

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

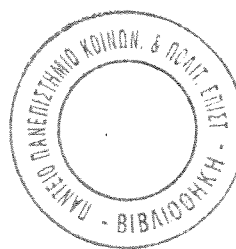
Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας

**ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΙ Η
ΣΧΕΣΗ ΤΟΥΣ ΜΕ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1988-95**

Επιβλέπωντας Καθηγητής: Λαμπρινίδης Μ.

Φοιτητής: Αποστολόπουλος Δημήτριος

A.M. M894007



ΑΘΗΝΑ 1997

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΠΠΚΠΕ. Πρόκειται για το αποτέλεσμα μίας επίπονης προσπάθειας που διήρκησε 7 μήνες και είχε ως απώτερο στόχο να δοθούν απαντήσεις σε μία σειρά από ερωτήματα, που αφορούν στη σχέση των Δημόσιων Επενδύσεων με τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του Α' ΚΠΣ.

Στην προσπάθεια αυτή σημαντική ήταν η συμβολή του επιβλέποντα καθηγητή μου Μ. Λαμπρινίδη, που με τις οδηγίες και τη συνεχή βοήθεια του έδωσε λύσεις σε δυσκολίες που ανέκυψαν κατά τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας. Ευχαριστίες θέλω να εκφράσω στον Ι. Ψυχάρη και των Θ. Πάκο για τις πολύτιμες οδηγίες και τη βοήθεια που πρόσφεραν. Επίσης, θέλω να ευχαριστήσω τα στελέχη του ΥΠΕΘΟ κ.κ. Αλέστα, Ιωακειμίδα, Κομνηνίδα, Σουσουνή, Μητροπούλου και τα στέλεχη του ΚΕΠΕ Κατοχιανού και Δεδεγιάν για την πολύτιμη συμβολή τους στην προσπάθεια εξεύρεσης των στοιχείων. Τέλος, θέλω να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου και να αφιερώσω την παρούσα εργασία στην οικογένεια μου που ανιδιοτελώς συμπαραστάθηκε στην όλη μου προσπάθεια.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΜΕΡΟΣ Ι

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ

ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

1.1. Έννοια και ρόλος των δημοσίων επενδύσεων στην Οικονομία.....	11
1.1.1. Έννοια των δημοσίων επενδύσεων.....	11
1.1.2. Ταξινόμηση και διακρίσεις των δημοσίων επενδύσεων.....	13
1.1.3. Αιτίες-σκοποί διενέργειας δημοσίων επενδύσεων.....	17
1.1.4. Οι πολλαπλές επιπτώσεις των δημοσίων επενδύσεων.....	19
1.2. Ο επενδυτικός ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα.....	21
1.2.1. Πρώτη φάση (1953-1973).....	22
1.2.2. Η δεύτερη φάση (1974-σήμερα).....	28
1.3. Διάρθρωση και διακλαδική εξέλιξη των δημοσίων επενδύσεων.....	33
1.4. Μέσα και μορφές επενδυτικής πολιτικής του δημόσιου τομέα.....	40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Εισαγωγή.....	
2.1. Γενικά.....	45
2.2. Δομή και λειτουργία.....	48
2.3. Προγραμματισμός.....	52
2.4. Κριτήρια επιλογής έργων.....	56
2.5. Το ΠΔΕ και οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις.....	59
2.6. Διαχρονική εξέλιξη και διακλαδική διάρθρωση του ΠΔΕ.....	63
2.6.1. Διαχρονική εξέλιξη του ΠΔΕ.....	63

2.6.2. Διακλαδική διάρθρωση του ΠΔΕ.....	66
2.7. Διάρθρωση εξέλιξη του Νομαρχιακού σκέλους	70

ΜΕΡΟΣ II

ΤΟ ΠΔΕ ΚΑΙ Η ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥ ΜΕ ΤΑ ΠΕΠ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (ΠΕΠ)

3. Οι Διαδικασίες προγραμματισμού.....	74
3.1. Η πρώτη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων.....	74
3.2. Οι φάσεις της διαδικασίας προγραμματισμού.....	77
3.3. Λειτουργικά Προγράμματα.....	82
3.3.1. Ορισμός.....	82
3.3.2. Τύποι Λειτουργικών Προγραμμάτων.....	83
3.3.3. Η δομή των Λειτουργικών Προγραμμάτων.....	85
3.3.4. Όργανα κατάρτισης των Λειτουργικών Προγραμμάτων.....	86
3.3.5. Όργανα διοίκησης των Λειτουργικών Προγραμμάτων.....	89
3.4. Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).....	92
3.4.1. Γενικά.....	92
3.4.2. Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα (1989-93).....	95
3.4.3. Στόχος 1.....	97
3.4.4. Εθνικό σκέλος.....	100
3.4.5. Περιφερειακό σκέλος.....	101

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΟΥ Α' ΚΠΣ ΣΤΙΣ 13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

4.1. Κριτήρια κατανομής.....	104
------------------------------	-----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΔΕ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΕΠ

5.1. Διαμεσολάβηση του ΠΔΕ ως προς την υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Κ.....	117
5.2. Διαμεσολάβηση του ΠΔΕ ως προς την υλοποίηση της εθνικής περιφερειακής πολιτικής.....	121
5.3. Διασύνδεση της κατανομής των πόρων του ΠΔΕ με το ΚΠΣ.....	128

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΔΕ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ

6.1. Γενικά.....	134
6.2. Κατανομή των πληρωμών του ΚΠΣ και ΠΔΕ στην περιφέρεια.....	137
6.3. Διαμεσολάβηση και συμπληρωματικότητα του ΠΔΕ στην υλοποίηση του ΠΕΠ Θεσσαλίας.....	138.
6.4. Διαρθρωτικές επιπτώσεις σε συγκεκριμένους τομείς.....	142.
6.4.1. Έργα οδοποιίας (ΕΤΠΑ).....	142
6.4.2. Έργα ύδρευσης και αποχέτευσης (ΕΤΠΑ).....	147
6.4.3. Κτιριακά έργα (ΕΤΠΑ).....	150
6.4.4. Προγράμματα κατάρτισης (ΕΚΤ).....	154
6.5. Αξιολόγηση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων.....	155

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΔΕ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΙΩΝ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ

7.1 Γενικά.....	158
7.2. Κατανομή των πληρωμών του ΚΠΣ και ΠΔΕ στην περιφέρεια.....	161
7.3. Διαμεσολάβηση και συμπληρωματικότητα του ΠΔΕ στην υλοποίηση του ΠΕΠ Ιονίων Νησών.....	162
7.4. Διαρθρωτικές επιπτώσεις σε συγκεκριμένους τομείς.....	165
7.4.1. Έργα οδοποιίας (ΕΤΠΑ).....	165
7.4.2. Έργα ύδρευσης και αποχέτευσης.....	169
7.4.3. Κτίρια.....	175
7.4.4. Προγράμματα κατάρτισης (ΕΚΤ).....	178
7.5. Μεταβολές στα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά της περιφέρειας.....	179

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΑΙΤΙΕΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

8.1. Αφιετηρίες των προβλημάτων αποτελεσματικότητας.....	182
8.1.1. Προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων.....	183
8.1.2. Προβλήματα σχεδιασμού των έργων.....	188
8.1.3. Προβλήματα παρακολούθησης, διαχείρισης και εκτέλεσης.....	191

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

Σύνθεση-συμπεράσματα.....	192
---------------------------	-----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το πεδίο της οικονομικής πραγματικότητας χαρακτηρίζεται από μία πολυσύνθετη διαλεκτική σχέση. Ένα πλήθος μεταβλητών συμμετέχουν με το εκάστοτε ειδικό τους βάρος, αλληλεπιδρώντας και αλληλοεξουδετερώνοντας ενίοτε η μία την άλλη. Μεταξύ αυτών οι επενδύσεις φαίνεται να αποτελούν ίσως την πιο κρίσιμη μεταβλητή, καθώς διαδραματίζουν ένα διττό ρόλο ως προς τη διαμόρφωση της συνολικής δραστηριότητας και της διαχρονικής της εξέλιξης. Από την μία πλευρά, οι επενδύσεις που πραγματοποιούνται σε μία δεδομένη χρονική στιγμή επηρεάζουν πολλαπλάσια το επίπεδο της ζήτησης, της απασχόλησης και του εισοδήματος. Από την άλλη, διαμορφώνουν το μέγεθος και τη σύνθεση του διαθέσιμου κεφαλαίου, επηρεάζοντας την μακροχρόνια παραγωγική ικανότητα και τις αναπτυξιακές προοπτικές της οικονομίας. Μεταξύ αυτών των δύο υφίσταται μία συνεχής ανάδραση και αλληλοδιαδοχή, προσδίδοντας έτσι ένα επιπλέον ερευνητικό ενδιαφέρον.

Ο διττός ρόλος και η μεγάλη σημασία των επενδύσεων για την οικονομική ζωή έχει οδηγήσει στην ανάγκη προώθησής και ενίσχυσής τους μέσω της χρησιμοποίησης διαφόρων μέσων και φορέων. Η μακροχρόνια εμπειρία δείχνει ότι ο δημόσιος τομέας έχει διαδραματίσει και συνεχίζει να διαδραματίζει έως και σήμερα έναν κρίσιμης σημασίας ρόλο στην παραπάνω διαδικασία προσέλκυσης και προώθησης των επενδύσεων στα πλαίσια της ελληνικής οικονομίας.

Σκοπός του πρώτου μέρους της εργασίας είναι η ανάλυση του παραπάνω ρόλου προκειμένου να διαφανούν οι πολυσύνθετες διαδικασίες διενέργειας των δημοσίων επενδύσεων από το Κράτος. Επειδή όμως το επιστημονικό πεδίο είναι αρκετά ευρύ, θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση σε εκείνες μόνο τις πλευρές των δημοσίων επενδύσεων που εξυπηρετούν τους στόχους αυτής της εργασίας.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μία προσπάθεια για την αποσαφήνιση της έννοιας, του περιεχομένου και των επιπτώσεων των δημοσίων επενδύσεων

στην οικονομία. Εκτενής είναι η μελέτη του επενδυτικού ρόλου του δημόσιου τομέα καθώς και της διάρθρωσης και διακλαδικής εξέλιξής των δημοσίων επενδύσεων.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται το σημαντικότερο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο μέσα από το οποίο εκδηλώνεται και συντονίζεται η επενδυτική πολιτική του δημόσιου τομέα στη χώρα μας, δηλαδή ο Προϋπολογισμός-Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Ειδικότερα, εξετάζεται η έννοια, η δομή, ο προγραμματισμός, τα έσοδα καθώς και η διάρθρωση και διαχρονική του εξέλιξη.

Όσον αφορά το δεύτερο μέρος της εργασίας μας, κύριος σκοπός είναι η μελέτη δύο νέων πολύ σημαντικών ρόλων του ΠΔΕ. Ειδικότερα, μέσω της ριζικής μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων και της εισροής ενός μεγάλου όγκου κοινοτικών κονδυλίων στα πλαίσια του ΚΠΣ, το ΠΔΕ εκλήθη να διαδραματίσει ένα διαμεσολαβητικό ρόλο, ως μέσο διοχέτευσης των κοινοτικών πόρων στους διάφορους τομείς, και ένα συμπληρωματικό ρόλο, ως μέσο διοχέτευσης των εθνικών πόρων για την, αναγκαία και υποχρεωτική, συγχρηματοδότηση των έργων του ΚΠΣ. Η μελέτη αυτών των ρόλων θα εξειδικευτεί και στις περιφέρειες, προκειμένου να διαφανεί η αποτελεσματικότητά τους, αλλά και η μεταβολή που επήλθε στα κοινωνικο-οικονομικά τους χαρακτηριστικά. Επιπλέον, θα προσπαθήσουμε να διαπραγματευτούμε και άλλα σημαντικά ζητήματα όπως αυτό των κατανομών του ΠΔΕ και του ΚΠΣ στις περιφέρειες με την αμφίδρομη σχέση που τα ενώνει σε ό,τι αφορά τις αποφάσεις κατανομής των πόρων τους.

Ειδικότερα, στο τρίτο κεφάλαιο θα κάνουμε μία αναλυτική παρουσίαση των αλλαγών που επήλθαν με την Πρώτη Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων και ιδιαίτερα του ΚΠΣ. Εκτενής θα είναι η αναφορά μας στα Λειτουργικά Προγράμματα και ιδιαίτερα σε αυτά που εφαρμόστηκαν σε περιφερειακό επίπεδο (ΠΕΠ) κατά τη διάρκεια του Α' ΚΠΣ.

Στο τέταρτο κεφάλαιο θα προσπαθήσουμε να μελετήσουμε την κατανομή των πόρων του Περιφερειακού Σκέλους στις 13 περιφέρειες, λαμβάνοντας

κυρίως υπόψη τη φύση και την επάρκεια των κριτηρίων με τα οποία αποφασίστηκε να γίνει.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα προσπαθήσουμε να ανιχνεύσουμε το ρόλο και τη διαμεσολάβηση του ΠΔΕ αναφορικά με: α) την περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε, β) την εθνική περιφερειακή πολιτική και γ) την κατανομή των κοινοτικών πόρων στις 13 περιφέρειες.

Η μελέτη της διαμεσολάβησης και συμπληρωματικότητας του ΠΔΕ στην υλοποίηση του ΠΕΠ Θεσσαλίας και Ιονίων Νήσων, παράλληλα με την αποτελεσματικότητα της χρησιμοποίησης των κοινοτικών και εθνικών πόρων είναι το αντικείμενο του έκτου και έβδομου κεφαλαίου.

0

Στο όγδο κεφάλαιο γίνεται μία προσπάθεια αξιολόγησης και αναζήτησης των κύριων αιτιών της χαμηλής αποτελεσματικότητας στην χρησιμοποίηση των κοινοτικών και εθνικών πόρων.

Τέλος στο ένατο κεφάλαιο γίνεται μία προσπάθεια σύνθεσης και εξαγωγής συμπερασμάτων από την όλη εργασία.

ΜΕΡΟΣ Ι

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

1.1. Έννοια και Ρόλος των Δημοσίων Επενδύσεων στην Οικονομία

1.1.1. Έννοια των Δημοσίων Επενδύσεων

Η έννοια των δημοσίων επενδύσεων είναι απαραίτητο πρώτα να ειπωθεί συγκριτικά με το γενικό και αφαιρετικό ορισμό των επενδύσεων, όπως αυτές ορίζονται κατά τους Εθνικούς Λογαριασμούς. Έτσι ως επένδυση ορίζεται ότι είναι όλα τα υλικά παραγωγικά αγαθά που δεν καταναλώνονται αμέσως και εξολοκλήρου, αλλά προσφέρουν τις υπηρεσίες τους ή την παραγωγική τους δυναμικότητα σε σχετικά μεγάλο χρονικό διάστημα ως μέσα παραγωγής των επιχειρήσεων (π.χ. οι βιομηχανίες) και του δημοσίου (π.χ. υποδομή). Οι επενδύσεις (επενδυτική δαπάνη) καλούνται και αγαθά επένδυσης ή κεφαλαιουχικά αγαθά ή σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου διότι επαυξάνουν και ενισχύουν την παραγωγική βάση της οικονομίας.

Αντίστοιχα, ως δημόσιες επενδύσεις ορίζονται όλες οι επενδύσεις που γίνονται από τους δημόσιους φορείς δηλαδή το Κράτος, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Ν.Π.Δ.Δ., τους Δημόσιους Οργανισμούς και Επιχειρήσεις, και εξυπηρετούν συλλογικούς σκοπούς ή το δημόσιο συμφέρον¹. Κατά μία αυστηρότερη έννοια, δημόσιες επενδύσεις δεν είναι μόνο αυτές που έχουν ως φορέα το Δημόσιο, αλλά όλες οι επενδύσεις που χρησιμοποιούν δημόσιους και κοινωνικούς πόρους και κυρίως κεφάλαια κοινωνικής προέλευσης για την εξυπηρέτηση των συλλογικών και κοινωνικών αναγκών, σύμφωνα πάντα με τις αρχές που επιβάλλονται από τον Κρατικό Προυπολογισμό².

¹ βλ. Ν.Δ. 2957/5

² Για απαρίθμηση των αρχών βλ. ενότητα 2.1

1.1.2. Ταξινόμηση και Διακρίσεις των Δημοσίων Επενδύσεων

Για να κατανοήσουμε καλύτερα την έννοια και το περιεχόμενο των δημοσίων επενδύσεων, είναι ανάγκη να αναφερθούμε πρώτα στις κυριότερες διακρίσεις και ταξινομήσεις τους, που γίνονται βάσει λειτουργικών και θεσμικών κριτηρίων που έχουν καθιερωθεί στην διεθνή πρακτική³. Έτσι, λοιπόν, οι δημόσιες επενδύσεις διακρίνονται ανάλογα:

A. Με την φύση τους σε:

- α) Πάγιες (σταθερές) επενδύσεις ή πάγιο κεφάλαιο, δηλ. σταθερά και διαρκή αγαθά που χρησιμοποιούνται για την δημιουργία άλλων αγαθών-υπηρεσιών, όπως π.χ. τα φράγματα, τα σχολικά κτήρια κτλ.
- β) Αυξομείωση αποθεμάτων, δηλ. προϊόντων που δεν καταναλώνονται αμέσως και αυξομειώνονται στη διάρκεια του χρόνου όπως π.χ. πρώτες ύλες, ενδιάμεσα και τελικά προϊόντα που βρίσκονται στις αποθήκες των φορέων της οικονομίας.

B. Με την μεταβολή του μεγέθους των επενδύσεων στη χρονική διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας και με βάση το γεγονός ότι τα κεφαλαιουχικά αγαθά υφίστανται φθορές ή απαρχαιώνονται:

- α) Ακαθάριστες επενδύσεις, όταν το μέγεθος των επενδύσεων περιλαμβάνει ολόκληρη την αρχική αξία (αρχικό κόστος) της επένδυσης χωρίς την αφαίρεση της απόσβεσης, δηλ. της φθοράς ή απαρχαίωσης που υφίστανται οι επενδύσεις στη διάρκεια του χρόνου.
- β) Καθαρές επενδύσεις, όταν από το μέγεθος των επενδύσεων αφαιρείται η απόσβεση (που αποτελεί το 5% - 7% ετησίως περίπου της αρχικής αξίας των επενδύσεων) λόγω φθοράς και απαξίωσης κατά τη διάρκεια του χρόνου.

³ Καράγιωργα Δ. (1979) “Δημόσια Οικονομική”, Αθήνα.

Γ. Με τον κλάδο οικονομικής δραστηριότητας που γίνονται⁴:

α) Γεωργίας-Κτηνοτροφίας-Δασών-Αλιείας - Εγγειοβελτιωτικών Έργων.

β) Ορυχείων - Λατομείων.

γ) Μεταποίησης και Κατασκευών.

δ) Ενέργειας - Υδρευσης - Αποχέτευσης.

ε) Μεταφορών - Αποθηκεύσεων και Επικοινωνιών.

στ) Κατοικίας.

ζ) Δημόσιας Διοίκησης.

(Υγείας και Πρόνοιας, Εκπαίδευσης, Αμυνας και Ασφάλειας,

Δικαιοσύνης, Κεντρικής Διοίκησης, Λοιπής Δράσης).

η) Λοιπών Δραστηριοτήτων.

(Εμπόριο - Τράπεζες - Ασφάλειες - Τουρισμός - Αναψυχή - Πολιτιστικά κτλ.).

θ) Νομαρχιακών Έργων.

Δ. Με το είδος του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού:

α) Κατοικίες, δηλ. κτίσματα για ανθρώπινη διαβίωση και πρόσθετοι σχετικοί χώροι για στέγαση.

β) Λοιπά κτίρια, δηλ. κτίρια που προορίζονται για την αγροτική παραγωγή, τη βιομηχανία, καταστήματα, γραφεία κτλ.

γ) Λοιπά έργα και κατασκευές, δηλ. έργα γενικής υποδομής, όπως π.χ. δρόμοι, αρδευτικά δίκτυα, εγκαταστάσεις τηλεπικοινωνιών κτλ.

δ) Μεταφορικά μέσα, δηλ. εξοπλισμός που χρησιμοποιείται στη μεταφορά, όπως φορτηγά αυτοκίνητα, πλοία, αεροπλάνα, τρένα κτλ.

ε) Λοιπός εξοπλισμός, που περιλαμβάνει εγκαταστάσεις και εξοπλισμό, όπως μηχανήματα, εργαλεία, εξοπλισμό γραφείων κτλ.

Ε. Με το μέγεθος, είτε ως χρηματικό κόστος ή άλλο σχετικό κριτήριο φυσικού όγκου:

⁴ Η διάκριση αυτή είναι η γενικά αποδεκτή ταξινόμηση των επενδύσεων στους Εθνικούς Λογαριασμούς και έχει ευρύτατη καθιέρωση.

- α) μικρού μεγέθους,
- β) μεσαίου μεγέθους,
- γ) μεγάλου μεγέθους,⁵

ΣΤ. Με βάση τους σκοπούς που επιδιώκουν:

- α) επενδύσεις ενός σκοπού και
- β) επενδύσεις πολλαπλού σκοπού

Οι πρώτες επενδύσεις έχουν μία παραγωγική επιδίωξη (π.χ. η διάνοιξη μιας οδού μεταξύ δύο κοινοτήτων έχει ως μοναδικό σκοπό τη συγκοινωνιακή εξυπηρέτησή τους). Οι δεύτερες επενδύσεις επιδιώκουν συγχρόνως πολλούς σκοπούς π.χ. ένα υδροηλεκτρικό φράγμα μπορεί να χρησιμοποιηθεί συγχρόνως για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, την άρδευση αγροτικής γης, την συγκοινωνιακή σύνδεση δύο περιοχών, την αντιπλημμυρική προστασία κτλ.

Η. Με βάση την γεωγραφική - χωροταξική ένταξη ή χωρική διασπορά:

- α) τοπικής σημασίας (τα μικρά Κοινοτικά ή Δημοτικά έργα),
- β) νομαρχιακής σημασίας (σε επίπεδο νομού),
- γ) περιφερειακής σημασίας (σε επίπεδο περιφέρειας),
- δ) εθνικής σημασίας (σε επίπεδο επικράτειας ή χώρας),
- ε) ευρωπαϊκής σημασίας (όταν εξυπηρετούνται χώρες - μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και
- στ) διεθνούς σημασίας (όταν εξυπηρετούνται περισσότερες από μια χώρες).

