

των ανισοτήτων της αγοράς και των διακρίσεων: προστασία της υγείας και των καταναλωτών, προστασία των ζώων και

πρόληψη των επιδημιών, προστασία της προέλευσης και κανόνες εμπορίας, εξωτερική προστασία.

Βρυξέλλες, 16 Ιανουαρίου 1997.

Ο Πρόεδρος

της Επιτροπής των Περιφερειών

Pasqual MARAGALL i MIRA

### Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για «Μια πολιτική ανάπτυξης της υπαίθρου»

(97/C 116/06)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ,

έχοντας υπόψη την απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1996, σύμφωνα με το άρθρο 198 Γ τέταρτο εδάφιο της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να εκδώσει γνωμοδότηση για «Μια πολιτική ανάπτυξης της υπαίθρου» και να αναθέσει την προετοιμασία των εργασιών στην επιτροπή 2 «Χωροταξία της Υπαίθρου, Γεωργία, Θήρα, Δάση, Θάλασσα και Ορεινές Περιοχές»

έχοντας υπόψη το σχέδιο γνωμοδότησης που υιοθέτησε η επιτροπή 2 στις 5 Δεκεμβρίου 1996 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Van Gelder (CDR 389/96 rev.)·

υιοθέτησε κατά τη 16η σύνοδο ολομελείας (συνεδρίαση της 16ης Ιανουαρίου 1997) την ακόλουθη γνωμοδότηση.

#### 1. Εισαγωγή

1.1. Θα πρέπει να δοθεί προσοχή στις περιοχές της υπαίθρου στις χώρες της ΕΕ. Η επιβίωση των περιοχών αυτών, που καλύπτουν περί το 80 % του συνολικού εδάφους και το 25 % του συνολικού πληθυσμού, κινδυνεύει από τις οικονομικές εξελίξεις και σε σημαντικό βαθμό από τη διαρκή αναδιάρθρωση του γεωργικού τομέα. Τα εισοδήματα, ιδίως στις περιοχές με ανεπαρκή υποδομή, υφίστανται σοβαρές πιέσεις, η πυκνότητα του πληθυσμού μειώνεται και είναι εντελώς δύσκολο να διατηρηθεί ο εξοπλισμός. Γίνεται λόγος για μια έντονα αρνητική σπειροειδή πορεία. Κατά συνέπεια, η ανάπτυξη της υπαίθρου πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί σημαντικό πολιτικό θέμα για την Ευρώπη και να χαραχθεί σχετική στρατηγική ή και να ξεκινήσει σχετική εκστρατεία.

Στη δήλωση του Cork, η οποία συντάχθηκε κατά την εκεί διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε εκεί το Νοέμβριο 1996, αναφέρονται τα εξής: «Η αιφόρος ανάπτυξη της υπαίθρου, πρέπει πρώτα από όλα να ενταχθεί στο πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να αναγνωριστεί ως θεμελιώδης αρχή, στη βάση κάθε πολιτικής για την υπαίθρο, τόσο στο άμεσο μέλλον όσο

και μετά τη διεύρυνση. Στόχος πρέπει να είναι η αντιστροφή της τάσεως φυγής από την υπαίθρο, η καταπολέμηση της φτώχειας, η προαγωγή των ευκαιριών απασχόλησης και των συναφών δυνατοτήτων, η επικέντρωση στην αυξανόμενη ανάγκη βελτιώσεων στον τομέα της ποιότητας, της υγείας, της προσωπικής ανάπτυξης και αξιοποίησης του ελεύθερου χρόνου και η αύξηση της ευημερίας των κατοίκων της υπαίθρου. Η απαίτηση για διατήρηση και βελτίωση της ποιότητας του υπαίθρου περιβάλλοντος πρέπει να ενσωματωθεί σε όλα τα σκέλη της κοινοτικής πολιτικής που έχουν σχέση με την ανάπτυξη της υπαίθρου. Οι δημόσιες δαπάνες, οι επενδύσεις για υποδομές και οι παρεχόμενες εκπαιδευτικές, υγειονομικές και επικοινωνιακές υπηρεσίες πρέπει να καταναμηθούν δικαιότερα μεταξύ των υπαίθρων και των αστικών περιοχών. Ένα αυξημένο τμήμα των διαθέσιμων πόρων πρέπει να χρησιμοποιηθεί για την προαγωγή της ανάπτυξης της υπαίθρου και την εξασφάλιση της επίτευξης των περιβαλλοντικών στόχων.»

1.2. Μια υπεύθυνη ανάπτυξη της υπαίθρου έχει αναμφισβήτητη σημασία για τους κύριους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την κοινωνική και οικονομική συνοχή στην επικράτεια της ΕΕ, η οποία αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 130 Α της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Είναι, επομένως, απαραίτητο να επικεντρωθούν οι διαθέσιμοι πόροι στις περιοχές με τη μεγαλύτερη ανάγκη.

1.3. Έχει, συνεπώς, ουσιαστική σημασία να θεωρούνται οι περιοχές της υπαίθρου ως αυτοδύναμη κατηγορία και όχι απλώς ως περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση σε σχέση με τις περιοχές των (μεγαλου)πόλεων.

1.4. Για την ορθή κατανόηση των περιοχών αυτών, δεδομένης της μεγάλης ποικιλομορφίας τους, είναι σημαντικό να μην δοθεί ένας ενιαίος ορισμός, π.χ. βάσει του κριτηρίου του αριθμού των κατοίκων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο.

