρόκειται για την πρώτη έκθεση η οποία εξετάζει τις επιπτώσεις της χρηματοοικονομικής κρίσης).

Μάταια αναζητεί κανείς συγκεκριμένες αναφορές στον κορμό των κειμένων, ως προς τις πολιτικές και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση της νέας δυσμενούς πραγματικότητας.

Στον πίνακα των προκαταρκτικών μελετών για τον προσδιορισμό των νέων στρατηγικών ,σπανίως συναντά κανείς, και μάλιστα μόλις πρόσφατα, αναφορές στη διερεύνηση της κατάστασης που απορρέει από την κρίση. Δεν υπάρχει αναφορά στη διερεύνηση των αιτιών της ,όπως λ.χ. τις επιπτώσεις από την άνιση εξέλιξη του εσωτερικού εμπορίου μεταξύ Βορρά - Νότου στην Ένωση , μετά την εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς και του ενιαίου νομίσματος.

Κατά συνέπεια ,μάταια αναζητά κανείς προτάσεις εξόδου από την κρίση, με τις αναγκαίες πολιτικές και στο επίπεδο της συνολικής στρατηγικής για το 2020,αλλά και κυρίως για το νέο περιεχόμενο της πολιτικής Συνοχής και τα μέσα προώθησής της.

3.

Όμως αυτό που στη φάση του σχεδιασμού της στρατηγικής δεν λήφθηκε υπόψη, έρχεται σήμερα η νέα πολιτική και οικονομική πραγματικότητα να υπενθυμίσει ή να επιβάλλει.

Όπως διαπιστώνουμε την πρόσφατη περίοδο, αρχίζει μία επαναπροσέγγιση του θέματος της ανάπτυξης στην Ευρώπη που δημιουργεί ενδεχομένως τις προϋποθέσεις για μερική αναδιατύπωση της στρατηγικής E2020, έστω κι αν αυτή είναι ήδη θεσμικά κατοχυρωμένη. Στις πέντε περιοχές παρέμβασης που τίθενται, απασχόληση, καινοτομία, παιδεία, περιβάλλον, μείωση της φτώχειας, δεν θα είχε θέση, με την άλφα ή βήτα μορφή και η χωρική και οικονομική συνοχή;

Αντίστοιχα είναι ευκαταίω να επηρεασθή και μάλιστα σε σημαντικό βαθμό η πολιτική της Συνοχής, η οποία βρίσκεται ακόμη σε συζήτηση στα κοινοτικά όργανα.

Η έννοια της κοινωνικής και οικονομικής Συνοχής είναι, όπως είπαμε, υποβαθμισμένη στη στρατηγική E2020. Οι ένδεκα θεματικοί στόχοι της πολιτικής της Συνοχής, όπως παρουσιάζονται στο σχετικό κείμενο, απορρέουν, κατά κάποιον τρόπο μηχανιστικά από τη συνολική στρατηγική.

Εξ αιτίας αυτού του λόγου και εξ αιτίας της μη αναδιατύπωσης της συνολικής στρατηγικής, είναι αμφίβολο αν μπορεί να ενταχθεί φυσιολογικά σ' αυτές τις θεματικές προτεραιότητες η στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης των χωρών και περιφερειών σε κρίση .

Δεν είναι προφανές ότι η βαθειά ύφεση που πλήττει το νότιο ευρωπαϊκό τόξο, οφείλεται μεταξύ άλλων και σε κοινές διαρθρωτικές αδυναμίες και ελλείψεις οι οποίες πρέπει να βρουν την απάντησή τους σ' ένα στρατηγικό κείμενο για την πολιτική της Συνοχής;

4.

Αλλά το θέμα του περιεχομένου της πολιτικής είναι η μια πλευρά του ζητήματος. Είδαμε προηγουμένως ότι οι βορειοευρωπαϊκές χώρες εκ προοιμίου τοποθετήθηκαν αρνητικά στην προοπτική αύξησης -για την ακρίβεια μίλησαν για μείωσή του- του πολυετούς κοινοτικού προϋπολογισμού.

