

# Κριτική Ανάλυση της Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Ορεινές Περιοχές

**Ε. Μιχαηλίδου**, Γεωπόνος, MSc «Περιβάλλον και Ανάπτυξη» του Ε.Μ.Π.

**Δ. Ρόκος**, Ομότιμος Καθηγητής Ε.Μ.Π.

Μετσόβιο Κέντρο Διεπιστημονικής Έρευνας (ΜΕ.Κ.Δ.Ε.) του Ε.Μ.Π.

## Περίληψη

Οι ορεινές περιοχές στην Ελλάδα, την ορεινότερη μαζί με την Αυστρία χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), πεδία τεράστιου φυσικού, βιολογικού/γενετικού και πολιτισμικού πλούτου, αντιμετωπίζουν στην μεγάλη πλειοψηφία τους σειρά προβλημάτων τα οποία εστιάζονται κυρίως στην εγκατάλειψη, την απομόνωση και την γήρανση του πληθυσμού τους.

Μία αξιόπιστη Ευρωπαϊκή πολιτική η οποία θα στοχεύει στην Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των ορεινών περιοχών θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερα πολύπλοκων, πολυδιάστατων και αλληλένδετων προβλημάτων περιβάλλοντος και ανάπτυξης των περιοχών αυτών.

Στην εργασία αυτή επιχειρείται αναλυτική κριτική προσέγγιση των Ευρωπαϊκών στρατηγικών, πολιτικών και μέτρων για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών. Από την ανάλυση προκύπτει ότι οι κύριες κατευθύνσεις για την ανάπτυξή τους, σύμφωνα με την Ε.Ε., είναι η γεωργία και δευτερευόντως ο τουρισμός. Τα μέτρα κρίνονται ως γενικευμένα, μερικά, τομεακά, αποσπασματικά, αποφασισμένα «εκ των άνω» και όχι με ουσιαστική συμμετοχή των τοπικών κοινοτήτων, χωρίς προσαρμογή στις ιδιαίτερες συνθήκες της φυσικής και κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας κάθε περιοχής και πλήρως ενταγμένα στις αξίες και τους στόχους της «βιώσιμης ανάπτυξης», δηλαδή την ανταγωνιστικότητα, την επιχειρηματικότητα, την καινοτομία και την ευέλικτη εργασία, όπως αυτά υποθάλπουν ή και εξασφαλίζουν την ασυδοσία των αγορών. Τεκμηριώνεται ότι η εφαρμογή των πολιτικών αυτών, παρά τα όποια επιμέρους ενδεχομένως θετικά στοιχεία τους για τις πεδινές περιοχές βιομηχανικών χωρών, όχι μόνο δεν μπορεί να συμβάλει στο ξαναζωτάνεμα των ορεινών περιοχών γενικά και ιδιαίτερα όσων βρίσκονται σε εξόχως ορεινές χώρες όπως η Ελλάδα, αλλά μπορεί ακόμα και να επιδεινώσει τα υπάρχοντα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα και να αλλοιώσει ακόμα περισσότερο το ήδη ευαίσθητο και ευάλωτο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον τους.

Έτσι, στις ορεινές περιοχές επιβάλλεται μια ριζικά διαφορετική προσέγγιση, βασισμένη στις αρχές, τις αξίες, τις μεθόδους, τις τεχνικές και τις διαδικασίες της Αξιοβίωτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης, δηλαδή της ταυτόχρονα οικονομικής, κοινωνικής, τεχνικής/τεχνολογικής, πολιτικής και πολιτισμικής ανάπτυξης, η οποία θα τελείται σε διαλεκτική αρμονία και με σεβασμό στον άνθρωπο, όπως αυτός εντάσσεται ειρηνικά και δημιουργικά στο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον των ορεινών περιοχών, ως αναπόσπαστο μέρος τους και όχι ως κυρίαρχος ιδιοκτήτης, "επενδυτής", ή εκμεταλλευτής τους.

## 1. Εισαγωγή

Οι ορεινές περιοχές αποτελούν αναμφισβήτητα ορισμένα από τα τελευταία αναλλοίωτα και παρθένα σε μεγάλο βαθμό καταφύγια του πλανήτη μας. Ακόμα όμως και στις περιοχές στις οποίες οι ανθρωπογενείς παρεμβάσεις είναι αρκετά έντονες, τα βουνά δεν παύουν να αποτελούν σημαντικές κοιτίδες φυσικού πλούτου, βιοποικιλότητας, νερού, πολιτισμού, αλλά και παραδείγματα αρμονικής συνύπαρξης, συμβίωσης, προσαρμογής, αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης ανθρώπου και φυσικού περιβάλλοντος.

Τα τελευταία χρόνια όλο και περισσότερες πολιτικές και μέτρα στοχεύουν στην φερόμενη ως "βιώσιμη ανάπτυξη" και στήριξη των ορεινών περιοχών στον κόσμο και στην Ευρώπη. Στην εργασία αυτή, επιχειρείται μια συνοπτική παρουσίαση και κριτική ανάλυση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) για την ανάπτυξη και αναζωογόνηση των ορεινών περιοχών, και η τεκμηρίωση ότι στις περισσότερες περιπτώσεις τα μέτρα αυτά, τα οποία θεμελιώνονται στο ψευδεπίγραφο ιδεολόγημα της "βιώσιμης ή αειφόρου" ανάπτυξης (Ρόκος 2003) είναι ανεπαρκή και αποσπασματικά, με αποτέλεσμα, όχι μόνο να μην συμβάλλουν ουσιαστικά στην Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των ορεινών περιοχών, (αντικειμενικά αναπτυξιακό μονόδρομο γι' αυτές), αλλά να εντείνουν τα ήδη σοβαρά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα που αυτές αντιμετωπίζουν, αλλά και να θέτουν σε κίνδυνο τον ευαίσθητο φυσικό, περιβαλλοντικό και πολιτισμικό πλούτο τους.

## **2. Οι ορεινές περιοχές στην Ελλάδα και την Ευρώπη**

Σύμφωνα με έρευνα η οποία διεξήχθη για λογαριασμό της Ε.Ε. (NORDREGIO 2004) στην περιοχή της Ευρώπης, στην οποία περιελήφθη η Ευρώπη των 25, αλλά και η Ελβετία, η Νορβηγία, η Βουλγαρία και η Ρουμανία, οι ορεινοί Δήμοι και Κοινότητες καταλαμβάνουν το 40,6% της συνολικής της έκτασης και σε αυτές κατοικούν 94,3 εκατ. άνθρωποι που αντιστοιχούν στο 19,1% του συνολικού της πληθυσμού. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα η έκταση των ορεινών Δήμων και Κοινοτήτων καταλαμβάνει το 77,9% της χώρας, γεγονός το οποίο καθιστά την Ελλάδα την πιο ορεινή χώρα της Ε.Ε. μαζί με την Αυστρία, ενώ σύμφωνα με την απογραφή της Ε.Σ.Υ.Ε. το 2001 το ποσοστό των ορεινών και ημιορεινών Δήμων και Κοινοτήτων ήταν 61,6% με έκταση ίση με το 71,3% της χώρας.

Σύμφωνα με την έρευνα του NORDREGIO οι τοπογραφικά ορεινές περιοχές ορίζονται ως εξής:

- Πάνω από 2500m όλες οι περιοχές θεωρούνται ορεινές.
- Ανάμεσα στα 1500m και στα 2500m θεωρούνται ορεινές όλες οι περιοχές με κλίση μεγαλύτερη από 2° σε ακτίνα 3km.
- Ανάμεσα 1000m και στα 1500m, πρέπει για να θεωρείται μια περιοχή ορεινή να ικανοποιεί ένα από τα εξής δύο κριτήρια: (α) η κλίση σε ακτίνα 3km να είναι μεγαλύτερη από 5°, (β) η υψομετρική διαφορά σε ακτίνα 7km να είναι τουλάχιστον 300m.
- Ανάμεσα στα 300m και στα 1000m, απαιτείται μόνο το κριτήριο (β) από τα προηγούμενα.
- Κάτω από τα 300m, υπολογίστηκε η τυπική απόκλιση για 8 κατευθύνσεις σε διάφορα σημεία του ψηφιακού υψομετρικού μοντέλου της Ε.Ε., και όπου το αποτέλεσμα ήταν μεγαλύτερο από 50m, θεωρήθηκε ότι το τοπογραφικό ανάγλυφο ήταν αρκετά απότομο για να θεωρηθεί ως ορεινή περιοχή, αν και σε χαμηλό υψόμετρο.

Η έρευνα αυτή πραγματοποιήθηκε μετά από εισήγηση του Επιτρόπου Μ. Barnier, υπεύθυνου για θέματα περιφερειακής πολιτικής, προκειμένου να διατυπωθεί ένας πιο ολοκληρωμένος ορισμός για τις ορεινές περιοχές της Ευρώπης και παράλληλα να καταγραφούν τα προβλήματα και οι δυνατότητές τους.

Σύμφωνα με πιο πρόσφατη έρευνα της Ε.Ε. (Monfort 2009), ως ορεινές, ορίζονται οι περιοχές της κατηγορίας NUTS3<sup>1</sup> με τουλάχιστον το 50% του πληθυσμού τους να ζει σε τοπογραφικά ορεινές περιοχές. Ο ορισμός για τις ορεινές περιοχές βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στη μελέτη του NORDREGIO του 2004 για τις ορεινές περιοχές της Ευρώπης, ο

---

<sup>1</sup> NUTS 3 (Nomenclature of Territorial Units for Statistics 3): Πρόκειται για το τρίτο (και τελευταίο) επίπεδο διοίκησης των κρατών της Ε.Ε. σύμφωνα με την Eurostat. Τα τρία αυτά επίπεδα καθορίστηκαν και χρησιμοποιούνται για στατιστικούς λόγους και η διάκρισή τους βασίζεται στον πληθυσμό στον οποίο αφορούν. Στην περίπτωση της Ελλάδας ταυτίζεται με τους Νομούς.

οποίος παρουσιάστηκε προηγουμένως. Σύμφωνα με αυτή τη μελέτη, το 2006, περίπου 39,5 εκατ. άνθρωποι (δηλ. το 8% του πληθυσμού της Ε.Ε.) ζούσαν σε ορεινές περιοχές, ενώ οι ορεινοί Νομοί της Ελλάδας είναι οι Νομοί Καβάλας, Γρεβενών, Καστοριάς, Κοζάνης, Φλώρινας, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Κεφαλονιάς, Λευκάδας, Αιτωλοακαρνανίας, Ευρυτανίας, Φθιώτιδας, Φωκίδας, Αρκαδίας, Σάμου, Κυκλάδων, Λασιθίου και Ρεθύμνου. Επομένως το πολύ χαμηλότερο ποσοστό του πληθυσμού της Ευρώπης που κατοικεί στις ορεινές περιοχές, συγκριτικά με την προηγούμενη έρευνα, οφείλεται στις διαφορετικές προϋποθέσεις τις οποίες θέτει η δεύτερη έρευνα προκειμένου να θεωρηθεί μια περιοχή ως ορεινή. Έτσι στην Ελλάδα Νομοί όπως π.χ. οι Νομοί Μαγνησίας και Τρικάλων με σημαντικό αριθμό ορεινών και ημιορεινών Δήμων και Κοινοτήτων (68,4% και 70,5% του συνόλου των Δήμων και Κοινοτήτων τους αντίστοιχα) δεν περιλαμβάνονται σε αυτές με αυτονόητες τις σχετικές συνέπειες σε πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

Γιατί σύμφωνα με το ενημερωτικό σημείωμα του Υπουργείου Γεωργίας (17/7/1997) (Καρανικόλας και Μαρτίνος 1999), προκειμένου να θεωρούνται ορεινοί και να δικαιούνται τις ειδικές επιδοτήσεις οι Δήμοι, Κοινότητες και Οικισμοί της Ελλάδας σύμφωνα την Οδηγία 75/268/ΕΟΚ, οφείλουν να πληρούν τις εξής προϋποθέσεις:

- (α) η κτηματική τους έκταση να βρίσκεται σε υψόμετρο πάνω από 800 μέτρα,
- (β) η κτηματική τους έκταση να βρίσκεται μεταξύ 600-800 μέτρων και οι κλίσεις του εδάφους να είναι τουλάχιστον 16%,
- (γ) η κτηματική τους έκταση να βρίσκεται σε υψόμετρο κάτω από 600 μέτρα με κλίσεις εδάφους τουλάχιστον 20%.

Εάν ένας Δήμος, Κοινότητα ή Οικισμός εντάσσεται σε μία από τις παραπάνω περιπτώσεις σε ποσοστό κτηματικής έκτασης τουλάχιστον 80% ή το άθροισμα των περιπτώσεων (α), (β), (γ) είναι τουλάχιστον 80% επί του συνόλου της κτηματικής τους έκτασης, τότε είναι δυνατόν να προταθεί για ένταξη στις ορεινές περιοχές.

Από την άλλη, η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας (Ε.Σ.Υ.Ε.) χαρακτηρίζει ως ημιορεινούς Δήμους και Κοινότητες και εκείνους των οποίων η εδαφική περιοχή βρίσκεται στους πρόποδες των βουνών ή η έκτασή τους μοιράζεται, η μισή περίπου στην πεδιάδα και η άλλη μισή στο βουνό, αλλά πάντα με υψόμετρο μέχρι 800 μέτρα, για το μεγαλύτερο μέρος της περιοχής τους. Ορεινές χαρακτηρίζονται οι κοινότητες των οποίων είτε το μεγαλύτερο μέρος βρίσκεται σε υψόμετρο άνω των 800 μέτρων ή η εδαφική τους επιφάνεια είναι πολύ κεκλιμένη και κατ' εξοχήν ανώμαλη, χωρίζεται δε από χαράδρες ή καλύπτεται από ορεινούς όγκους οι οποίοι δημιουργούν πολλαπλές εδαφικές πτυχώσεις με υψομετρικές διαφορές μεγαλύτερες από 400 μέτρα (Ε.Σ.Υ.Ε. 2005).

Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι η Οδηγία 75/268/ΕΟΚ αναφέρεται σε Δήμους προ «Καποδίστρια», γεγονός που σημαίνει ότι η σύγχυση θα είναι ακόμη μεγαλύτερη μετά την ψήφιση του επερχόμενου «Καλλικράτη».

Συμπερασματικά, όσον αφορά στο θέμα του ορισμού των ορεινών περιοχών, παρατηρούμε ότι υπάρχει σύγχυση στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και αντιφάσεις με τους ορισμούς τους οποίους χρησιμοποιούν τα ίδια τα κράτη μέλη και όχι μόνο η Ελλάδα και οι άλλες εξόχως ορεινές χώρες όπως η Αυστρία (Dax 2004), γεγονός που από μόνο του δημιουργεί αμφιβολία για το κατά πόσο οι πολιτικές και τα μέτρα της Ε.Ε. για τις ορεινές περιοχές είναι στοχευμένες και μπορούν να αντιμετωπίσουν ολοκληρωμένα και αποτελεσματικά τα ιδιαίτερα προβλήματα των ορεινών περιοχών, τα οποία σχετίζονται κυρίως με το ευαίσθητο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον, τις δύσκολες έως αντίξοες συνθήκες παραγωγής γεωργικών προϊόντων λόγω του ραγδαία εναλλασσόμενου τοπογραφικού αναγλύφου, των μεγάλων κλίσεων των εδαφών και των ακραίων καιρικών συνθηκών, τη γήρανση του πληθυσμού και την εγκατάλειψη (Μιχαηλίδου και Ρόκος 2004, Ρόκος 2004). Για το θέμα αυτό, σε κείμενο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Commission

2009a) διευκρινίζεται ότι έχουν αναπτυχθεί αρκετοί ορισμοί για τις ορεινές περιοχές σε διάφορες έρευνες αναλόγως με το στόχο τους, δηλαδή εάν μελετώνται για παράδειγμα οι ορεινές αγροτικές περιοχές, οι ορεινές περιφέρειες γενικά, κ.λπ.

Επίσης, ακόμα και από περιοχή σε περιοχή υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις ορεινές περιοχές της Ευρώπης. Για παράδειγμα ορισμένες περιοχές (π.χ. στη Βουλγαρία) έχουν ιδιαίτερα χαμηλό κατά κεφαλή ΑΕΠ (25% του Ευρωπαϊκού μέσου) ενώ στο Heidelberg της Γερμανίας το κατά κεφαλή ΑΕΠ είναι κατά 78% υψηλότερο του Ευρωπαϊκού μέσου (Monfort 2009). Επομένως, τα μέτρα για την ανάπτυξη και στήριξη των ορεινών περιοχών δεν πρέπει να είναι γενικευμένα, αλλά να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες της φυσικής και κοινωνικοοικονομικής τους πραγματικότητας (Ρόκος 2004) και κριτήρια όπως η παραγωγικότητα της γεωργικής γης (Dax 2004, 2005), το ανθρώπινο δυναμικό, ο φυσικός και πολιτισμικός πλούτος κ.λπ.

### **3. Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις ορεινές περιοχές**

Αν και περισσότερα από το 1/3 των εδαφών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ορεινά, η ανάγκη για υιοθέτηση συγκεκριμένων πολιτικών με στόχο την "οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή" των ορεινών περιοχών της Ευρώπης, από τυπικής τουλάχιστον άποψης, διατυπώθηκε επίσημα μόλις το 2008, με την τροποποίηση του άρθρου 174 (πρώην άρθρο 135 της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) στην Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο:

"Η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής.

Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών.

Μεταξύ των εν λόγω περιοχών, δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στις αγροτικές περιοχές, τις ζώνες που συντελείται βιομηχανική μετάβαση και τις περιοχές που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα, όπως οι υπερβόρειες περιοχές που είναι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες και οι νησιωτικές, διασυνοριακές και ορεινές περιοχές."

Ωστόσο τα μέτρα για την άμεση ή έμμεση στήριξη των ορεινών και μειονεκτικών περιοχών είχαν ξεκινήσει χρόνια πριν με βασικότερο (European Commission 2002) τις αποζημιώσεις στους γεωργούς οι οποίοι κατοικούν και δραστηριοποιούνται στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές, που πρωτοεφαρμόστηκε το 1975. Σταδιακά, χώρες της Ευρώπης όπως η Αυστρία, η Ελβετία, η Γαλλία και η Ισπανία, άρχισαν να κατανοούν ότι οι τομεακές και τμηματικές πολιτικές από μόνες τους δεν ήταν επαρκείς για να επιλύσουν τα περίπλοκα προβλήματα ανάπτυξης και περιβάλλοντος των ορεινών περιοχών και έθεσαν σε εφαρμογή καινοτόμες πολιτικές οι οποίες βασίζονταν σε "από κάτω προς τα πάνω" (bottom-up) προσεγγίσεις και οι οποίες αποτέλεσαν παραδείγματα και συνέβαλαν στην μεταρρύθμιση των πολιτικών της Ε.Ε. για τις ορεινές περιοχές (Dax 2004).

Το 1988 για πρώτη φορά οι ορεινές περιοχές αντιμετωπίζονται όχι μόνο ως αγροτικές περιοχές, αλλά ως ιδιαίτερες χωρικές ενότητες οι οποίες χρειάζονται διαφορετικές αναπτυξιακές πολιτικές (Commission of the European Communities 1988). Σταδιακά εφαρμόζονται όλο και περισσότερες πολιτικές για τη φερόμενη ως "βιώσιμη ανάπτυξη" των ορεινών περιοχών τη δεκαετία του '90, καθώς και την πρώτη δεκαετία του αιώνα που διανύουμε, ιδιαίτερα μετά το 2002, έτος το οποίο αφιερώθηκε διεθνώς στα βουνά (European Commission 2009a). Με την πάροδο των χρόνων και φτάνοντας μέχρι τα πιο πρόσφατα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώθηκε και διατυπώθηκε η ανάγκη για "Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη" των ορεινών περιοχών (European Commission 2002), η οποία όμως, όπως αναλυτικά θα τεκμηριωθεί στο επόμενο κεφάλαιο της εργασίας ουδεμία σχέση

έχει με την Αξιοβιώτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών, δηλαδή την ταυτόχρονα οικονομική, κοινωνική, τεχνική/τεχνολογική, πολιτική και πολιτισμική ανάπτυξη, η οποία θα τελείται σε διαλεκτική αρμονία και με σεβασμό στον Άνθρωπο, όπως αυτός εντάσσεται ειρηνικά και δημιουργικά στο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον των ορεινών περιοχών, ως αναπόσπαστο μέρος τους και όχι ως κυρίαρχος ιδιοκτήτης, "επενδυτής", ή εκμεταλλευτής τους (Ρόκος 2003, 2004, 2005αβ, 2007) και η οποία αποτελεί τη μοναδική διέξοδο για τις ορεινές περιοχές.

### 3.1 Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης

Αν και πληθαίνουν πλέον οι φωνές οι οποίες κάνουν λόγο για ανάγκη ξεχωριστών στοχοποιημένων πολιτικών για την προστασία και ανάπτυξη των ορεινών περιοχών, τα περισσότερα μέτρα στα οποία μπορούν να ενταχθούν οι περιοχές αυτές συγκαταλέγονται στην γενικότερη αγροτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα σημαντικότερα από αυτά, σύμφωνα με το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) της Ελλάδας «Αλέξανδρος Μπαλτατζής» 2007-2013<sup>2</sup> είναι:

Εγκατάσταση νέων αγροτών (μέτρο 1.1.2): "Στόχος του μέτρου είναι η πληθυσμιακή αναζωογόνηση της υπαίθρου με την εγκατάσταση νέων γεωργών μέσω της παροχής κινήτρων προκειμένου να διευκολυνθεί η αρχική τους εγκατάσταση και η διαρθρωτική προσαρμογή των εκμεταλλεύσεών τους με την υποβολή Επιχειρηματικού Σχεδίου".

Το ύψος της ενίσχυσης διαφοροποιείται ανάλογα με:

- α) τον τόπο μόνιμης κατοικίας (κατηγορία περιοχής: ορεινή-μειονεκτική-λοιπές)
- β) την παραγωγική κατεύθυνση της εκμετάλλευσης κατά την ολοκλήρωση του Επιχειρηματικού Σχεδίου (κτηνοτροφική, φυτική)
- γ) το συνολικό εισόδημα της γεωργικής εκμετάλλευσης κατά την ολοκλήρωση του Επιχειρηματικού Σχεδίου.

Συγκεκριμένα σύμφωνα με την 1<sup>η</sup> Πρόσκληση Υποβολής Προτάσεων η οποία δημοσιοποιήθηκε τον Ιανουάριο του 2009 το ύψος των χρηματοδοτήσεων ορίστηκε ως εξής:

---

<sup>2</sup> Το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) της Ελλάδας «Αλέξανδρος Μπαλτατζής» 2007-2013 αποτελεί την εθνική στρατηγική για την αγροτική ανάπτυξη της Ελλάδας, σύμφωνα με το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΣΑΑ) 2007-2013 το οποίο καθορίζει τις προτεραιότητες της Ελλάδας για την περίοδο 2007-2013, πάντα σύμφωνα με τις στρατηγικές και κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Σύμφωνα με το ΠΑΑ, "η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης 2007-2013 για την Ελλάδα εστιάζεται σε τρεις βασικούς άξονες:

- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας
- Βελτίωση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου
- Βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας

συνεπικουρούμενους από ένα τέταρτο οριζόντιο άξονα LEADER, ο οποίος βασίζεται στην εμπειρία που αποκτήθηκε από τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες Leader των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων" (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, 2009)

A/A	Κριτήριο	Παράμετρος	Ύψος Ενίσχυσης
1	Περιοχή μόνιμης κατοικίας	Ορεινή	15.000
		Μειονεκτική	10.000
		Λοιπές Περιοχές	5.000
2	Προσανατολισμός παραγωγής της εκμετάλλευσης στη μελλοντική κατάσταση	Κτηνοτροφική	15.000
		Φυτική	15.000
		Μικτή -Μελισσοκομία	10.000
3	Επίπεδο εισοδήματος της εκμετάλλευσης στη μελλοντική κατάσταση	> από το 120% του Εισοδήματος Αναφοράς	10.000
		80% - 120% του Εισοδήματος Αναφοράς	5.000
ΥΨΟΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΠΟΥ ΜΠΟΡΕΙ ΝΑ ΧΟΡΗΓΗΘΕΙ - ΣΥΝΟΛΟ		Μέγιστο	40.000
		Ελάχιστο	20.000

Τα κίνητρα δηλαδή είναι αυξημένα στην περίπτωση των ορεινών περιοχών και για τις εκμεταλλεύσεις οι οποίες αποφέρουν μεγαλύτερα εισοδήματα.

Πρόωρη συνταξιοδότηση γεωργών και γεωργικών εργατών (μέτρο 1.1.3): Σύμφωνα με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων "η πρόωρη συνταξιοδότηση των γεωργών μπορεί να συμβάλει στην άμβλυση ορισμένων διαρθρωτικών προβλημάτων της Ελληνικής γεωργίας, ιδίως αυτού της αντιστροφής της ηλικιακής σύνθεσης, μέσω της εγκατάστασης νέων γεωργών και αυτού της μεγέθυνσης των εκμεταλλεύσεων". Στο μέτρο μπορούν να ενταχθούν γεωργοί ηλικίας 55-65 ετών οι οποίοι έχουν ασκήσει γεωργική δραστηριότητα τουλάχιστον 10 έτη πριν από το έτος της αποχώρησής τους. Η εκμετάλλευση πρέπει να μεταβιβαστεί τουλάχιστον κατά το 50% και στο σύνολό της εντός των επόμενων 10 ετών σε άτομο που θεωρείται νέος γεωργός (μέτρο 1.1.2) ή σε γεωργό ηλικίας κάτω των 40ετών και με την μεταβιβαζόμενη εκμετάλλευση να αυξάνει το μέγεθος της εκμετάλλευσής του τουλάχιστον κατά 50%.

Προς το παρόν δεν έχει δημοσιευτεί καμία προκήρυξη για την εφαρμογή του συγκεκριμένου μέτρου.

Εκσυγχρονισμός των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (μέτρο 1.2.1): Το μέτρο αυτό στοχεύει στον εκσυγχρονισμό γεωργικών εκμεταλλεύσεων ζωικής παραγωγής κατά κύριο λόγο μέσω της "εισαγωγής νέων τεχνολογιών – καινοτομιών, με στόχο τη στροφή προς την ποιότητα, τα βιολογικά προϊόντα και τη διαφοροποίηση της εκμετάλλευσης σε τομείς όπως τα μη εδώδιμα (non-food) και ενεργειακά φυτά και βελτιώνοντας το καθεστώς των γεωργικών εκμεταλλεύσεων όσον αφορά στο περιβάλλον, την εργασιακή ασφάλεια, την υγιεινή και την καλή διαβίωση των ζώων". Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην αγορά νέου μηχανικού και μηχανολογικού εξοπλισμού και υποδομών και σε εξοπλισμούς πληροφορικής, επικοινωνιών και τηλεπικοινωνιών με στόχο την αυτοματοποίηση της παραγωγής, την παρακολούθηση καλλιεργητικών παραμέτρων και την προώθηση του ηλεκτρονικού εμπορίου.