⁵ Οι μεγάλες επενδύσεις και μερικές επενδύσεις μεσαίου μεγέθους, όταν έχουν ισχυρές αναπτυξιακές επιπτώσεις («διαχύσεις») ή προκαλούν πρωτοποριακές διαρθρωτικές αλλαγές είτε μέσα στο ίδιο κλάδο είτε σε ολόκληρη την εθνική οικονομία, λέγονται στρατηγικές επενδύσεις ή «επενδύσεις - κλειδιά» (π.χ. η δημιουργία ενός μεγάλου λιμανιού σε μια μη αναπτυγμένη περιοχή, όταν προκαλεί την ανάπτυξη: αστικών οικισμών, την εμφάνιση νέων βιομηχανικών συγκροτημάτων στην περιοχή, την διάνοιξη οδικών κόμβων κτλ.).

Τέλος, από την άποψη του χώρου, οι επενδύσεις διακρίνονται και κατά είδος προγράμματος ως εξής⁶:

α) Το Εθνικό πρόγραμμα (επενδύσεων), δηλ. τα έργα εθνικής κλίμακας που καλύπτουν ολόκληρο τον εθνικό χώρο.

β) Τα Περιφερειακά προγράμματα επενδύσεων, δηλ. τα έργα περιφερειακής σημασίας.

γ) Τα Νομαρχιακά προγράμματα επενδύσεων, δηλ. τα έργα νομαρχιακού επιπέδου.

δ) Τα Τοπικά προγράμματα επενδύσεων, δηλ. τα έργα που αναφέρονται στους Δήμους και τις Κοινότητες.

⁶ βλ. Ν 1622/86, άρθρο 70-74

1.1.3. Αιτίες-Σκοποί Διενέργειας Δημοσίων Επενδύσεων

Το εννοιολογικό περιεχόμενο και οι διακρίσεις των δημοσίων επενδύσεων είναι το πρώτο σημαντικό βήμα για την κατανόηση του πολυσύνθετου αυτού αντικειμένου. Σημαντική, επίσης, είναι η εξέταση των βασικών αιτιών για τις οποίες διενεργούνται από το Κράτος, καθώς και ποιούς σκοπούς εξυπηρετούν.

Ήδη η μακροχρόνια θεωρία και πρακτική, μας έχει διδάξει ότι η βασική αιτία δραστηριοποίησης του Κράτους στον οικονομικό τομέα είναι η αδυναμία του μηχανισμού της αγοράς να ανταποκριθεί με αποτελεσματικό τρόπο στα προβλήματα που ανακύπτουν στην παραγωγή και διανομή ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών⁷. Σαν χαρακτηριστικές περιπτώσεις αυτής της αδυναμίας, συνήθως, αναφέρονται:

- η φύση και ο ρόλος των δημοσίων αγαθών ως μέσα συλλογικής χρησιμότητας και στρατηγικής σημασίας για την ομαλή λειτουργία ολόκληρης της οικονομίας,
- το μέγεθος των απαιτούμενων πόρων και η αβεβαιότητα ως προς το τελικό αποτέλεσμα ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, που καταλήγουν στην αδυναμία ή/και απροθυμία των μεμονομένων επιχειρήσεων να τις αναλάβουν, επωμιζόμενες τους αντίστοιχους κινδύνους,
- η διαφοροποίηση του κοινωνικού από το οικονομικό αποτέλεσμα της δραστηριότητας των επιμέρους παραγωγικών μονάδων, που προκαλείται από την ύπαρξη «εξωτερικών οικονομιών» (θετικών ή αρνητικών),
- η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών υπό συνθήκες φθίνοντος κόστους ανά μονάδα προϊόντος (οικονομίες κλίμακος), που οδηγούν αναπόφευκτα στην δημιουργία μονοπωλιακών καταστάσεων και τις περισσότερες φορές σε

⁷ βλ., Καράγιωργα Δ. (1979) “Δημόσια Οικονομική”, Αθήνα και Δαλαμάγκα-Προβόπουλο Γ., 1988 “Εισαγωγικά μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής”, Αθήνα.

αναποτελεσματική κατανομή των διαθέσιμων οικονομικών και κοινωνικών πόρων.

Όλες οι παραπάνω αιτίες διενέργειας δημόσιων επενδύσεων στοιχειοθετούν ταυτόχρονα τους σκοπούς σχεδιασμού και πραγματοποίησης τους. Οι σκοποί αυτοί αναφέρονται στην επίλυση και αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων και αδυναμιών γενικότερα και ως εκ τούτου, προσδιορίζουν το γενικότερο πεδίο δράσης και την μορφή παρέμβασης του Κράτους στην λειτουργία του οικονομικού συστήματος με την βοήθεια διαφόρων μέσων, το σημαντικότερο μεταξύ των οποίων είναι ο Κρατικός Προϋπολογισμός και ειδικότερα το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων⁸.

⁸ Για εκτενή ανάλυση του θέματος βλ. Κεφάλαιο 2.

1.1.4. Οι Πολλαπλές Επιπτώσεις των Δημοσίων Επενδύσεων

Σήμερα είναι ευρέως αποδεκτό από τη διεθνή θεωρία και εμπειρική μελέτη ότι οι δημόσιες επενδύσεις αποτελούν στρατηγικό παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής προόδου, έχοντας πολύπλευρες και πολλαπλές ευνοϊκές επιπτώσεις σε υπερεθνικό, εθνικό και τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, οι δημόσιες επενδύσεις και ιδιαίτερα οι δημόσιες ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου:

- Προκαλούν αύξηση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης λόγω των θετικών επιδράσεών τους, άμεσων και έμμεσων, στο παραγόμενο προϊόν του ιδιωτικού τομέα. Η άμεση επίδραση προκύπτει από την διαθεσιμότητα του κοινωνικού κεφαλαίου π.χ. δρόμων, αεροδρομίων και λιμανιών να εξυπηρετήσει την παραγωγή και διανομή προϊόντων και υπηρεσιών του ιδιωτικού τομέα. Από την άλλη, η έμμεση επίδραση προκύπτει από τη συμπληρωματικότητα μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού κεφαλαίου στην παραγωγική δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα μιάς και η αύξηση του αποθέματος του δημόσιου κεφαλαίου προκαλεί την αύξηση της οριακής αποδοτικότητας αλλά και του αποθέματος του ιδιωτικού κεφαλαίου.⁹
- Επειδή ενισχύουν την ζήτηση σε βραχυχρόνια βάση, έχουν σοβαρές πολλαπλασιαστικές (προωθητικές) διακλαδικές επιπτώσεις στη δραστηριότητα όλων σχεδόν των κλάδων της οικονομίας λόγω, κυρίως, των εξωτερικών οικονομιών που δημιουργούν.
- Ενισχύουν την παραγωγικότητά της εργασίας.¹⁰
- Προσφέρουν νέες ευκαιρίες απασχόλησης και είναι ένα από τα αποτελεσματικότερα μέσα για την αντιμετώπιση της ανεργίας.¹¹

⁹ Για μία εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Aschauer A. David., 1989, "Public investment and productivity growth in the Group of Seven", Federal Bank of Chicago, Economic Perspectives. και Christodoulakis N., "Public Capital and Private Productivity: The case of Greece." AUEB, Discussion Paper.

¹⁰ Για μία εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Aschauer A. David., 1989, "Public investment and productivity growth in the Group of Seven", Federal Bank of Chicago, Economic Perspectives.

¹¹ Για μία εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Munnell H. Alicia, 1990, "How does public infrastructure affect regional economic performance" in Proceedings of a Conference Held at Harwich Port, Massachusetts, June 1990.

- Αποτελούν ένα από τα ορθολογικότερα μέσα καταπολέμησης του πληθωρισμού γιατί επηρεάζουν θετικά την προσφορά αγαθών-υπηρεσιών σε μακροχρόνια βάση.
- Βελτιώνουν σημαντικά την συνολική ποιότητα ζωής σε όρους υγείας, ασφάλειας, ελεύθερου χρόνου και δραστηριοτήτων.¹²
- Διευρύνουν τον κύκλο των συναλλαγών και δημιουργούν νέες πηγές για την άντληση υψηλότερων δημόσιων εσόδων, που συμβάλλουν στον οργανικό περιορισμό των δημόσιων ελλειμμάτων.
- Με την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, κυρίως σε περιόδους ύφεσης, ανακόπτουν την κάμψη της οικονομίας και προωθούν οργανικά την υγιή οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη.¹³
- Έχουν σοβαρές αναδιανεμητικές επιπτώσεις στις παραγωγικές ομάδες, τις διάφορες περιοχές (περιφέρειες) και τους φορείς της οικονομικής διαδικασίας (αύξηση του εισοδήματος ορισμένων φορέων ή περιοχών).¹⁴
- Περιορίζουν μακροχρόνια και οργανικά την οικονομική εξάρτηση της χώρας από το εξωτερικό και επομένως το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών, γιατί ενισχύουν την εγχώρια παραγωγική δυναμικότητα και γι' αυτό μετριάζουν την τάση προσφυγής σε εξωτερικές αγορές αγαθών και υπηρεσιών.
- Τέλος, τα παραπάνω προβάλλουν το γόητρο και την ακτινοβολία της χώρας διεθνώς και ενισχύουν την ανταγωνιστικότητά της.

¹² Για μία εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Aschauer A. David., 1990, " Why is infrastructure important?", in Poccedings of a Conference Held at Harwich Port, Massachusetts, June 1990.

¹³ Για μία εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Branson H.W.- Litvack M.J., 1981, "Macroeconomics", Harper and Row, New York, USA.

¹⁴ Για μία εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Stilwell J. Frank., 1972, "Monetary Policy", Macmillan Press, United Kingdom.

1.2. Ο Επενδυτικός Ρόλος του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα

Ο επενδυτικός ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα είναι αναγκαίο να ειπωθεί μέσα στο γενικότερο πλαίσιο οικονομικών-κοινωνικών επιλογών και εξελίξεων της μεταπολεμικής περιόδου, η οποία αποτελείται από δυο κυρίως φάσεις¹⁵. Η πρώτη φάση καλύπτει την περίοδο 1953-1974 με ενδιάμεσες υποπεριόδους το (α) 1953-59 και (β) 1960-73. Η δεύτερη φάση καλύπτει την περίοδο 1974-σήμερα με ενδιάμεσες υποπεριόδους το (δ) 1974-80 (ε) 1981-88 και (στ) 1989-94. Η περιοδολόγηση¹⁶ αυτή ισχύει σε γενικές γραμμές και στηρίζεται από τη μία, στη διαφοροποίηση των χαρακτηριστικών που παίρνει η οικονομία από πλευράς επιδόσεων και δομών, και από την άλλη στις πολιτικές επιλογές στο επίπεδο των αναπτυξιακής πολιτικής και τις μορφές του κρατικού παρεμβατισμού. Σε αυτή την ενότητα θα επικεντρωθούμε στην επενδυτική πολιτική του δημόσιου τομέα (στόχοι και επιδιώξεις), όπως αυτή εκφράζεται μέσω των ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, λαμβάνοντας πάντα υπόψη τη σχετική τους θέση όσον αφορά τις ιδιωτικές επενδύσεις¹⁷.

¹⁵ Για μία αναλυτική παρουσίαση βλ. Βαίτσος Κ.-Γιαννίτσης Τ.,(1994) “Τεχνολογικός Μετασχηματισμός και Οικονομική Ανάπτυξη” Gutenberg, Αθήνα.

¹⁶ Για μία αντίστοιχη περιοδολόγηση βλ. Καυκαλάς Γ. (1984) “Περιφερειακή Οργάνωση της Βιομηχανίας. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη.

¹⁷ Ο όρος αυτός προσδιορίζει εκείνες τις επενδύσεις που συμβάλλουν (αναπληρώνουν την φθορά λόγω χρήσης ή επαυξάνουν) στη δημιουργία παγίου κεφαλαιουχικού εξοπλισμού της οικονομίας.

1.2.1. Πρώτη φάση (1953-1973)

Η φάση αυτή, στην οποία συντελέστηκε το «οικονομικό θαύμα» της Ελληνικής οικονομίας, χαρακτηρίζεται από την ταχύρρυθμη μεγέθυνση πολλών βασικών μακροοικονομικών μεγεθών και ιδιαίτερα από ένα ~~σημαντικά υψηλό ποσοστό οικονομικής ανάπτυξης, που κατά μέσο όρο ήταν~~ περίπου 7% ετησίως¹⁸. Σαν αποτέλεσμα, στο τέλος του 1973 το ελληνικό ΑΕΠ ήταν σχεδόν τετραπλάσιο του επιπέδου του 1953, οδηγώντας και σε σχεδόν αντίστοιχη μεταβολή του εθνικού επιπέδου ευημερίας. Παράλληλα, οι δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις αυξάνονταν θεαματικά, με μέσο ετήσιο ρυθμό μεταβολής 10,09% και 10,36%, αντίστοιχα, γεγονός που οδηγούσε σε ταχύ σχηματισμό παγίου κεφαλαίου και υψηλούς ρυθμούς αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (βλ. πίνακα 1.1, 1.2 και 1.3).

Παρόλα αυτά, η επενδυτική πολιτική του Δημόσιου τομέα κατάφερε να πραγματοποιήσει μόνο τον ένα από τους δύο βασικούς στόχους της, που ήταν η οικονομική ανάπτυξη κάτω από συνθήκες μακροοικονομικής σταθερότητας. Συγκεκριμένα, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1950 η πολιτική δημοσίων επενδύσεων προσανατολίσθηκε κυρίως προς την αποκατάσταση των ζημιών που είχε προκαλέσει ο πόλεμος και την ανασύνταξη του παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας¹⁹. Για το σκοπό αυτό εφαρμόσθηκε ένα εκτεταμένο πρόγραμμα δημοσίων έργων, που χρηματοδοτήθηκε σχεδόν αποκλειστικά από εξωτερική βοήθεια (σχέδιο MARSHALL).

¹⁸ Για εκτενή συζήτηση γύρω από το μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης που επικρατεί στην συγκεκριμένη φάση βλ. ενδεικτικά Φωτόπουλος Τ. (1985) “Εξαρτημένη ανάπτυξη-η Ελληνική περίπτωση”, Εξάντας, Αθήνα.. και Μουζέλης Ν. (1987) “Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια”, Θεμέλιο, Αθήνα.

¹⁹ Βλ. Αλεξάντερ Τζ., Αλιβιζάτος Ν, κ.α. (1983) “Η Ελλάδα στη Δεκαετία του ‘40-’50. Ένα Έθνος σε Κρίση”, Θεμέλιο, Αθήνα.

Πίνακας 1.2		Ποσοστιαία μεταβολή επενδύσεων ως προς το			
		προηγούμενο έτος			
ΕΤΗ	Ιδιωτικές		Επενδύσεις Δημόσιες		Σύνολο
1948					
1949	14,04		12,20		13,21
1950	64,72		36,93		52,25
1951	9,55		-31,89		-7,18
1952	-7,03		-8,23		-7,39
1953	2,73		0,05		1,95
1954	1,97		-2,27		0,75
1955	12,19		8,08		11,04
1956	19,34		27,82		21,64
1957	-1,52		-1,16		-1,42
1958	28,04		22,33		26,41
1959	-2,90		23,91		4,53
1960	13,57		18,73		15,27
1961	2,28		19,44		8,09
1962	12,75		1,18		8,43
1963	10,99		-3,97		5,77
1964	25,02		10,32		20,36
1965	13,77		10,40		12,79
1966	4,39		0,19		3,19
1967	-6,27		10,73		-1,58
1968	27,82		6,98		21,35
1969	16,48		24,36		18,64
1970	-0,69		-3,09		-1,38
1971	8,62		27,70		14,00
1972	16,35		13,40		15,42
1973	12,58		-3,29		7,65
1974	-27,67		-20,13		-25,57
1975	2,86		-5,97		0,21
1976	8,71		1,97		6,82
1977	14,34		-10,15		7,77
1978	5,77		6,77		5,99
1979	8,19		10,91		8,80
1980	-7,75		-2,18		-6,47
1981	-10,32		0,07		-7,82
1982	-4,58		6,94		-1,58
1983	-7,13		13,45		-1,31
1984	-13,27		10,11		-5,66
1985	2,26		9,96		5,19
1986	1,69		-18,30		-6,24
1987	3,81		-21,83		-5,06
1988	11,25		2,96		8,89
1989	9,76		10,93		10,07
1990	14,66		-4,69		9,41
1991	-10,40		14,19		-4,59
1992	-3,45		11,04		0,65
1993*	-6,24		0,02		-4,29
1994**	-10,34		-2,98		-7,94
1995**	2,91		4,75		3,54
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία πίνακα 1.1					

ΠΗΓΗ: Επεξεργασία πίνακα 1.1

Πίνακας 1.3					
Ποσοστιαία μεταβολή επενδύσεων ανά περίοδο					
Μεταβολές			Επενδύσεις		
	Ιδιωτικές		Δημόσιες		Σύνολο
μετ53-59	8,55		11,25		9,27
μετ60-73	11,26		9,51		10,57
μετ53-73	10,36		10,09		10,14
μετ74-80	0,63		-2,68		-0,35
μετ81-88	-2,03		0,42		-1,70
μετ89-94	-1,00		4,75		0,55
μετ74-94	-0,85		0,62		-0,61
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία πίνακα 1.1					

Ακολούθησε μία τετραετία (1951-54) δραστηκής μείωσης των δαπανών δημοσίων επενδύσεων, η οποία οφείλονταν στην αντίστοιχη μείωση της εξωτερικής βοήθειας αλλά και στην προσπάθεια αποκατάστασης συνθηκών νομισματικής σταθερότητας. Σημαντικό στοιχείο αυτής της περιόδου ήταν η ψήφιση του περίφημου νόμου 2687/53 που παρείχε σημαντικά προνόμια για την εισαγωγή και λειτουργία του ξένου κεφαλαίου στην Ελλάδα.

Η μείωση των δαπανών και η εφαρμογή των μέτρων του 1953 επέτυχαν να αντιστρέψουν τη πορεία της ελληνικής οικονομίας, η οποία μπήκε σε μία εικοσαετή περίοδο αξιοσημείωτης οικονομικής σταθερότητας και πολύ υψηλών ρυθμών επενδύσεων. Συγκεκριμένα, με μια σταδιακή επανάκαμψη ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων έφτασε το 11,25% για την υπο-περίοδο 1953-59, γεγονός που οδήγησε στην επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης του πραγματικού εισοδήματος και στο σχηματισμό του απαραίτητου υλικού κεφαλαίου. Οι επενδύσεις αυτές κατευθύνθηκαν κυρίως στην εκτέλεση έργων βασικής υποδομής προκειμένου να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις προσέλκυσης και ανάπτυξης της δραστηριότητας των επιχειρήσεων. Σημαντική, επίσης, ήταν η επέκταση της επενδυτικής δραστηριότητας του κράτους στους τομείς της κοινής ωφέλειας (π.χ. ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ) και επιχειρησιακής δραστηριότητας (π.χ. ΕΤΒΑ), προκειμένου να αξιοποιηθούν τα περιθώρια οικονομιών κλίμακας και να εξασφαλισθεί η παροχή του αναγκαίου όγκου υπηρεσιών κάτω από ελεγχόμενες μονοπωλιακές συνθήκες.

Ακολούθως, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των δημόσιων επενδύσεων την υπο-περίοδο 1960-73 ήταν ραγδαίος (9,51%) και σε συνδυασμό με τα ευεργετικά μέτρα που είχαν ήδη θεσπιστεί, προκάλεσαν την ραγδαία εισροή ξένου κεφαλαίου με αντίστοιχη άνοδο του ρυθμού αύξησης των ιδιωτικών (11,26%) και κατ' επέκταση των συνολικών επενδύσεων (10,57%). Παρά την επιβολή της δικτατορίας το 1967 και την συνεπακόλουθη δραματική πτώση των ιδιωτικών επενδύσεων κατά 6,2% το 1966-67 η κρίση αντιμετωπίζεται με την θέσπιση αυξημένων κινήτρων για βιομηχανικές επενδύσεις και μεγαλύτερο καθεστώς προστασίας και ευνοϊκής μεταχείρισης του ξένου επενδυτικού κεφαλαίου^{20, 21}. Αυτά τα μέτρα είχαν σαν αποτέλεσμα την άνοδο των συνολικών επενδύσεων στο υψηλότερο επίπεδο που γνώρισε ποτέ η ελληνική οικονομία σε απόλυτους όρους (100093 εκ.δρχ.).

Βέβαια, για να έχουμε μία πιο ολοκληρωμένη εικόνα της πορείας των επενδύσεων αυτής της φάσης είναι αναγκαίο να τις εξετάσουμε σε σχέση με την παράλληλη πορεία του ΑΕΠ, που όπως γνωρίζουμε αυξάνονταν με μέσους ετήσιους ρυθμούς 7%. Έτσι μετά από μία σταδιακή αύξηση που φτάνει στο αποκορύφωμά της και στο μεγαλύτερο ύψος της μεταπολεμικής περιόδου το 1972 (9,49%) οι δημόσιες επενδύσεις αποτελούν κατά μέσο όρο περίπου το 7,00% του ΑΕΠ. Αντίστοιχα, οι ιδιωτικές επενδύσεις μετά από μία σταδιακή αύξηση που φτάνει στο μεγαλύτερο ύψος της μεταπολεμικής περιόδου το 1973 (21,92%) αποτελούν κατά μέσο όρο το 16,27% του ΑΕΠ. Τέλος, ο μέσος όρος των συνολικών επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι ιδιαίτερα υψηλός (23,26%).