1.5. Το καθεστώς της περιοχής της υπαίθρου προσδιορίζεται από ένα σύνολο ιδιοτήτων, και συγκεκριμένα από την απουσία ορισμένων ιδιοτήτων που συναντώνται στις περιοχές των μεγαλουπόλεων, πράγμα που σημαίνει ότι πρόκειται για έναν «αποθετικό ορισμό». Αυτός ο «αποθετικός ορισμός», ωστόσο, δεν πρέπει να οδηγήσει σε ένα αρνητικό καθεστώς. Οι περιοχές της υπαίθρου έχουν θετικές αξίες, οι οποίες ενδέχεται να είναι καθοριστικές για το μέλλον. Οι θετικές αυτές αξίες έχουν επίσης συντελέσει, σε ορισμένες περιοχές, να μη γίνεται πλέον λόγος για αρνητική σπείρα, αλλά μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για θετική ανάπτυξη που βασίζεται στη διαφοροποίηση των κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων, με σημαντικό αντίκτυπο στις μεσαίες και μικρές επιχειρήσεις.

Η Επιτροπή των Περιφερειών συντάσσεται με τον ορισμό που προτείνεται για τις «περιοχές της υπαίθρου» στον Ευρωπαϊκό Χάρτη των Αγροτικών Περιοχών.

Το κείμενο αυτού του ορισμού έχει ως εξής:

«Με τον όρο περιοχή υπαίθρου νοείται ένα τμήμα της ενδοχώρας ή μια αγροτική παράκτια περιοχή, που περιλαμβάνει κωμοπόλεις ή χωριά, αλλά της οποίας το μεγαλύτερο τμήμα χρησιμοποιείται για:

- γεωργία, δασοκομία, υδατοκαλλιέργεια και αλιεία,
- τις οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες των κατοίκων (βιοτεχνία, βιομηχανία, υπηρεσίες κ.ο.κ.),
- μη αστικές μορφές αναψυχής και χρήσης του ελεύθερου χρόνου (φυσικά πάρκα),
- άλλους σκοπούς, όπως η στέγαση.

Τα αγροτικά και τα μη αγροτικά τμήματα των υπαίθριων περιοχών συναπαρτίζουν ένα σύνολο που διακρίνεται από τις αστικές περιοχές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από πληθυσμιακή πυκνότητα και συγκεκριμένες κάθετες και οριζόντιες δομές.»

Εξάλλου, αυτά τα προβλήματα ανάπτυξης της υπαίθρου δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι απορρέουν από την αντίθεση μεταξύ υπαίθρου και αστικών περιοχών αλλά, ότι αντίθετως, ότι αποτελούν απόρροια μιας κοινής χωροταξικής προβληματικής που αφορά μία περιοχή που περιλαμβάνει αγροτικές και αστικές ζώνες.

Ο ορισμός αυτός βασίζεται σε ποιοτικά χαρακτηριστικά και καλύπτει την πολυμορφία της τυπολογίας των υπαίθριων περιοχών. Σημαντικό είναι, επίσης, ότι αυτός ο ορισμός θεωρείται ότι καλύπτει και τις κωμοπόλεις ή τα χωριά που βρίσκονται στην υπαίθρια περιοχή.

1.6. Για την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής ανάπτυξης της υπαίθρου χρειάζεται να καταρτισθεί μια τυπολογία τους, όχι ως ακαδημαϊκή άσκηση, αλλά ως μέσο που θα συντελέσει στην ανάπτυξη των κατάλληλων μέσων πολιτικής.

## 2. Η οικονομική βάση

2.1. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η ύπαιθρος οφείλονται εκτός άλλων στη διεθνή οικονομική κατάσταση. Προϋποθέσεις της ανταγωνιστικότητας είναι η υψηλή παραγωγικότητα, η διαρκής καινοτομία και η προσφορά υψηλής ποιότητας σε προσιτές τιμές. Ως εκ τούτου, η συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε περιοχές με υψηλή πυκνότητα πληθυσμού προσφέρει τις καλύτερες δυνατότητες για την εκπλήρωση των προϋποθέσεων αυτών. Στις περιοχές αυτές υπάρχουν μια μεγάλη και διαφοροποιημένη αγορά εργασίας, διάφορα κέντρα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης και ένα δυναμικό κοινωνικο-πολιτισμικό περιβάλλον το οποίο προσφέρει δυνατότητες τόσο για αξιολογικές επαφές και συνεργασίες, όσο και για την εισαγωγή καινοτομιών. Αντιθέτως, η ύπαιθρος είναι αραιοκατοικημένη και δεν διαθέτει επαρκείς υποδομές που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως κινητήρια δύναμη της οικονομικής ανάπτυξης. Η σχετική καθυστέρηση της υπαίθρου μπορεί να μειωθεί εν μέρει με τη δημιουργία ενός αστικού δικτύου σε επιλεγμένες γεωργικές περιφέρειες και εν μέρει με την επιλογή οικονομικών δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων οπωσδήποτε καινοτόμων επιχειρήσεων, για την άσκηση των οποίων δεν απαιτείται οπωσδήποτε η ύπαρξη συνθηκών που συναντώνται μόνο σε μεγάλες αστικές περιοχές. Ωστόσο, ως ένα σημείο οι οικονομικές συνθήκες θα παραμείνουν διαφορετικές. Εκτός αυτού, τα προβλήματα της υπαίθρου δεν πρέπει να περιοριστούν στις κοινωνικοοικονομικές πτυχές. Η βιωσιμότητα και η ελκυστικότητα της υπαίθρου (και, σε στενή σχέση με τα στοιχεία αυτά, οι δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης της) εξαρτώνται από τη συνολική ποιότητα μιας περιοχής, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η ιδιομορφία της.