Πρόσφατα δημοσιεύτηκε η πρόσκληση η οποία αφορά σε μικρά σχέδια βελτίωσης και συγκεκριμένα σε επενδύσεις εκσυγχρονισμού αιγοπροβατοτροφικών εκμεταλλεύσεων.

Τα ποσοστά ενίσχυσης των επιλέξιμων δαπανών ορίζονται ως εξής:

Δικαιούχος	Μικρό νησί του Αιγαίου	Ορεινές, Μειονεκτικές, Natura 2000 και περιοχές 2000/60/ΕΚ	Υπόλοιπες περιοχές
Νέος Γεωργός	75%	60%	50%
Λοιπά Πρόσωπα	75%	50%	40%

Ενισχύσεις στους γεωργούς ορεινών περιοχών για φυσικά μειονεκτήματα (μέτρο 2.1.1):  
 Σύμφωνα με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων "το χαρακτηριστικό γνώρισμα των ορεινών περιοχών είναι τα μεγάλα υψόμετρα και οι απότομες κλίσεις, που αποτελούν και τα κύρια φυσικά μειονεκτήματα των περιοχών αυτών. Τα μειονεκτήματα αυτά είτε από μόνα τους, είτε σε συνδυασμούς περιορίζουν τις επιλογές των γεωργών στα είδη και τις ποικιλίες που επιβιώνουν στις συνθήκες αυτές (κυρίως εκτατικές παραγωγές), ενώ αυξάνουν τα κόστη λειτουργίας και συναλλαγής και κατ' επέκταση επιδρούν αρνητικά στα εισοδήματα των γεωργών, με συνέπεια μεγάλες εκτάσεις να εγκαταλείπονται ή να επικρατεί τάση εγκατάλειψης με αρνητικές συνέπειες στη διατήρηση της υπαίθρου, την προστασία του περιβάλλοντος και την πρόληψη των φυσικών καταστροφών. Υπό την έννοια αυτή η διατήρηση της γεωργικής δραστηριότητας στις περιοχές αυτές κρίνεται επιβεβλημένη και ένα μέσον που μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη αυτού του στόχου είναι η εξισωτική αποζημίωση, μέσω της οποίας αντισταθμίζεται η απώλεια εισοδήματος και τα κόστη από την επίδραση των μόνιμων μειονεκτημάτων". Στον Πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι ενισχύσεις ανά καλλιεργούμενο είδος σύμφωνα με την 3<sup>η</sup> Πρόσκληση ενδιαφέροντος για το έτος 2010.

ΤΡΟΠΟΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΚΤΑΣΗΣ	ΠΟΣΑ ΣΕ ΕΥΡΩ ΑΝΑ Ηα			
	ΝΕΟΙ ΓΕΩΡΓΟΙ		ΛΟΙΠΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ	
	Με Πράσινο Πιστοποιητικό (μικρότεροι των 40 ετών)	Νέοι Γεωργοί ή/και διάδοχοι Πρόωρης Συνταξιοδότησης (μικρότεροι των 40 ετών)	Μικρά Νησιά Αιγαίου του Καν. 1405/06	Λοιπών περιοχών
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ζωοτροφές</li> <li>▪ Αρωματικά και φαρμακευτικά φυτά</li> <li>▪ Ψυχανθή</li> <li>▪ Εκτός διατροφής NON FOOD</li> </ul>	140	125	110	100
Λοιπές καλλιέργειες	80	80	80	80
Βοσκότοποι	160	150	140	110
ΜΕΓΙΣΤΟ ΠΟΣΟ ΑΝΑ ΕΚ/ΣΗ	6.600 ΕΥΡΩ	6.100 ΕΥΡΩ	5.500 ΕΥΡΩ	5.000 ΕΥΡΩ

Απαραίτητη προϋπόθεση είναι οι δικαιούχοι να είναι μόνιμοι κάτοικοι ορεινής περιοχής και να καλλιεργούν έκταση τουλάχιστον 20 στρεμμάτων.

Βελτίωση και ανάπτυξη της υποδομής που σχετίζεται με την προσαρμογή της γεωργίας και της δασοκομίας (μέτρο 1.2.5): Στο μέτρο συμπεριλαμβάνονται δράσεις όπως εκούσιοι αναδάσμοι, εκτέλεση έργων υποδομής για τη βελτίωση των ορεινών βοσκοτόπων (π.χ. στέγαστρα, οικίσκοι για τους βοσκούς, ποτίστρες, βροχοδεξαμενές, περιφράξεις, διάνοιξη κτηνοτροφικών δρόμων προς και μέσα στους βοσκοτόπους κ.λπ.), μελέτη και κατασκευή έργων αγροτικής οδοποιίας και διάνοιξη και βελτίωση του δασικού οδικού δικτύου.

Το 2008 δημοσιεύτηκαν μόλις τρεις προσκλήσεις σχετικά με έργα αναδάσμων, εγχειοβελτωτικά έργα και δράσεις και τη βελτίωση της προσπελασιμότητας στις αγροτικές περιοχές, οι οποίες θεωρητικά είναι ακόμα ανοιχτές, αλλά σύμφωνα με τη διαχειριστική αρχή του προγράμματος στην πραγματικότητα τα ποσά έχουν υπερκαλυφθεί.

Γεωργό-περιβαλλοντικές ενισχύσεις (μέτρο 2.1.4): "Στόχος των γεωργοπεριβαλλοντικών μέτρων είναι η στήριξη μεθόδων γεωργικής παραγωγής που αποσκοπούν στην προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος και των φυσικών του πόρων (έδαφος, νερό, αέρα), στη διατήρηση της βιοποικιλότητας ιδίως των γενετικών πόρων και στη διατήρηση του γεωργικού τοπίου και των χαρακτηριστικών του." Στο πλαίσιο του μέτρου αυτού προβλέπεται πληθώρα δράσεων, οι οποίες αφορούν και στις ορεινές περιοχές με σημαντικότερες τις εξής:

- Προώθηση πρακτικών φιλικών προς το περιβάλλον: Περιλαμβάνει ενισχύσεις για βιολογική γεωργία, βιολογική κτηνοτροφία και εκτατικοποίηση της γεωργίας.
- Γεωργοπεριβαλλοντικές δράσεις για την προστασία των υδατικών πόρων: Μεταξύ άλλων περιλαμβάνει δράσεις για την προστασία των υδροτοπικών συστημάτων όπως αγροαπαύσεις και αμειψισπορές.
- Ειδικές δράσεις για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας: Ανάμεσα σε άλλα χρηματοδοτείται η διατήρηση εκτατικών καλλιεργειών οι οποίες κινδυνεύουν από γενετική διάβρωση και η μακροχρόνια παύση της εκμετάλλευσης γεωργικών γαιών.

Από τις συνολικά 14 δράσεις που χρηματοδοτούνται, δημοσιεύτηκε το 2008 μόλις μία πρόσκληση για τη "Διατήρηση γενετικών πόρων στη γεωργία", η οποία υλοποιείται από 27 γεωργικούς συνεταιρισμούς σε όλη τη χώρα και είναι τριετούς διάρκειας.

Διαφοροποίηση προς μη γεωργικές δραστηριότητες (μέτρο 3.1.1): Το μέτρο στοχεύει στη δημιουργία εναλλακτικών εισοδημάτων, προκειμένου να αυξηθεί το εισόδημα και να συγκρατηθεί ο πληθυσμός, ιδιαίτερα στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές. Οι ενισχύσεις αφορούν σε υποδομές διανυκτέρευσης μικρής δυναμικότητας, χώρους εστίασης και αναψυχής, επισκέψιμα αγροκτήματα και άλλες δραστηριότητες οι οποίες σχετίζονται με τον αγροτουρισμό. Τον Ιούλιο του 2010 υπογράφηκε και δημοσιεύτηκε η σχετική πρόσκληση σύμφωνα με την οποία ορίζεται το ανώτατο όριο περιφερειακών ενισχύσεων για επενδυτικά σχέδια πολύ μικρών επιχειρήσεων. Ειδικά για την Περιφέρεια Ηπείρου, το ποσοστό ενίσχυσης μπορεί να φτάσει το 60%, το οποίο είναι το υψηλότερο ποσοστό μαζί με τις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας, Θράκης και Δυτικής Ελλάδας.

Ανακαίνιση και ανάπτυξη των χωριών (μέτρο 3.2.2): Το μέτρο περιλαμβάνει δράσεις όπως βελτίωση και ανάπλαση κοινοχρήστων χώρων, αποκατάσταση κτιρίων για κοινωφελή χρήση και αποκατάσταση εξωτερικών όψεων κτισμάτων με ιδιαίτερα στοιχεία αισθητικής και ιστορικής αξίας. Το μέτρο θα υλοποιηθεί σε γεωγραφικά οριοθετημένες περιοχές παρέμβασης οι οποίες θα είναι κυρίως ορεινές και μειονεκτικές και θα ανακοινωθούν στις σχετικές με το μέτρο προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Το μέτρο εφαρμόζεται σε συνέχεια των



Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Ανάπτυξης Αγροτικού Χώρου (ΟΠΑΑΧ)<sup>3</sup> της Γ' Προγραμματικής Περιόδου. Το μέτρο είναι σε αναστολή.

Διατήρηση και αναβάθμιση της αγροτικής κληρονομιάς (μέτρο 3.2.3): "Στόχος είναι η προστασία και ανάδειξη περιοχών φυσικού κάλλους, καθώς και των παραδοσιακών στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς της υπαίθρου", μέσω της χρηματοδότησης δράσεων όπως η διατήρηση, αποκατάσταση και αναβάθμιση περιοχών υψηλής φυσικής αξίας, βελτίωση – σήμανση μονοπατιών, τεχνικά έργα μικρής κλίμακας για την προστασία του εδάφους, διαμόρφωση θέσεων θέας, δράσεις περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης (εξαιρούνται οι περιοχές του Δικτύου Natura 2000), διατήρηση, και αποκατάσταση γεφυριών, μύλων, κλπ. και μετατροπή υφιστάμενων κτιρίων σε μουσεία/εκθετήρια για την αγροτική πολιτιστική κληρονομιά. Και το μέτρο αυτό αφορά κυρίως σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές και αποτελεί συνέχεια των ΟΠΑΑΧ της Γ' Προγραμματικής Περιόδου. Και το μέτρο αυτό, όπως και όλα τα σχετικά μέτρα το οποία αποτελούν συνέχεια των ΟΠΑΑΧ, είναι σε αναστολή και επομένως δεν δημοσιεύεται καμία πρόσκληση.

Άλλα μέτρα τα οποία επίσης στηρίζονται από την Ε.Ε. είναι η βελτίωση της οικονομικής αξίας των δασών, αύξηση της αξίας των γεωργικών και δασοκομικών προϊόντων, δασώσεις γεωργικών και μη εκτάσεων, βελτίωση της ποιότητας της γεωργικής παραγωγής και των προϊόντων, επαγγελματική κατάρτιση και ενημέρωση, ενισχύσεις γεωργών οι οποίοι ασκούν γεωργική δραστηριότητα σε περιοχές Natura 2000, προστασία φυτοφρακτών και αναβαθμίδων, έργα αναδασώσεων, ορεινά αντιπλημμυρικά και αντιδιαβρωτικά έργα καμένων εκτάσεων και ενθάρρυνση τουριστικών δραστηριοτήτων (European Commission 2002, 2009a, Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων 2009).

Επίσης ιδιαίτερα σημαντική για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών έργων σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές είναι η Κοινοτική Πρωτοβουλία LEADER. Η πρωτοβουλία βασίζεται σε μια «εκ των κάτω προς τα άνω» διαδικασία προγραμματισμού και υλοποίησης, από τοπικά εταιρικά σχήματα δημοσίου – ιδιωτικού τομέα (Ομάδες Τοπικής Δράσης) τα οποία δραστηριοποιούνται στην κάθε περιοχή, και γνωρίζουν τις δυνατότητες και τους περιορισμούς της. Οι δράσεις της πρωτοβουλίας LEADER, περιλαμβάνουν τη δημιουργία και ανάπτυξη πολύ μικρών επιχειρήσεων, προσπάθειες διαφοροποίησης της οικονομίας της υπαίθρου, ενθάρρυνση τουριστικών δραστηριοτήτων, ανάδειξη της αγροτικής κληρονομιάς, αναμόρφωση χωριών, συνεργασίες, δικτύωση και προβολή. Μέχρι τη στιγμή συγγραφής της εργασίας δεν δημοσιεύεται καμία σχετική πρόσκληση.