Κλείνοντας, είναι αναγκαίο να τονίσουμε ότι η επενδυτική πολιτική του κράτους την συγκεκριμένη περίοδο δεν κατάφερε να λειτουργήσει προς όφελος της περιφερειακής ανάπτυξης, με αποτέλεσμα δίκαια να μπορεί να χαρακτηριστεί ως περίοδος «μεγέθυνσης εις βάρος της περιφερειακής

²⁰ Βλ. Γιαννίτσης Τ. (1985) “Ελληνική Βιομηχανία: Ανάπτυξη και Κρίση”, Gutenberg, Αθήνα.

²¹ Βλ. ενότητα 1.4

ανάπτυξης»²². Συγκεκριμένα, δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει μία σειρά σημαντικών προβλημάτων που αφορούσαν:

- τις έντονες διαφορές και ανισότητες στην διανομή του εισοδήματος,
- τις σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμού προς τα αστικά κέντρα με την συνεπακόλουθη υπερσυγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας σε αυτά, και
- την αποδιάρθρωση του γεωργικού τομέα της οικονομίας.

Όλα αυτά σε συνδυασμό με την επικράτηση πολιτικών ανελευθεριών είχαν σαν αποτέλεσμα τη μη δίκαιη διανομή των ωφελειών της οικονομικής μεγέθυνσης προς όφελος των πολιτών και ειδικότερα του εργατικού δυναμικού της χώρας.

²² ISIMERI, (1989), "Structural Problems and the Policies of Southern EEC Regions : The case of Greece".

1.2.2. Η Δεύτερη φάση (1974-1994)

Η φάση αυτή, που χαρακτηρίζεται από μία παρατεταμένη ύφεση και γενικευμένη οικονομική κρίση²³, ξεκινάει με το πρώτο πετρελαιοακό σοκ και θα μπορούσε να χωριστεί σε τρεις υπο-περιόδους με βάση τέσσερα σημαντικά γεγονότα :

- την ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ και το σχηματισμό της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ το 1981, και
- την πτώση της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ και την έναρξη εφαρμογής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) το 1989.

Συγκεκριμένα, η διεθνής οικονομία κάτω από το βάρος των δύο πετρελαιοακών κρίσεων του 1974 και 1979 εισήλθε από μία φάση ταχύρρυθμης ανάπτυξης σε μία φάση στασιμότητας και συνεχών υφέσεων, όπου χαρακτηρίζονται από δραματική μείωση των ρυθμών μεταβολής της παραγωγικής και επενδυτικής δραστηριότητας²⁴. Οι εξελίξεις αυτές, όπως ήταν αναμενόμενο, επηρέασαν πολλαπλάσια και την μικρή ανοικτή Ελληνική οικονομία που σε συνδυασμό με τις πολιτικές εξελίξεις αντιμετώπισε δραματική μείωση των ρυθμών μεταβολής του ΑΕΠ και της επενδυτικής δραστηριότητας.

Πιο αναλυτικά, ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ την περίοδο 1974-94 ήταν περίπου 2%, γεγονός που υποδηλώνει τον αρνητικό μέσο ετήσιο ρυθμό μεταβολής των συνολικών επενδύσεων (-0,61%) της αντίστοιχης περιόδου, καθώς οι ρυθμοί των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων ήταν 0,62% και -0,85%, αντίστοιχα (βλ. πίνακα 1.1, 1.2 και 1.3). Την πρώτη υπο-περίοδο μετά την μεταπολίτευση (1974-80) και συγκεκριμένα το 1974 οι συνολικές επενδύσεις μειώνονται σε φυσικούς όρους σε 74500

²³ Για κριτική ανάλυση του αναπτυξιακού μοντέλου της ελληνικής οικονομίας και της κρίσης βλ. Βεργόπουλος Κ. (1986) "Οικονομική Κρίση και Εκσυγχρονισμός στην Ελλάδα και στον Ευρωπαϊκό Νότο" στο Μάνεσης κ.α. "Η Ελλάδα σε Εξέλιξη", Εξάντας, Αθήνα. και Λαμπρινίδης Ι. Μ. (1989) "Οικονομικές Κρίσεις και Σταθεροποιητική Πολιτική", ΙΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

²⁴ Για ερμηνεία των συγκεκριμένων εξελίξεων βλ. Lipietz A. (1987) "Mirages and Miracles", Verso.

εκ.δρχ. από 100093 εκ.δρχ. που ήταν το 1973 (μείωση -25,06%) και διαμορφώνονται στο επίπεδο επενδύσεων των ετών 1970-71. Σε αυτή την εξέλιξη συμβάλλει, κατά το μεγαλύτερο μέρος, η δραματική μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων (-27,7%), αλλά και η αντίστοιχη μείωση των δημόσιων επενδύσεων (-20,1%). Παρά την μικρή ανάκαμψη των επόμενων χρόνων οι συνολικές επενδύσεις μεταξύ 1974-1980 μεταβάλλονται με αρνητικό ρυθμό (-0,35%) με αντίστοιχους ρυθμούς μεταβολής των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων (-2,68%) και (0,63%), αντίστοιχα. Η επενδυτική πολιτική του Κράτους χαρακτηρίζεται, ως ένα μεγάλο βαθμό, από την προσπάθεια διατήρησης και αξιοποίησης του υφιστάμενου παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας. Την περίοδο αυτή ένα μεγάλο μέρος των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα (ναυπηγεία, διύλιστήρια, τράπεζες) περνά άμεσα ή έμμεσα στην κυριότητα και τον έλεγχο του κράτους με σκοπό να αποφευχθεί η απότομη οικονομική απαξίωση και διακοπή της λειτουργίας τους.

Η πορεία αυτή έφτασε στο αποκορύφωμά της την επόμενη υπο-περίοδο (1981-88), όταν το κράτος οδηγήθηκε στην απόπειρα εξυγίανσης και ανασυγκρότησης ενός μεγάλου αριθμού προβληματικών και υπερχρεωμένων επιχειρήσεων. Παρά την προσπάθεια αναδιάρθρωσης και ανόδου των δημόσιων επενδύσεων, τα σταθεροποιητικά μέτρα του 1985 οδήγησαν τελικά σε χαμηλούς ετήσιους ρυθμούς μεταβολής τους (0,42%). Παράλληλα, η παρατεταμένη κρίση και οι αρνητικές προσδοκίες του ιδιωτικού τομέα είχαν σαν συνέπεια τους αρνητικούς ρυθμούς μεταβολής των ιδιωτικών επενδύσεων (-2,03%), ρυθμούς που συμπαρέσυραν μαζί τους και τις συνολικές επενδύσεις (-1,70%).

Τέλος, την υπο-περίοδο 1989-94 παρατηρείται μία μικρή επενδυτική ανάκαμψη που αντικατοπτρίζεται στους θετικούς μέσους ετήσιους ρυθμούς μεταβολής των συνολικών επενδύσεων (0,55%). Η ανάκαμψη αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη σχετικά μεγάλη εισροή κοινοτικών κονδυλίων μέσω του ΚΠΣ 1989-93, εισροή που επέδρασε θετικά στην επενδυτική δραστηριότητα του κράτους που είχε εξασθενήσει λόγω της πίεσης των

τεράστιων δημοσιονομικών ελλειμμάτων²⁵. Έτσι λοιπόν σημειώνονται θετικοί μέσοι ετήσιοι ρυθμοί μεταβολής των δημόσιων επενδύσεων (4,75%), ρυθμοί που ήταν άγνωστοι για ολόκληρη την μεταπολιτευτική περίοδο. Αντίθετα, οι ιδιωτικές επενδύσεις, παρά την ευφορία που επικράτησε με την άνοδο της αντιπολίτευσης στην εξουσία το 1990 (14,66%), σημειώνουν αρνητικούς μέσους ετήσιους ρυθμούς μεταβολής (-1,00%), οφειλόμενοι κυρίως στο απρόσφορο γενικό οικονομικό κλίμα και την συνεχιζόμενη υπερσυγκεντρωτική δομή του κράτους.

Βέβαια, για να έχουμε μία πιο ολοκληρωμένη εικόνα της πορείας των επενδύσεων αυτής της φάσης είναι αναγκαίο να τις δούμε σε σχέση με την παράλληλη πορεία του ΑΕΠ, που όπως γνωρίζουμε αυξάνονταν με χαμηλούς μέσους ετήσιους ρυθμούς (2%) για την περίοδο 1974-94. Συγκεκριμένα, οι δημόσιες επενδύσεις, ύστερα από μία μεγάλη πτώση από 8,48% του ΑΕΠ το 1973 σε 6,89% το 1974, ακολουθούν μία σταδιακή πτώση, με μία μικρή εξαίρεση μεταξύ 1983-85, που φτάνει στο 5,45% του ΑΕΠ το 1994 (βλ. πίνακα 1.1). Αντίστοιχα, οι ιδιωτικές επενδύσεις, ύστερα από μία δραματική πτώση από 21,92% το 1973 σε 16,15% το 1974, ακολουθούν μία σταδιακή πτώση, με εξαίρεση μεταξύ 1977-80, που φτάνει στο 10,4% του ΑΕΠ το 1994. Τέλος, ο αντίστοιχος μέσος όρος για τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις μεταξύ 1974-1994 είναι 5,60% και 14,09% ενώ για τις συνολικές είναι 19,69% του ΑΕΠ.

Παρόλες τις αρνητικές εξελίξεις στο πεδίο των μακροοικονομικών δεικτών και ιδιαίτερα των επενδύσεων και του ΑΕΠ η περιφερειακή πολιτική του κράτους σημειώνει μία σημαντική αλλαγή με αποτέλεσμα η περίοδος αυτή να ονομάζεται ως «περίοδος μεγένθυσης προς όφελος της περιφερειακής ανάπτυξης»²⁶. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της νέας πολιτικής εντοπίζονται στη συνειδητοποίηση των συνεπειών της υπερσυγκέντρωσης

²⁵ Για το δημοσιονομικό έλλειμμα βλέπε, για παράδειγμα, Stournaras Y. (1990) "Public Sector Debt and Deficits in Greece: The experience of the 1980's and Future Prospects", *Rivista di Politica Economica*, July-August. και Λαμπρινίδης Μ.- Πάκος Θ., "Η Δημοσιονομική κρίση στην Ελλάδα" από το "Λειτουργίες του Κράτους σε Περίοδο Κρίσης. Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία", Ιδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

²⁶ ISIMERI, (1989), "Structural Problems and the Policies of Southern EEC Regions : The case of Greece".

και στις προσπάθειες αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Για την επίτευξη αυτού του στόχου ακολουθείται μία διττή πολιτική εκ μέρους του κράτους. Από τη μία πλευρά χρησιμοποιεί τις δημόσιες επενδύσεις για την ανάπτυξη της οικονομικής και κοινωνικής υποδομής των περιφερειών. Συγχρόνως, συμβάλλει στην πραγματοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων με την ίδρυση ΒΙΠΕ²⁷, και την νομοθέτηση σημαντικών κινήτρων. Από την άλλη πλευρά, τέλος, υιοθετείται ένα σύνθετο νομικό πλαίσιο που στοχεύει στη μεταφορά ενός ευρέος φάσματος ευθυνών και αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης σε ενδιάμεσους φορείς τοπικής εξουσίας²⁸.

Παρόλα αυτά, η δεύτερη αυτή φάση χαρακτηρίζεται από μία παρατεταμένη υφεση και κυρίως δραματική μείωση της οικονομικής μεγέθυνσης. Η μείωση αυτή μπορεί να αποδοθεί τόσο σε ενδογενείς όσο και εξωγενείς παράγοντες, που είχαν σαν κοινή συνέπεια τελικά τη μείωση του βασικότερου μοχλού οικονομικής ανάπτυξης, δηλαδή των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου.

Συγκεκριμένα, στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1970, η αντιαναπτυξιακή ώθηση δόθηκε από το διεθνές περιβάλλον και την οικονομική πολιτική. Το πρώτο πετρελαιοκό σοκ είχε σαν αποτέλεσμα μεταξύ άλλων τη μείωση της οριακής αποδοτικότητας του κεφαλαίου και άρα την κάμψη των ιδιωτικών επενδύσεων. Την ίδια εποχή η επάνοδος της δημοκρατίας και η επακόλουθη εισοδηματική πολιτική, με τη αναδιανομή μεταξύ κερδών και μισθών, αύξησε το εργατικό κόστος και μείωσε την διεθνή ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας²⁹. Παράλληλα, οι έκτακτες εισφορές στα κέρδη, που υπονόμευσαν την αξιοπιστία της φορολογικής

²⁷ Για το θεσμό των ΒΙΠΕ βλ. Κοντίδης Κ. (1981) "Ο θεσμός των Βιομηχανικών Περιοχών στην Ελλάδα", Αθήνα.

²⁸ Βλ. Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π. (1989) "Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων", Ιδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα.

²⁹ Για ανάλυση της πολιτικής συγκράτησης των αυξήσεων της αμοιβής εργασίας σε χαμηλότερα επίπεδα από την αύξηση της παραγωγικότητας που ακολουθήθηκε στην Ελλάδα μέχρι το 1975 βλ. Καράγιωργας Α. και Πάκος Θ. (1986) "Κοινωνικές και Οικονομικές Ανισότητες" στο Μάνεσης κ.α. "Η Ελλάδα σε Εξέλιξη", Εξάντας, Αθήνα.

πολιτικής, και η μείωση των δημόσιων επενδύσεων στην υποδομή είχαν εκ νέου σαν συνέπεια την μείωση της οριακής αποδοτικότητας και των προσδοκιών για ιδιωτικές επενδύσεις.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 προστέθηκαν το δεύτερο πετρελαιοκόστος, η μεγάλη αύξηση των επιτοκίων διεθνώς, η αναθεώρηση της εργατικής νομοθεσίας και οι προσδοκίες για περαιτέρω εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων. Επιπλέον, η αδυναμία πάταξης της φοροδιαφυγής σε συνδυασμό με την υπέρμετρη αύξηση των δημόσιου ελλείμματος και χρέους συνέβαλε στην ακόμα μεγαλύτερη αύξηση των φορολογικών συντελεστών για μισθωτούς και φορολογούμενες επιχειρήσεις, και σε προσδοκίες για ακόμα μεγαλύτερη φορολογία για το μέλλον³⁰. Κατόπιν, η εισοδηματική και συναλλαγματική πολιτική έως το 1985, αλλά και μετά το 1988, συνέβαλε στη μείωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών βιομηχανικών επιχειρήσεων. Τέλος, δεν θα μπορούσαμε να μη λάβουμε υπόψη μας, την αδυναμία αποτελεσματικής απορρόφησης αλλά και τη χαμηλή «κοινωνική αποδοτικότητα» των Κοινοτικών κονδυλίων³¹.

³⁰ Βλ. ενδεικτικά Καράγιωργας Δ και Πάκος Θ. (1988) “Η Κατανομή του Φορολογικού Βάρους στην Ελλάδα” στον τιμητικό τόμο, “Μνήμη Σάκη Καράγιωργα”, ΙΠΑ ΠΑΣΠΕ, Αθήνα.

³¹ Για την αξιολόγηση της συμβολής των Κοινοτικών κονδυλίων βλέπε στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας.

1.3. Διάρθρωση και Διακλαδική Εξέλιξη των Δημοσίων Επενδύσεων.

Γιά την πιο ολοκληρωμένη κατανόηση του ρόλου που διαδραμάτισαν οι δημόσιες επενδύσεις την μεταπολεμική και ιδιαίτερα την μεταπολιτευτική περίοδο είναι αναγκαίο να εξεταστεί η σχετική τους σημασία στο συνολικό όγκο των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, η διακλαδική τους κατανομή και, τέλος, η κατανομή τους μεταξύ των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα (Κράτος, ΔΕΚΟ, ΟΤΑ).

Όσον αφορά τη σχετική σημασία των δημοσίων επενδύσεων στο συνολικό όγκο των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου παρατηρούμε ότι στην διάρκεια της πρώτης φάσης το ποσοστό συμμετοχής τους είναι 29,8%, χωρίς να εμφανίζει σημαντικές αποκλίσεις από το μέσο ποσοστό κάθε πενταετίας (βλ.πίνακα 1.4). Ομοίως, την επόμενη φάση δεν σημειώνεται καμία σημαντική αλλαγή στο αντίστοιχο μέσο ποσοστό (29,0%). Παρά την μεγάλη πτώση τους (23,6%) μεταξύ 1976-80, οι δημόσιες επενδύσεις ανεβαίνουν στο μεγαλύτερο ποσοστό (32,8%) της μεταπολεμικής περιόδου την πρώτη τετραετία διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ. Τέλος, αν και ξαναπέφτουν (27,9%) μεταξύ 1986-90, τελικά σταθεροποιούνται στο 31,6% την τελευταία υπο-περίοδο (1991-95).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη της σύνθεσης των δημοσίων επενδύσεων και η σχετική τους σημασία σαν ποσοστό των συνολικών επενδύσεων παγίου κεφαλαίου κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας (βλ.πίνακα 1.4). Από τα διαθέσιμα στοιχεία είναι ξεκάθαρο ότι το

μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων επενδύσεων συγκεντρώνεται στους κλάδους Μεταφορών-Επικοινωνιών και στους κλάδους Ενέργειας-Υδρευσης-Αποχέτευσης. Ειδικότερα, οι επενδύσεις στους κλάδους Μεταφορών-Επικοινωνιών, από 19,1% που ήταν μεταξύ 1951-55, παρουσιάζουν μία σταδιακή αύξηση φθάνοντας την πενταετία 1966-70 στο υψηλότερο μεταπολεμικά ποσοστό τους (39,7%). Στη συνέχεια και παρά την πτωτική πορεία (29,2%) που ακολουθείται μεταξύ 1986-90, οι επενδύσεις στους κλάδους αυτούς επανακάμπουν, τελικώς, στο 36,3% την υποπερίοδο 1991-95, επιβεβαιώνοντας έτσι την σημαντικότερη θέση τους μεταξύ όλων των κλάδων. Σαν ποσοστό των συνολικών επενδύσεων στους κλάδους αυτούς, οι δημόσιες επενδύσεις παρουσιάζουν μία σταδιακή κάμψη, ξεκινώντας από 62,6% την πρώτη πενταετία και καταλήγοντας στο 39,1% μεταξύ 1976-80, μετά από την οποία εμφανίζεται μία ελαφριά ανάκαμψη προς το τέλος της δεύτερης φάσης (51,4%).

Οι επενδύσεις στους κλάδους Ενέργειας-Υδρευσης-Αποχέτευσης αποτελούν τη δεύτερη σε μέγεθος κατηγορία δημόσιων επενδύσεων, απορροφώντας σταθερά το 28,1% και στις δύο φάσεις οικονομικής μεγέθυνσης. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, οι επενδύσεις σε αυτούς κλάδους αντιπροσωπεύουν το 89,4% της συνολικής επενδυτικής δραστηριότητας μεταξύ 1951-75, ενώ από το 1976 μέχρι σήμερα αντιπροσωπεύουν σχεδόν το σύνολο (99,1%) της επενδυτικής δραστηριότητας, εκφράζοντας έτσι και τη μονοπωλιακή θέση του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Οι δημόσιες επενδύσεις στον αγροτικό τομέα παρουσιάζουν μία συνεχώς αυξανόμενη συμμετοχή στο σύνολο των δημόσιων επενδύσεων μέχρι την πενταετία 1961-65 όπου και φτάνουν το 20,1%. Στη συνέχεια παρατηρείται μία συνεχής μείωση του ποσοτικού βάρους τους, που καταλήγει στο 7,9% την υποπερίοδο 1991-95, οδηγώντας έτσι σε μείωση τον μέσο όρο τους από 15,9% μεταξύ 1951-75 σε 8,8% μεταξύ 1976-95. Αντίθετα, στο σύνολο των επενδύσεων του κλάδου παρουσιάζουν μία αυξημένη ποσοστιαία συμμετοχή του ύψους τους (40,9%) μεταξύ 1951-75 και μεταξύ 1976-95 (38,0%).

Οι δημόσιες επενδύσεις στους κλάδους Βιομηχανίας-Ορυχείων συμμετέχουν στο σύνολο των δημόσιων επενδύσεων με 4,1% κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης (1951-75), παρουσιάζοντας, όμως, μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ 1966-75. Αντίθετα, την δεύτερη φάση παρατηρείται ένας υπερδιπλασιασμός (9,2%), με αποκορύφωμα την υπο-περίοδο 1986-90 (11,4%). Η παραπάνω πορεία αντανακλάται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο και στο ποσοστό που αντιπροσωπεύουν οι δημόσιες επενδύσεις στον συνολικό όγκο των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου στους κλάδους αυτούς, μιάς και διαμορφώνονται τελικά σε 13,7% την περίοδο 1976-95 από 7,6% που ήταν μεταξύ 1951-75.

Τέλος, οι δημόσιες επενδύσεις στους λοιπούς κλάδους (Κατοικίες, Δημόσια Διοίκηση, Εκπαίδευση, Υγεία κλπ.) σημειώνουν μία μικρή αύξηση στη δεύτερη φάση σε 21,0% από 19,1%. Η παραπάνω πορεία αντανακλάται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο (σε χαμηλότερο επίπεδο) και στο ποσοστό που αντιπροσωπεύουν οι δημόσιες επενδύσεις στον συνολικό όγκο των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου στους κλάδους αυτούς, αφού διαμορφώνονται τελικά σε 13,7% την περίοδο 1976-95 από 11,8% μεταξύ 1951-75. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ενώ στην αρχή της πρώτης φάσης το σχετικά υψηλό ποσοστό των επενδύσεων οφείλεται στην εκτέλεση ενός εκτεταμένου προγράμματος κατοικιών, η αύξηση που παρατηρείται κατά την διάρκεια της δεύτερης φάσης φανερώνει την έμφαση που δόθηκε στην κατασκευή έργων κοινωνικής υποδομής στους κλάδους της Εκπαίδευσης και της Υγείας - Πρόνοιας³².