Στην παρούσα όμως προβληματική κατάσταση οι ανάγκες απαιτούν το αντίθετο, και μόνη δυνατότητα στο θεσμικό οπλοστάσιο της Ε .Ενωσης για διοχέτευση πρόσθετων αναπτυξιακών πόρων, είναι η αύξηση των κονδυλίων του κοινοτικού προϋπολογισμού και ιδιαίτερα των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων (μαζί με αυτούς της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων).

Ο επαναπροσανατολισμός και η ταχύτερη εκταμίευση, απλώς, των αδιάθετων πόρων των διαρθρωτικών Ταμείων, στους οποίους κυρίως σήμερα γίνεται αναφορά, δεν μπορεί να

θεωρηθεί ότι επαρκεί και ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της σημερινής αρνητικής συγκυρίας. Απλώς εδώ θυμίζουμε ότι δεν πρόκειται για πρωτοεμφανιζόμενη πρόταση, εφόσον ήδη συμπεριλαμβάνεται από καιρό στο υπό συζήτηση σχέδιο των νέων διαρθρωτικών Κανονισμών.

Παρά τις δυσκολίες, στις επόμενες συζητήσεις στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, θα πρέπει επομένως να διαμορφωθούν προϋποθέσεις

- α) για βελτίωση και επικαιροποίηση των μέχρι τώρα προτάσεων για τη στρατηγική E2020,
- β) για επανεξέταση κι ενίσχυση της πολιτικής της Συνοχής αλλά και,
- γ) για αύξηση του προβλεπόμενου ύψους του νέου κοινοτικού προϋπολογισμού.

5. Η ΕΛΛΑΔΑ.

Για την Ελλάδα, -κι αν εξαιρέσουμε το θέμα του κλεισίματος του ΕΣΠΑ, συνιστά προϋπόθεση εκ των ων ουκ άνευ, για την έξοδο από την ύφεση, η σημαντικού ύψους χρηματοδότηση από τους μελλοντικούς πόρους των διαρθρωτικών ταμείων, τουλάχιστον στο ύψος του τρέχοντος ΕΣΠΑ.

Αφενός οι επενδυτικές ανάγκες για επανεκκίνηση της οικονομίας και στη συνέχεια η επανασύνδεση με συγκριτικά υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης στον ορίζοντα του 2020, είναι πολύ σημαντικές.

Ταυτόχρονα, το εθνικό σκέλος των δημοσίων επενδύσεων δεν θα μπορεί να αυξηθεί πριν παρέλθει αρκετός χρόνος.

Η προϋπόθεση αυτή επ' ουδενί τρόπω καλύπτεται με την υπό συζήτηση πρόταση στα κοινοτικά όργανα για το μελλοντικό προϋπολογισμό. Παρότι υπήρξε εξέλιξη σε σχέση με την αρχική πρόβλεψη, σήμερα η ποσόστωση που αντιστοιχεί για την Ελλάδα, είναι σε κάθε περίπτωση σαφώς μικρότερη των 2/3, λίγο πάνω του 50%, σε σχέση με την τρέχουσα χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ.

Κι αυτό γιατί εξακολουθεί να λαμβάνεται ως κριτήριο για το ύψος χρηματοδότησης, η μέση τιμή του ΑΕΠ της τριετίας 2007-2009, όπου η ύφεση δεν είχε ακόμη πάρει τις διαστάσεις που πήρε στη συνέχεια. (Το 2009 το ΑΕΠ της Αττικής αντιστοιχούσε ακόμη στο 120% του μέσου ευρωπαϊκού όρου.)

Αλλά, μπρος στην εκρηκτική κατάσταση όπως έχει εξελιχθεί σήμερα, δεν μπορεί παρά να επιδιωχθεί σταθερά από τις Αρχές και να επιτευχθεί κατά το δυνατόν, μία - πέρα από γραφειοκρατικούς περιορισμούς- πολιτική λύση, στην αδήριτη ανάγκη ισχυρής χρηματοδότησης της χώρας μας από τους διαρθρωτικούς πόρους.