### 3.2 Πολιτική Συνοχής

Η Πολιτική Συνοχής, αποτελεί την κυρίαρχη πολιτική της Ε.Ε. με βάση την οποία καταρτίζονται τα εθνικά και περιφερειακά προγράμματα των κρατών μελών. Σύμφωνα με την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006) στην οποία διατυπώνονται οι

---

<sup>3</sup> Τα Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης Αγροτικού Χώρου (ΟΠΑΑΧ) του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων υλοποιήθηκαν σε 40 επιλεγμένες ορεινές και μειονεκτικές περιοχές της χώρας την Προγραμματική Περίοδο 2000-2006, στο πλαίσιο του Άξονα 7 του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης - Ανασυγκρότησης της Υπαίθρου 2000-2006. Σύμφωνα με το Υπουργείο, βασίζονταν σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο και ενίσχυσαν ιδιωτικές επενδύσεις και δημόσιες τεχνικές και κοινωνικές υποδομές. Τα ΟΠΑΑΧ περιλάμβαναν και χρηματοδότησαν υποδομές για τον αγροτικό τομέα, παρεμβάσεις αναβάθμισης των οικισμών και του φυσικού περιβάλλοντος, δράσεις βελτίωσης της ποιότητας ζωής των κατοίκων και των δεξιοτήτων τους, καθώς και ενισχύσεις σε ιδιώτες (γεωργούς και μη) για επενδύσεις στον αγροτικό τομέα, και υποστηρικτικές δράσεις για την ανάδειξη των περιοχών παρέμβασης.

Για περισσότερες πληροφορίες μπορεί κανείς να ανατρέξει στην ιστοσελίδα <http://gkps.agrotikianaptixi.gr/>.

Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας για τη Συνοχή, "οι ενέργειες που υποστηρίζονται από τους περιορισμένους πόρους τους οποίους διαθέτει η Πολιτική της Συνοχής θα πρέπει να επικεντρωθούν στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης, όπως προβλέπει το ανανεωμένο θεματολόγιο της Λισσαβώνας". Επομένως οι τρεις βασικές προτεραιότητες είναι:

- "η βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών μελών, των περιφερειών και των πόλεων μέσω της βελτίωσης της προσβασιμότητας, της εξασφάλισης επαρκών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και της διατήρησης του περιβάλλοντος,
- η ενθάρρυνση της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης μέσω των δυνατοτήτων έρευνας και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών, και
- η δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας με την προσέλκυση περισσότερων ανθρώπων στην αγορά εργασίας ή την επιχειρηματική δραστηριότητα, τη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και την αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο."

Οι αρχές και οι στόχοι αυτοί διαμορφώνουν επομένως τις χρηματοδοτούμενες δράσεις των Τομεακών και Περιφερειακών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, για κάθε κράτος, περιφέρεια και συγκεκριμένη περιοχή, επομένως αφορούν και στις ορεινές περιοχές ανεξάρτητα από τις ιδιαίτερες συνθήκες της φυσικής και κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας που επικρατούν εκεί.

Προωθούνται δραστηριότητες οι οποίες αφορούν στην ποσότητα και την ποιότητα των υποδομών, πρωτοβουλίες για τοπική επιχειρηματικότητα, εκπαίδευση, κατάρτιση και δια βίου μάθηση, δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογίας, πολιτικές μεταφορών και επικοινωνιών και δράσεις οι οποίες αφορούν στην διασυνοριακή συνεργασία (πρωτοβουλία Interreg).

Δράσεις οι οποίες σχετίζονται με τη γνώση, την τεχνολογική καινοτομία, την κοινωνία της πληροφορίας και την ψηφιακή σύγκλιση της Ε.Ε. αφορούν εν δυνάμει και στις ορεινές περιοχές, αλλά όπως επισημαίνεται από τους ίδιους τους Επιτρόπους (European Commission 2002) δεν αξιοποιούνται από τις περιοχές αυτές οι πραγματικές δυνατότητες τους.

Όσον αφορά στο ορεινό φυσικό περιβάλλον, η Ε.Ε. στηρίζει πρωτοβουλίες προστασίας των φυσικών ενδιαιτημάτων, των υδάτων και της βιοποικιλότητας.

### 3.3 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)

Με βάση λοιπόν την Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε., καταρτίστηκε το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 (Δ' ΚΠΣ). Σύμφωνα με αυτό, για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών δεν θα υιοθετηθεί διαφοροποιημένη πολιτική σε επίπεδο Περιφερειών αλλά η στρατηγική ανάπτυξης του ορεινού χώρου πρέπει να είναι κοινή σε όλη τη χώρα καθώς τα προβλήματα των περιοχών αυτών θεωρούνται κοινά σε όλες τις Περιφέρειες.

"Η στρατηγική ανάπτυξης του ορεινού χώρου αποσκοπεί στην ανασυγκρότηση των δραστηριοτήτων παραγωγής και κατοίκησης και στην αντιμετώπιση των πιέσεων που εμφανίζονται σε ορισμένες περιοχές εξαιτίας της τουριστικής και οικιστικής ανάπτυξης. Προέχει η διασφάλιση της ευρύτερης οικολογικής και πολιτιστικής σημασίας του ορεινού χώρου και η βιώσιμη οικονομική του ανάπτυξη με συνδυασμό παραδοσιακών και σύγχρονων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων συμβατών με το περιβάλλον αλλά και τους κανόνες της αγοράς. Με βάση τα παραπάνω, η ανάπτυξη του τουρισμού και ιδιαίτερα του τουρισμού μικρής κλίμακας, η διατήρηση της άσκησης της γεωργίας και της κτηνοτροφίας, η ανάδειξη της οικολογικής και κοινωνικής σημασίας των δασών και η δημιουργία/διατήρηση της μικρής βιοτεχνίας, αποτελούν διακριτές ενότητες παρεμβάσεων." Όπως τονίζεται, είναι επιθυμητή η συγκρότηση ενός πολυλειτουργικού προτύπου ανάπτυξης.

Επίσης η πολιτική η οποία επιλέχθηκε να ασκηθεί έχει ως στόχο να περιορίσει τις επιπτώσεις από:

- τις χωρίς μακροχρόνιο ορίζοντα οικονομικές και παραγωγικές δραστηριότητες με αρνητική επίδραση στους φυσικούς και πολιτιστικούς πόρους,
- τις πιέσεις από έντονη τουριστική ανάπτυξη,
- τα μεγάλα έργα υποδομής και ενέργειας και
- τις πιέσεις της οικιστικής ανάπτυξης.

Τέλος αναφορά γίνεται στις ορεινές περιοχές του νησιωτικού χώρου για τις οποίες επισημαίνεται ότι αντιμετωπίζουν τα ίδια προβλήματα με τις ορεινές περιοχές του ηπειρωτικού χώρου επομένως πρέπει η ίδια στρατηγική να επεκταθεί κι εκεί με τις κατάλληλες προσαρμογές.

Αν και το 2004 είχε συνταχθεί σχέδιο Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΚΥΑ) με θέμα "Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Ορεινό χώρο", μέχρι και τη στιγμή συγγραφής της εργασίας δεν ολοκληρώθηκε ποτέ, με αποτέλεσμα οι πολιτικές ανάπτυξης των ορεινών περιοχών στην Ελλάδα να αποτελούν τμήματα άλλων ειδικών αναπτυξιακών πολιτικών, όπως για παράδειγμα των τουριστικών ή για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Σύμφωνα με το σχέδιο, "προωθητικοί τομείς ολοκληρωμένης ανάπτυξης του ορεινού χώρου", επιλέχθηκαν ο τουρισμός (με ιδιαίτερη έμφαση στις ήπιες μορφές εναλλακτικού ορεινού τουρισμού χωρίς να αποκλείονται κατά περίπτωση ο ιαματικός ή ο χιονοδρομικός τουρισμός), ο ορεινός αγροτικός τομέας (στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την ύπαιθρο και με ενθάρρυνση της ανταγωνιστικότητας μέσω της ποιότητας) και η αξιοποίηση και ορθολογική χρήση των φυσικών πόρων (με έμφαση στην ανάπτυξη των ήπιων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας), του ορυκτού πλούτου και του υδάτινου δυναμικού. Επίσης θεωρήθηκε ότι έπρεπε να δοθεί προτεραιότητα στην ενδυνάμωση και την οργάνωση επιλεγμένων ορεινών κωμοπόλεων στο πλαίσιο μιας εξειδικευμένης πολιτικής "ορεινής αστικής ανάπτυξης".

Αν και το σχέδιο ουδέποτε ολοκληρώθηκε, παρατηρούμε ότι από τότε κατευθυντήριοι άξονες για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών μέχρι και σήμερα, παραμένει το τρίπτυχο ανταγωνιστικότητα-τουρισμός-διαφοροποίηση.

### 3.4 Εδαφική Συνοχή

Ιδιαίτερη έμφαση από την Επιτροπή δίνεται στη διαμόρφωση και υλοποίηση της πολιτικής για την Εδαφική Συνοχή.

"Η Εδαφική Συνοχή ... αποτελεί μέσο για τη μετατροπή της ποικιλομορφίας σε προτέρημα που συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Ένωσης" με την αξιοποίηση των εγγενών χαρακτηριστικών των εδαφών για την αρμονική ανάπτυξη όλων των περιοχών της Ε.Ε. (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008). Σύμφωνα με τα επίσημα έγγραφα της Ε.Ε., "η έννοια της Εδαφικής Συνοχής διασυνδέει την οικονομική αποτελεσματικότητα, την κοινωνική συνοχή και την οικολογική ισορροπία, τοποθετώντας τη βιώσιμη ανάπτυξη στην καρδιά του πολιτικού σχεδιασμού" (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008). Σύμφωνα με την Επιτροπή τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά ορισμένων περιοχών αποτελούν σε ορισμένες περιπτώσεις πρόβλημα/εμπόδιο για την ανάπτυξή τους. Οι περιοχές οι οποίες αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες προκλήσεις σε σχέση με την ανάπτυξη είναι οι ορεινές περιοχές, "οι οποίες είναι συχνά παραμεθόριες περιοχές και όπου κατοικούν σε αγροτικές περιοχές περισσότερο από το ένα τρίτο των κατοίκων", οι νησιωτικές περιοχές, "οι οποίες είναι σε πολλές περιπτώσεις ορεινές περιοχές" και οι 18 αραιοκατοικημένες περιοχές (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008).

Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι "οι ορεινές και οι νησιωτικές περιφέρειες παρουσιάζουν οικονομικά χαρακτηριστικά τόσο μοναδικά όσο και η τοπογραφία τους. Ενώ ο τουρισμός τις

έχει ευνοήσει σε πολλές περιπτώσεις, τονώνοντας την τοπική οικονομία και παρέχοντας τα μέσα και τα κίνητρα για συνδέσεις μεταφορών και καλές βασικές υπηρεσίες, τις έχει επίσης καταστήσει ευάλωτες. Η εξάρτηση από έναν μόνο τομέα βάζει τις οικονομίες αυτές σε κίνδυνο, ο οποίος αυξάνεται από τις προκλήσεις της κλιματικής αλλαγής. .... Η προσβασιμότητα αποτελεί ένα άλλο σωρευτικό εμπόδιο στην ανάπτυξη. Τα νησιά βρίσκονται συχνά στην περιφέρεια και τα βουνά λειτουργούν σε πολλές περιπτώσεις ως φυσικά όρια μεταξύ των κρατών μελών, ενισχύοντας τις συνοριακές επιπτώσεις. Συνεπώς, η διεθνής συνεργασία σε αυτές τις περιφέρειες έχει ουσιώδη σημασία όχι μόνο για τις ορεινές περιοχές αυτές καθαυτές, αλλά και για τις πεδινές περιοχές που τις περιβάλλουν". (Ευρωπαϊκή Ένωση 2008)

Ως γενικά μέτρα για την Εδαφική Συνοχή αναφέρεται ο συντονισμός με άλλες πολιτικές οι οποίες αφορούν στις μεταφορές, την ενέργεια, την ταχεία διασύνδεση με το Διαδίκτυο, την Κοινή Αγροτική Πολιτική, την απασχόληση, το περιβάλλον, την έρευνα υψηλής ποιότητας και τον ανταγωνισμό (European Commission 2009b).

Σύμφωνα με προπαρασκευαστικό έγγραφο προς συζήτηση (Dax 2008) προκειμένου να καταλήξει η Επιτροπή στο τελικό κείμενο της Πράσινη Βίβλου για την Εδαφική Συνοχή και με στόχο τη "βιώσιμη ανάπτυξη" των ορεινών περιοχών, χρειάζεται αναγνώριση των ορεινών περιοχών ως περιοχών ιδιαίτερων αναπτυξιακών χαρακτηριστικών, προτείνεται η αποζημίωσή τους για υπηρεσίες τις οποίες παρέχουν στις ευρύτερες πεδινές περιοχές, η διαφοροποίηση και η αξιοποίηση των τοπικών δυνατοτήτων για καινοτομίες, η πολιτισμική μεταβολή χωρίς απώλεια της ταυτότητας, η βιώσιμη διαχείριση των ορεινών οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας, η θεσμική ανάπτυξη εστιασμένη στη βιώσιμη χρήση των διαθεσίμων, θεωρείται δε απαραίτητο να λαμβάνονται υπόψη οι χωρικές πτυχές για τη στήριξη της συνεργασίας και των στρατηγικών προσεγγίσεων.

Μέχρι στιγμής δεν έχουν εξαγγελθεί συγκεκριμένα μέτρα για την επίτευξη του ασαφούς στόχου της Εδαφικής Συνοχής.