## 3. Προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της υπαίθρου

3.1. Στις μεγάλες αστικές περιοχές έχει δοθεί προτεραιότητα στη δημιουργία των καλύτερων δυνατών συνθηκών για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Για την ανάπτυξη της υπαίθρου επιδιώκεται η δημιουργία πρόσθετων συνθηκών, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τις δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης και θεωρούνται αυτονόητες. Στη ύπαιθρο, εκτός από την προσφορά ενός ικανοποιητικού εισοδήματος και την επάρκεια των υποδομών, απαιτείται και μέριμνα για τη διασφάλιση της ποιότητας του περιβάλλοντος, τη φροντίδα για ιστορική και την πολιτιστική κληρονομιά, για τη διατήρηση της κοινωνικής δομής, την παροχή επαρκών δυνατοτήτων αναψυχής και τουρισμού, την αποκατάσταση ή τη διατήρηση των οικολογικών αξιών, την επάρκεια της εθνικής παραγωγής τροφίμων, ενέργειας, πρώτων υλών καθώς και καθαρού νερού. Ως ένα σημαντικό βαθμό, επιθυμία των κατοίκων της υπαίθρου

είναι η διατήρηση/αποκατάσταση και η προσφορά αξιών που στις μεγάλες αστικές περιοχές έχουν περιέλθει σε μαρασμό ως αποτέλεσμα της αστυφιλίας και της εκβιομηχάνισης. Η πολιτική υπέρ της υπαίθρου δεν περιορίζεται στην περιφερειακή πολιτική. Όπως παρατήρησε ο Επίτροπος για τη Γεωργία στο Cork, «η πολιτική της υπαίθρου απευθύνεται σε όλες τις αγροτικές περιοχές». Εάν ληφθούν υπόψη η έκταση της υπαίθρου, το ποσοστό του πληθυσμού που κατοικεί σ' αυτήν και οι πολυάριθμες εθνικές και υπερεθνικές αξίες που καλείται να διαφυλάξει, η ανάπτυξη της πρέπει να αποτελέσει ένα από τα κυριότερα πολιτικά θέματα. Επίσης, πρέπει να γεφυρωθεί το ψυχολογικό χάσμα που υφίσταται μεταξύ των πληθυσμών στις αστικές περιοχές και στην υπαίθρο. Η υπαίθρος κατά κανόνα παρέχει ένα περιβάλλον διαβίωσης υψηλής ποιότητας, το οποίο μπορεί να αποτελέσει θετική επιλογή ως τόπος διαμονής και εγκατάστασης εργασίας για μεγάλη ποικιλία επαγγελματικών ειδικοτήτων. Οι καλές διασυνδέσεις και οι τεχνολογικές καινοτομίες όπως η τηλεματική αυξάνουν αυτές τις δυνατότητες. Είναι πλέον δυνατή μια πιο ισόρροπη αξιολόγηση μεταξύ αστικών και μη αστικών περιοχών.

Εν μέρει, οι απαιτήσεις στις οποίες καλείται να ανταποκριθεί η ύπαιθρος αφορούν την προσφορά προϊόντων και υπηρεσιών που έχουν σαφή οικονομική αξία και μπορούν να καταστούν αμέσως πηγή εισοδήματος για τον τοπικό πληθυσμό. Οι ιδιωτικές επενδύσεις, ιδιαίτερα, μπορούν να οδηγήσουν στην αποκατάσταση ενός θετικού ρυθμού οικονομικής αύξησης και να ανοίξουν το δρόμο σε μια αυτοδύναμη ανάπτυξη.

Από την άλλη πλευρά, συλλογικές αξίες όπως η προστασία της Φύσης, η διαφύλαξη του πολιτισμού και η οικολογία δεν αποδίδουν αμέσως οικονομικά οφέλη, ενώ υπάρχουν και απαιτήσεις οι οποίες ενδέχεται να περιορίσουν τις δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης της υπαίθρου. Έτσι, από την άποψη της προστασίας του φυσικού τοπίου η δημιουργία μεγάλων βιομηχανικών εκτάσεων θεωρείται ανεπιθύμητη. Για το λόγο αυτό, η πολιτική για την ανάπτυξη της υπαίθρου πρέπει να περιλαμβάνει διαρθρωτικά μέτρα για τη χρηματοδότηση δράσεων που αφορούν την υλοποίηση στόχων που ωφελούν το κοινωνικό σύνολο, συμπεριλαμβανομένου του πληθυσμού των μεγάλων αστικών περιοχών, το συμφέρον των οποίων ελήφθη υπόψη κατά την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών και της υπαίθρου.

#### 4. Διάφορες λύσεις για ένα κοινό πρόβλημα

4.1. Οι αιτίες και οι συνέπειες των προβλημάτων της υπαίθρου όλων των κρατών μελών της ΕΕ παρουσιάζουν πολλά κοινά σημεία. Ωστόσο, θα ήταν λανθασμένο να υποτεθεί ότι για το λόγο αυτό τα αυξανόμενα προβλήματα θα μπορούσαν να επιλυθούν με μια κοινή δέσμη μέτρων. Προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα των μέτρων που θα ληφθούν, πρέπει να υπάρχουν περιθώρια για την περιφερειακή ποικιλομορφία της πολιτικής που εφαρμόζεται σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, οι περιφέρειες πρέπει να μπορούν να επηρεάζουν σημαντικά και να συμμετέχουν ενεργά από τη βάση στη διαμόρφωση της πολιτικής που τις αφορά άμεσα, ακολουθώντας «από τη βάση προς τα άνω».