Τα στοιχεία δημοσίων επενδύσεων που περιγράφηκαν παραπάνω αναφέρονται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα δηλαδή το Κράτος, τις ΔΕΚΟ και τους ΟΤΑ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η κατανομή της επενδυτικής δραστηριότητας ανάμεσα σε αυτούς τους φορείς, προκειμένου να αναδειχθεί το σχετικό τους βάρος στην γενικότερη αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας (βλ. πίνακα 1.5). Με

³² Για την εμπειρική θεμελίωση αυτού του συμπεράσματος βλ. Ψυχάρης Κ.Γιάννης, (1990), "Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη", Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

μία πρώτη ματιά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι κατά την διάρκεια της περιόδου 1976-95 οι κατά μέσο όρο δημόσιες επενδύσεις που πραγματοποιούνται από το Κράτος μέσω του ΠΔΕ (43,96%) και αυτές των ΔΕΚΟ (46,78%) κατέχουν την συντριπτική πλειοψηφία του συνόλου των δημοσίων επενδύσεων, με τις αντίστοιχες επενδύσεις των ΟΤΑ να καταλαμβάνουν ένα πολύ μικρό ποσοστό (9,36%).

Ειδικότερα, οι επενδύσεις του Κράτους, στην αρχή της δεύτερης φάσης και κυρίως μεταξύ 1976-78, κυριαρχούν σημαντικά έναντι αυτών των ΔΕΚΟ (από 10% έως και 27%). Από το σημείο αυτό και ύστερα ξεκινά μία περίοδος σημαντικής μείωσης τους, με αντίστοιχη αύξηση των επενδύσεων των ΔΕΚΟ, που υπερτερούν σαφώς για την περίοδο 1979-86. Στη συνέχεια παρατηρείται μία αλληλοδιαδοχή του ποσοστού συμμετοχής τους που εκτείνεται έως το τέλος αυτής της φάσης. Αξίζει να σημειωθεί η τάση αύξησης των επενδύσεων των ΔΕΚΟ και των ΟΤΑ την περίοδο μετά το 1980, μία αύξηση που αντικατοπτρίζει από τη μία πλευρά, την προσπάθεια αποκέντρωσης εξουσιών της κεντρικής διοίκησης σε τοπικούς φορείς και, από την άλλη, την παρουσία και τις αυξημένες οικονομικές λειτουργίες του Κράτους³³.

³³ Βλ. ενδεικτικά Προβόπουλος Γ. (1982) “Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί: Οικονομική Θεωρία και Ελληνική Πραγματικότητα”, ΙΟΒΕ, Αθήνα. και ΚΕΔΕ (1986) “Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ε.Κ.”, Αθήνα.

Πίνακας 1.5							
Διάρθρωση Δημόσιων επενδύσεων κατά φορέα							
(εκ. δρχ. σταθ. τιμές 1970)							
ΕΤΗ	ΔΗΜΟΣΙΕΣ	ΚΡΑΤΟΣ	Δ.Ε.Κ.Ο.	Ο.Τ.Α.	ΚΡΑΤΟΣ (%)	Δ.Ε.Κ.Ο. (%)	Ο.Τ.Α. (%)
1976	21370	12889	7241	1230	60,31	33,88	5,76
1977	19200	11510	6030	1660	59,95	31,41	8,65
1978	20500	10466	8494	1540	51,05	41,43	7,51
1979	22736	10174	11049	1513	44,75	48,60	6,65
1980	22240	7584	13231	1425	34,10	59,49	6,41
1981	22255	8744	11693	1818	39,29	52,54	8,17
1982	23800	8040	13776	1984	33,78	57,88	8,34
1983	27000	10100	14400	2500	37,41	53,33	9,26
1984	29730	12066	14485	3179	40,59	48,72	10,69
1985	32690	12682	16672	3336	38,79	51,00	10,20
1986	26709	11370	12500	2839	42,57	46,80	10,63
1987	20879	9818	9429	2032	47,02	45,16	9,73
1988	21496	9902	9372	2222	46,06	43,60	10,34
1989	23846	9816	11314	2716	41,16	47,45	11,39
1990	22727	9039	10942	2746	39,77	48,15	12,08
1991	25952	11257	11141	3554	43,38	42,93	13,69
1992	28816	12979	12318	3519	45,04	42,75	12,21
1993*	28822	11739	14133	2950	40,73	49,04	10,24
1994**	27964	12690	13113	2161	45,38	46,89	7,73
1995**	29292	14052	13028	2212	47,97	44,48	7,55
* Προσωρινά στοιχεία, ** Εκτιμήσεις							
ΠΗΓΗ: Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας (διάφορα τεύχη) και Ψυχάρης Ι. (1990)							

Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι, τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών, όπως περιγράφονται παραπάνω, κατανέμουν τος δημόσιες επενδύσεις ανάλογα με το φορέα που τις πραγματοποιεί. Όμως, ένα μεγάλο μέρος των επενδύσεων που πραγματοποιούν οι ΔΕΚΟ και σχεδόν το σύνολο των επενδύσεων των ΟΤΑ χρηματοδοτείται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Επιπλέον, στα στοιχεία αυτά δεν περιλαμβάνονται οι επενδύσεις που πραγματοποιούνται από διάφορους δημόσιους φορείς (π.χ. ΕΤΒΑ, ΑΤΕ, κλπ.) σε καθαρά επιχειρηματική βάση, εκτός από τις δαπάνες που καλύπτονται απ' ευθείας από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η παρατήρηση αυτή μας οδηγεί στην ανάγκη να εξετάσουμε τον τρόπο και τα μέσα που χρησιμοποιεί ο δημόσιος

τομέας για την υλοποίηση της επενδυτικής του πολιτικής αλλά και το ρόλο που διαδραματίζει ο Κρατικός Προϋπολογισμός σε αυτή την προσπάθεια³⁴.

³⁴ Για εκτενέστερη ανάλυση του Κρατικού Προϋπολογισμού και ιδιαίτερα του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων βλ. στο επόμενο Κεφάλαιο.

1.4. Μέσα και Μορφές Επενδυτικής Πολιτικής του Δημόσιου Τομέα.

Η επενδυτική πολιτική του δημόσιου τομέα στη χώρα μας χρησιμοποιεί πολλά μέσα αλλά και πολλούς φορείς για την επίτευξη των στόχων του³⁵. Μεταξύ των κυριοτέρων μέτρων και ενεργειών θα πρέπει να διακρίνουμε από τη μία πλευρά, εκείνα που αποβλέπουν στην ενίσχυση και ενθάρρυνση της επενδυτικής δραστηριότητας των ιδιωτικών επιχειρήσεων και, από την άλλη, εκείνα που αποβλέπουν στην προώθηση της επενδυτικής δραστηριότητας του ίδιου του δημόσιου τομέα.

Όσον αφορά την πολιτική ενίσχυσης της επενδυτικής δραστηριότητας των ιδιωτικών επιχειρήσεων, η πολύχρονη εμπειρία δείχνει ότι αυτή εκφράζεται κυρίως μέσω ενός πλέγματος μέτρων θεσμικού και διοικητικού χαρακτήρα, τα οποία έχουν ως σκοπό τη βελτίωση του επενδυτικού κλίματος και των συνθηκών που επικρατούν στην οικονομία. Ειδικότερα, τα παραπάνω μέτρα αποβλέπουν στον περιορισμό της αβεβαιότητας και των κινδύνων που εγκυμονούν εξωγενείς και αστάθμητοι παράγοντες, καθώς επίσης στην αύξηση της αποδοτικότητας και την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων για την απρόσκοπτη χρηματοδότηση των επενδύσεων.

Για τους παραπάνω σκοπούς, από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 θεσπίστηκαν ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις με στόχο την προστασία των ξένων επενδυτικών κεφαλαίων και την προσέλκυση ξένων επιχειρήσεων, οι οποίες εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι και σήμερα (π.χ. Ν.Δ. 2687/53, 3843/58). Τις δύο επόμενες δεκαετίες ψηφίστηκε μια σειρά νόμων και διοικητικών αποφάσεων, που απέβλεπαν κυρίως στη διευκόλυνση των επιχειρήσεων να συγκεντρώσουν τα απαραίτητα επενδυτικά κεφάλαια μέσα από το τραπεζικό σύστημα, καθώς επίσης και στην έμμεση ενίσχυση της αποδοτικότητας ορισμένων επιχειρήσεων

³⁵ Για μία εκτενή αναφορά βλ. Αθανσόπουλος Κ. (1992), “Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης”, Αθήνα. και (1993) “Τα Χρηματοδοτικά Κίνητρα στο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα”, Αθήνα.

και επενδυτικών σχεδίων (για παράδειγμα οι Νόμοι 4171/61, 1078/71, 1313/72 και το ΝΔ 331/74).

Προς το τέλος της δεκαετίας του 1970, η προσπάθεια στρέφεται κυρίως στην παροχή γενικών επενδυτικών κινήτρων³⁶ με τη μορφή φορολογικών απαλλαγών και επιδότησης του επιτοκίου δανείων, που είχαν στόχο, από τη μία πλευρά, να αυξήσουν την αποδοτικότητα των επενδύσεων και να μειώσουν το κόστος των δανειακών κεφαλαίων και, από την άλλη, να επηρεάσουν την επιλογή του τόπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων³⁷ (π.χ. Νόμοι 289/76 και 849/78). Όμως, η βασική αδυναμία των μέτρων αυτών ήταν η έλλειψη διαφάνειας και η δυσκολία μέτρησης της αποτελεσματικότητας και του δημοσιονομικού κόστους που συνεπάγονται για τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Σαν συνέπεια, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, η έμφαση στρέφεται από τις έμμεσες προς τις άμεσες ενισχύσεις, σύμφωνα με τις οποίες το κράτος αναλαμβάνει να καλύψει ένα μέρος του κόστους των επενδύσεων με την παροχή δωρεάν επιχορηγήσεων προς τις επιχειρήσεις. Παράλληλα λαμβάνονται μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας της κεφαλαιαγοράς, με σκοπό να διευκολυνθεί η άντληση επενδυτικών κεφαλαίων κατ' ευθείαν από την πρωτογενή τους πηγή, δηλαδή τις αποταμιεύσεις των ιδιωτών, παρά μέσα από το τραπεζικό σύστημα³⁸. Η προσπάθεια αυτή ξεκίνησε με το Ν.1116/80, συνεχίστηκε με τους Νόμους 1262/82, 1360/84 και 1682/86 και διαμορφώθηκε στη σημερινή της μορφή με τον πρόσφατο Ν. 1892/90.

Όσον αφορά, την προώθηση της δικής του επενδυτικής δραστηριότητας, η πολιτική του δημόσιου τομέα επικεντρώνεται στην εκτέλεση συγκεκριμένων επενδυτικών σχεδίων και προγραμμάτων από τους φορείς του. Αναφέρθηκε ήδη

³⁶ Βλ., για παράδειγμα, Χασσίδ Ι. (1983) "Κίνητρα Επενδύσεων και Επενδυτική Συμπεριφορά-Διαπιστώσεις για το Βιομηχανικό Τομέα", ΙΟΒΕ, Αθήνα.

³⁷ Βλ., για παράδειγμα, Κώττης Γ. (1976) "Μικροοικονομική ανάλυση του τόπου εγκατάστασης", Αθήνα.

³⁸ Βλ. Αλεξάκης Π.-Πετράκης Π. (1988) "Εμπορικές και Αναπτυξιακές Τράπεζες", Παπαζήσης, Αθήνα.

ότι, η επενδυτική δραστηριότητα του δημόσιου τομέα εντοπίζεται κυρίως στην εκτέλεση έργων βασικής υποδομής. Ένα μέρος της δραστηριότητας αυτής αναλαμβάνεται απ' ευθείας και σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα από τις κρατικές υπηρεσίες και τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), ενώ οι επενδύσεις στους τομείς παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας πραγματοποιούνται από τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΔΕΚΟ), που συστήνονται ειδικά γι' αυτό το σκοπό. Παράλληλα, η επενδυτική δραστηριότητα του Κράτους επεκτείνεται στον επιχειρηματικό τομέα μέσα από συγκεκριμένες κρατικές επιχειρήσεις και εξειδικευμένους επενδυτικούς φορείς, οι οποίοι ανήκουν και/ ή ελέγχονται, άμεσα ή έμμεσα, από το Κράτος.

Οι επενδύσεις που πραγματοποιούνται από όλους αυτούς τους φορείς συνιστούν το επενδυτικό πρόγραμμα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, που ως γνωστόν οι βασικοί στόχοι και οι γενικές κατευθύνσεις του καθορίζονταν μέχρι πρόσφατα από τα πενταετή προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, τα οποία καταρτίστηκαν και έγινε προσπάθεια να εφαρμοστούν στη χώρα μας σε όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου³⁹. Στα προγράμματα αυτά προσδιορίζονταν τα πλαίσια δράσης του δημόσιου τομέα, επισημαίνονταν τα σημαντικότερα έργα που θα εκτελεσθούν και προβλέπονταν οι συνολικοί πόροι που θα διατείνονταν ^{διετίθεντο} για τη χρηματοδότηση της επενδυτικής δραστηριότητας του κράτους κατά την περίοδο εφαρμογής τους.

Τα προγράμματα αυτά είχαν ενδεικτικό χαρακτήρα, με την έννοια ότι τόσο οι στόχοι όσο και τα μέσα που χρησιμοποιούνταν για την προώθησή τους προσαρμόζονταν κάθε φορά, ανάλογα με τις εξελίξεις και τις συγκυριακές καταστάσεις που επικρατούσαν στην οικονομία. Ουσιαστικά, η εξειδίκευση των συγκεκριμένων επενδυτικών σχεδίων, ο ακριβής προσδιορισμός των πόρων που θα διατεθούν και ο τρόπος συντονισμού της επενδυτικής δραστηριότητας του Κράτους οργανώνεται και καθορίζεται δεσμευτικά στο πλαίσιο της κατάρτισης

³⁹ Βλέπε προγράμματα που παρατίθενται στη σχετική βιβλιογραφία.

και εκτέλεσης του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και ιδιαίτερα, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Εισαγωγή

Όπως τονίστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η επενδυτική πολιτική του Κράτους προγραμματίζεται και υλοποιείται με την ευθύνη του ευρύτερου δημόσιου τομέα (Κεντρική Κυβέρνηση, ΔΕΚΟ, ΟΤΑ, ΕΤΒΑ, ΑΤΕ). Η μεγάλη πλειοψηφία, όμως, των έργων και ιδιαίτερα όσων αφορούν στην υποδομή προγραμματίζεται και χρηματοδοτείται από την Κεντρική Κυβέρνηση μέσω του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων στον οποίο εγγράφονται και χρηματοδοτήσεις για έργα των ΔΕΚΟ και άλλων φορέων, ακόμη και ορισμένων ιδιωτικών.

Στο κεφάλαιο αυτό θα προσπαθήσουμε να διαπραγματευτούμε το κρίσιμης σημασίας και πολύ ενδιαφέρον αντικείμενο του Προϋπολογισμού και του αντίστοιχου Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Επειδή όμως το επιστημονικό πεδίο είναι αρκετά ευρύ, θα δοθεί ιδιαίτερη έμφαση σε εκείνες μόνο τις πλευρές του ΠΔΕ που εξυπηρετούν τους στόχους αυτής της εργασίας.

2.1. Γενικά

Όπως είναι γνωστό από το 1952, ο Προϋπολογισμός που καταρτίζεται από το Κράτος για κάθε τρέχον οικονομικό έτος καλείται Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους. Ο Γενικός Προϋπολογισμός αποτελεί «εργαλείο προγραμματισμένης και συστηματικής δράσης», έχοντας ως βασικές λειτουργίες: α) το στρατηγικό προγραμματισμό (σύνδεση στόχων και πόρων), β) τη διοίκηση (διασφάλιση, αποτελεσματική και αποδοτική χρήση των πόρων από τα στελέχη για την επίτευξη των στόχων) και γ) το λειτουργικό έλεγχο (εξασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής εκτέλεσης δραστηριοτήτων και ενεργειών⁴⁰).

Οι λειτουργίες αυτές είναι σχεδιασμένες έτσι ώστε να συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη. Το τμήμα του Γενικού Προϋπολογισμού που κατέχει σημαντική θέση ως προς αυτή την κατεύθυνση είναι ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων⁴¹. Ο ΠΔΕ εμφανίστηκε το οικονομικό έτος 1952-3 (30/6/52), όταν έκλεισαν οι λογαριασμοί στην Τράπεζα της Ελλάδος μέσω των οποίων γινόταν η διαχείριση της βοήθειας του σχεδίου Μάρσαλ και ειδικότερα του Προγράμματος Ανασυγκρότησης της Ελληνικής Οικονομίας (1947-1952). Ο ΠΔΕ άρχισε να εφαρμόζεται με το Ν. 2212/52, ενώ πήρε πιο οριστική μορφή με το ΝΔ 2957/54. Από τότε μια σειρά από νομοθετικές ρυθμίσεις έχουν διαμορφώσει τα περί του ΠΔΕ όπως ισχύουν σήμερα⁴².

⁴⁰ Βλ. Μανεσιώτης Β. (1991) “Η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και η συγκράτηση των Δημοσίων Δαπανών” στο Τάτσο Ν. (επιμ) “Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα”, Σμπίλιας, Αθήνα.

⁴¹ Το άλλο βασικό τμήμα είναι ο «Τακτικός Προϋπολογισμός», ενώ υπάρχουν ακόμα και οι «Προσαρτημένοι Προϋπολογισμοί» ορισμένων δημοσίων φορέων, ο λογαριασμός Πετρελαιοειδών, και ο Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων - που υλοποιεί την Κοινή Αγροτική Πολιτική στην Ελλάδα.

⁴² Βλ. ΒΔ 498/1960, ΝΔ 4355/1964, Ν 1235/82.

Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων αποτελεί το μηχανισμό σύμφωνα με τον οποίο καθορίζονται ο τρόπος και οι διαδικασίες μελέτης, επιλογής, σχεδιασμού και εκτέλεσης των επενδυτικών έργων που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν απ' ευθείας οι κρατικές υπηρεσίες⁴³. Στο ίδιο πλαίσιο προσδιορίζονται το μέγεθος και η κατανομή των ετήσιων πιστώσεων που διαθέτει ο Κρατικός Προϋπολογισμός για τη χρηματοδότηση αυτών των έργων καθώς επίσης και για την ενίσχυση της επενδυτικής δραστηριότητας άλλων φορέων του ευρύτερου δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα⁴⁴.

Ενα μεγάλο μέρος της επενδυτικής δραστηριότητας των ΔΕΚΟ και σχεδόν το σύνολο των επενδύσεων που πραγματοποιούν οι ΟΤΑ καλύπτονται χρηματοδοτικά από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Επιπλέον, στον Προϋπολογισμό αυτό εγγράφονται οι αναγκαίες πιστώσεις για την παροχή επιχορηγήσεων προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, σαν μέρος της κρατικής συμμετοχής στις επενδυτικές τους δαπάνες, και οι πιστώσεις για την κάλυψη των δαπανών εξαγοράς ιδιωτικών επιχειρήσεων ή συμμετοχής στο κεφάλαιο των κρατικών επιχειρήσεων ή άλλων επενδυτικών φορέων.

Γιά την προώθηση και διασφάλιση της κοινωνικής δικαιοσύνης και συλλογικής χρησιμότητας ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων επιβάλλεται να λειτουργεί σύμφωνα με τις παρακάτω αρχές⁴⁵:

- οι επενδυτικές αποφάσεις λαμβάνονται από τα αρμόδια κρατικά όργανα με βάση το συνολικό αποτέλεσμα που αναμένεται να προκληθεί στην οικονομία και όχι μόνο στο συγκεκριμένο ιδιοκτήτη-φορέα του έργου,
- οι υπηρεσίες των παραγόμενων επενδυτικών αγαθών προσφέρονται δωρεάν και αδιακρίτως σε όλους τους ενδιαφερόμενους χρήστες, χωρίς περιορισμούς,

⁴³ Βλ. Θεοφανίδης Σ. (1995) "Οδηγός Αξιολόγησης και Επιλογής Δημοσίων Επενδύσεων", ΥΠΕΘΟ, Αθήνα.

⁴⁴ Βλ. Εγκυκλίους κατάρτισης του ΠΔΕ 89-95.

⁴⁵ Βλ. Δαλαμάγκα-Προβόπουλο Γ., 1988 "Εισαγωγικά μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής", Αθήνα.

- το κόστος της επένδυσης καλύπτεται από τα γενικά έσοδα της φορολογίας που επιβάλλεται σε όλους τους πολίτες, ανεξάρτητα από το βαθμό και την έκταση χρησιμοποίησης του συγκεκριμένου αγαθού.

Σε αυτό το σημείο είναι αναγκαίο να διευκρινισθεί καλύτερα το εννοιολογικό περιεχόμενο του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. Συγκεκριμένα, όπως έχει ήδη τονισθεί, πέρα από τη διαχειριστική λειτουργία του, ο Προϋπολογισμός αυτός αποτελεί ένα μηχανισμό προγραμματισμού της επενδυτικής δράσης του Κράτους και ταυτόχρονα ένα χρηματοδοτικό μηχανισμό της επενδυτικής δραστηριότητας άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Το γεγονός αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να συγχέεται πολλές φορές η διαχειριστική (δημοσιονομική) με την προγραμματική λειτουργία του και έτσι να ταυτίζονται ο Προϋπολογισμός με το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Παρόλα αυτά, από εδώ και στο εξής θα συνεχίσουμε να χρησιμοποιούμε αδιακρίτως τα αρχικά ΠΔΕ για να ορίσουμε συντομογραφικά τον Προϋπολογισμό ή το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, έχοντας όμως κατά νου, ότι ο Προϋπολογισμός ορίζει το αντίστοιχο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Συμπερασματικά, ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων παίζει ένα πολυσχιδή ρόλο μέσα στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Εκτός από την προγραμματική λειτουργία του αποτελεί και ένα σημαντικό χρηματοδοτικό μηχανισμό, μέσα από τον οποίο επηρεάζεται και συντονίζεται η δραστηριότητα όλων σχεδόν των επενδυτικών φορέων της οικονομίας. Έτσι λοιπόν, μία συστηματική εξέταση του περιεχομένου και του τρόπου λειτουργίας του καθίσταται αναγκαία.