#### **4. Κριτική των Πολιτικών της Ε.Ε. για την Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών**

Οι διαρθρωτικές ενισχύσεις στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. εστιάζουν στην ενδυνάμωση της οικονομικής αύξησης και της ανταγωνιστικότητας οι οποίοι αποτελούν τους βασικούς στόχους της Συνθήκης της Λισσαβώνας (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2007, Sedlacek and Gaube 2010) στο πλαίσιο του κυρίαρχου ιδεολογήματος της νεοφιλελεύθερης νέας τάξης, δηλαδή της φερόμενης ως "βιώσιμης" ή "αιεφόρου" ανάπτυξης. Στη λογική αυτή εντάσσονται και οι ειδικότερες πολιτικές της Ε.Ε. για τις ορεινές περιοχές, χωρίς ιδιαίτερες διαφοροποιήσεις και εξειδικεύσεις κατά περίπτωση.

Ξεκινώντας από μία γενικότερη κριτική της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε., οι φωνές οι οποίες οι οποίες χρόνια τώρα επισημαίνουν την αδυναμία των στόχων της πολιτικής αυτής να οδηγήσουν προς την κατεύθυνση μιας Αξιοβίωτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (Ρόκος 2003, 2004, 2005β, 2007), έρχονται δυστυχώς να επαληθευτούν με τον πιο απαισιόδοξο τρόπο, καθώς όλοι μας γινόμαστε πια μάρτυρες και παθόντες της οικονομικής, και όχι μόνο, κατάρρευσης της χώρας μας, αλλά και ολόκληρης της Ευρώπης και της Αμερικής, ως αποτέλεσμα της μονοδιάστατης μυθοποίησης της δήθεν "σωτήριας" επιλογής της "βιώσιμης" ή "αιεφόρου" ανάπτυξης. Μιας πράγματι διατηρήσιμης (sustainable) και μόνο για τους έχοντες και κατέχοντες "ανάπτυξης".

Η παραδοχή της αποτυχίας της εφαρμογής της Στρατηγικής της Λισσαβώνας και της Πολιτικής Συνοχής είναι εμφανής και στα επίσημα έγγραφα της Ε.Ε. (Επιτροπή των Περιφερειών 2008β, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2009α, 2009β).

Ήδη από το 2006 το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΤΠ) να εκπονήσει συνοπτική έκθεση με θέμα την εταιρική σχέση της Λισσαβώνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση ενόψει της Συνόδου Κορυφής του 2008,

να αξιολογήσει τον αντίκτυπο της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβώνας ως προς το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και να σκιαγραφήσει την πιθανή εξέλιξη μετά το 2008. Μία από τις καίριες αλλαγές της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβώνας που υιοθετήθηκε το 2005 ήταν η έννοια της "δραστηριοποίησης σε τοπικό επίπεδο", με σκοπό τη ενίσχυση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Όμως τονίζεται το λεγόμενο «Παράδοξο της Λισσαβώνας», το γεγονός δηλαδή ότι, "ενώ οι περιφέρειες και πόλεις της Ευρώπης συμμετέχουν στην υλοποίηση όλων σχεδόν των στόχων ανάπτυξης και απασχόλησης της Στρατηγικής της Λισσαβώνας, οι περισσότερές τους έχουν το αίσθημα ότι η συμβολή της εν λόγω Στρατηγικής για την υλοποίηση των στόχων αυτών είναι περιορισμένης σημασίας". Η ΕΤΠ "εκφράζει τη λύπη της για τούτο το Παράδοξο της Λισσαβώνας και υπενθυμίζει ότι η αύξηση της αυτενέργειας της ατζέντας για την ανάπτυξη και την απασχόληση, αίτημα της αναθεώρησης της Στρατηγικής της Λισσαβώνας του 2005, θα επιτευχθεί μόνον εάν οι διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης (σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) συνεργαστούν για να λύσουν το πρόβλημα", και ζητά μεγαλύτερη συνεργασία ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης, ώστε να αντιμετωπιστεί το χάσμα εφαρμογής (Επιτροπή των Περιφερειών 2008β). Ενώ δηλαδή αναγνωρίζεται η αποτυχία της εφαρμογής στην πράξη των στόχων της Λισσαβώνας, αντί να εξεταστεί ενδεχόμενη αναπροσαρμογή των αξιών, των κυρίαρχων θεμελιωδών επιλογών, των στόχων και των μέσων εφαρμογής τους, θεωρούν ότι η ευθύνη βαραίνει τις ίδιες τις τοπικές και περιφερειακές αρχές οι οποίες χρειάζεται να προσπαθήσουν περισσότερο προς την κατεύθυνση αυτή.

Επίσης, αναγνωρίζεται ότι δύο από τα σημαντικότερα προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζει σήμερα η εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής είναι η αιτιότητα, δηλαδή η επίδραση των διαρθρωτικών χρηματοδοτήσεων για τη συνοχή στην ανάπτυξη και το εάν θα μπορούσε να είχε γίνει καλύτερη αξιοποίηση των χρημάτων μέσω άλλων πολιτικών της Ε.Ε. ή των κρατών μελών (Bachtler 2009). Επίσης επισημαίνεται η ασάφεια ορισμένων στόχων οι οποίοι συνδέονται με τη Στρατηγική της Λισσαβώνας.

Ωστόσο, ουσιαστικά η πολιτική της Ε.Ε. παραμένει η ίδια (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2009α) με μοναδική προσθήκη την απολύτως αμφιλεγόμενη έννοια της πράσινης οικονομίας, η οποία μάλιστα στη χώρα μας διαδόθηκε ως πράσινη ανάπτυξη και προβλήθηκε ως πανάκεια για τα σύγχρονα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα στο πλαίσιο πάντα των στόχων της "βιώσιμης" ανάπτυξης. "Η έξοδος από την κρίση πρέπει να αποτελέσει και το σημείο εισόδου σε μια διατηρήσιμη κοινωνική οικονομία της αγοράς, σε μια πιο έξυπνη, πιο πράσινη οικονομία στην οποία η ευημερία μας θα προέρχεται από την καινοτομία και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που έχουμε στη διάθεσή μας και στην οποία οι γνώσεις θα αποτελούν τη βασική εισροή" (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2009β). Ουσιαστικά ανοίγεται ακόμα μια επιχειρηματική ευκαιρία για χρηματοδότηση και ανάπτυξη φιλικών στο περιβάλλον τεχνολογιών (οι οποίες αφορούν άμεσα και στις ορεινές περιοχές) με θετικές εκ πρώτης όψεως επιπτώσεις στο περιβάλλον, αμφίβολα δε αποτελέσματα ως προς την αύξηση της απασχόλησης και των εισοδημάτων στις τοπικές κοινωνίες.

Τα θεμελιώδη συστατικά των πολιτικών αυτών της Ε.Ε., δηλαδή η ανταγωνιστικότητα, η επιχειρηματικότητα, η καινοτομία και οι ευέλικτες μορφές εργασίας δεν μπορούν να έχουν αντικειμενικά υπόσταση κατά μείζονα λόγο στις ορεινές περιοχές (Ρόκος 2001). Ειδικά για τις ορεινές περιοχές, η στρατηγική της αύξησης της ανταγωνιστικότητας, όχι μόνο δεν έχει αντικειμενική υπόσταση, αλλά μπορεί να έχει τα ακριβώς αντίθετα αποτελέσματα και να οδηγήσει σε ακόμη μεγαλύτερο μαρασμό και εγκατάλειψη των ορεινών περιοχών, καθώς δεν θα μπορέσουν εύκολα να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των αγορών, λόγω του μικρού και πολυτεμαχισμένου γεωργικού κλήρου, της χαμηλής γονιμότητας και παραγωγικότητας, της έλλειψης υποδομών, της απομόνωσης και της αδυναμίας αυτοματοποίησης των καλλιεργητικών συστημάτων λόγω της ιδιαιτερότητας των τοπογραφικών συνθηκών. Τα

χαρακτηριστικά αυτά αντικειμενικά συνεπάγονται ιδιαίτερα αυξημένο κόστος παραγωγής και διάθεσης των προϊόντων.

Εξάλλου, τι εννοούν άραγε ανταγωνιστικότητα στο πλαίσιο "επιχειρηματικών δράσεων"? Ανταγωνισμός ανάμεσα στις ορεινές και τις πεδινές περιοχές? Ανάμεσα στις ίδιες τις ορεινές περιοχές? Ή μήπως ανάμεσα στους λιγοστούς κατοίκους της κάθε ορεινής κοινότητας οι οποίοι στην πραγματικότητα παλεύουν για την επιβίωσή τους?

Επιπλέον, η προσέλκυση ξένων επενδύσεων μεγάλης κλίμακας, πιθανόν να έχει ανυπολόγιστα δυσμενείς συνέπειες στο ήδη ευαίσθητο περιβάλλον των περιοχών αυτών.

Εστιάζοντας στα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης τα οποία αφορούν ειδικά ή κυρίως σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές, μπορεί κανείς να θεωρήσει ότι ανακουφίζουν ίσως σε αρκετές περιπτώσεις προσωρινά τους δικαιούχους, ωστόσο τα μακροπρόθεσμα αποτελέσματά τους στις τοπικές ορεινές κοινωνίες και το περιβάλλον τους είναι υπό αμφισβήτηση καθώς δεν εντάσσονται σε ολοκληρωμένα προγράμματα διαρθρωτικής φύσης για την μονοδιάστατη, αγροτική έστω ανάπτυξη των ορεινών περιοχών.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του μέτρου 1.1.2 το οποίο αφορά στην εγκατάσταση νέων αγροτών, όσο πιο επικερδής είναι η επιχείρηση σε σχέση με τα αρχικά κέρδη, τόσο μεγαλύτερες είναι οι επιδοτήσεις, γεγονός το οποίο δείχνει ότι η τάση είναι να στηρίζονται οι μεγαλύτερες και πιο κερδοφόρες εκμεταλλεύσεις ενώ η πραγματικότητα των ορεινών περιοχών είναι πολύ διαφορετική. Οι ορεινές γεωργικές εκμεταλλεύσεις είναι πολύ μικρού –νάνου– μεγέθους, κατακερματισμένες και οικογενειακής μορφής και αυτές είναι προφανώς οι οποίες χρειάζονται την μεγαλύτερη στήριξη, εάν στόχος είναι πραγματικά η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης της τοπικής κοινωνίας και η συγκράτηση του πληθυσμού και όχι απλώς η προσέλκυση ξένων και συνηθέστατα όχι ευαίσθητων και φιλικών προς την κάθε περιοχή κεφαλαίων.

Σε σχέση με το μέτρο 1.1.3 το οποίο αφορά στην πρόωρη συνταξιοδότηση αγροτών και στη μεταβίβαση των εκμεταλλεύσεών τους σε νέους αγρότες, το γεγονός ότι μέχρι τη στιγμή συγγραφής της εργασίας δεν είχαν ανακοινωθεί οι προσκλήσεις και οι λεπτομέρειες εφαρμογής του, δημιουργεί προβληματισμό σχετικά με το αν θα εφαρμοστεί το μέτρο, με δεδομένες τις μεταρρυθμίσεις στα όρια και τις προϋποθέσεις συνταξιοδότησης και τη διάρκεια ισχύος των σχετικών χρηματοδοτήσεων.

Εκτός Ελληνικής πραγματικότητας, ιδιαίτερα όσον αφορά στις ορεινές περιοχές, φαίνεται να είναι το μέτρο 1.2.1 για τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, το οποίο αναφέρεται σε αγορά μηχανολογικού και πληροφοριακού/τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού για την αυτοματοποίηση της παραγωγής και την παρακολούθηση καλλιεργητικών παραμέτρων. Προφανώς οι τεχνολογίες δεν επιλύουν τα προβλήματα βιωσιμότητας τα οποία αντιμετωπίζουν οι οικογενειακού κατά βάση χαρακτήρα ορεινές γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Επιπλέον η αξιοποίηση ορισμένων τέτοιων τεχνολογιών, εκτός από περιττή λόγω του μικρού μεγέθους των εκμεταλλεύσεων, είναι σε αρκετές περιπτώσεις αδύνατη λόγω του μεγάλου και ραγδαία εναλλασσόμενου τοπογραφικού αναγλύφου και των απότομων κλίσεων των εδαφών, χαρακτηριστικά τα οποία δυσχεραίνουν τη χρήση προηγμένων γεωργικών μηχανημάτων και συστημάτων αυτοματισμού. Επιπλέον χρειάζεται κατάρτιση των αγροτών προκειμένου να εξοικειωθούν με τις νέες τεχνολογίες.

Το μέτρο 1.2.5 περιλαμβάνει δράσεις όπως οι εκούσιοι αναδασμοί. Έχοντας υπόψη μας την αναποτελεσματική, ατελέσφορη και δαπανηρότατη εξέλιξη των αναδασμών στις πεδινές περιοχές (σε διάρκεια 50 ετών καλύφθηκε μόνο το 1/6 των πεδινών καλλιεργήσιμων εδαφών της Ελλάδας, χωρίς μάλιστα πρόβλεψη και εξασφάλιση διατήρησης ενωμένης, της μέσα απ' αυτούς, μεγαλύτερης αγροτικής ιδιοκτησίας), η υλοποίηση του μέτρου στις ορεινές περιοχές, θα έχει αντικειμενικά ακόμη χειρότερη τύχη αν επιχειρηθεί στην πράξη να υλοποιηθεί (Ρόκος 1980).