Με βάση την τελική δήλωση της Διάσκεψης που πραγματοποιήθηκε στο Cork στις 9 Νοεμβρίου 1996, κάθε πολιτική που αφορά τις αγροτικές περιοχές θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διαφορές των συνθηκών που επικρατούν σε κάθε περιοχή και να τηρεί την αρχή της επικουρικότητας. Επίσης, κρίνεται απαραίτητο να έχει η πολιτική αυτή αποκεντρωμένη μορφή και να στηρίζεται στην αρχή της εταιρικής σχέσης και της συνεργασίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων επιπέδων.

#### 5. Η ποιότητα της υπαίθρου

5.1. Κάθε περιοχή της υπαίθρου χαρακτηρίζεται από πλεονεκτήματα και αδυναμίες και διαθέτει συγκεκριμένες δυνατότητες ανάπτυξης. Θα ήταν λανθασμένο να θεωρηθεί ότι όλες οι περιοχές της υπαίθρου στην Ευρώπη διαθέτουν τις ίδιες δυνατότητες όσον αφορά τη γεωργική παραγωγή, την ψυχαγωγία και τον τουρισμό, την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και των οικολογικών αξιών. Παράγοντες, όπως η μορφολογία του εδάφους, η απόσταση από μεγάλες αστικές περιοχές, η ιστορική εξέλιξη, το τοπικό κοινωνικό και πολιτιστικό κλίμα και το τοπίο επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τον ιδιαίτερο χαρακτήρα μιας περιοχής. Αυτός ακριβώς ο χαρακτήρας πρέπει να αποτελέσει τη βάση των σχεδίων για την ανάπτυξη της. Η διαρθρωτική πολιτική της ΕΕ για την ενίσχυση της οικονομικής θέσης και της ποιότητας ζωής των περιοχών της υπαίθρου πρέπει να επιτρέπει την υιοθέτηση μέτρων όχι μόνο για τη γεωργία, αλλά και για τη βιομηχανία, τη βιοτεχνία, τις υπηρεσίες, την επαγγελματική κατάρτιση και επιμόρφωση, την αναψυχή και τον τουρισμό, τον πολιτισμό και το περιβάλλον. Για τα μέτρα αυτά, η ΕΕ θα πρέπει να χαράσσει μόνο τη γενική κατεύθυνση και να παρέχει στις περιφέρειες επαρκείς δυνατότητες να αναπτύξουν μόνες τους την περαιτέρω πολιτική τους. Χωρίς το συνδυασμό των μέτρων σε περιφερειακό επίπεδο, η τομεακή πολιτική της ΕΕ θα είναι ανεπαρκής. Το ίδιο ισχύει και για την ενίσχυση του ρόλου της γεωργίας ως καθοριστικού χωροταξικού και οικονομικού παράγοντος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, θα μπορούσε κανείς να διανοηθεί ότι η μετατροπή σε άλλες γεωργικές δραστηριότητες, όπως η διαχείριση της υπαίθρου και του γεωργικού χώρου (βάσει της αρχής της ανάπτυξης της πράσινης αλληλεγγύης) θα είχε θετικές επιπτώσεις για την ποιότητα και μαζί μ' αυτήν και για τη βιωσιμότητα και την οικονομία μιας περιοχής. Ενόψει της προοπτικής αυτής, στα αναπτυξιακά σχέδια πρέπει, συνεισφέροντας, να προβλέπεται κατ' αρχήν η δυνατότητα της ολοκληρωμένης αναδιάρθρωσης ορισμένων επιχειρήσεων, εφόσον αυτό εξυπηρετεί το κοινωνικό συμφέρον.

5.2. Το μέλλον της υπαίθρου εξαρτάται από την ενδογενή ποιότητα των διαφόρων περιοχών. Οι περιοχές της υπαίθρου διαθέτουν μια ίδια αξία, η οποία δεν συμπληρώνει απλώς, αλλά αντισταθμίζει τις αξίες που έχουν χαθεί στις μεγάλες αστικές και βιομηχανικές περιοχές. Κατά την ανάπτυξη της υπαίθρου, η αξία αυτή πρέπει να διαφυλαχθεί και να ενισχυθεί και — αν υπάρχει ανάγκη — να αποκατασταθεί. Για το λόγο αυτό, οι σχετικές προσπάθειες πρέπει να έχουν ευρύτερο χαρακτήρα και περιεχόμενο από την απλή τόνωση του γεωργικού τομέα. Μια καλή προσέγγιση θα ήταν ένας ισορροπημένος συνδυασμός μεταξύ της γεωργίας, της προστασίας του τοπίου και του περιβάλλοντος και της αναψυχής στην υπαίθρο — ένας συνδυασμός της οικολογίας με την ανάπτυξη της οικονομίας. Σχετικό παράδειγμα αποτελεί η πολιτική για την εκμετάλλευση των γεωργικών εκτάσεων με οικολογικά υπεύθυνο τρόπο. Από

πρόσφατες στατιστικές σε διάφορες γεωργικές περιοχές προκύπτει ότι η γεωργία αντιστοιχεί στο 25 % της οικονομίας των περιοχών της υπαίθρου και ότι 60 % των προσώπων που απασχολούνται στον τομέα αυτό αποκομίζουν εισοδήματα και από άλλες δραστηριότητες. Μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι η κατάσταση αυτή ισχύει για πολλές γεωργικές περιοχές της Ευρώπης, αν και η γεωργία παραμένει αναμφισβήτητη από τις πιο σημαντικές οικονομικές δραστηριότητες στις περιοχές της υπαίθρου, παρά τη μείωση του αριθμού των ατόμων που ασχολούνται ενεργά με αυτήν. Κατά συνέπεια, η συνολική ποιότητα της υπαίθρου έχει καθοριστική σημασία, δεδομένου ότι αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία μπορεί μια περιοχή να αναπτύξει ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων για την οικονομική της ανάπτυξη, για τη γεωργία, τη βιοτεχνία, τις βιομηχανικές ΜΜΕ την ψυχαγωγία και τον τουρισμό, ως ελκυστική περιοχή εγκατάστασης και ως πηγή οικολογικών αξιών.