2.2. Δομή και Λειτουργία

Ο ΠΔΕ καταρτίζεται και εκτελείται με ευθύνη του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ)⁴⁶. Ειδικότερα, στη φάση της κατάρτισης⁴⁷, το ΥΠΕΘΟ διαμορφώνει το συνολικό ύψος και την κατανομή των ετήσιων πιστώσεων που θα διατεθούν σε κάθε Υπουργείο για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δαπανών κατά τον επόμενο χρόνο. Οι πιστώσεις αυτές εγγράφονται σε χωριστούς κωδικούς αριθμούς και ομαδοποιούνται σε ιδιαίτερο τεύχος (Μέρος ΙΙΙ) του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, που εισάγεται στη Βουλή για έγκριση μαζί με τα υπόλοιπα μέρη του (ήτοι Τακτικός Προϋπολογισμός Κεντρικών Υπηρεσιών και Νομαρχιών).

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, μετά την έγκριση από τη Βουλή η εκτέλεση του ΠΔΕ δεν μπορεί να ξεκινήσει, αν προηγουμένως δεν εκδοθούν ειδικές αποφάσεις του ΥΠΕΘΟ, οι Συλλογικές Αποφάσεις (ΣΑ)^{48,49}, οι οποίες χωρίζονται στις εξής κατηγορίες:

- Συλλογική Απόφαση Εργων (ΣΑΕ) (για κατασκευές έργων, προμήθειες εξοπλισμού και ειδικά προγράμματα),
- Συλλογική Απόφαση Μελετών (ΣΑΜ) (μελέτες για τα παραπάνω έργα),

⁴⁶ Σε αντίθεση με τον Τακτικό Προϋπολογισμό, όπου η κύρια ευθύνη για την κατάρτιση και επίβλεψη της εκτέλεσης ανήκει στον Υπουργό των Οικονομικών.

⁴⁷ Για αναλυτικότερη αναφορά στην διαδικασία έγκρισης και προγραμματισμού βλέπε στην αμέσως επόμενη ενότητα.

⁴⁸ Βλ. ΓΑΚ (1972), "ΟΔΗΓΙΑΙ ΑΦΟΡΩΣΑΙ ΕΙΣ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΩΣ, ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΣΕΩΣ ΚΑΙ ΕΝΤΑΛΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΩΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ", Αθήναι.

⁴⁹ Ο όρος «συλλογικές αποφάσεις» οφείλεται στο ότι η έγκρισή τους γινόταν παλαιότερα από τους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό. Ο όρος αυτός διατηρείται μέχρι σήμερα, παρόλο που η έγκριση γίνεται μόνο από τον ΥΠΕΘΟ, επειδή οι σχετικές αποφάσεις περιλαμβάνουν «συλλογικά» όλα τα ομοειδή έργα του κάθε Υπουργείου (π.χ. αρδευτικά έργα Υπ.Παιδείας, λιμενικά έργα ΥΠΕΧΩΔΕ κ.ο.κ).

- Συλλογική Απόφαση Διοικητικών Δαπανών (ΣΑΔ) (διοικητικές δαπάνες, π.χ. οδοιπορικά, που συνδέονται με την εκτέλεση του ΠΔΕ-συνυπογράφονται και από τον Υπουργό Οικονομικών)⁵⁰, και
- Συλλογική Απόφαση Νομαρχιακών Ταμείων (ΣΑΝΤ). Οι ΣΑΝΤ αναλύονται επίσης στις κατηγορίες από 1 έως και 3, ενώ περιλαμβάνουν και μια ειδική ΣΑ για τους ΟΤΑ (την ΣΑΤΑ).

Όσον αφορά το περιεχόμενο τους αυτές περιλαμβάνουν: α) το πρόγραμμα των έργων⁵¹, β) τη διάρκειά τους, γ) τη σχετική ανάλυση οικονομικών στοιχείων με το συνολικό προϋπολογισμό, τις ετήσιες πιστώσεις και τις διάφορες κατηγορίες δαπανών, και την προέλευση των πιστώσεων για τα έργα, γ) τα όρια πληρωμών, δ) τους όρους χορήγησης πιστώσεων σε τρίτους, και ε) διάφορες σχετικές γενικές ή ειδικές διατάξεις. Πρέπει να σημειωθεί ότι, ο ΠΔΕ δεν εκτελείται με βάση τις πιστώσεις που εγγράφονται στους κωδικούς αριθμούς αλλά με βάση τις πιστώσεις που αντιστοιχούν στα συγκεκριμένα ενάρηματα έργα που εντάσσονται στις συλλογικές αποφάσεις του ΥΠΕΘΟ. Επιπλέον, οι ΣΑ εκδίδονται στην αρχή του έτους και τροποποιούνται τον Απρίλιο για λόγους μη περατωθέντων έργων της προηγούμενης χρονιάς και για αναπροσαρμογές πιστώσεων, τον Ιούλιο - Αύγουστο για λόγους γενικής αναθεώρησης, και όποτε άλλοτε είναι αναγκαίο για λόγους σημαντικών μεταβολών στο Πρόγραμμα⁵².

Πέρα από τις ΣΑ, ο ΠΔΕ δομείται κατά Κλάδους και κατά Υπουργείο⁵³. Στην κατά Κλάδους δόμηση (κατανομή κατά Κλάδο), εμφανίζονται οι γνωστοί Κλάδοι της οικονομίας, (π.χ. Γεωργία, Εγγειοβελτιωτικά, Τουρισμός - Μουσεία

δες κ' 66λ. 66

⁵⁰ Οι αποφάσεις αυτές τείνουν να καταργηθούν από το 1993 και οι σχετικές δαπάνες περνάνε στον Τακτικό Προϋπολογισμό.

⁵¹ Με τον όρο «έργο» νοείται η εγγραφή οποιασδήποτε πίστωσης για την κάλυψη αντίστοιχης επενδυτικής δαπάνης (π.χ. επιχορήγηση ΚΕΠΕ, επιδότηση επιτοκίου δανείων κ.λ.π.). Το ακριβές περιεχόμενο των επιλέξιμων δαπανών του ΠΔΕ αναλύεται πιο κάτω.

⁵² βλ. ΕΕΤΑΑ, (1989) "Τοπική Αυτοδιοίκηση και ΠΔΕ", Ειδικά Θέματα 3, Αθήνα.

⁵³ Βλ. Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών

- Μνημεία) αλλά και οι Κλάδοι ειδικά έργα που αφορούν στα έργα για το λεκανοπέδιο της Αττικής και κατά περίπτωση άλλα έργα, την Έρευνα-Τεχνολογία και Τεχνολογική συνεργασία, για τη χρηματοδότηση έργων και μελετών διαφόρων ερευνητικών ιδρυμάτων, τα Διάφορα στα οποία περιλαμβάνονται στρατιωτικά έργα, αθλητικά στάδια, επιχορηγήσεις Νομικών Προσώπων (π.χ. ΔΕΘ, ΟΠΕ) και επιστημονικών ιδρυμάτων, το Αποθεματικό, που κατανέμεται κατά τη διάρκεια του έτους ανάλογα με τις ανάγκες, και τέλος τα Νομαρχιακά Έργα στα οποία περιλαμβάνονται α) τα Νομαρχιακά προγράμματα που καταρτίζονται από τα Νομαρχιακά Συμβούλια και εκτελούνται από τις Νομαρχίες, β) το 1/3 του 20% του φόρου εισοδήματος των Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΣΑΤΑ) που εγγράφεται στο ΠΔΕ για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των ΟΤΑ, γ) το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) καθώς και τα Ειδικά Προγράμματα διαφόρων περιοχών, όπως των Παραμεθορίων⁵⁴.

Στην κατά Υπουργεία δόμηση (κατανομή κατά φορέα), οι κατηγορίες του ΠΔΕ είναι ακριβώς όσες και τα Υπουργεία ενώ το Νομαρχιακό Πρόγραμμα περνάει μέσα από το ΥΠΕΘΟ. Συγκεκριμένα, οι πιστώσεις που προορίζονται για την εκτέλεση έργων από τις Νομαρχίες εγγράφονται συνολικά στον ΠΔΕ του ΥΠΕΘΟ και από εκεί κατανέμονται σε κάθε Νομό με αποφάσεις του Υπουργού. Στη συνέχεια οι πιστώσεις αυτές μεταφέρονται στο αντίστοιχο Νομαρχιακό Ταμείο, με αποτέλεσμα να δίδεται ανάλογη ονομασία στις σχετικές συλλογικές αποφάσεις (π.χ. Συλλογική Απόφαση Νομαρχιακού Ταμείου ή συντομογραφικά ΣΑΝΤ νομού Κυκλάδων). Όσον αφορά τα επενδυτικά έργα που εκτελούνται από κάθε Υπουργείο, αυτά διακρίνονται ανάλογα με τον τομέα στον οποίο αναφέρονται (π.χ. Εκπαίδευση, Συγκοινωνίες, Βιομηχανία, Τουρισμός κλπ.) και ανάλογα τη φύση και το χαρακτήρα των αντιστοίχων δαπανών. Έτσι, για κάθε τομέα δράσης ενός Υπουργείου εκδίδονται συνήθως χωριστές συλλογικές αποφάσεις για τα έργα (ΣΑΕ) τις μελέτες (ΣΑΜ) και τις διοικητικές δαπάνες (ΣΑΔ).

⁵⁴ Βλ. Υπουργείο Οικονομικών "Εισηγητική Έκθεση του Υπ. Οικονομικών, 1993" και

Το σύνολο των συλλογικών αποφάσεων όλων των Υπουργείων (περίπου 150) αποτελεί το Εθνικό ΠΔΕ του Κράτους, ενώ το σύνολο των ΣΑΝΤ (108) αναφέρεται ως Νομαρχιακό ΠΔΕ. Κατά κανόνα⁵⁵, τα έργα που εντάσσονται στο Εθνικό ΠΔΕ έχουν ευρύτερη οικονομική σημασία, που προσδιορίζεται θεσμικά με βάση ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια που καθορίζονται από το ΥΠΕΘΟ⁵⁶.

Από την άλλη πλευρά, τα έργα που εντάσσονται στο Νομαρχιακό ΠΔΕ έχουν περιορισμένη οικονομική εμβέλεια και αφορούν το επίπεδο της αντίστοιχης περιφερειακής ή τοπικής οικονομίας⁵⁷.

Μια παραπέρα σημαντική διάκριση γίνεται, τέλος, με την έκδοση χωριστών συλλογικών αποφάσεων για τα έργα που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από τους πόρους του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΣΑΕ) και τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από Ευρωπαϊκά κονδύλια (ΣΑΕ/2) ή άλλους διεθνείς οργανισμούς (ΣΑΕ/1). Στην περίπτωση των νομαρχιακών έργων εκδίδεται μια ΣΑΝΤ για κάθε Νομό, στην οποία περιλαμβάνονται όλα τα έργα, οι μελέτες και οι διοικητικές δαπάνες που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και μια ΣΑΝΤ/2, αντίστοιχα, για τα έργα και τις μελέτες που συγχρηματοδοτούνται από Ευρωπαϊκά κονδύλια^{58,59,60}.

ειδικά για το ΕΑΠΤΑ, βλ. Σκουμπούρης Ι. (1992) "ΕΑΠΤΑ Ι", ΕΕΤΑΑ, Αθήνα. .

⁵⁵ Βλ. ενότητα 2.7 και κεφάλαια 6 και 7.

⁵⁶ Βλ. ενότητα 2.4

⁵⁷ Η διάκριση των έργων αυτών στηρίζεται στις θεσμοθετημένες αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Συμβουλίων και σε σχετικές οδηγίες του ΥΠΕΘΟ (π.χ. εγκύκλιος 11821/Α.γ/27.12.83).

⁵⁸ Βλ. Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών.

⁵⁹ Οι ΣΑΝΤ/2 πρωτοεκδόθηκαν το 1989 και αφορούσαν μόνο σε έργα των ΜΟΠ. Από το 1990 συμπεριλήφθηκαν και έργα του ΚΠΣ.

⁶⁰ Από το 1991 όλα τα έργα που εντάσσονται ή γίνονται διαπραγματεύσεις για να ενταχθούν σε Κοινοτικά Προγράμματα (δηλαδή είτε στο ΚΠΣ είτε σε νέα προγράμματα όπως το INTERREG) κατατάσσονται χωριστά από τα «λοιπά» έργα, ενώ απαγορεύεται η μεταφορά πιστώσεων από τα μεν στα δε. Ετσι έχουμε τις ΣΑ (που αναφέρονται στα «λοιπά» έργα) και τις ΣΑ/2 που αναφέρονται στα Κοινοτικά. Σημειώνεται, όμως, ότι ακόμα και στα «λοιπά» εντάσσονται συνεχιζόμενα έργα, η αποπεράτωση των οποίων χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ), το Ταμείο Κοινωνικής Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΤΑΣΕ), και υπόλοιπα Διαρθρωτικών Ταμείων μη εντασσομένων στο ΚΠΣ (π.χ. έργα ΕΤΠΑ 1988 και προηγούμενα, έργα FEOGA προ 1989).

2.3. Προγραμματισμός

Ο προγραμματισμός και η διαδικασία με την οποία παίρνονται οι αποφάσεις για την κατάρτισή του έχει υποστεί θεαματικές αλλαγές ιδίως την δεκαετία του '80 και '90. Συγκεκριμένα, με μια σειρά από ρυθμίσεις μετά το 1982, οι περιφέρειες και οι τοπικές κοινωνίες απέκτησαν ενισχυμένες δυνατότητες παρέμβασης στον προγραμματισμό των περιφερειακών και νομαρχιακών προγραμμάτων. Οι δυνατότητες αυτές στοιχειοθετούνται από τον Ν.1235/82, ιδιαίτερα δε από το άρθρο 6 που ορίζει τα του Νομαρχιακού Συμβουλίου σε σχέση με τον προγραμματισμό. Προς την κατεύθυνση αυτή σημαντικά νομοθετήματα είναι επίσης ο Ν. 1262/82 για τα κίνητρα οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης, όπου επεκτείνεται για λόγους ευελιξίας η έννοια των δημοσίων επενδύσεων για επιχορηγήσεις σε διάφορα Νομικά Πρόσωπα⁶¹. Ακολουθεί ο Ν.1416/84 που δίνει τη δυνατότητα στους συμβαλλομένους φορείς στις προγραμματικές συμβάσεις να χρηματοδοτούνται από τον ΠΔΕ, ο Ν.1622/86 για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Περιφερειακή Ανάπτυξη και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό, που δίνει τη δυνατότητα στους ΟΤΑ και τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους να καταρτίζουν μεσοχρόνια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, αλλά να συμμετέχουν ουσιαστικά και στα ετήσια⁶². Τέλος, σημαντικές είναι οι πρόσφατες ρυθμίσεις (Ν. 2218/94 και Ν. 2240/94) που αφορούν στον θεσμό των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια.

Σε ότι αφορά στο επίπεδο του προγραμματισμού, μία από τις πιο σημαντικές διαδικασίες είναι αυτή των αποφάσεων για το ποιά έργα εντάσσονται στον ΠΔΕ. Τα βήματα της διαδικασίας των αποφάσεων μεταξύ του ΥΠΕΘΟ και των υπόλοιπων Υπουργείων είναι τα εξής:⁶³

⁶¹ Για την κατανομή των επενδύσεων και τα αποτελεσματα της βλ. Γεωργίου Γ., (1991) "Χωροταξική κατανομή και κλαδική σύνθεση των επενδύσεων του Ν. 1262/82", ΚΕΠΕ, Αθήνα.

⁶² Για λεπτομερέστερη εξέτασή του βλ. Αθανασόπουλος Κ. (1992), "Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης", Αθήνα.

⁶³ Βλ. Εγκυκλίους κατάρτισης του ΠΔΕ 89-95.

1. Το ΥΠΕΘΟ κάθε χρόνο συντάσσει εγκύκλιο με θέμα τις οδηγίες για την κατάρτιση του ΠΔΕ, την οποία στέλνει στα Υπουργεία, Περιφέρειες, Νομαρχίες, ΔΙΠΑ των Περιφερειών, Διευθύνσεις Προγραμματισμού των Νομαρχιών και διάφορους φορείς. Στην εγκύκλιο περιλαμβάνονται οι γενικές κατευθύνσεις και στόχοι του προγράμματος, τα συνολικά μεγέθη, η κατανομή των ορίων πληρωμών και πιστώσεων, τα κριτήρια επιλογής, ένταξης και χρηματοδότησης έργων, οδηγίες για την κατάρτιση των προγραμμάτων (Εθνικό και Νομαρχιακό), καθώς και σε παράρτημα πρότυπους πίνακες με οδηγίες για τον τρόπο συμπλήρωσης τους.

2. Οι φορείς εκτέλεσης συντάσσουν τους πίνακες έργων βάσει των οδηγιών και εντός των ορίων πληρωμών που καθορίζονται, λαμβάνοντας υπόψη τον εθνικό προγραμματισμό όπως αυτός προκύπτει κυρίως, σήμερα πιά, από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Τα Υπουργεία και οι φορείς υποβάλλουν τις προτάσεις τους κατά ΣΑ ακολουθώντας τα υποδείγματα πινάκων του ΥΠΕΘΟ. Οι προτάσεις που αφορούν σε Κοινοτικά έργα που εντάσσονται στο ΚΠΣ συντάσσονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων, σε συνεργασία με τις υπηρεσίες που χειρίζονται αυτά τα προγράμματα. Τα προγράμματα ακολούθως υποβάλλονται στο ΥΠΕΘΟ.

3. Το ΥΠΕΘΟ, αφού ελέγξει τα στοιχεία, στέλνει τα προγράμματα στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) (Υπουργείο Οικονομικών) για την κατάρτιση του Προϋπολογισμού.

4. Το ΓΛΚ συντάσσει το τελικό αναλυτικό σχέδιο του προϋπολογισμού κατά Υπουργείο, φορέα, κωδικό, κλπ, και το επιστρέφει στο ΥΠΕΘΟ για τελική υπογραφή.

Στην περίπτωση των Νομαρχιακών έργων και των έργων των ΟΤΑ, η διαδικασία είναι διαφορετική λόγω της παρεμβολής των Νομαρχιών και των τοπικών φορέων. Τα βήματα που προκύπτουν στην περίπτωση αυτή είναι τα παρακάτω⁶⁴.

⁶⁴ Βλ. Εγκυκλίους κατάρτισης του ΠΔΕ 89-95.

1. Το πρώτο βήμα είναι κοινό με την προηγούμενη περίπτωση, και αφορά στην αποστολή της ετησίας εγκυκλίου.
2. Έχοντας οι Διευθύνσεις Προγραμματισμού των Νομαρχιών ενημερωθεί, ενημερώνουν με τη σειρά τους τους ΟΤΑ (και τα Επαρχιακά Συμβούλια) ζητώντας τους παράλληλα τις προτάσεις τους, αφού η Διεύθυνση τους πληροφορήσει για τις προϋποθέσεις ένταξης έργων.
3. Τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια φτιάχνουν ένα κατάλογο από έργα, που συνοδεύεται από τον προτεινόμενο προϋπολογισμό και τις δεσμεύσεις που υπάρχουν για το συγκεκριμένο έτος, και ιεραρχούν τα έργα σύμφωνα με το πόσο είναι αναγκαία, αφού ελέγξουν αν ικανοποιούν τις προϋποθέσεις ένταξης στο ΠΔΕ. Όταν οριστικοποιήσουν τον κατάλογο, τον στέλνουν στις Διευθύνσεις Προγραμματισμού των Νομαρχιών.
4. Αφού οι Διευθύνσεις Προγραμματισμού παραβάλουν τους καταλόγους από τους ΟΤΑ της ευθύνης τους, αξιολογούν τα προτεινόμενα έργα σε συνεργασία με τις Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων των Νομαρχιών (ΤΥΔΚ), τους Νομάρχες, και τους Συμβούλους, ελέγχοντας: α) τις βασικές προϋποθέσεις ένταξης (ύπαρξη τεχνικής μελέτης και οικοπέδου), β) τη μη ταυτόχρονη ένταξη σε άλλο Κοινοτικό Πρόγραμμα, γ) την αναγκαιότητα εφικτότητα και συμβατότητα των έργων με τους στόχους της κρατικής και Κοινοτικής επενδυτικής πολιτικής, και δ) τη δυνατότητα υλοποίησης του Νομαρχιακού ΠΔΕ μέσα στα πλαίσια των ορίων πληρωμών και πιστώσεων, όπως αυτά έχουν καθοριστεί από το ΥΠΕΘΟ. Μετά την αξιολόγηση αυτή, οι Διευθύνσεις Προγραμματισμού είναι έτοιμες να εισηγηθούν στα Νομαρχιακά Συμβούλια ένα κατάλογο επιλεγμένων πια έργων κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας που συνοδεύεται από τα απαραίτητα οικονομικά στοιχεία.
5. Συγκαλούνται τα Νομαρχιακά Συμβούλια (που η σύνθεσή τους ορίζεται από το Ν.1235/82) και αφού εξετάσουν τα έργα, τα εγκρίνουν, συντάσσοντας πίνακες των έργων, οι οποίοι χωρισμένοι κατά ΣΑ αποτελούν την κατηγορία

⁶⁵ Η διαδικασία που περιγράφεται αμέσως παρακάτω ισχύει μέχρι και σήμερα μιας και οι αλλαγές που επέφεραν οι Ν. 2218/94 και Ν. 2240/94 δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή.

Νομαρχιακά Έργα και Προγράμματα του ΠΔΕ (εφ' όσον δεν έχει υπάρξει διαφωνία από τις ΔΙΠΑ του ΥΠΕΘΟ που εν τω μεταξύ έχουν ενημερωθεί).

6. Το έτοιμο πια Νομαρχιακό Πρόγραμμα αποστέλλεται στη Διευθυνση Δημοσίων Επενδύσεων του ΥΠΕΘΟ, στο ΓΓ της Περιφέρειας, καθώς και στην σχετική ΔΙΠΑ του ΥΠΕΘΟ. Οι ΔΙΠΑ κάνουν ένα τελικό έλεγχο για το εάν έχουν τηρηθεί οι οδηγίες του ΥΠΕΘΟ. Εάν υπάρξει πρόβλημα, οι ΓΓ των Περιφερειών έρχονται σε συνεννόηση με τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Στο βαθμό που μια διαφωνία δεν μπορέσει να επιλυθεί τότε οι ΓΓ στέλνουν τις παρατηρήσεις τους στο ΥΠΕΘΟ και το ΥΠΕΣ, τα οποία κάνουν νέο κύκλο συννενοήσεων. Εάν οι ΔΙΠΑ δεν διατυπώσουν καμιά διαφωνία, τότε το Νομαρχιακό ΠΔΕ θεωρείται εγκεκριμένο και κυρώνεται με έκδοση κοινής απόφασης των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών.