Όσον αφορά στις εξισωτικές αποζημιώσεις, αυτές μετονομάστηκαν σε "ενισχύσεις στους γεωργούς ορεινών περιοχών για φυσικά μειονεκτήματα", αλλά η λογική του μέτρου παραμένει η ίδια. Με βάση τα στοιχεία της Ε.Σ.Υ.Ε., το μέγιστο ποσοστό των αγροτών στις ορεινές περιοχές οι οποίοι ασχολούνται κυρίως με την κτηνοτροφία και χρησιμοποιούν κοινοτικές βοσκές, διαθέτουν κλήρους συντριπτικά μικρότερους των 20 στρεμμάτων και συνεπώς δεν μπορούν να είναι δικαιούχοι του μέτρου αυτού. Επιπλέον, οι ενισχύσεις είναι αυξημένες στην περίπτωση που ο καλλιεργητής/εκτροφέας έχει πράσινο πιστοποιητικό και είναι ηλικίας κάτω των 40 ετών. Ως προς το πράσινο πιστοποιητικό, η απόφαση κρίνεται θετική, όμως η επιμονή στην επιπλέον ενίσχυση νέων γεωργών, να μην στοχεύει στη συγκράτηση και την προσέλκυση νέων στις ορεινές περιοχές, δεν πρέπει όμως να παραγνωρίζεται και η σημασία των αγροτών μεγαλύτερης ηλικίας οι οποίοι ζουν και δραστηριοποιούνται σε ορεινές περιοχές και εξαιτίας των οποίων πολλά από τα ορεινά χωριά της χώρας μας δεν έχουν ακόμα εγκαταλειφθεί εντελώς. Επίσης οι αυξημένες ενισχύσεις για παραγωγή μη εδώδιμων προϊόντων πρέπει να συνοδεύονται από ανάλογες πρωτοβουλίες για δημιουργία τοπικών αγορών και δικτύων μεταποίησης, προβολής, διάθεσης και προώθησης των προϊόντων αυτών. Τέλος, μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι αυτό το αρχαιότερο μέτρο στήριξης των ορεινών περιοχών, όπως έχει αποδειχθεί μετά από τόσα χρόνια, δεν προσφέρει παρά προσωρινή ανακούφιση στους ντόπιους, καθώς δεν υπήρξαν τελικά μακροπρόθεσμα θετικά αποτελέσματα και κατά κανόνα τα προβλήματα των περιοχών αυτών παραμένουν τα ίδια όταν δεν επιδεινώνονται.

Σχολιάζοντας το μέτρο 2.1.4 για τις γεωργο-περιβαλλοντικές ενισχύσεις, ειδικά για τις ορεινές με τόσο πλούσιο αλλά και ευαίσθητο και ευάλωτο φυσικό περιβάλλον με πλούσια βιοποικιλότητα, νερά και ενδιαιτήματα, αλλά και ισχυρά υποκείμενο σε φυσικούς κινδύνους και καταστροφές κ.λπ., θεωρούμε ότι θα έπρεπε να υπάρχουν ολοκληρωμένα σχέδια προστασίας του περιβάλλοντος ανά περιοχή και όχι αυτό να εναπόκειται στην ενδεχόμενη πρωτοβουλία κάθε μεμονωμένου αγρότη, χωρίς πολλές φορές καμιά περιβαλλοντική συνειδητοποίηση και ευαισθησία και με μόνο άμεσο στόχο το οικονομικό όφελος. Επιπλέον τα οφέλη είναι μηδαμινά για το ορεινό περιβάλλον αν σε κοντινές στις υποστηριζόμενες εκτάσεις εφαρμόζονται συμβατικές μέθοδοι καλλιέργειας και βέβαια στις ορεινές περιοχές της Ελλάδας δεν υπάρχουν εκτατικές καλλιέργειες. Επομένως το μέτρο κρίνεται ως αποσπασματικό και συνεπώς ατελέσφορο.

Τα μέτρα, για τις αναπλάσεις χωριών και την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς της υπαίθρου, είναι μεν θετικά, και σε αυτή όμως την περίπτωση, εάν τελικά υλοποιηθούν, θεωρούμε ότι οι σχεδιασμοί για την αγροτική ανάπτυξη των ορεινών περιοχών να μπορούν να έχουν πιο ολοκληρωμένο χαρακτήρα. Αντίστοιχα, στους ίδιους σχεδιασμούς έπρεπε να υπάρχει ολοκλήρωση των μέτρων τα οποία αφορούν σε αγροτουριστικές δραστηριότητες, οι οποίες δεν αποτελούν πανάκεια για την επίλυση των προβλημάτων κάθε ορεινής περιοχής (Μιχαηλίδου και Ρόκος 2004), και όχι μερικότητα και αποσπασματικότητα.

Εκτός από τα προβλήματα τα οποία διαπιστώνονται ως προς το περιεχόμενο των πολιτικών στο πλαίσιο του Προγράμματος Αλέξανδρος Μπαλτατζής 2007-2013, είναι εμφανής και η καθυστέρηση στην υλοποίηση έστω και αυτών των μέτρων, καθώς αν και βρισκόμαστε ακριβώς στη μέση της προγραμματικής περιόδου, ελάχιστες προσκλήσεις έχουν δημοσιευτεί, ενώ βασικά μέτρα τα οποία στοχεύουν άμεσα στην αναζωογόνηση των ορεινών περιοχών είναι σε αναστολή.

Όσον αφορά στις υπόλοιπες πολιτικές οι οποίες αφορούν στις ορεινές περιοχές, ξεχωρίζουν οι στρατηγικές για την τουριστική τους ανάπτυξη για τις οποίες εκφράζονται βάσιμες αμφιβολίες. Ας ξεκινήσουμε από τον χιονοδρομικό τουρισμό, οποίος εκ των πραγμάτων μόνο εποχιακό εισόδημα μπορεί να αποφέρει, σε ορισμένες περιοχές της χώρας μας. Στην Αράχωβα π.χ., αυξήθηκαν μεν σημαντικά τα εισοδήματα της τοπικής κοινωνίας και με τον καταιγισμό κατασκευής δεύτερων κατοικιών για αποκλειστικά νεόπλουτου -το ήθος

των οποίων πλέον κυριαρχεί και είναι αναντίστοιχο με το ήθος των ορεινών περιοχών-αλλοιώθηκαν όμως δραματικά οι παραδοσιακές αξίες, οι παραδοσιακοί οικισμοί και ο τοπικός γενικότερα χαρακτήρας, καθώς η τοπική πολιτισμική παράδοση επιβιώνει μόνο με τη μορφή «τουριστικού φολκλόρ» και της πώλησης ομογενοποιημένων τοπικών και εθνικών αναμνηστικών “made in China”. Το σημαντικότερο όμως πρόβλημα είναι η αύξηση της θερμοκρασίας σε πλανητικό επίπεδο, αναπόδραστη συνέπεια των κλιματικών αλλαγών τις οποίες επέφερε η ληστική για τον άνθρωπο και τη φύση μονοκρατορία της ασύδοτης κερδοσκοπίας στο πλαίσιο της δήθεν “βιώσιμης” ανάπτυξης, η οποία μείωσε και εξακολουθεί να μειώνει σημαντικά τις ετήσιες χιονοπτώσεις και επομένως να περιορίζει την περίοδο λειτουργίας των χιονοδρομικών κέντρων. Επομένως θεωρούμε ότι η δημιουργία επιπλέον χιονοδρομικών κέντρων στα Ελληνικά βουνά, μόνο αρνητικές επιπτώσεις μπορεί να έχει στο φυσικό και πολιτισμικό πλούτο, αλλά και στην τοπική οικονομία.

Αλλά και γενικότερα η μονοτομεακή προώθηση της δημιουργίας τουριστικών εγκαταστάσεων και άλλων συναφών υποδομών, ιδιαίτερα μετά τις πρόσφατες, ιδιαιτέρως δυσάρεστες, οικονομικές εξελίξεις στη χώρα μας, όχι μόνο δεν φαίνεται να μπορεί να αντιμετωπίσει τα πολύπλοκα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα των ορεινών περιοχών, αλλά ενδέχεται και να ωθήσει τους ντόπιους σε μη βιώσιμες επιχειρηματικές επενδύσεις οι οποίες θα επιτείνουν ακόμα περισσότερο το πρόβλημα της εγκατάλειψης.

Τέλος, τα υπόλοιπα μέτρα τα οποία αφορούν και στις ορεινές περιοχές (και όχι μόνο ειδικά σε αυτές) παραμένουν γενικά και ευχολογικά, παρά τις παραδοχές για αποτυχία εκπλήρωσης των στόχων τους, όλα τα προηγούμενα χρόνια.

Εκτός από τις ελλείψεις οι οποίες αναφέρθηκαν παραπάνω, η ανάγκη για συγκεκριμένη στρατηγική σε Ευρωπαϊκό επίπεδο για την Προστασία και την Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών, πέρα από την αποσπασματική λήψη μέτρων ενταγμένων στις διάφορες τομεακές Ευρωπαϊκές πολιτικές (αγροτική, περιβαλλοντική, τουριστική κ.λπ.), αποδεικνύεται από διακηρύξεις εκπροσώπων ορεινών κοινοτήτων (Euromontana 2007, ΑΕΜ 2008), γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής των Περιφερειών (Επιτροπή των Περιφερειών 2008α) οι οποίες ζητούν την κατάρτιση και ψήφιση μιας Πράσινης Βίβλου για τις ορεινές περιοχές της Ευρώπης, αλλά και τη σχετική από το 1993 συστηματική διεπιστημονική ερευνητική δουλειά του ΜΕ.Κ.Δ.Ε. του Ε.Μ.Π. (Ρόκος 2002, 2003, 2004, 2005αβ, 2007, Ρόκος και Μιχαηλίδου 2007, Michailidou and Rokos 2005, Μιχαηλίδου και Ρόκος 2004, Παπαδημάτου και Ρόκος 2004).

Στην διακήρυξη του Euromontana, διαπιστώνεται πολύ σωστά, ότι, όπως τεκμηριώνεται και στην εργασία αυτή, οι περισσότερες πολιτικές οι οποίες επηρεάζουν τις ορεινές περιοχές είναι τομεακές, χωρίς προσαρμογή στις ιδιαιτερότητές τους και συχνά προέρχονται από κέντρα στρατηγικών σχεδιασμών τα οποία δεν σχετίζονται με ορεινές περιοχές. Με τη διακήρυξή τους οι εκπρόσωποι ορεινών κοινοτήτων της Ευρώπης ζητούν μια πιο συντονισμένη και ολοκληρωμένη πολιτική και την άμεση κατάρτιση Πράσινης Βίβλου για το μέλλον των ορεινών περιοχών.

Αν και οι διαπιστώσεις του Euromontana ανταποκρίνονται πλήρως στα προβλήματα χάραξης πολιτικής για τις ορεινές περιοχές της Ευρώπης, τα προσχέδια και οι προτάσεις για την κατάρτιση της Πράσινης Βίβλου εντάσσονται πλήρως στους στόχους “ενός ευρωπαϊκού σχεδίου δράσης για την ανταγωνιστικότητα και την βιώσιμη ανάπτυξη των ορεινών περιοχών”, σύμφωνα με την σχετική γνωμοδότηση της ΕΤΠ (2008), η οποία βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στις προτάσεις της Ένωσης των εκλεγμένων εκπροσώπων των ορεινών περιοχών της Ευρώπης (ΑΕΜ) οι οποίες επαναδιατυπώθηκαν και προσδιορίστηκαν με μεγαλύτερη σαφήνεια το 2008, απομακρυνόμενες δυστυχώς από τις αρχικές διαπιστώσεις και προτάσεις του Euromontana και προσαρμοσμένες στη Στρατηγική της Λισσαβόνας. Στην παράγραφο 15 της γνωμοδότησης της ΕΤΠ σημειώνεται “ότι είναι αναγκαίο να συνενωθούν οι ευρωπαϊκές πολιτικές σε μία ολοκληρωμένη στρατηγική βιώσιμης ανάπτυξης ικανή να



προσαρμοστεί στην πολύπλευρη πραγματικότητα των ορεινών όγκων" και ότι "μία ευρωπαϊκή πολιτική για τα όρη θα αφορούσε σημαντικό αριθμό τομεακών πολιτικών οι οποίες καλύπτονται, εν μέρει, ήδη από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, δίχως ωστόσο να έχουν ποτέ συντονιστεί στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης" (παράγραφος 28). Παρά τις σωστές αυτές επισημάνσεις, στην παράγραφο 19 οι ορεινές περιοχές χαρακτηρίζονται απολύτως αναιτιολόγητα, σκόπιμα και καταφανώς λανθασμένα (Ρόκος 2003, 2004, 2005), ως "κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας σε διεθνή κλίμακα" και στην παράγραφο 35 ως "ζώνες 'πilotικές' από την άποψη της καινοτομίας, της ανάπτυξης της κοινωνίας της πληροφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης".

Μπορεί, ακόμα η Ε.Ε. να μην έχει προχωρήσει σε κατάρτιση και ψήφιση Πράσινης Βίβλου για τους ορεινούς όγκους, από τα αποσπάσματα όμως τα οποία παρατίθενται διαφαίνονται καθαρά οι πραγματικοί σκοποί των κέντρων αποφάσεων για τις περιοχές αυτές, τις οποίες θεωρούν ως μια τελευταία ίσως ευκαιρία εκμετάλλευσης των αισθητικών, φυσικών, ορυκτών και περιβαλλοντικών τους κυρίως πόρων, καθώς αυτές παραμένουν σε μεγάλο βαθμό "ανεκμετάλλευτες".