Πρόταση:

α) Να ληφθή υπόψη αφενός το μέσο επίπεδο του ΑΕΠ κατά τη δυσμενέστερη τριετία ης ύφεσης, κι αφετέρου,

β) το μέγεθος της επελθούσας ύφεσης, π.χ. μικρότερο ή μεγαλύτερο του 10%.

Η απελθούσα κυβέρνηση, με τον Πρωθυπουργό και το οικονομικό του γραφείο, έθεσαν το ζήτημα στις ευρωπαϊκές ηγεσίες. Στη σημερινή συγκυρία συζητήσεων στην Ευρώπη, πρέπει οπωσδήποτε να αποτελεί μέρος της ατζέντας των διαπραγματεύσεων για το αναπτυξιακό σκέλος του Δημοσιονομικού Συμφώνου, η αύξηση των διαρθρωτικών κονδυλίων.

Το προβλεπόμενο σήμερα κονδύλι για την Ελλάδα δεν επαρκεί για την εφαρμογή ενός προγ/τος με το οποίο να μπορούν να επιτευχθούν οι μακροοικονομικοί στόχοι για το ΑΕΠ και την απασχόληση που τίθενται για το 2020. Κατά συνέπεια, υπ'αυτούς τους όρους, δεν μπορεί να διασφαλισθεί ούτε η πρόβλεψη για μείωση του δημόσιου χρέους σε επίπεδα κάτω του 120%.

6.

Ως προς το περιεχόμενο της εθνικής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, οι δύο βασικές αρχές που τίθενται από τους υπό εξέταση κοινοτικούς Κανονισμούς:

-1ον, η θεματική συγκέντρωση, (με την προϋπόθεση των προσαρμογών που αναφέρθηκαν)

-2ον, η έμφαση στην αποτελεσματικότητα, προσιδιάζουν και προς τις απαιτήσεις του νέου σχεδ/σμού στη χώρα μας.

Η επαναδιατύπωση του αναπτυξιακού μοντέλου στην Ελλάδα, οδηγεί σε μια συγκέντρωση της προσπάθειας σε συγκεκριμένες θεματικές στοχεύσεις. Σε αντίθεση με τη de facto διασπορά των προηγούμενων περιόδων.

Κι ας θέσουμε εδώ κι ένα ερώτημα:

Τι έκφραση θα είχε στο χώρο, στο επίπεδο της εθνικής περιφερειακής πολιτικής, η έννοια της θεματικής συγκέντρωσης; Πώς θα οργανωθεί, για παράδειγμα, η μητροπολιτική περιοχή της Θεσσαλονίκης σε σχέση με τη Βόρεια Ελλάδα ή ποιες θα είναι οι θεματικές επιλογές στο χώρο του μητροπολιτικού κέντρου της Πρωτεύουσας σε σχέση με την ανάγκη διαμόρφωσης ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου;

7.

Εχει ανακοινωθεί η 1η εγκύκλιος κατάρτισης του νέου προγ/μού. Είναι πεποίθησή μας ότι πρέπει άμεσα να δραστηριοποιηθούν, λόγω και του περιορισμού του χρόνου, όλες οι επιστημονικές δυνάμεις που σχετίζονται με το αντικείμενο για να καταθέσουν προτάσεις περιφερειακής πολιτικής σ'εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Ταυτόχρονα πρέπει να κινηθούν οι διαδικασίες για το σχεδ/σμό των επιχειρησιακών προγρ/των, με γνώμονα την αποτελεσματικότητα και όχι την αναζήτηση της απορροφητικότητας που στην πράξη καταντά το πρώτο κριτήριο επιλεξιμότητας. Ήτον καθορισμό έργων και δράσεων χωρίς ενδελεχή διερεύνηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Δηλ. και σ' αυτό το επίπεδο, δεδομένων των γνωστών αδυναμιών, πρέπει άμεσα να ξεκινήσει ο σχεδ/σμός της εφαρμογής των νέων προγρ/των.