## ΣΚΙΑΓΡΑΦΗΣΗ ΕΝΟΣ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΟΥ

### 6. Η αρχική κατάσταση

6.1. Η πολιτική για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη μιας περιοχής πρέπει να στηρίζεται στις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες και να συνεκτιμά κατά κύριο λόγο τα χαρακτηριστικά στοιχεία που είναι σημαντικά για την ποιότητα της εκεί κατάστασης ή που τουλάχιστον αυξάνουν τις δυνατότητες για την υλοποίησή της. Τα χαρακτηριστικά και οι δυνατότητες π.χ. των δασικών, των αγροτικών ή των ορεινών περιοχών, των προαστίων αστικών οικισμών και των παραθαλάσσιων ζωνών είναι πολύ διαφορετικά μεταξύ τους για να προσεγγισθούν με βάση το ίδιο πρότυπο.

Σε πολλές περιπτώσεις εκλαμβάνεται ως βάση μια περιγραφή που στηρίζεται σε αρνητικούς δείκτες (αραιός πληθυσμός, γήρανση, χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα, υψηλή ανεργία), με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ασκόπως αρνητικές εντυπώσεις για τις περιοχές αυτές ως τόπους κατοικίας και εγκατάστασης επιχειρήσεων και να μην καρποφορούν σχεδόν ποτέ οι προσπάθειες για την επίλυση των προβλημάτων. Σε σχέση με τα μεγάλα αστικά και βιομηχανικά κέντρα, οι περιοχές της υπαίθρου διαθέτουν πολλά θετικά χαρακτηριστικά, όπως η κοινωνική δομή, η ησυχία, η ύπαρξη χώρου και ένα ελκυστικό περιβάλλον διαμονής, τα οποία μπορούν να αξιοποιηθούν για την ανάπτυξή τους και την εξέλιξη της οικονομίας της αγοράς. Για τη χάραξη μιας πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης πρέπει κατ' αρχάς να καταγραφούν οι υφιστάμενες δυνατότητες.

6.2. Για το σκοπό αυτό θα μπορούσαν να συμβούν τα ακόλουθα:

- καταγραφή και χαρακτηρισμός των γεωργικών και των δασικών εκτάσεων
- καταγραφή της πολιτιστικής κληρονομιάς
- περιγραφή του κοινωνικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της παράδοσης, που οδήγησε ή που μπορεί να οδηγήσει στην παραγωγή τοπικών προϊόντων
- περιγραφή των κλιματικών συνθηκών
- ανάλυση της σχέσης με τις αστικές περιοχές (και της απόστασης από αυτές)

- καταγραφή των αξιών της υπαίθρου
- καταγραφή των φυσικών καλλονών
- καταγραφή των διαθέσιμων πρώτων υλών (συμπεριλαμβανομένων των καθαρών υδάτων)
- καταγραφή των διαθέσιμων εκτάσεων που μπορούν να αναπτυχθούν
- περιγραφή της σύνθεσης του πληθυσμού
- περιγραφή της εξέλιξης της απασχόλησης
- ύπαρξη δυνατοτήτων δραστηριότητας μικρών βιομηχανικών και βιοτεχνικών επιχειρήσεων
- περιγραφή των χαρακτηριστικών και της αναπτυξιακής κατάστασης των περιοχών με παραδοσιακές αγροτικές κατοικίες.

Θα εντοπισθούν επίσης τα κατάλληλα μέσα που θα επιτρέψουν μια αναλυτική κατάταξη των περιοχών με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά εντός των ζωνών που έχουν προσδιορισθεί ως περιοχές της υπαίθρου.

### 7. Το περιεχόμενο ενός προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης

7.1. Όπως προαναφέρθηκε, ένα πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης πρέπει να στηρίζεται στην ανάλυση των δυνατοτήτων μιας περιοχής. Οι περιοχές της υπαίθρου έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που οφείλονται στη μορφολογία του εδάφους, στο τοπίο, τις φυσικές καλλονές, τις παραδοσιακές αγροτικές κατοικίες, την παρουσία ή την απουσία πολιτιστικών αγαθών και οπωσδήποτε στην απόστασή τους από μεγάλες αστικές περιοχές. Τα χαρακτηριστικά αυτά πρέπει να αξιοποιηθούν για την ανάπτυξη μιας περιοχής. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να υπάρξει μέριμνα ώστε να αποφευχθούν οι παγίδες των παραδοσιακών στερεοτύπων. Έτσι, στο γεωργικό τομέα κυριαρχεί το στερεότυπο των μικρών και διαφοροποιημένων εντατικών καλλιεργειών που προσφέρουν σημαντική πρόσθετη αξία και ευρίσκονται κοντά στις μεγάλες αστικές περιοχές, ενώ οι μεγάλες γεωργικές εκμεταλλεύσεις είναι συνήθως απομακρυσμένες από τις πόλεις. Με τις σημερινές δυνατότητες στον τομέα της αποθήκευσης και της μεταφοράς, οι παραδοσιακές συνθήκες έχουν παύσει να διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο.