Η πίεση για τις ορεινές περιοχές πιθανολογείται ότι θα είναι ακόμα μεγαλύτερη στο πλαίσιο της εφαρμογής πολιτικών για την "πράσινη" ανάπτυξη. Στην γειτονική μας Ιταλία, χώρα με επίσης υψηλό ποσοστό ορεινών περιοχών, στο Μανιφέστο για την Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών το οποίο υπογράφεται από την Εθνική Ένωση των Ιταλικών Ορεινών Κοινοτήτων (UNCEM 2009), θεωρούν ότι οι ορεινές και αγροτικές περιοχές αποτελούν κεντρικά σημεία του νέου μοντέλου ανάπτυξης, το οποίο εστιάζει στις πράσινες περιφέρειες (green territories), καθώς μπορούν να "έχουν παραγωγικές δραστηριότητες συγκρίσιμες με αυτές των μεγάλων αστικών κέντρων" καλύπτοντας σύγχρονες ανάγκες και μορφές κατανάλωσης. Ως παραδείγματα δραστηριοτήτων αναφέρονται η παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, η παραγωγή οργανικών τροφίμων, ο πολιτισμικός και φυσιολατρικός τουρισμός, βιώσιμα συστήματα μεταφορών και η εντατική ανάπτυξη υπηρεσιών βασισμένων σε νέες τεχνολογίες πληροφορίας και επικοινωνίας.

Σε καμία λοιπόν περίπτωση οι στόχοι της Ε.Ε. για την ανάπτυξη και αναζωογόνηση των ορεινών περιοχών, δεν πλησιάζουν στην κατεύθυνση της Αξιοβίωτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης για τους ίδιους των κατοίκους των ορεινών περιοχών της Ευρώπης και της χώρας μας και το φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον τους. Η δε πολιτισμική διάσταση της Αξιοβίωτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (Ρόκος 2002) δεν συμπεριλαμβάνεται ουσιαστικά σε κανένα μέτρο ή ευρωπαϊκή πολιτική για τις ορεινές περιοχές. Στις όποιες σχετικές εξαγγελίες, ο πολιτισμός, με τη μορφή κυρίως "φολκλόρ", συνοδεύει απλώς τις βασικές πολιτικές για τις ορεινές περιοχές οι οποίες είναι κυρίως η αγοραία ανάπτυξη της γεωργίας και κατά δεύτερο λόγο του τουρισμού.

## **5. Συμπεράσματα**

Συμπερασματικά, η πολιτική της Ε.Ε. για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών, περιορίζεται κυρίως σε μέτρα αγοραίας, ανταγωνιστικής, επιχειρηματικής αγροτικής ανάπτυξης. "Εντάσσοντας όμως την ανάπτυξη στις ορεινές περιοχές στην θεματική μερικότητα της «αγροτικής ανάπτυξης» και μάλιστα στην προοπτική αναγκαστικής προσαρμογής της γεωργίας «σε νέες πραγματικότητες και περαιτέρω αλλαγές που αφορούν στην εξέλιξη των αγορών, την πολιτική των αγορών και τους κανόνες του εμπορίου, τη ζήτηση και τις προτιμήσεις των καταναλωτών καθώς και την επόμενη διεύρυνση της Κοινότητας», με στόχο ότι η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης «θα πρέπει να αποσκοπεί στην αποκατάσταση και επαύξηση της ανταγωνιστικότητας των ορεινών περιοχών», ουσιαστικά την αναιρεί, στο βαθμό που η ιδιαιτερότητα των συγκεκριμένων συνθηκών της φυσικής και της κοινωνικοοικονομικής τους πραγματικότητας, (η οποία επιτείνεται δραματικά σε εξόχως

ορεινές χώρες όπως η Ελλάδα), απαιτεί ριζικά διαφορετική και υποχρεωτικά ... ολοκληρωμένη προσέγγιση." (Ρόκος 2004).

Αλλά ακόμα και η εφαρμογή μέτρων στήριξης της γεωργίας στις ορεινές περιοχές, μετά από τόσα χρόνια, φαίνεται να μην έχει τα αναμενόμενα αποτελέσματα καθώς η εγκατάλειψη και ο μαρασμός τους ακόμα συνεχίζεται.

Σύμφωνα με έρευνα η οποία πραγματοποιήθηκε στην περιοχή των Κεντρικών Πυρηναίων της Ισπανίας, με αντικείμενο τις επιπτώσεις της Ευρωπαϊκής Κοινής Αγροτικής και Περιφερειακής Πολιτικής στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της περιοχής μελέτης, παρά τις επενδύσεις οι οποίες έγιναν την περίοδο 1981-2001, οι πραγματικές επιπτώσεις ήταν μικρής σημασίας, καθώς η εγκατάλειψη της περιοχής και η αύξηση του ηλικιακού μέσου, συνεχίστηκαν. Ως κύρια αιτία οι συγγραφείς θεωρούν την έλλειψη συντονισμού ανάμεσα στα επιμέρους μέτρα και τις διαχειριστικές αρχές (Lasanta and Marin-Yaseli 2007).

Ωστόσο το πρόβλημα δεν αφορά μόνο στο συντονισμό ανάμεσα στις πολιτικές και τις διαχειριστικές αρχές, αλλά κυρίως στην ουσία και το περιεχόμενο των πολιτικών και των μέτρων, καθώς και στον τρόπο που αυτά τελικά αξιοποιούνται και εφαρμόζονται.

Σύμφωνα με έγγραφο εργασίας της Επιτροπής (European Commission 2009a) οι άμεσες ενισχύσεις για τις ορεινές περιοχές είναι κατά μέσο όρο ίσες με περίπου το μισό των ενισχύσεων που δίνονται για τις υπόλοιπες μειονεκτικές περιοχές και λιγότερο από το 1/2 των ενισχύσεων που δίνονται κατά μέσο όρο για τις μη μειονεκτικές περιοχές. Επομένως, αν και θεωρητικά η Ε.Ε. μέσω της αγροτικής της πολιτικής δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις ορεινές περιοχές, βλέπουμε ότι στην πράξη δεν ισχύει κάτι τέτοιο. Δεν είναι επομένως παράξενο, το γεγονός ότι και σε αυτό το έγγραφο, τονίζεται η ανάγκη για αναθεώρηση και βελτίωση των μέτρων και των μηχανισμών της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, προκειμένου να υπάρχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα ως προς την αξιοποίηση των κονδυλίων από τις ορεινές περιοχές.

Επίσης βασικό πρόβλημα της πολιτικής για τις ορεινές περιοχές, αποτελεί το γεγονός ότι η Ε.Ε. θεωρεί ότι όλες οι ορεινές περιοχές ανά την Ευρώπη έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά, προβλήματα, περιορισμούς, ανάγκες και δυνατότητες, ενώ έρευνες έχουν επανειλημμένα αποδείξει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές από χώρα και χώρα, αλλά και εντός των ιδίων χωρών (Monfort 2009, European Commission 2009a). Εδώ βέβαια θα έπρεπε να υπάρξουν ειδικές προσαρμογές στο ΕΣΠΑ και διεκδικήσεις από πλευράς Ελληνικής κυβέρνησης, οι οποίες όμως εκ των πραγμάτων είναι περιορισμένες καθώς πρέπει να ανταποκρίνονται στους στόχους της Λισσαβόνας και στις νέες πραγματικότητες της Ευρώπης. Επιπλέον, σύμφωνα με την Επιτροπή, στις χώρες στις οποίες τα Εθνικά Στρατηγικά Σχέδια (ΕΣΣ) είναι λιγότερο αναλυτικά και δεν εμβαθύνουν στα προβλήματα και στις ευκαιρίες για τις ορεινές περιοχές, δεν υπάρχει καλά αναπτυγμένο πολιτικό πλαίσιο. Έτσι, στα Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) παρατηρούνται περισσότερες αντιφάσεις και ανακρίβειες σχετικά με τις προσεγγίσεις για την επιλογή και τον σχεδιασμό συγκεκριμένων μέτρων και υπομέτρων για τη στήριξη των ορεινών περιοχών. Αντίθετα, όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάλυση και καθορισμός των προβλημάτων και πολιτικών για τις ορεινές περιοχές στα ΕΣΣ, η τάση είναι να υπάρχει μεγαλύτερη συνοχή και ακρίβεια στην προσέγγιση και την επιλογή των σχετικών με τις ορεινές περιοχές μέτρων τα οποία εντάσσονται στα ΠΑΑ. Επίσης η εμπειρία έχει δείξει ότι στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες στις οποίες τα μέτρα έχουν προσαρμοστεί στις τοπικές ιδιαιτερότητες (π.χ. Αυστρία, ορισμένες Ιταλικές περιφέρειες), τα αποτελέσματα είναι θετικότερα (European Commission 2009a). Προφανώς στην Ελλάδα, τα προβλήματα και τα φυσικά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των ορεινών περιοχών δεν λαμβάνονται υπόψη σε βάθος με αποτέλεσμα και τα μέτρα να μην εξειδικεύονται κατά περίπτωση, αν και αποτελεί εξόχως ορεινή χώρα.

Επιπλέον η Ε.Ε. παροτρύνει τα κράτη μέλη να καταρτίσουν Εθνικά Σχέδια για τις ορεινές περιοχές. Βέβαια στη χώρα μας, τόσα χρόνια μετά, ακόμα εκκρεμεί η οριστικοποίηση

και δημοσιοποίηση του Εθνικού Χωροταξικού για τις Ορεινές Περιοχές, το οποίο θα έπρεπε να αναθεωρηθεί και να προσαρμοστεί προς την κατεύθυνση της Αξιοβιώτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης.

Η Αξιοβιώτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη, αποτελεί αντικειμενικά σε επίπεδο θεωρίας και πράξης μονόδρομο ειδικά για τις ορεινές περιοχές της χώρας μας και αν δεν υπάρξει αλλαγή αξιών, νοοτροπίας, πολιτικών επιλογών, πολιτικής βούλησης, αλλά και ενημέρωση, πραγματική ευαισθητοποίηση και συμμετοχή των ντόπιων και των απανταχού μεταναστών στην Ελλάδα και το εξωτερικό, οι οποίοι προέρχονται από ορεινές περιοχές, προς την κατεύθυνση αυτή, ο μαρασμός τους θα συνεχιστεί με χειρότερες ίσως συνέπειες στην κοινωνία και στο φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον, από την εφαρμογή των πολιτικών για τη «βιώσιμη» ανάπτυξη.

Συνοψίζοντας, η κριτική ανάλυση των πολιτικών της Ε.Ε. για την ανάπτυξη των ορεινών περιοχών, τεκμηριώνει επαρκώς την μερικότητα, την αποσπασματικότητα και την τομεακότητα των μέτρων τα οποία εξυπηρετούν τους στόχους της «βιώσιμης» και όχι της Αξιοβιώτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης. Επίσης σημειώνεται το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές και γενικότερα οι ντόπιοι, σπάνια ρωτώνται και συμμετέχουν στις αποφάσεις οι οποίες αφορούν άμεσα στις περιοχές τους και οι οποίες λαμβάνονται σε περιφερειακό, εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Φωτεινές εξαιρέσεις υπάρχουν και στη χώρα μας (π.χ. ορισμένες πλευρές της ανάπτυξης στο Μέτσοβο, Ανάβρα Μαγνησίας), οι οποίες βασίζονται σε ολοκληρωμένες τοπικές πρωτοβουλίες, σε ισχυρές συνεργασίες τοπικών αρχών και κατοίκων και κυρίως στην βαθιά αγάπη προς το τόπο καταγωγής, τον πολιτισμό και το περιβάλλον του [η οποία εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα έντονη στις ορεινές περιοχές της χώρας μας (Ρόκος 2007)], και όχι σε αποσπασματικές χρηματοδοτήσεις οι οποίες γίνονται χωρίς ολοκληρωμένους σχεδιασμούς προκειμένου μεμονωμένα άτομα ή επιχειρήσεις να ανακουφιστούν προσωρινά, λαμβάνοντας μια μικρή ακόμα παράταση ζωής, την ώρα που οι ξένοι επενδυτές θα ετοιμάζονται να ασελγήσουν κερδοσκοπικά, εκμεταλλευόμενοι και τον τελευταίο και ανεκτίμητο επίγειο παράδεισο της ζωής μας, τις ορεινές περιοχές.

## **Βιβλιογραφία**

- AEM, “Summary of Proposals for a ‘Mountain’ Green Book”, European Association of Elected representatives from Mountain regions, 2008. (<http://www.promonte-aem.net/aem-opinion/proposal-for-a-green-paper-for-a-mountain-policy-of-the-european-union-a-european-vision-for-mountain-ranges/files/summary-of-the-proposals-for-a-green-paper-final.pdf>)
- Bachtler, J., “The Future of Cohesion Policy and Integrated Local Development”, Conference Conclusions Paper to the International Conference 'Future of the Cohesion Policy and Integrated Local Development', Czech Presidency of the EU, Prague, Czech Republic 26-27 March 2009.
- Bryden, J., Van Depoele L. and Espinosa S., “Policies releasing the potential of mountain and remoter areas of Europe”, “Reaping the Benefits of Europe’s Precious Place 6s” Background Paper, 9-11 November, Avlemore, Scotland, 2005. ([http://www.euromontana.org/Doc/PES\\_background\\_paper.pdf](http://www.euromontana.org/Doc/PES_background_paper.pdf))
- Commission of the European Communities, “The Future of Rural Policy”, Commission Communication Transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988, Bulletin of the European Communities, COM (88) 501.
- Dax, T., “The role of Mountain Regions in Territorial Cohesion”, A contribution to the Discussion on the Green Paper on Territorial Cohesion, Euromontana, Austria, 2008.