2.4. Κριτήρια Επιλογής Έργων

Πέρα από τη διαδικασία των αποφάσεων, ένα βασικό ζήτημα στον Προγραμματισμό είναι τα κριτήρια επιλογής των έργων. Σύμφωνα με μία καινοτομία στην δομή του ΠΔΕ, που εισήχθει από το ΥΠΕΘΟ το 1991, τα έργα που επιλέγονται και χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ χωρίζονται σε δύο βασικές κατηγορίες: σε αυτά που έχουν ενταχθεί στο ΚΠΣ και στα λοιπά έργα⁶⁶. Τέλος, κάθε κατηγορία διαχωρίζεται σε συνεχιζόμενα και νέα έργα. Στις κατηγορίες που έτσι προκύπτουν, τα βασικότερα κριτήρια που εφαρμόζονται είναι τα παρακάτω^{67,68}:

(1) Συνεχιζόμενα έργα που εντάσσονται στο ΚΠΣ (έχουν απόλυτη προτεραιότητα για την ένταξή τους στο ΠΔΕ)

- η εξασφάλιση της χρηματοδότησής τους από συγκεκριμένες πηγές.
- η πίστωση για τη συγκεκριμένη χρονιά να καλύπτει τόσο τη δέσμευση της χρονιάς όσο και τα τυχόν αναπορρόφητα της προηγούμενης δέσμευσης,

(2) Συνεχιζόμενα έργα που δεν εντάσσονται στο ΚΠΣ

- Εξόφληση υποχρεώσεων προηγούμενων ετών.
- Πληρωμές απαλλοτριώσεων έργων της προηγούμενης κατηγορίας εάν οι απαλλοτριώσεις δεν έχουν ενταχθεί σε Κοινοτικά προγράμματα.
- Κάλυψη δεσμεύσεων και υποχρεώσεων από δάνεια της ΕΤΕ, του ΤΑΣΕ και από παλαιά Κοινοτικά έργα.

⁶⁶ Με αυτήν την κατηγοριοποίηση έγινε προσπάθεια να εξασφαλιστεί η απρόσκοπτη χρηματοδότηση των έργων του ΚΠΣ, αφού δεν θα είναι δυνατή η μεταβίβαση πιστώσεων έργων του ΚΠΣ σε άλλες δραστηριότητες του λοιπού ΠΔΕ κατά τη διάρκεια του έτους και αφετέρου η καλύτερη παρακολουθησή τους, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή η υλοποίησή τους και η απορρόφηση των κοινοτικών πόρων διότι η τελευταία προθεσμία λήξεως των προγραμμάτων ήταν το 1993.

⁶⁷ Βλ. Εγκύκλιο κατάρτισης του ΠΔΕ 1991.

⁶⁸ Για συστηματική αξιολόγηση και επιλογή των έργων βλ. Θεοφανίδης Σ. (1995) “Οδηγός Αξιολόγησης και Επιλογής Δημοσίων Επενδύσεων”, ΥΠΕΘΟ, Αθήνα.

- Συγκέντρωση των πιστώσεων σε έργα προχωρημένου σταδίου εκτέλεσης ή τμήματα αυτών που μπορούν να αποπερατωθούν το 1991 και να λειτουργήσουν αυτοτελώς,
- Μικρός χρονικός ορίζοντας,
- Σχετικά μεγάλη αποδοτικότητα, και
- Ύπαρξη αναγκαίας μελέτης.

(3) Νέα έργα που θα ενταχθούν στο ΚΠΣ

- Εξασφάλιση αναγκαίων πιστώσεων,
- Μη ύπαρξη “συμβολικών” προϋπολογισμών,
- Ύπαρξη μελέτης οικονομικής σκοπιμότητας για τα παραγωγικά έργα και τα μεγάλα έργα υποδομής,
- Ύπαρξη πλήρους εγκεκριμένης τεχνικής μελέτης με επικαιροποιημένο προϋπολογισμό σε πρόσφατες τιμές,
- Εξασφάλιση γης.

(4) Νέα έργα που δεν είναι ενταγμένα στο ΚΠΣ

- Εξασφάλιση αναγκαίων πιστώσεων,
- Ύπαρξη μελέτης οικονομικής σκοπιμότητας για τα παραγωγικά έργα και τα μεγάλα έργα υποδομής,
- Ύπαρξη πλήρους εγκεκριμένης τεχνικής μελέτης με επικαιροποιημένο προϋπολογισμό σε πρόσφατες τιμές,
- Εξασφάλιση γης.
- Μη ύπαρξη “συμβολικών” προϋπολογισμών⁶⁹.

⁶⁹ Για έργα μικρών προϋπολογισμών και εξαιρετικών περιπτώσεων, που δεν απαιτείται η τήρηση των παραπάνω κριτηρίων, συντάσσεται έκθεση από την οποία προκύπτει η αναπτυξιακή και κοινωνική σκοπιμότητα του έργου, καθώς και η οργανωτική ετοιμότητα των τεχνικών υπηρεσιών για την άμεση έναρξη της εκτέλεσής τους.

Εκτός από τα παραπάνω κριτήρια, υπάρχουν και τα τεχνικά κριτήρια για την προεπιλογή έργων περιφερειακών προγραμμάτων. Τα κριτήρια αυτά έχουν θεσπισθεί, προκειμένου αφ' ενός να βοηθηθούν οι περιφερειακοί φορείς να καταθέτουν προτάσεις οι οποίες να είναι ρεαλιστικές και υλοποιήσιμες εντός του πλαισίου του γενικότερου προγραμματισμού, και αφ' ετέρου ο ίδιος ο προγραμματισμός να μπορεί να λειτουργήσει συνεκτικά και ορθολογικά. Τα κριτήρια αυτά είναι γενικά και ειδικά. Τα γενικά κριτήρια είναι υποχρεωτικά και αφορούν σε όλες τις κατηγορίες έργων, ενώ τα ειδικά αφορούν στις συγκεκριμένες κάθε φορά κατηγορίες. Τα γενικά κριτήρια περιλαμβάνουν⁷⁰:

- την τήρηση των εθνικών και κοινοτικών κανόνων, περί ανταγωνισμού, δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών και υπηρεσιών, προστασίας του περιβάλλοντος,
- τη συμβατότητα με τον εθνικό προγραμματισμό,
- την ωριμότητα της πρότασης και τη δυνατότητα ολοκλήρωσής της μέχρι το τέλος της περιόδου του προγράμματος, πράγμα που εκτιμάται βάσει χρονοδιαγράμματος ενεργειών και εργασιών,
- τη λειτουργική αυτοτέλεια του προτεινόμενου έργου σε συνεργία και ενδεχόμενα συνοχή με άλλα έργα,
- την ύπαρξη πλήρους και εγκεκριμένης τεχνικής μελέτης πριν από την έναρξη των διαδικασιών επιλογής αναδόχου, και τέλος
- την πληρότητα και αξιοπιστία ενός τυποποιημένου τεχνικού δελτίου.

⁷⁰ Βλ. ΕΕΚ και ΥΠΕΘΟ (1993) “Τεχνικά κριτήρια για την προεπιλογή έργων περιφερειακών προγραμμάτων 94-99”, Αθήνα.

2.5. Το ΠΔΕ και οι Κοινοτικές Χρηματοδοτήσεις

Προτού προσπαθήσουμε να απαντήσουμε στα σημαντικά ζητήματα του ύψους των πληρωμών και της διάρθρωσης του ΠΔΕ, είναι σημαντικό να εξετάσουμε την συμβολή των επιμέρους κατηγοριών εσόδων στην διαμόρφωσή του αλλά και στις δυνατότητες άσκησης επενδυτικής πολιτικής.

Όπως γίνεται άμεσα αντιληπτό, οι ίδιοι πόροι, οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις και τα δάνεια είναι οι τρεις βασικές πηγές άντλησης εσόδων του ΠΔΕ για την περίοδο 1976-94 (βλ. πίνακα 2.1). Η σχετική τους βαρύτητα, όμως, δεν είναι η ίδια μιάς και τα ίδια έσοδα, που αφορούν στις χρηματοδοτήσεις του τακτικού προϋπολογισμού και στις αποδόσεις των παρελθόντων επενδύσεων, αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο ένα αμελητέο ποσό στα συνολικά έσοδα (2,17%). Αντίθετα, συντριπτική είναι η βαρύτητα των δανείων, εσωτερικού και εξωτερικού, στην διαμόρφωση των συνολικών εσόδων (86,12%), ιδιαίτερα μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη της πορείας των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων, που αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα την περίοδο 1989-94 (11,71%)⁷¹.

Εδικότερα, μία σειρά σημαντικών γεγονότων που έλαβαν χώρα την εν λόγω περίοδο, μας δίνει τη δυνατότητα να τη διαχωρίσουμε σε τέσσερις υπο-περιόδους. Η πρώτη υποπερίοδος, που εκτείνεται μέχρι το 1980, χαρακτηρίζεται από την σχεδόν απόλυτη συμμετοχή των δανείων στα έσοδα του ΠΔΕ (μ.ο. 97,13%). Τα ίδια έσοδα αντιπροσωπεύουν το υπόλοιπο ποσοστό (2,87%), ενώ οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις είναι ανύπαρκτες.

⁷¹ Για αναλυτική παρουσίαση της πορείας των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων βλ. ΕΚΕΜ (1995), "Χρηματικές δοσοληψίες Ελλάδας- Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διαμόρφωση των βασικών μεγεθών της Ελλάδας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής οικονομίας (1981-93)".

Πίνακας 21							
Κατηγορίες εσόδων του ΠΔΕ							
(εκ. δρχ., τρέχουσες τιμές)							
ΕΤΗ	ΠΔΕ	ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	ΕΟΚ/ΕΕ	ΔΑΝΕΙΑ	%ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ	%ΕΟΚ	%ΔΑΝΕΙΑ
1976	41000	1000	0	40000	2,44	0,00	97,56
1977	45000	1300	0	43700	2,89	0,00	97,11
1978	55000	1300	0	53700	2,36	0,00	97,64
1979	67800	3500	0	64300	5,16	0,00	94,84
1980	64306	952	0	63354	1,48	0,00	98,52
1981	97080	1301	5825	89954	1,34	6,00	92,66
1982	117854	1384	4529	111941	1,17	3,84	94,98
1983	169209	2609	5580	161020	1,54	3,30	95,16
1984	221042	4357	7426	209259	1,97	3,36	94,67
1985	274196	3701	7754	262741	1,35	2,83	95,82
1986	302553	7081	29981	265491	2,34	9,91	87,75
1987	318300	4100	33800	280400	1,29	10,62	88,09
1988	365600	6900	43100	315600	1,89	11,79	86,32
1989	429000	8600	48100	372300	2,00	11,21	86,78
1990	465100	9800	81900	373400	2,11	17,61	80,28
1991	605000	13000	106000	486000	2,15	17,52	80,33
1992	727000	20000	169500	537500	2,75	23,31	73,93
1993	728300	18100	271700	438500	2,49	37,31	60,21
1994	807273	21480	288250	497542	2,66	35,71	61,63
ΠΗΓΗ : Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 1987-96 και Ψυχάρης Ι. (1996)							

Με την έναρξη του 1981 εγκαινιάζεται μία νέα περίοδος τόσο για τα έσοδα του ΠΔΕ, όσο και για τα έσοδα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Η ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ αντιστρέφει την πορεία που είχε επικρατήσει μέχρι τότε, μειώνοντας από τη μία πλευρά τη συμμετοχή των δανείων και αυξάνοντας από την άλλη αυτή των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων. Έτσι, την πενταετία 1981-85 τα δάνεια αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 94,46%, ενώ οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις το (3,87%). Αντίθετα, τα ίδια έσοδα εξακολουθούν να βρίσκονται σε πολύ χαμηλό επίπεδο με 1,48%.

Το 1986 είναι ένα ακόμα έτος μεταλλαγής για τα έσοδα του ΠΔΕ μιάς και είναι η ημερομηνία έναρξης των ΜΟΠ. Σαν αποτέλεσμα, οι κοινοτικές

μέγιστα
συνεισφέροντα
πρόσοδια

χρηματοδοτήσεις εκτοξεύονται από 2,83% το 1985 σε 9,91% το 1986 , ακολουθώντας αυξητική κατά μέσο όρο πορεία (10,88%) μέχρι το 1989. Αντίθετα, περίπου ανάλογη είναι η μείωση των δανείων για τα αντίστοιχα χρόνια που φτάνουν στο 87,24% των συνολικών εσόδων. Βέβαια η πορεία των ιδίων εσόδων παραμένει η ίδια με 1,88%.

Τέλος, το 1990 είναι έτος ορόσημο μίας και παρατηρείται μία εκ νέου αλλαγή στην σύνθεση των εσόδων του ΠΔΕ, που οφείλεται αποκλειστικά στην έναρξη του ΚΠΣ 89-93. Σαν αποτέλεσμα οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις αυξάνονται από 11,21% το 1989 σε 17,61% το 1990, μία αύξηση που εκτείνεται και τα επόμενα χρόνια φτάνοντας στο 35,71% των συνολικών εσόδων το 1994 (μ.ο. 1990-94, 26,29%). Αντίθετα, μεγάλη είναι η μείωση της συμμετοχής των δανείων, που από 86,78% το 1989 φτάνουν το 61,63% των συνολικών εσόδων του 1994 (μ.ο. 1990-94, 71,28%). Τα ίδια έσοδα, όπως είναι φυσικό, δεν παρουσιάζουν καμμία αλλαγή (2,43%).

Σε αυτό το σημείο μπορούμε να δούμε πιο αναλυτικά ό,τι επισημάνθηκε στην προηγούμενη ενότητα αναφορικά με τη αλλαγή που επισυνέβει το 1991 στην δομή του ΠΔΕ. Σύμφωνα με αυτή την αλλαγή, που εισήχθει από το ΥΠΕΘΟ, τα έργα που επιλέγονταν και χρηματοδοτούνταν από το ΠΔΕ χωρίστηκαν σε δύο βασικές κατηγορίες: σε αυτά που είχαν ενταχθεί στο ΚΠΣ και στα λοιπά έργα. Με αυτήν την κατηγοριοποίηση εξασφαλίστηκε τόσο η απρόσκοπτη χρηματοδότηση των έργων του ΚΠΣ όσο και η καλύτερη παρακολούθησή τους⁷². Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την σημαντική αύξηση των Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων από το 1990 είχε σαν επιπλέον συνέπεια την ριζική αλλαγή της μέχρι τότε επικρατούσας επενδυτικής λογικής.

Συγκεκριμένα, κάτω από το βάρος των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και των περιορισμένων εθνικών επενδυτικών πόρων, η προτεραιότητα που τέθηκε ήταν η διοχέτευση ενός μεγάλου μέρους τους σε έργα που συγχρηματοδοτούνταν

⁷² Βλ. Εγκύκλιο κατάρτισης του ΠΔΕ 1991.

από την Κοινότητα. Αντίθετα, τα έργα που χρηματοδοτούνταν από αμιγώς εθνικούς πόρους άρχισαν να έχουν όλο και μικρότερη βαρύτητα στο ΠΔΕ. Έτσι, ενώ το 1989 η ποσοστιαία δαπάνη για έργα που συγχρηματοδοτούνταν από την Κοινότητα ήταν μόνο το 10,6% του συνόλου των δαπανών, το 1992 έφτασαν να αντιπροσωπεύουν το 76,3% και το 1994 περίπου το 65% του αντίστοιχου συνόλου (βλ. πίνακα 2.2).

Πίνακας 2.2

Ποσοστιαία δαπάνη για έργα συγχρηματοδοτούμενα και μη από την Ε.Ε

Ετη	Έργα που χρηματοδοτούνται μόνο από εθνικούς πόρους ποσοστιαία δαπάνη (%)	Έργα που χρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους ποσοστιαία δαπάνη (%)
1989	89,4	10,6
1990	76,83	23,16
1991	38,2	61,8
1992	23,7	76,3
1993	25,6	74,4
1994	35	65

ΠΗΓΗ: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 90-95 και Παπαδάκη Ο.- Ψυχάρης Ι (1994)

2.6. Διαχρονική Εξέλιξη και Διακλαδική Διάρθρωση του ΠΔΕ

2.6.1. Διαχρονική Εξέλιξη του ΠΔΕ

Προτού αναλύσουμε τη διακλαδική και διαπεριφερειακή διάρθρωση του ΠΔΕ, είναι αναγκαίο να δούμε την διαχρονική εξέλιξη, όχι πιά με απόλυτους όρους αλλά σε σχέση με τρεις βασικούς δείκτες της οικονομίας (βλ. πίνακα 2.3).

Πίνακας 2.3

Εξέλιξη συνολικών δαπανών ΠΔΕ

τρέχουσες τιμές

Δαπάνες ΠΔΕ ως ποσοστό (%)			
Ετος	ΓΚΠ	Ελλείμματος	Επενδύσεων Παγίου Κεφαλαίου του ΠΔΕ
1970	19,3	143,8	-
1975	19,2	103,5	140,1
1980	14,8	63,5	176,9
1985	15,5	42,6	169,1
1990	9,8	23,8	188,3
1995	10,1	38,7	156,5

ΠΗΓΗ: Στατιστική Επετηρίδα Δημοσίων Οικονομικών, ΕΣΥΕ και Εισηγητικές Εκθέσεις Κρατικού Προϋπολογισμού

Όπως μπορεί να διακρίνει κανείς ξεκάθαρα, οι πληρωμές του ΠΔΕ για την περίοδο 1970-95 παρουσιάζουν μία συνεχή μείωση σε σχέση με τον Γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό, εξέλιξη που δεν μπορεί να αντισταθμιστεί από τις ανεπαίσθητες αυξήσεις του 1985 και 1995. Έτσι, ενώ το 1970 οι δαπάνες του ΠΔΕ αντιπροσώπευαν το 19,3% του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, το 1995 έφτασαν να είναι μόνο το 10,1%. Βασικές αιτίες αυτής της μείωσης, κυρίως μετά

το 1980, ήταν τόσο η σημαντική αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και των τόκων του δημοσίου χρέους όσο και η ανάγκη για αυξημένες κοινωνικές παροχές. Όλα αυτά βέβαια είχαν σαν συνέπεια την σημαντική αύξηση της καταγορίας των μεταβιβαστικών πληρωμών σε βάρος των δημοσίων επενδύσεων, που επωμίσθηκαν αδικαιολόγητα και το επιπλέον βάρος του περιορισμού των δημοσίων δαπανών⁷³.

Αντίστοιχα, ενδιαφέρονσα είναι η πορεία των δαπανών του ΠΔΕ ως ποσοστό του δημοσιονομικού ελλείμματος. Συγκεκριμένα, ενώ μέχρι το 1975 είναι αισθητά υψηλότερες από το δημοσιονομικό έλλειμμα, από το 1976 και ύστερα οι δαπάνες αυτές αντιπροσώπευαν ένα συνεχώς μειούμενο ποσοστό του συνολικού ελλείμματος, καταλήγοντας στο 38,7% το 1995, ύστερα από μία σημαντική πτώση σε 23,8% το 1990.

Τέλος, οι συνολικές δαπάνες του ΠΔΕ, ως ποσοστό των ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου του ΠΔΕ, παρά τη μικρή τους μείωση το 1985 αυξήθηκαν από 140,1% το 1975 σε 188,3% το 1990, ενώ σημείωσαν μία μεγάλη πτώση σε 156,5% το 1995. Με άλλα λόγια, ενώ το 1975 το 71,6% των συνολικών πληρωμών του ΠΔΕ διοχετεύονταν για την πραγματοποίηση ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, το 1990 έφτασε να είναι περίπου το μισό (53,2%), σημειώνοντας τελικά μία εκ νέου αύξηση το 1995 (69,3%)⁷⁴.

Η διαπίστωση που προκύπτει από την παραπάνω σχέση είναι κρίσιμης σημασίας, προκειμένου να κατανοήσουμε καλύτερα το σκοπό και το είδος της πολιτικής που ασκείται από το Κράτος μέσω του ΠΔΕ. Προς αυτή την

⁷³ Βλέπε, για παράδειγμα, Λαμπρινίδης Μ.-Πάκος Θ. (1990), “Η Δημοσιονομική κρίση στην Ελλάδα” από το “Λειτουργίες του Κράτους σε Περίοδο Κρίσης. Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία”, Ιδρυμα Σάκη Καράγιωργα., και Βαβουρας Ι., (1993), “ Δημόσιο χρέος: Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία”, Παπαζήσης, Αθήνα.

⁷⁴ Για αιτιολόγηση της αύξησης μετά το 1990 βλ. στην ενότητα 2.6.2 (π.χ Διάφορα).

κατεύθυνση θα επενεργήσει και η λεπτομερέστερη ανάλυση της διάρθρωσης των πληρωμών του ΠΔΕ κατά τομείς (κλάδους) δραστηριότητας ⁷⁵.

⁷⁵ Για αντίστοιχη ανάλυση την περίοδο 1976-87 βλ. στο Ψυχάρης Κ. Γιάννης, (1990), “Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη”, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

2.6.2. Διακλαδική Διάρθρωση του ΠΔΕ

Η προσεκτικότερη εξέταση της διακλαδικής σύνθεσης του ΠΔΕ επικεντρώνει την προσοχή μας σε μία σειρά τομέων δραστηριότητας που λόγω της φύσης των δαπανών που εμπεριέχουν αλλά και διάφορων σημαντικών γεγονότων και αποφάσεων που έλαβαν χώρα, παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις διαχρονικά (βλ. πίνακα 2.4).