7.2. Κατά τον ίδιο τρόπο, η επάρκεια εύφορων γεωργικών εκτάσεων δεν είναι απαραίτητο να αξιοποιηθεί για την επιθυμητή αύξηση του μεγέθους των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Από πολλά παραδείγματα προκύπτει ότι η προσέλευση νέων, δυναμικών παραγωγών έχει αναζωογονητικές επιδράσεις στον κλάδο. Η εγκατάλειψη της υπαίθρου αποτελεί συχνά αντικείμενο συζήτησης, εκτός άλλων, λόγω των ανθρωπίνων πτυχών του θέματος. Όμως, στην περίπτωση της ανάπτυξης της υπαίθρου πρέπει να υπάρξει μέριμνα και για την προσέλκυση ανθρώπων στις αντίστοιχες περιοχές. Σχετικώς πρέπει να αναφερθούν τα ενδιαφέροντα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν σε μια μελέτη του Landbouw Universiteit της πόλης Wageningen (Κάτω Χώρες) σχετικά με αυτό που ονομάστηκε «η κρυφή δύναμη της γυναικας γεωργού». Στη μελέτη αυτή αναφέρεται το ακόλουθο συμπέρασμα: «Στις περιπτώσεις στις οποίες οι γυναίκες πετυχαίνουν να ασκήσουν πραγματικά επιρροή στην ανάπτυξη μιας εκμετάλλευσης, τα πράγματα εξελίσσονται

περισσότερο προς την κατεύθυνση της μειωμένης εξειδίκευσης ή της αύξησης των κλάδων απασχόλησης. Πρόκειται για τις κάπως μικρότερες εκμεταλλεύσεις ...» και «Από την άποψη αυτή φαίνεται ότι οι γυναίκες γεωργοί λειτουργούν ως κινητήρια δύναμη της αποκαλούμενης αναζωογόνησης της υπαίθρου.» Η ποιότητα της υπαίθρου προσφέρει τη δυνατότητα δημιουργίας οικιστικών ζωνών. Είναι γενικώς γνωστό ότι οι ηλικιωμένοι που εγκαθίστανται στην ύπαιθρο προερχόμενοι από αστικές περιοχές συμβάλλουν σημαντικά στις τοπικές επενδύσεις. Εκτός αυτού, σε πολλές περιοχές δοκιμάστηκαν με επιτυχία οι αποκαλούμενες «νέες μορφές κατοικίας». Πρόκειται για το συνδυασμό της ανέγερσης μιας κατοικίας με τη διαρρύθμιση περισσότερων εκταριών γης με δαπάνες των υπεύθυνων οργανισμών οικιστικών προγραμμάτων. Αυτό που έχει αποφασιστική σημασία είναι να αξιοποιηθούν τα χαρακτηριστικά μιας περιοχής για την αύξηση των αναπτυξιακών της δυνατοτήτων τόσο στη γεωργία, όσο και σε άλλους τομείς, και ιδιαίτερα στον τομέα των μικρών επιχειρήσεων παραγωγής και παροχής υπηρεσιών. Για την αξιοποίηση των ευκαιριών αυτών θα πρέπει σε ορισμένες περιπτώσεις να πραγματοποιηθούν επενδύσεις για τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών. Στη συνέχεια του κειμένου, θα ήταν χρήσιμο να συνοψιστούν τα χαρακτηριστικά με βάση τα οποία μπορούν να περιγραφούν οι περιοχές της υπαίθρου, οι δυνατότητες για τη συνεπόμενη βελτίωση της προσφερόμενης ποιότητας, και οι δράσεις και τα μέτρα που μπορούν να οδηγήσουν στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών. Οι εμπειρίες σε πολλές περιοχές της ευρωπαϊκής υπαίθρου προσφέρουν επαρκή στοιχεία για μια συνοπτική παρουσίαση με βάση τη δομή των αναπτυξιακών σχεδίων. Είναι καθήκον της Ευρωπαϊκής Ένωσης να κάνει την απογραφή αυτών των εμπειριών και να τις διαδώσει σε ευρύτερο κύκλο.

Η συγκεκριμένη εικόνα μιας περιοχής πρέπει να εκλαμβάνεται ως βάση ενός σχεδίου ανάπτυξης. Παράλληλα, πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα ενσωμάτωσης στο σχέδιο αυτό στοιχείων τομεακής πολιτικής.

7.3. Τα χαρακτηριστικά μιας περιοχής πρέπει να επηρεάζουν περισσότερο τα πρότυπα και τους κανόνες που θεσπίζονται στα πλαίσια μιας εθνικής ή υπερεθνικής πολιτικής. Τα μέσα που διατίθενται στους κόλπους της τομεακής πολιτικής πρέπει να είναι ανταλλάξιμα, των δε σχετικών ενεργειών πρέπει να προηγείται εμπειριστατωμένη ανάλυση των χαρακτηριστικών της περιοχής.

## 8. Στόχοι

8.1. Με βάση της περιγραφή της αρχικής κατάστασης μπορεί να καταρτιστεί ένα πρότυπο περιφερειακής ανάπτυξης, δηλαδή μια αναπτυξιακή πολιτική με τη μορφή μιας περιφερειακής στρατηγικής για την ανάσχεση της καθυστέρησης της υπαίθρου από την άποψη της οικονομίας, της οικολογίας και της κοινωνικής και πολιτιστικής εξέλιξης, την ενίσχυση των τομέων αυτών και, κατ' αυτόν τον τρόπο, τη βελτίωση της βιωσιμότητάς της. Για το σκοπό αυτό πρέπει σε πολλές περιπτώσεις να τροποποιηθούν ουσιαστικά η ασκούμενη πολιτική και οι διοικητικές διαδικασίες.