- Dax, T., “The Redefinition of Europe’s Less Favoured Areas”, MPRA (Munich Personal RePEc Archive), 3rd Annual Conference "Rural Development in Europe. Funding European Rural Development in 2007-2013", London, 15 – 16 November 2005,
- Dax, T., “The Impact of EU policies on mountain development in Austria”, paper at the Regional Studies Association – International Conference “Europe at the Margins: EU-Regional Policy, Peripherality and Rurality”, Angers, France, 15-16 April 2004.
- Ε.Σ.Υ.Ε., “Κατανομή της εκτάσεως της Ελλάδος κατά βασικές κατηγορίες χρήσεως”, Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος, Αθήνα, 2005.
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, Αριθ. C115 της 9ης Μαΐου 2008, σ. 0001 - 0388.
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Συνθήκη της Λισσαβώνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας” (2007/C 306/01), υπογράφηκε στη Λισσαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007.
- Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, “Απόφαση του Συμβουλίου της 6<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2006 για τις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας για τη Συνοχή”, Αριθ. L291 της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2006, σ. 11-32.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, “Εντάσσοντας τη διάσταση της αιφόρου ανάπτυξης στις πολιτικές της Ε.Ε.: Αναθεώρηση του 2009 της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αιφόρο ανάπτυξη”, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 24.7.2009, COM(2009) 400 τελικό, 2009α.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, “Διαβούλευση για τη Μελλοντική Στρατηγική Ε.Ε. 2020”, Έγγραφο Εργασίας της Επιτροπής, Βρυξέλλες, 24.11.2009, COM(2009)647 τελικό, 2009β.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, “Πράσινη Βίβλος για την Εδαφική Συνοχή. Μετατροπή της εδαφικής ποικιλομορφίας σε προτέρημα”, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, SEC(2008) 2550, Βρυξέλλες, 6.10.2008, COM(2008) 616 τελικό, 2008.
- Επιτροπή των Περιφερειών, “Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών Για μια πράσινη Βίβλο – Προς μια πολιτική της ΕΕ για τα όρη: μια ευρωπαϊκή θεώρηση των ορεινών όγκων”, (2008/C 257/07), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 9.10.2008, C257/36-40, 2008α.
- Επιτροπή των Περιφερειών, “Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών για το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2008. Η στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης - Το παράδοξο της Λισσαβώνας”, Βρυξέλλες, Φεβρουάριος, 2008β.
- Ευρωπαϊκή Ένωση, “Πράσινη Βίβλος για την Εδαφική Συνοχή. Ο Δρόμος προς τα Εμπρός”, Inforegio Panorama. Αριθ. 28, Δεκέμβριος 2008.
- Euromontana, “Draft Declaration urging the presentation of a Green Paper on the Future of the European Mountain Areas”, Bruxelles, 02 August 2007. ([http://eeva-leena.net/fjell/images/draft\\_declaration\\_green\\_paper\\_II.pdf](http://eeva-leena.net/fjell/images/draft_declaration_green_paper_II.pdf))
- European Commission, “Peak Performance. New Insights into Mountain Farming in the European Union”, Commission Staff Working Paper. Brussels, SEC(2009) 1724 final, 2009α.
- European Commission, “Territorial Cohesion: Unleashing the Territorial Potential”, Background Document to the Conference on “Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential”, 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden, 2009b.

- European Commission, "Community Policies and Mountain Areas", Conference Proceedings, Brussels, 117-18 October 2002. ([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docconf/library/mountain\\_proceedings\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/library/mountain_proceedings_en.pdf))
- Καρανικόλας Π. και Μαρτίνος Ν., "Χωρική διαφοροποίηση της ελληνικής γεωργίας με ορίζοντα το 2010", Η Ελληνική Γεωργία προς το 2010, Ν. Μαραβέγιας (επιμέλεια), Εκδόσεις Παπαζήση, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, σελ.245-292, 1999.
- Κοινοτική Πρωτοβουλία Leader+ [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_el.htm)
- Lasanta, T. and Marin-Yaseli, M.L., "Effects of European Common Agricultural Policy and Regional Policy on the Socioeconomic Development of the Central Pyrenees, Spain", Mountain Research and Development, Vol. 27, No 2, May, pp. 130-137, 2007.
- Μιχαηλίδου, Ε. και Ρόκος, Δ., "Πολιτική Γης για την Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών στους Τομείς της Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασοπονίας", Πρακτικά 3ου Διεπιστημονικού Διαπανεπιστημιακού Συνεδρίου «Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη στις Ορεινές Περιοχές. Θεωρία και Πράξη», Ε.Μ.Πολυτεχνείο – Δήμος Μετσόβου, 7-10 Ιουνίου 2001, Συνεδριακό Κέντρο Μετσόβου, Μέτσοβο, Επιστημονική Επιμέλεια Καθ. Δ. Ρόκος, Εναλλακτικές Εκδόσεις, Αθήνα, σελ. 209-250, 2004.
- Michailidou, E. and Rokos, D., "Land Policy Measures Affecting Livestock Production and Forestry in Mountainous Areas and Worth-Living Integrated Development", Proceedings of the International Symposium on Animal Production and Natural Resources Utilisation in the Mediterranean Mountain Areas, June 5-7, 2003, Ioannina, Epirus, Greece, Georgoudis, A., Rosati, A. and Mosconi, C. (Eds.), EAAP Publication No. 115, Wageningen Academic Publishers, pp. 89-95, 2005.
- Monfort, Ph., "Territories with Specific Geographical Features", Working Papers. A Series of Short Papers on Regional Research and Indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy, European Union, No 02/2009.
- NORDREGIO, "Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries", European Commission contract No 2002, CE.16.0.AT.136, Final report. 2004.
- Παπαδημάτου, Α. και Ρόκος, Δ., "«Βιώσιμη» και Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη στις Ορεινές Περιοχές της Ελλάδας και του Κόσμου", Πρακτικά 3ου Διεπιστημονικού Διαπανεπιστημιακού Συνεδρίου «Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών. Θεωρία και Πράξη», Ε.Μ.Πολυτεχνείο – Δήμος Μετσόβου, 7-10 Ιουνίου 2001, Συνεδριακό Κέντρο Μετσόβου, Μέτσοβο, Επιστημονική Επιμέλεια Καθ. Δ. Ρόκος, Εναλλακτικές Εκδόσεις, 2004, Αθήνα σελ. 141-171. 2004.
- Ρόκος, Δ., "Η Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη της Ηπείρου. Προβλήματα, Δυνατότητες και Περιορισμοί", στο 4ο Διεπιστημονικό Διαπανεπιστημιακό Συνέδριο του Ε.Μ.Π. και του ΜΕ.Κ.Δ.Ε. του Ε.Μ.Π. «Η Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη της Ηπείρου», Συνεδριακό Κέντρο Μετσόβου, 23-26 Σεπτεμβρίου 2004, Επιστημονική Επιμέλεια Καθ. Δ. Ρόκος, Εκδοτικός Οίκος Α.Α Λιβάνη, Αθήνα, σελ. 93-140, 2007.
- Ρόκος, Δ., "Πολιτικές Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος. Από τις Θεωρίες στην Πράξη", Διεθνές Συνέδριο «Περιβάλλον και Ανάπτυξη», "HELECO '05", Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, 3-6 Φεβρουαρίου 2005, Εκθεσιακό Κέντρο HELEXPO, Αθήνα. 2005α.
- Ρόκος, Δ., "Αξιοβίωτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη για Ένα Ειρηνικό και Καλύτερο Κόσμο", Συλλογικός Τόμος "Περιβάλλον και Ανάπτυξη. Διαλεκτικές Σχέσεις και Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις", Εναλλακτικές Εκδόσεις, Αθήνα, 2005β.
- Ρόκος, Δ., "Η Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη στις ορεινές περιοχές. Θεωρία και πράξη", Πρακτικά 3ου Διεπιστημονικού Διαπανεπιστημιακού Συνεδρίου «Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη των Ορεινών Περιοχών. Θεωρία και Πράξη», Ε.Μ.Πολυτεχνείο – Δήμος Μετσόβου, 7-10 Ιουνίου 2001, Συνεδριακό Κέντρο Μετσόβου, Μέτσοβο,

- Επιστημονική Επιμέλεια Καθ. Δ. Ρόκος, Εναλλακτικές Εκδόσεις, Αθήνα σελ. 79-140, 2004.
- Ρόκος, Δ., “Από τη “Βιώσιμη” ή “Αειφόρο” στην Αξιοβιώτη Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη” (κείμενα 1963-2003), Εκδ. Οίκος Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα, σελ. 551, 2003.
- Ρόκος, Δ., “Η πολιτισμική διάσταση της Αξιοβιώτης Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης”, Πρακτικά, Επιστημονικό Συμπόσιο του Τομέα Φιλοσοφίας του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων και του Π.Σ. Καπεσόβου «Αλ.Νούτσος» με θέμα «Πολιτιστική Οικολογία», Καπέσοβο, 29.6.-1.7.2001, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων, Ιωάννινα, 2002.
- Ρόκος, Δ., “Κτηματολόγιο και Αναδασμός - Πολιτική Γης”, Εκδ. Μαυρομαμάτης ΕΠΕ, σελ. 276, Αθήνα, 1980. και ανατύπωση Α.Π.Θ., Θεσσαλονίκη, 1989,.
- Ρόκος, Δ. και Μιχαηλίδου, Ε., “Η συμβολή του Μετσοβίου Κέντρου Διεπιστημονικής Έρευνας (ΜΕ.Κ.Δ.Ε.) του Ε.Μ.Π. και του Ιδρύματος Ανάπτυξης του ΜΕ.Κ.Δ.Ε. του Ε.Μ.Π. στην Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη της Ηπείρου”, στο 4ο Διεπιστημονικό Διαπανεπιστημιακό Συνέδριο του Ε.Μ.Π. και του ΜΕ.Κ.Δ.Ε. του Ε.Μ.Π. «Η Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη της Ηπείρου», Συνεδριακό Κέντρο Μετσόβου, 23-26 Σεπτεμβρίου 2004, Επιστημονική Επιμέλεια Καθ. Δ. Ρόκος, Εκδοτικός Οίκος Α.Α Λιβάνη, Αθήνα, σελ 323-354, 2007.
- Sedlacek, S. and Gaube, V., “Regions on their way to sustainability: The role of institutions in fostering sustainable development at the regional level”, Environment, Development and Sustainability, Springer, Volume 12, Issue 1, p.117-134, 2010.
- UNCEM, “Manifesto for Mountain Development”, National Union of Italian Communes and Communities, 2009. (<http://www.promonte-aem.net/news-1/manifest-for-mountain-development-uncem-en>)
- Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., “Σχέδιο ΚΥΑ: Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Ορεινό Χώρο”, Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Δ/ση Χωροταξίας, Αθήνα, 2004.
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, “Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 2007-2013”, Τέταρτη Έκδοση, Ειδική Γραμματεία Προγραμματισμού και Εφαρμογών Γ΄ΚΠΣ, Ελληνική Δημοκρατία. 2009. ([http://www.agrotikianaptixi.gr/Uploads/Files/rdp\\_4thv\\_10\\_6.pdf](http://www.agrotikianaptixi.gr/Uploads/Files/rdp_4thv_10_6.pdf))
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, “Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013”, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Αθήνα, 2007. ([http://www.espa.gr/media/documents/NSRF\\_VERSION\\_GR\\_SFC\\_120307.pdf](http://www.espa.gr/media/documents/NSRF_VERSION_GR_SFC_120307.pdf))

## **Critical Analysis of the European Union Policies for Mountainous Areas**

**E. Michailidou**, Agriculturist, MSc “Environment and Development” of the N.T.U.A.

**D. Rokos**, Emeritus Professor of the N.T.U.A.

Metsovion Interdisciplinary Research Center (M.I.R.C.) of the N.T.U.A.

### **Abstract**

Mountain areas in Greece, the most mountainous country of the European Union (EU) along with Austria, are fields of great natural, biological/genetical and cultural wealth, but in their great majority face numerous problems, which are mainly abandonment, isolation and population ageing.

A reliable European policy that would focus at the Worthliving Integrated Development of mountainous areas could constitute an important tool for the confrontation of their complicated, multidimensional and interrelated problems of environment and development.

In this paper, an analytical critical approach of the European strategies, policies and measures for the development of mountainous areas is attempted. The analysis indicates that the main directions for their development, according to EU, are agriculture and secondly, tourism. The relevant EU policies are partial, sectorial and segmental. The decisions are taken using a “top-down” approach without substantial participation of the local communities, with no adaptation to the specific conditions of the natural and socioeconomic reality of each area, and are fully adapted to the values and targets of the “sustainable development”, i.e. competitiveness, entrepreneurship, innovation and flexible forms of employment. It is documented that the implementation of such policies, even though they could have some positive sides for industrial lowland countries, cannot contribute to the revival of the mountainous areas in general and especially of those in extremely mountainous countries like Greece. On the contrary they may deepen their existing social and economical problems and degrade even more, their already sensitive and vulnerable natural and cultural environment.

Thus, a radically different approach is necessary for mountain areas. This approach should be based on the concept, values, methods, techniques and procedures of the Worthliving Integrated Development, which has to be simultaneously economic, social, technical/technological, political and cultural development and always in dialectical harmony and with respect toward human beings and the natural and cultural environment of mountainous areas, in which they behave as their integral part and not as owners, “investors” and exploiters.