Πίνακας 24						
Ποσοστιαία Διάρθρωση Δαπανών ΠΔΕ κατά Κλάδο						
					(τρέχ. τιμές)	
ΤΟΜΕΙΣ	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ΓΕΩΡΓΙΑ-ΔΑΣΗ-ΑΛΙΕΙΑ	61	54	52	40	35	36
ΕΓΓΕΙΟΒΕΛ/ΚΑ ΕΡΓΑ	153	104	90	47	44	46
ΒΙΟΜ-ΕΝΕΡΓ.-ΒΙΟΤ.	30	39	77	74	21,6	90
ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΕΣ-ΣΙΔΗΡΟΔΡΟΙ	212	277	141	123	139	189
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ-ΜΝΗΜ	58	34	31	22	34	27
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ	104	140	102	67	80	104
ΥΓΕΙΑ-ΠΡΟΝΟΙΑ	56	28	23	43	32	34
ΟΙΚΙΣΜΟΣ	24	1	07	11	09	33
ΥΔΡΕΥΣΗ-ΑΠΟΧΕΤ.	38	81	26	30	54	48
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	30	16	16	14	05	22
ΕΡΕΥΝΑ-ΤΕΧΝ/ΓΙΑ	12	14	44	21	30	21
ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΑ ΕΡΓΑ	123	101	148	268	212	229
ΕΙΔΙΚΑ ΕΡΓΑ	00	00	36	33	31	45
ΔΙΑΦΟΡΑ	99	102	207	207	79	28
ΣΥΝΟΛΟ	1000	1000	1000	1000	1000	1000
ΠΗΓΗ Εισηγητικές Εκθέσεις Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού						

1,1

Ειδικότερα, σημαντική είναι η διαφοροποίηση του κλάδου Βιομηχανία-Ενέργεια-Βιοτεχνία⁷⁶ που ακολουθώντας μία σταθερά αυξητική πορεία από το

⁷⁶ Βλ. ενδεικτικά Γιαννίτσης Τ. (1983) "Η Ελληνική Βιομηχανία - Ανάπτυξη και Κρίση", Gutenberg, Αθήνα. και (1993) "Ολοκλήρωση στη διεθνή αγορά και επιπτώσεις

1970 (3%)· μέχρι το 1985 (7,4%), φτάνει να αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο ποσοστό του ΠΔΕ για το 1990 (21,6%), ενώ το 1995 επιστρέφει στα ίδια περίπου επίπεδα με το 1985 (9%). Η εξέλιξη αυτή βρίσκει την εξήγησή της τόσο στην καταβολή μέρους της επιχορήγησης των ιδιωτικών επιχειρήσεων που εντάσσονταν στον 1262/82 όσο και στην απόφαση του Κράτους να επωμισθεί την εξυγίανση μεγάλου αριθμού προβληματικών επιχειρήσεων από το 1985 μέχρι το 1991. Χαρακτηριστικά, οι δαπάνες εξυγίανσης των προβληματικών επιχειρήσεων ανήλθαν στο 10,2% των συνολικών δαπανών του ΠΔΕ το 1987, και ακολούθως μειώθηκαν σταδιακά, μέχρι την εξαφάνισή τους το 1991⁷⁷.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, η εξέλιξη των δαπανών της κατηγορίας Διάφορα που ενώ το 1970 αντιπροσώπευε το 9,9% των συνολικών δαπανών του ΠΔΕ, εκτινάσσεται στο 20,7% την περίοδο 1980-85, για να μειωθεί τελικά στο 2,8% το 1995. Η αιτία αυτής της εξέλιξης οφείλεται στο ότι αυτή η κατηγορία πληρωμών περιλαμβάνει πολλές μη επενδυτικές δαπάνες (π.χ. στρατιωτικές δαπάνες, μελέτες κ.λπ.), μεταξύ των οποίων και τις πληρωμές τοκοχρεωλυσίων από το 1979 οι οποίες έφθασαν να αντιπροσωπεύουν το 28% του ΠΔΕ το 1981, μετά από το οποίο μειώθηκαν σταδιακά, για να πάψουν να υφίστανται τελικά από το 1990 και ύστερα⁷⁸. Σημαντική, τέλος, αιτία μείωσης αυτής της κατηγορίας πληρωμών, μετά το 1990, ήταν η μεταφορά μεγάλου μέρους πληρωμών για διοικητικές-λειτουργικές δαπάνες στον Τακτικό Προϋπολογισμό (από το 1993)⁷⁹.

Σημαντική, ακόμα, είναι η εξέλιξη της κατηγορίας δαπανών για Νομαρχιακά Έργα που ακολουθώντας μία αυξητική πορεία από το 1970 (12,3%) σημείωσε σημαντική αύξηση το 1985 (26,8%) και τελικά σταθεροποιήθηκε περίπου στο 22%

στην βιομηχανική και τεχνολογική οργάνωση της οικονομίας” από το “Μακροοικονομική διαχείριση και αναπτυξιακή εμπλοκή: Προβλήματα στρατηγικών επιλογών στην Ελλάδα”

⁷⁷ Βλ. στην Εγκύκλιο Κατάρτισης του ΠΔΕ 1991 σχετική απόφαση κατάργησης των κονδυλίων του ΟΑΕ.

⁷⁸ Βλ. στην Εγκύκλιο Κατάρτισης του ΠΔΕ 1990 σχετική απόφαση κατάργησης των πληρωμών για τοκοχρεωλύσια.

⁷⁹ Βλ. Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 1993.

μεταξύ του 1990-95. Η σημαντική αυτή αύξηση, ιδιαίτερα μετά το 1983, οφείλεται στην εισαγωγή του Ν.1235/82 για τα Νομαρχιακά Συμβούλια, στα πλαίσια του οποίου επιχειρήθηκε η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των τοπικών κοινωνιών μέσω της αποκέντρωσης μεγάλου μέρους των ΠΔΕ⁸⁰.

Όσον αφορά τους κλάδους Εγγειοβελτιωτικά και Συγκοινωνίες-Σιδηρόδρομοι⁸¹, αξίζει να παρατηρηθεί η σταθερή πτωτική τους τάση σε όλη την διάρκεια της περιόδου 1970-95. Για τα μεν Εγγειοβελτιωτικά παρατηρούμε μία μεγάλη πτώση από 15,3% το 1970 σε 4,6% το 1995, γεγονός που συνδέεται με την εκτόπιση των δημοσίων από τις ιδιωτικές επενδύσεις στον συγκεκριμένο κλάδο. Για τις δε Συγκοινωνίες-Σιδηρόδρομοι παρατηρείται μία επίσης μεγάλη πτώση τη δεκαετία του '80, που σαφώς αντιστρέφεται μετά το 1990 εξαιτίας του ΚΠΣ και των μεγάλων έργων μεταφοράς.

Μελανό σημείο για τις πληρωμές του ΠΔΕ παραμένει το πολύ χαμηλό ποσοστό του εξαιρετικά σημαντικού για κάθε οικονομία τομέα της Έρευνας-Τεχνολογίας⁸², που όπως παρατηρούμε κυμαίνεται περίπου στο 3,5% την περίοδο 1970-95. Η εξέλιξη αυτή επιβεβαιώνει για άλλη μία φορά τόσο την παντελή έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους του δημόσιου αλλά και του ιδιωτικού τομέα για την προαγωγή της εγχώριας Έρευνας και Τεχνολογίας, όσο και την προσφυγή σε εισαγόμενη τεχνολογία με τις γνωστές συνέπειες στο ισοζύγιο πληρωμών και σε άλλους τομείς της οικονομίας.

Όσον αφορά, τέλος, τους υπόλοιπους κλάδους δεν παρατηρείται καμία σημαντική εξέλιξη, πέραν του γεγονότος ότι το μεγαλύτερο μέρος για δαπάνες κοινωνικής υποδομής (Υγεία-Πρόνοια) συνεχίζουν να βρίσκονται σε αρκετά

⁸⁰ Για αναλυτικότερη παρουσίαση βλ. επόμενη ενότητα.

⁸¹ Βλ. ενδεικτικά Σκαγιάννης Π. (1994) "Πολιτική προγραμματισμού των υποδομών", Σταμούλης, Πειραιάς.

⁸² Βλ. Βαίτσος Κ.-Γιαννίτσης Τ. (1994) "Τεχνολογικός Μετασχηματισμός και Οικονομική Ανάπτυξη" Gutenberg, Αθήνα.

χαμηλά επίπεδα. Οριακή εξαίρεση από τα παραπάνω αποτελεί ο κλάδος της Εκπαίδευσης (8,95%).

2.7. Διάρθρωση και Διαχρονική Εξέλιξη του Νομαρχιακού Σκέλους για την περίοδο 1989-94

Αν και στην προηγούμενη ενότητα είδαμε συνοπτικά πιά ήταν διαχρονική εξέλιξη του Νομαρχιακού σκέλους του ΠΔΕ κατά την περίοδο 1970-95, θεωρούμε ενδιαφέρον να επικεντρώσουμε την προσοχή μας στην περίοδο 1989-94, προκειμένου να δούμε τις αλλαγές που επήλθαν στην εξέλιξη και διάρθρωσή του κατά τη διάρκεια εφαρμογής του 1^{ου} ΚΠΣ.

Ειδικότερα, ύστερα από μία σχετικά μεγάλη κάμψη κατά τη διετία 1986-87 εξαιτίας του «σταθεροποιητικού προγράμματος», το 1989 παρατηρείται μία εκ νέου ανάκαμψη στο 25,6%, που μάλιστα το 1993 και 1994 προσεγγίζει τα υψηλά επίπεδα του 1985 με 26,4% και 26,5%, αντίστοιχα (βλ. πίνακα 2.5).

Πίνακας 2.5			
Διάρθρωση του Νομ/κού Σκέλους του ΠΔΕ			
			(τρέχ. τιμές)
	ΝΟΜΑΡ/ΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	ΝΟΜΑΡ/ΚΑ ΕΡΓΑ	ΝΟΜΑΡ/ΚΑ ΠΡΟΓΡ/ΤΑ
	1 = 2 + 3	2	3
1989	25,6	20,8	4,8
1990	20,1	13,5	6,6
1991	23,2	9,2	14,0
1992	26,4	11,3	15,1
1993	26,5	14,1	12,4
1994	23,6	14,5	9,1
ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ (Επεξεργασίες δικές μας)			

Σημαντικό ενδιαφέρον για την κατανομή των κονδυλίων του ΠΔΕ και γενικότερα για την περιφερειακή πολιτική του Κράτους παρουσιάζει η ίδια η σύνθεση του Νομαρχιακού Σκέλους, που περιλαμβάνει δύο επιμέρους κατηγορίες: τα έργα που χρηματοδοτούνται από αμιγώς εθνικούς πόρους

(Νομαρχιακά Έργα) και τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (Νομαρχιακά Προγράμματα) στα πλαίσια εφαρμογής του ΚΠΣ και, ιδιαίτερα, των ΠΕΠ⁸³.

Είναι χαρακτηριστικό ότι από το 1989 τα Νομαρχιακά Προγράμματα παρουσιάζουν μία συνεχώς αυξητική τάση, φτάνοντας το 1991 και 1992 να αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των πληρωμών του Νομαρχιακού Σκέλους. Αντιθέτως, κατά το 1993 και 1994 παρουσιάζουν μείωση με συνέπεια να είναι χαμηλότερα έναντι των Νομαρχιακών Έργων.

Πρέπει να υπογραμπίσουμε, όμως, ότι οι πληρωμές για έργα που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους είναι στην πραγματικότητα πολύ υψηλότερες από αυτές για έργα που χρηματοδοτούνται από αμιγώς εθνικούς πόρους διότι οι τελευταίες δεν αποτελούνται μόνο από ΣΑΝΤ αλλά και από μία σειρά επιμέρους ΣΑ (ΣΑΕ και ΣΑΤΑ)⁸⁴. Αντιθέτως, τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (Νομαρχιακά Προγράμματα), και για τα οποία εκδίδονται οι ΣΑΝΤ/2, περιλαμβάνουν ένα ελάχιστο ποσό επιμέρους ΣΑ (ΣΑΕ). Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι μετά το 1991 οι ΣΑΝΤ/2, που εκδίδονται για την εκτέλεση έργων στις Νομαρχίες, είναι κατά μέσο όρο το 70%, ενώ δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις νομών που ξεπερνούν και το 80% του συνόλου των ΣΑΝΤ και ΣΑΝΤ/2⁸⁵.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, η μακροχρόνια ανάγκη των τοπικών ομάδων και συμφερόντων για αποκέντρωση του ΠΔΕ και περισσότερες συμμετοχικές

⁸³ Η κατηγορία αυτή υφίσταται μόλις από το 1983, ενώ από το 1989 περιλαμβάνει και τα έργα των ΠΕΠ.

⁸⁴ Βλ. Εγκύκλιους Κατάρτισης ΠΔΕ 1989-95.

⁸⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Παπαδάκη Ο. - Ψυχάρης Ι. "Η περιφερειακή πολιτική στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης", 2ο Συνεδριο Ελληνικού τμήματος R.S.A.

διαδικασίες στις αποφάσεις κατανομής του⁸⁶, παράλληλα με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε και την εισροή κοινοτικών πόρων, είχε σαν αποτέλεσμα την ενίσχυση του κατ' εξοχήν εργαλείου άσκησης αμιγούς περιφερειακής πολιτικής, δηλαδή του Νομαρχιακού σκέλους του ΠΔΕ και ιδιαίτερα των έργων που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.

⁸⁶ Βλ. Ψυχάρης Κ. Γιάννης, (1990), “Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη”, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

ΜΕΡΟΣ II

ΤΟ ΠΔΕ ΚΑΙ Η ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥ ΜΕ ΤΑ ΠΕΠ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (ΠΕΠ)

3. Οι Διαδικασίες Προγραμματισμού⁸⁷

3.1. Η Πρώτη Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων

Ο προγραμματισμός (οικονομικός και κοινωνικός) στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλάζει μορφή και περιεχόμενο το 1988, σαν αποτέλεσμα της ριζικής μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η βασική φιλοσοφία που διέπει την εν λόγω μεταρρύθμιση στηρίζεται στην συγχρηματοδότηση μεσοχρόνιων προγραμμάτων διάρκειας μέχρι πέντε ετών, σε αντίθεση με την μέθοδο της ενίσχυσης μεμονωμένων σχεδίων η οποία κυριάρχησε μέχρι το 1987.

Η μεταρρύθμιση αυτή, αποτέλεσμα της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, στηρίχθηκε στις ακόλουθες τέσσερις αρχές:

α) Συγκέντρωση των παρεμβάσεων σε πέντε στόχους-προτεραιότητες⁸⁸.

⁸⁷ Το κεφάλαιο 3 έχει βασιστεί κατά κύριο λόγο στο Ανδρικοπούλου Ε. (1995) “Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση”, Θεμέλιο, Αθήνα. και Μαραβέγιας Ν-Τσινισιζέλης Μ. (1991) “Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Θεωρία και πολιτική”, Θεμέλιο, Αθήνα.

Στόχος 1: Ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.

Στόχος 2: Ανασυγκρότηση των περιφερειών ή τμημάτων περιοχών που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή.

Στόχος 3: Καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας (άνω των 12 μηνών).

Στόχος 4: Επαγγελματική αποκατάσταση των νέων (κάτω των 25 ετών).

~~Στόχος 5α: Επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων.~~

Στόχος 5β: Ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών.

β) Στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης κατά την κατάρτιση, υλοποίηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (δηλ. τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής, ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους και των αρμόδιων αρχών που έχουν οριστεί από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο).

γ) Στην αρχή του προγραμματισμού, που καθορίζει ότι η παροχή της συνδρομής των Ταμείων στηρίζεται σε μια προκαθορισμένη εξελικτική διαδικασία κάθε στάδιο της οποίας θα αποτελεί φυσική συνέχεια του προηγούμενου.

δ) Στην τήρηση της αρχής της προσθετικότητας, η οποία προϋποθέτει ότι οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις καταβάλλονται συμπληρωματικά προς τις εθνικές και επομένως οι δημόσιες δαπάνες κάθε κράτους-μέλους που αφορούν σε προγράμματα που προωθούνται και χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορούν να υποκαθίστανται από τις χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ένα πολύ σημαντικό χαρακτηριστικό αυτής της μεταρρύθμισης ήταν η αύξηση των πιστώσεων για τις διαρθρωτικές ενέργειες, καθώς και για τις ενέργειες

⁸⁸ Βλ. Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 του Συμβουλίου της 29/6/88 που αφορά στην αποστολή των Διαρθρωτικών Ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και τον

που αφορούν την έρευνα και ανάπτυξη αλλά και τα ΜΟΠ. Η αύξηση των πιστώσεων για διαρθρωτικές ενέργειες ουσιαστικά σήμαινε τον διπλασιασμό των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και ΕΓΤΠΕ)

Πρέπει να σημειώσουμε, τέλος, ότι ο απώτερος στόχος της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων ήταν ο περιορισμός των περιφερειακών ανισοτήτων μέσω της καλύτερης διαχείρισης των πόρων και η απλοποίηση, παρακαλούθηση και ευελιξία των διαρθρωτικών δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

συντονισμό των παρεμβάσεων τους τόσο μεταξύ τους όσο και με τις παρεμβάσεις της ΕΤΕ και των άλλων χρηματοδοτοικών μέσων.

3.2. Οι Φάσεις της Διαδικασίας Προγραμματισμού

Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που στηρίχθηκε σε μία σειρά από κανονισμούς, επέφερε μία ενδιαφέρουσα αλλαγή στη διαδικασία μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού σε κοινοτικό επίπεδο. Σύμφωνα με αυτή ο προγραμματισμός υλοποιείται σε τέσσερα στάδια (βλ. Διάγραμμα 3.1).

Ειδικότερα, στο πρώτο στάδιο το κράτος-μέλος καταρτίζει το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) διάρκειας 6 ετών. (βλ. Διάγραμμα 3.2). Κατά την κατάρτιση του ΣΠΑ οι εθνικοί φορείς προσδιορίζουν:

- α) Τους αναπτυξιακούς στόχους για την περίοδο διάρκειας του προγράμματος τόσο σε επίπεδο χώρας όσο και σε επίπεδο περιφέρειας.
- β) Τους κατά προτεραιότητα άξονες προς χρηματοδότηση.
- γ) Τα έργα και τις δράσεις που υλοποιούν τους άξονες αυτούς.
- δ) Το σχήμα χρηματοδότησης του προγράμματος με τις κατανομές του κατά άξονα προτεραιότητας και κατά Διαρθρωτικό Ταμείο (ΕΤΠΑ, ΕΤΓΠΕ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής).

Στη συνέχεια, το καταρτισμένο ΣΠΑ υποβάλλεται προς έγκριση στην Επιτροπή. Μετά από διαδικασίες διαβουλεύσεων μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους-μέλους, η Επιτροπή ορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί η συνεργασία και θα ενταχθούν οι αιτήσεις χρηματοδότησης του κράτους - μέλους. Το πλαίσιο αυτό είναι το γνωστό Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) (βλ. Διάγραμμα 3.2). Το ΚΠΣ περιλαμβάνει κυρίως:

- α) Τους επιλεγόμενους άξονες προτεραιότητας της κοινοτικής παρέμβασης.
- β) Τις μορφές παρέμβασης (λειτουργικά προγράμματα, συνολικές επιχορηγήσεις, μεγάλα έργα, συγχρηματοδότηση καθεστώτων εθνικών ενισχύσεων).

- γ) Το ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης για κάθε μορφή παρέμβασης και τη συμμετοχή κάθε Ταμείου.
- δ) Τις προβλέψεις για την διάθεση πόρων σε μελέτες και τεχνική βοήθεια.
- ε) Τις διαδικασίες εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΚΠΣ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στο ΚΠΣ καθορίζονται τα βασικά στοιχεία των Λειτουργικών Προγραμμάτων που θα εφαρμοσθούν για την επίτευξη των στόχων του, και παρέχεται το αναγκαίο υλικό που προδιαγράφει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα πρέπει να κινηθούν οι αρχές του κράτους-μέλους για να προετοιμάσουν και να εξειδικεύσουν τα προγράμματά τους.

Η τρίτη φάση του προγραμματισμού αφορά στη λεπτομερή διαμόρφωση του περιεχομένου των Λειτουργικών Προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια της εξειδικεύεται το αναλυτικό περιεχόμενο των Λειτουργικών Προγραμμάτων που θα υποβληθούν στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να εγκριθεί η χορήγηση της κοινοτικής συνδρομής. Η αναλυτική παρουσίαση του περιεχομένου αυτών των προγραμμάτων, ο σαφής καθορισμός των στόχων, το σχέδιο χρηματοδότησης τους καθώς και η εκτίμηση και αξιολόγηση των επιπτώσεων αποτελούν συστατικά στοιχεία τους.

Τα Λειτουργικά Προγράμματα μπορούν να εφαρμοσθούν σε τομεακό ή περιφερειακό επίπεδο. Τα Τομεακά Λειτουργικά Προγράμματα περιλαμβάνουν ενέργειες πολυετούς διάρκειας, τομεακού χαρακτήρα (π.χ. Λειτουργικό Πρόγραμμα «Μεγάλοι οδικοί άξονες») που εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο. Αντίθετα τα Περιφερειακά Λειτουργικά Προγράμματα αποτελούν ένα σύνολο ενεργειών πολυετούς διάρκειας, διατομεακού χαρακτήρα, συγχρηματοδοτούμενα από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους, (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΠΤΠΕ, ΧΜΑ, Ταμείο Συνοχής) που εφαρμόζονται σε περιφερειακό επίπεδο.