Κι εδώ συνοπτικά υπενθυμίζουμε τις αναφορές της εγκυκλίου στο θέμα της συνεργασίας με τους επιστημονικούς φορείς:

-Στην εισαγωγή της εγκυκλίου αναφέρεται:

«Η συμμετοχή στο σχεδιασμό τόσο των κοινωνικοοικονομικών εταίρων όσο και σημαντικών δυνάμεων του επιστημονικού κόσμου θα αποτελέσει συστατικό στοιχείο (...) της διαδικασίας.»

-Και πιο κάτω:

« Συντονισμός των ενεργειών εκπόνησης μελετών στρατηγικού προσανατολισμού.

Για την προετοιμασία του αναπτυξιακού σχεδιασμού το ΥΠΑΑΝ πρόκειται να αναθέσει την εκπόνηση ενός περιορισμένου αριθμού μελετών προετοιμασίας σε εθνικό επίπεδο.

Παράλληλα, στο επίπεδο των Υπουργείων/Γενικών-Ειδικών Γραμματειών και Περιφερειών προτείνεται η έγκαιρη ανάθεση (...) περιορισμένου αριθμού μελετών για προσδιορισμό των (...)τομεακών και περιφερειακών προτεραιοτήτων τους (...).

Οι μελέτες αυτές θα πρέπει να αποτελέσουν βασική εισροή τόσο στο σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης όσο και στη Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης και στα ΕΠ της περιόδου 2014-2020.»

-Και εξειδικεύει:

«Στο πλαίσιο αυτό, τα βασικά αναπτυξιακά ερωτήματα που θα πρέπει να απαντηθούν σε τομεακό και περιφερειακό επίπεδο μεταξύ των άλλων είναι τα εξής:

-Στόχοι συνολικής αναπτυξιακής στρατηγικής ,με μακροπρόθεσμο ορίζοντα και ξεπερνώντας «παραδοσιακές» αναπτυξιακές επιλογές και «ευκολίες» που συχνά προτάθηκαν και προωθήθηκαν μέχρι σήμερα

-Χωρικό πρότυπο αναπτυξιακής στρατηγικής και κρίσιμες χωρικές ανισότητες που πρέπει να αντιμετωπιστούν

-Θεματική και στοχευμένη εξειδίκευση συνολικής αναπτυξιακής στρατηγικής

-Περιφερειακή εξειδίκευση οριζόντιων πολιτικών

-Απαιτούμενοι και Διαθέσιμοι πόροι, λαμβανομένων υπόψη όλων των περιορισμών (...), καθώς και των δυνατοτήτων μόχλευσης ιδιωτικών πόρων

-Κρίσιμα σημεία εκσυγχρονισμού των «παραδοσιακών» θεματικών προτεραιοτήτων

-Δυνατότητες υιοθέτησης/προσαρμογής καινοτομίας (...).

-Τα θεσμικά και διοικητικά εμπόδια που εντοπίζονται και οι τρόποι έγκαιρης και αποτελεσματικής αντιμετώπισής τους».

-Κι ακόμη:

« Διαβούλευση – Οργάνωση των Αναπτυξιακών Συνεδρίων.

Η διαβούλευση θα πρέπει να λάβει τον ευρύτερο δυνατό χαρακτήρα, επιδιώκοντας την ενεργό συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων, της κοινωνίας των πολιτών και της ακαδημαϊκής κοινότητας. Ο σχεδιασμός θα γίνει από τις αρμόδιες αρχές σε τομεακό και περιφερειακό επίπεδο, με τη συνδρομή και συμμετοχή του.»

Σε όλες αυτές τις περιοχές παρέμβασης καλείται η επιστημονική κοινότητα να προσφέρει τις υπηρεσίες της για την κατάρτιση ενός άρτιου προγράμματος ανάπτυξης