## 9. Ουσιαστική αλλαγή της πολιτικής

9.1. Με την ανάπτυξη της υπαίθρου επιδιώκεται η βελτίωση ή — εάν χρειάζεται — η αποκατάσταση της ενδογενούς ποιότητας μιας περιοχής και, μαζί μ' αυτήν, των συνθηκών διαβίωσης του τοπικού πληθυσμού και της προσφοράς αγαθών και υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένων των φυσικών, πολιτιστικών, οικολογικών και ψυχαγωγικών αγαθών) σε εθνικό και/ή ευρωπαϊκό επίπεδο. Για την υλοποίηση των ποιοτικών στόχων απαιτείται ο ολοκληρωμένος, σε κάθε περιφέρεια, σχεδιασμός των προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούνται και των υποδομών που είναι απαραίτητες για την οικονομική της ανάπτυξη. Οι κυριότεροι τομείς ενδιαφέροντος είναι η γεωργία, η δασοκομία και η αλιεία, οι μικρές και μεσαίες βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις και οι ΜΜΕ παροχής υπηρεσιών, το περιβάλλον και η προστασία της Φύσης, οι υποδομές, η προσφορά υπηρεσιών (κυρίως στον τομέα της εκπαίδευσης) και η φροντίδα για την ιστορική και την πολιτιστική κληρονομιά. Ο σχεδιασμός πρέπει να έχει εξελικτική μορφή και να λαμβάνει υπόψη τις εμπειρίες και τις προσδοκίες των πολιτών. Ένας σχεδιασμός που δεν περιλαμβάνει τη συμμετοχή των πολιτών και περιορίζεται αποκλειστικά στην επίτευξη ενός απώτερου στόχου είναι καταδικασμένος σε αποτυχία.

9.2. Ενώ στην περίπτωση της τομεακής προσέγγισης υπάρχει πάντοτε κίνδυνος τα μέτρα που έχουν θετικές επιπτώσεις για έναν τομέα να επιδρούν αρνητικά σε άλλους, η χάραξη μιας ολοκληρωμένης πολιτικής με γνώμονα τις περιφέρειες μπορεί να έχει θετικές επιδράσεις για όλους τους τομείς

## 10. Αλλαγή της διοικητικής νοοτροπίας

10.1. Όπως αναφέρθηκε ήδη, η ανάπτυξη της υπαίθρου πρέπει να έχει περιφερειακό και όχι τομεακό χαρακτήρα. Για το λόγο αυτό, οι σημαντικότερες πολιτικές αποφάσεις και η εφαρμογή τους επιβάλλεται να αποτελούν αρμοδιότητα της τοπικής και της περιφερειακής διοίκησης. Οι περιφερειακές αρχές οφείλουν να διατηρούν επαφές με εθνικές και υπερεθνικές διοικητικές υπηρεσίες για την ενσωμάτωση της περιφερειακής πολιτικής στα αντίστοιχα επίπεδα και για την άντληση χρηματοδοτικών πόρων για την ανάπτυξη συγκεκριμένων περιοχών. Είναι απαραίτητο να συντονιστούν οι προσπάθειες σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, αφενός, επειδή υπάρχουν ορισμένοι αποφασιστικής σημασίας τομείς στους οποίους θα πρέπει να εφαρμόζεται η εθνική ή ευρωπαϊκή πολιτική και, αφετέρου, επειδή χωρίς τον απαραίτητο συντονισμό σε ανώτερο επίπεδο υπάρχει κίνδυνος να προκύψει μια αντιπαραγωγική κατάσταση διαπεριφερειακού ανταγωνισμού. Επιπλέον, η εθνική και η ευρωπαϊκή πολιτική μπορεί να προσφέρει τα περιθώρια για μια περιφερειακή διαφοροποίηση.

10.2. Η εθνική και η ευρωπαϊκή πολιτική έχει σε πολλές περιπτώσεις τομεακό χαρακτήρα. Στην περίπτωση των περιφερειών, η βάση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής ανά περιοχή πρέπει να δημιουργηθεί με τον κατάλληλο συνδυασμό των δυνατοτήτων που προσφέρει το περίγραμμα αυτό, συμπεριλαμβανομένης της χορήγησης ενισχύσεων και της διάθεσης πόρων από διάφορα ταμεία.

10.3. Οι περιφέρειες θα πρέπει επίσης να διατηρούν επαφές με τις τοπικές αρχές και με αντίστοιχες ομάδες και οργανώσεις με στόχο την χάραξη και την εφαρμογή της πολιτικής. Όντως,

η επιτυχής εφαρμογή ενός αναπτυξιακού προτύπου εξαρτάται από την υποστήριξη της βάσης. Η ενδογενής ανάπτυξη είναι απαραίτητη προϋπόθεση ενός σταθερού αποτελέσματος. Ένα διοικητικό όργανο διαδραματίζει ρόλο συντονιστή. Δε μπορεί όμως ποτέ να αναλάβει να διεκπεραιώνει τα πάντα. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της χρηματοδότησης: σε όλες τις αναπτυξιακές προσπάθειες η δημιουργία μιας υγιούς οικονομικής βάσης απαιτεί την ανεύρεση και ιδιωτικών κεφαλαίων.

10.4. Το διοικητικό πρότυπο για την ανάπτυξη μιας περιοχής μπορεί να περιγραφεί με την αναλογία της κλεψύδρας: Οι περιφερειακές αρχές μελετούν τις διάφορες εθνικές και υπερεθνικές πολιτικές και τα αντίστοιχα μέτρα προκειμένου να επιλέξουν τις βάσεις για την κατάρτιση ενός σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης. Το σχέδιο αυτό λειτουργεί ως βάση για την ανάληψη μιας σειράς δράσεων και την εφαρμογή μέτρων σε όλη την περιφέρεια.

10.5. Εφόσον δεν μπορεί (ακόμη) να γίνει λόγος για ολοκληρωμένους πόρους για την ανάπτυξη της υπαίθρου σε ευρωπαϊκό και/ή εθνικό επίπεδο, θα πρέπει να υιοθετηθεί, για τη διάθεση μέσων, ένα σύστημα κλεψύδρας, με έντονη ολοκλήρωση στο περιφερειακό επίπεδο. Αξίζει να μελετηθούν οι δυνατοί τρόποι επέκτασης αυτής της ολοκλήρωσης των μέσων σε όλο και υψηλότερο επίπεδο.

## 11. Ως σπουδαιότερες συστάσεις θεωρούνται οι εξής

11.1. Οι περιοχές της υπαίθρου είναι υποχρεωμένες να προστατεύουν ή να δημιουργούν ορισμένες αξίες που δεν αφορούν μόνο τον τοπικό πληθυσμό, αλλά ωφελούν και το γενικό κοινωνικό συμφέρον και συγχρόνως την εθνική και ευρωπαϊκή πολιτική (τοπίο, πολιτισμός, περιβάλλον). Η προσπάθεια αυτή δεν αποφέρει ακόμη οικονομικά οφέλη (π.χ. αξία της διατήρησης του τοπίου). Σε αυτό το πλαίσιο έχει εξαιρετική σημασία η δημιουργία εναλλακτικών πηγών εισοδήματος ή ο συνδυασμός εισοδημάτων στον τομέα της γεωργίας, προκειμένου να διασφαλισθεί η φροντίδα του τοπίου.

11.2. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι διάφορες περιοχές της υπαίθρου είναι μεν συγκρίσιμα, ωστόσο θα πρέπει να αναζητηθεί μια ειδική λύση για κάθε μια από αυτές με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν επί τόπου. Η πολιτική θα πρέπει να καλύψει όλες τις αγροτικές περιοχές. Πρέπει να

υπάρξει συντονισμός της πολιτικής και των σχετικών μέτρων σε επίπεδο περιφερειών και να προβλέπεται η δυνατότητα επιλογής μεταξύ εθνικής και ευρωπαϊκής πολιτικής. Παράλληλα με τη χάραξη μιας συγκεκριμένης πολιτικής για την ανάπτυξη της υπαίθρου, είναι εξίσου σημαντικό να μπορούν οι περιφέρειες να επιλέγουν τον κατάλληλο συνδυασμό και την εφαρμογή μέτρων στα πλαίσια της τομεακής πολιτικής που εφαρμόζεται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο συντονισμός της πολιτικής σε επίπεδο περιφερειών προσφέρει περισσότερες δυνατότητες για τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων παραγόντων μιας περιοχής στην εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής. Η εφαρμογή μιας προσέγγισης «από τη βάση προς τα άνω» είναι ουσιαστική για την επίτευξη θετικού αποτελέσματος. Η ευθύνη των περιφερειών θα πρέπει να ενισχυθεί με βάση την αρχή της επικουρικότητας, ώστε οι διαθέσιμοι πόροι να χρησιμοποιηθούν πιο «κοντά στον πολίτη», με αποτελεσματικότερο τρόπο και με μεγαλύτερη διαφάνεια. Η πολιτική για την ανάπτυξη της υπαίθρου πρέπει να είναι πολυτομεακή και να αντιμετωπίζει την ύπαιθρο ως ενιαίο σύνολο. Για κάθε περιφέρεια θα πρέπει να προβλεφθεί ιδιαίτερο αγροτικό πρόγραμμα. Η ολοκληρωμένη και αειφόρος ανάπτυξη της υπαίθρου θα μπορέσει να διασφαλισθεί καλύτερα με τη δημιουργία ειδικού ταμείου για αυτό το χώρο. Η χρηματοδοτική ενίσχυση της ΕΕ θα πρέπει να επισκεφθεί στις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη ένδεια.

11.3. Η εθνική και η ευρωπαϊκή τομεακή πολιτική περιλαμβάνουν συχνά βραχυπρόθεσμες ρυθμίσεις που μπορεί να ισχύουν μια φορά και μόνο. Πρόκειται για πράξεις που είτε αποτελούν αντίδραση στις τρέχουσες εξελίξεις, είτε αποσκοπούν στην υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων. Προκειμένου να υπάρξει ένας υπεύθυνος συντονισμός της αναπτυξιακής πολιτικής, είναι απαραίτητο να σταθεροποιηθούν για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα οι πόροι που διατίθενται σε κάθε περιοχή. Οι περιστασιακές ενισχύσεις δεν προάγουν την ολοκληρωμένη ανάπτυξη και δεν επιφέρουν σχεδόν καμία διαρθρωτική βελτίωση.

11.4. Στην περίπτωση των χωρών που επιθυμούν να προσχωρήσουν στην ΕΕ πρέπει να αναζητηθούν τρόποι για να εφαρμοστεί σ' αυτές η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική κατά πρώτο και κύριο λόγο στις περιοχές για τις οποίες έχει καταρτιστεί ένα ολοκληρωμένο σχέδιο ανάπτυξης. Η πολυδιάστατη προβληματική της προσχώρησης των χωρών αυτών στην ΕΕ μπορεί έτσι να τεθεί καλύτερα υπό έλεγχο από ό,τι στην περίπτωση της γενικής τομεακής πολιτικής της Κοινότητας.

Βρυξέλλες, 16 Ιανουαρίου 1997.

Ο Πρόεδρος

της Επιτροπής των Περιφερειών

Pasqual MARAGALL i MIRA