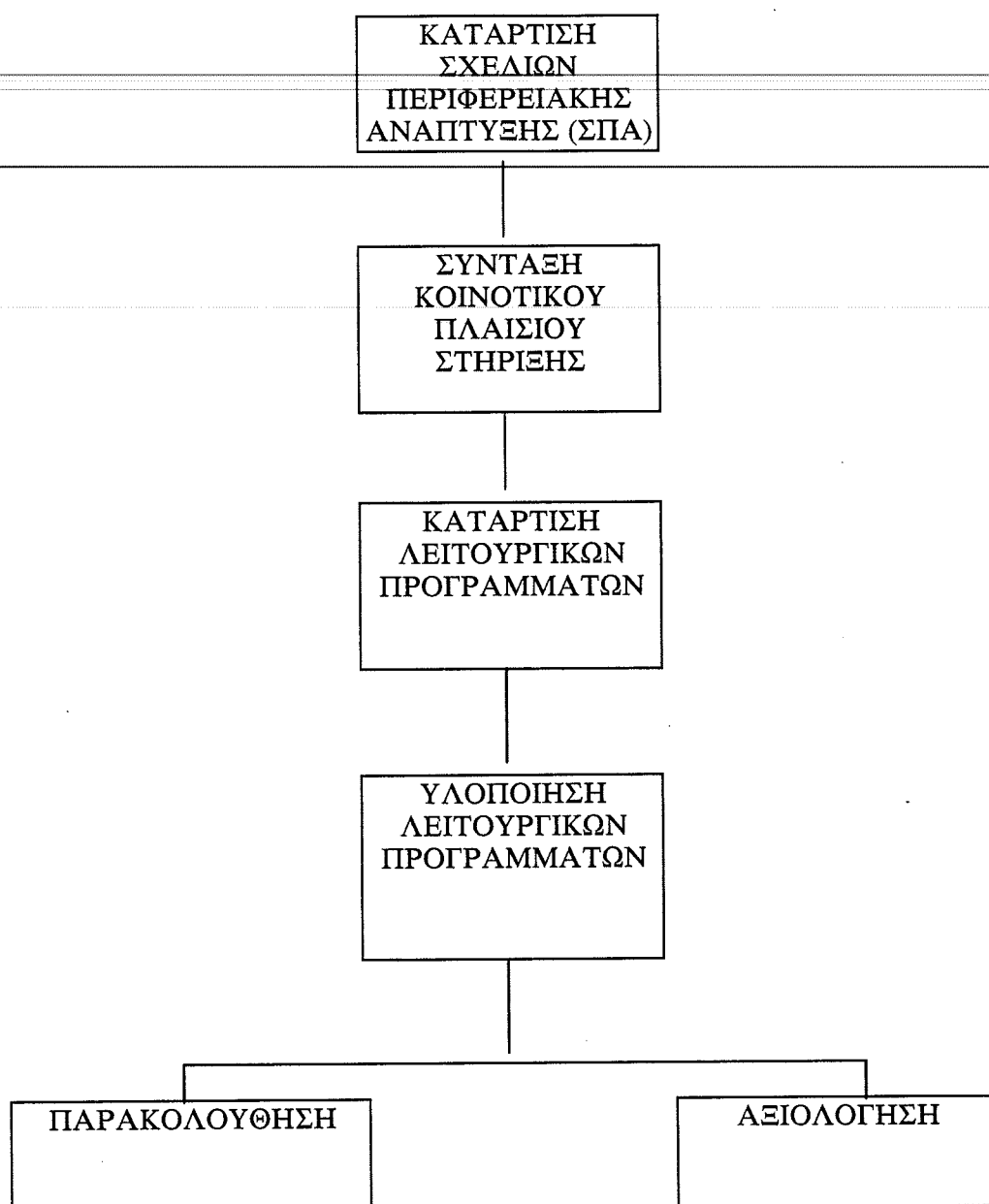
Η τέταρτη φάση του προγραμματισμού ξεκινά με την υλοποίηση των λειτουργικών προγραμμάτων. Η φάση αυτή περιλαμβάνει την εκτέλεση των προβλεπόμενων έργων, τη χρηματοδοτική ροή, την παρακολούθηση και

αξιολόγηση της πορείας τους (on going evaluation) και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων τους (ex post evaluation).

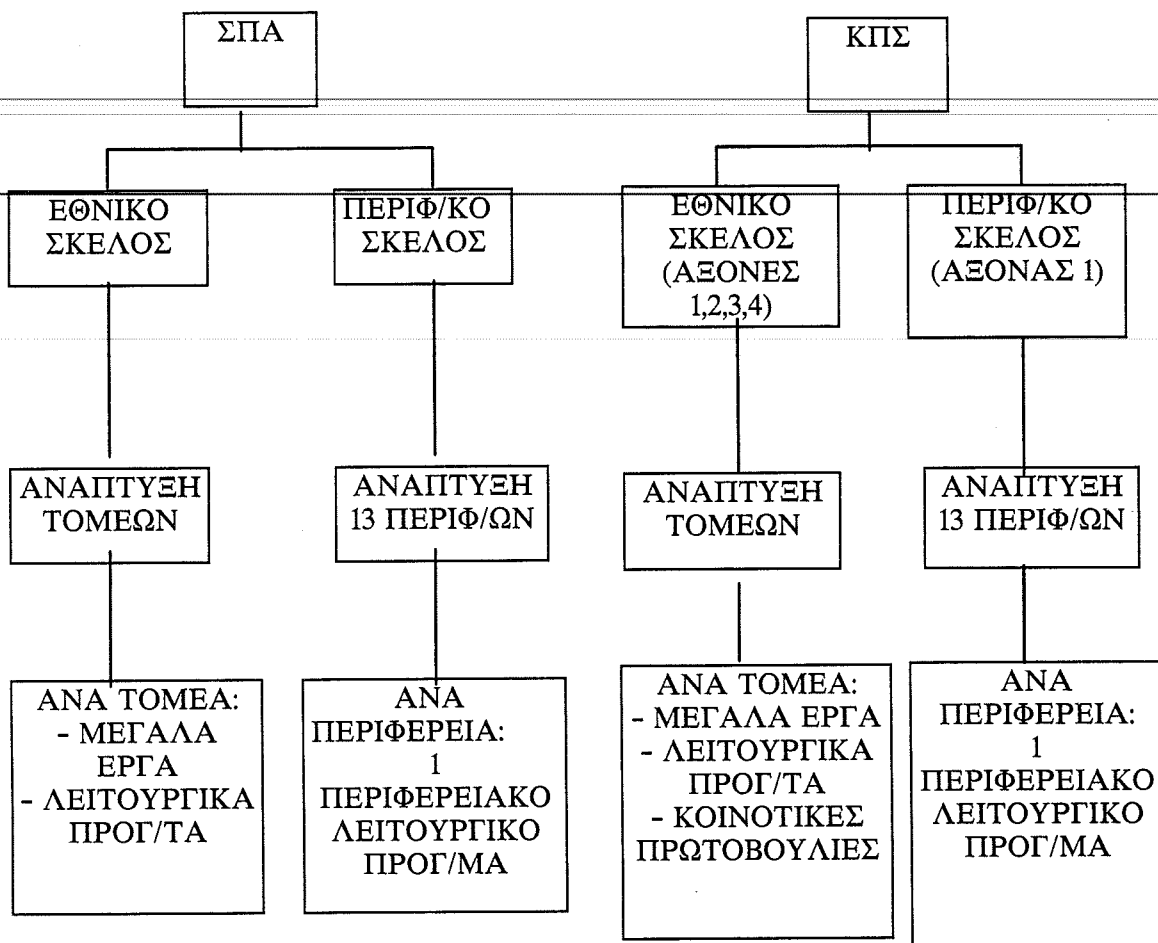
Αξίζει να παρατηρηθεί σε αυτό το σημείο ότι, ο κανονισμός-πλαίσιο προβλέπει ότι τα κράτη-μέλη εντάσσουν στα αναπτυξιακά σχέδια ειδικούς στόχους ποσοτικά προδιορισμένους-κατανεμημένους για τις προτεινόμενες ενέργειες. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση ελέγχει την ορθή υλοποίηση των στόχων που είχαν αρχικά οριστεί, εντοπίζοντας και αξιολογώντας τις τυχόν αποκλίσεις από τους αρχικούς στόχους⁸⁹.

⁸⁹ Βλ. παρακάτω την παντελή έλλειψη ποσοτικοποιημένων στόχων στην περίπτωση των ΠΕΠ.

Διάγραμμα 3.1
Στάδια Προγραμματισμού σε Κοινοτικό επίπεδο



Διάγραμμα 3.2
Διάρθρωση ΣΠΑ και ΚΠΣ



3.3. Λειτουργικά Προγράμματα

3.3.1. Ορισμός

Όπως ήδη παρατηρήσαμε τα Λειτουργικά Προγράμματα αποτελούν την κύρια μορφή παρέμβασης των Διαρθρωτικών Ταμείων και είναι ένα συνεκτικό σύνολο πολυετών ενεργειών για την υλοποίηση του οποίου είναι δυνατόν να ζητηθεί η συνδρομή ενός ή περισσότερων Ταμείων ή άλλων χρηματοδοτικών μέσων της Κοινότητας.

Τα Λειτουργικά Προγράμματα προσδιορίζονται μόνο μέσα στο Κοινοτικό Πλαίσιο στήριξης (ΚΠΣ) και έχουν διάρκεια ίση με την περίοδο αναφοράς του ΚΠΣ. Αναφέρονται σε μία περιφέρεια NUTS II επιπέδου όσο αφορά το στόχο 1, η περιφέρεια NUTS III σχετικά με τον στόχο 2 ή και σε ένα ή περισσότερους τομείς της Οικονομίας⁹⁰.

Όσον αφορά τη χρηματοδότησή τους, η οικονομική ενίσχυση μπορεί να προέρχεται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους. Οι εθνικοί πόροι μπορεί να είναι δημόσιοι ή ιδιωτικοί, ή συνδυασμός και των δύο. Οι κοινοτικοί πόροι είναι δυνατόν να προέρχονται από ένα ή περισσότερα Ταμεία, πιστωτικούς οργανισμούς για δάνεια ή και από κωδικούς του Κοινοτικού Προϋπολογισμού⁹¹.

⁹⁰ Η Κοινότητα χρησιμοποιεί μία ιεραρχική διαίρεση των περιφερειών σε τρία επίπεδα. Η ονοματολογία στατιστικών εδαφικών μονάδων *NUTS* υποδιαιρεί κάθε κράτος-μέλος σε ένα σύνολο περιφερειών επιπέδου 1, η καθεμία από τις οποίες υποδιαιρείται σε ένα σύνολο περιφερειών επιπέδου 2 και αυτές στη συνέχεια σε ένα σύνολο περιφερειών επιπέδου 3. Η ονοματολογία *NUTS* υποδιαιρεί το έδαφος της Κοινότητας των δώδεκα κρατών-μελών σε 71 περιφέρειες επιπέδου 1, σε 183 περιφέρειες επιπέδου 2 και σε 1044 περιφέρειες επιπέδου 3.

⁹¹ Η εξασφάλιση της κοινοτικής συμμετοχής γίνεται μόνο εφόσον έχει πρώτα εξασφαλιστεί η δημόσια συμμετοχή. Η παραπάνω αναλογία μεταβάλλεται κατά περίπτωση και βασίζεται στην αρχή της προσθετικότητας.

3.3.2. Τύποι Λειτουργικών Προγραμμάτων

Τα λειτουργικά προγράμματα δεν έχουν μία και μοναδική μορφή, αλλά διακρίνονται σε συγκεκριμένους τύπους⁹² με βάση την εξής σειρά κριτηρίων:

α) Το γεωγραφικό χώρο που αναφέρονται. Διακρίνουμε τα λειτουργικά προγράμματα που έχουν πεδίο εφαρμογής μία ή περισσότερες περιφέρειες και τα προγράμματα που αφορούν ολόκληρο τον εθνικό χώρο.

β) Το οικονομικό πεδίο που αναφέρονται. Το κριτήριο αυτό σχετίζεται με το εύρος εφαρμογής του προγράμματος, δηλαδή αν αναφέρεται σε ολόκληρη την οικονομία ή σε ένα ή και περισσότερους τομείς της.

γ) Τις κοινοτικές πηγές χρηματοδότησης. Με βάση το κριτήριο αυτό τα ΛΠ διακρίνονται σε πολυταμειακά, εάν η χρηματοδότηση τους απορρέει από περισσότερα του ενός Ταμεία ή άλλα χρηματοδοτικά μέσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και σε μονοταμειακά που χρηματοδοτούνται κατά κανόνα από ένα Ταμείο. Η διάκριση αυτή αποκτά μεγάλη σημασία στην διαδικασία κατάρτισης ενός τέτοιου προγράμματος γιατί η υλοποίηση του εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις συνεργασίες και ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο.

δ) Το περιεχόμενο και τον τρόπο οργάνωσης της εφαρμογής των προγραμμάτων. Μετά από συμφωνία των ενδιαφερομένων μερών είναι δυνατόν, εφόσον συντρέχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις, να εφαρμοσθεί «Ολοκληρωμένη Προσέγγιση» σε ορισμένα ΛΠ. Για να εφαρμοσθεί ένα Λειτουργικό Πρόγραμμα στη βάση μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης θα πρέπει να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις:

-Η χρηματοδότηση του προγράμματος να είναι πολυταμειακή.

⁹² Ομάδα Έρευνας Συστημάτων Διοίκησης ΕΜΠ (1989) “Η κατάρτιση των Λειτουργικών Προγραμμάτων”, Τεύχος Η, Αθήνα.

- Τα μέτρα που χρηματοδοτούνται από τα Ταμεία ή άλλα χρηματοδοτικά μέσα να ενισχύονται αμοιβαία και η συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών να είναι τέτοια ώστε να μπορεί να επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα.
- Οι διοικητικές διαρθρώσεις σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, να είναι κατάλληλες ώστε να εξασφαλισθεί η απρόσκοπτη εφαρμογή του προγράμματος. Συνεπώς ένα ΛΠ στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης προσέγγισης περιλαμβάνει πλήθος έργων που αναφέρονται σε όλους τους τομείς της οικονομίας με την συμμετοχή περισσότερων του ενός χρηματοδοτικών μέσων.

Γιά τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, ειδικότερα, παρατηρούμε ότι αποβλέπουν στην επίλυση των διαρθρωτικών προβλημάτων με παράλληλη αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που παρουσιάζει η κάθε περιφέρεια προγραμματισμού στους βασικούς κλάδους της οικονομίας, χρησιμοποιώντας γι' αυτό το σκοπό τις χρηματοδοτικές δυνατότητες όλων των μέσων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνεπώς τα περιφερειακά προγράμματα είναι πολυταμειακά και πολυτομεακά σε αντίθεση με τα προγράμματα που εφαρμόζονται στο σύνολο της χώρας και επικεντρώνονται σε ένα τομέα της οικονομίας και χρηματοδοτούνται από ένα Ταμείο⁹³.

⁹³ Πολλές φορές όμως είναι και αυτά πολυτομεακά όπως το πολυτομεακό Λειτουργικό Πρόγραμμα «Τηλεπικοινωνίες» στο Α' ΚΠΣ 1989-1993

3.3.3. Η Δομή των Λειτουργικών Προγραμμάτων

Είναι χαρακτηριστικό ότι κάθε Λειτουργικό Προγράμματο έχει μία προκαθορισμένη μορφή που διαρθρώνεται σε τρία Κεφάλαια, κάθε ένα από τα οποία έχει τη δικιά του βαρύτητα⁹⁴.

Στο Κεφάλαιο I δίνεται περιληπτικά μία συνολική θώρηση του προγράμματος, ενώ παράλληλα παρατίθενται τα τεχνικά, διαχειριστικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του. Ως εκ τούτου οι πληροφορίες που εμπεριέχονται σε αυτό το κεφάλαιο επιτρέπουν στις αρμόδιες αρχές να αποκτήσουν μια συνοπτική εικόνα για το Λειτουργικό Πρόγραμμα.

Στο Κεφάλαιο II καθορίζονται τα πεδία δράσης και αναφέρονται με σαφήνεια οι στόχοι του προγράμματος. Στο κεφάλαιο αυτό υπάρχει η περιγραφή της οικονομικής-κοινωνικής κατάστασης της περιφέρειας ή του τομέα, σκιαγραφούνται οι σκοποί του Λειτουργικού Προγράμματος και η προτεινόμενη στρατηγική, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη διασύνδεση των Μέτρων με τα αντίστοιχα Υποπρογράμματα.

Στο Κεφάλαιο III, τέλος, προσδιορίζονται οι διαχειριστικοί και οικονομικοί κανόνες της κοινοτικής χρηματοδότησης. Εδώ παρουσιάζεται το συνολικό κόστος ανά Υποπρόγραμμα και Μέτρο κατανεμημένο σε ετήσιο και συνολικό κόστος, το οποίο αναλύεται περαιτέρω σε δημόσια δαπάνη, η οποία κατανέμεται σε εθνική δημόσια δαπάνη, εθνική ιδιωτική δαπάνη και κοινοτική συμμετοχή. Ακόμη προσδιορίζεται η δημόσια αρχή η οποία θα διοικεί το πρόγραμμα, οι αρμοδιότητες και η λειτουργία της Επιτροπής Παρακολούθησης.

⁹⁴ Βλ. για παράδειγμα ΠΕΠ Θεσσαλίας.

3.3.4. Όργανα Κατάρτισης των Λειτουργικών Προγραμμάτων

Η κατάρτιση των Λειτουργικών Προγραμμάτων αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των αρχών του κράτους-μέλους. Συγκεκριμένα, τα προγράμματα που αναλαμβάνονται με πρωτοβουλία του κράτους-μέλους, καταρτίζονται από τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται σε συνεννόηση με την Επιτροπή. Συνεπώς η κατάρτιση αυτών των προγραμμάτων στηρίζεται στο νομοθετικό πλαίσιο προγραμματισμού και διοίκησης που ισχύει στη κάθε χώρα-μέλος⁹⁵.

Η διαδικασία που ισχύει στην χώρα μας καθορίζεται από τον Νόμο 1622/86 ο οποίος προδιαγράφει τα πλαίσια της ελληνικής πρακτικής με έμφαση στις συμμετοχικές διαδικασίες προγραμματισμού. Ειδικότερα ορίζεται με σαφήνεια ότι τα αναπτυξιακά προγράμματα δεν αποτελούν μόνο θέμα των οργάνων του κράτους σε κεντρικό επίπεδο, αλλά πρέπει να στηρίζονται στην συνεργασία των οργάνων της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 70 του Νόμου, καθορίζονται τα όργανα κατάρτισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων σε εθνικό (κεντρικοί φορείς), περιφερειακό (περιφερειακά συμβούλια) και τοπικό επίπεδο (νομαρχιακά συμβούλια, δημοτικά συμβούλια και συμβούλια αναπτυξιακών συνδέσμων). Καθένα από τα παραπάνω όργανα έχει αποφασιστική αρμοδιότητα στην κατάρτιση των αναπτυξιακών προγραμμάτων που αντιστοιχούν στο δικό του επίπεδο, ενώ ταυτόχρονα συμμετέχει στην κατάρτιση των προγραμμάτων των άλλων επιπέδων με την υποβολή προτάσεων για τα προγράμματα του αμέσως ανωτέρου επιπέδου.

Συνοπτικά η διαδικασία του οικονομικού προγραμματισμού και τα όργανα που εμπλέκονται περιγράφονται είναι η ακόλουθη (βλ. Διάγραμμα 3.3).

Ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας, βρίσκεται στην κορυφή του προγραμματισμού και έχει την αρμοδιότητα κατάρτισης του μεσοχρόνιου εθνικού αναπτυξιακού

προγράμματος μετά από τις προτάσεις που υποβάλλουν οι κεντρικοί φορείς του Δημοσίου και τα περιφερειακά συμβούλια. Παράλληλα, έχει την γενική ευθύνη για την κατάρτιση των Λειτουργικών Προγραμμάτων που εφαρμόζονται στο πλαίσιο του Στόχου 1.

Όσον αφορά τα Τομεακά Λειτουργικά Προγράμματα η ευθύνη κατάρτισης ανήκει στο αντίστοιχο Υπουργείο που έχει την αρμοδιότητα εφαρμογής της πολιτικής στο συγκεκριμένο τομέα.

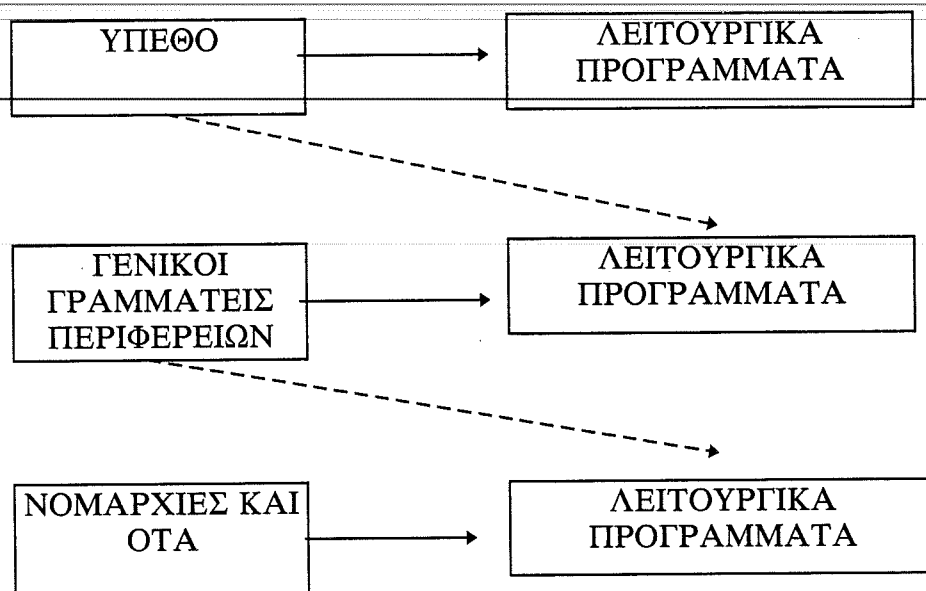
Στην αμέσως κατώτερη βαθμίδα, βρίσκονται οι Γενικοί Γραμματείς Περιφέρειας που σε συνεργασία με τα περιφερειακά συμβούλια και με βάση τις εγκυκλίους του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας θα καταρτίσουν το Λειτουργικό Πρόγραμμα της περιφέρειας. Το σχέδιο του προγράμματος θα υποβληθεί στο ΥΠΕΘΟ.

Τα όργανα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (νομαρχιακά συμβούλια) και πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (δημοτικά, κοινοτικά συμβούλια και συμβούλια αναπτυξιακών συνδέσμων) θα καταρτίσουν τα δικά τους προγράμματα τα οποία θα προτείνουν για έγκριση στους φορείς του ανωτέρου επιπέδου. Οι προτάσεις των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ιεραρχούνται από το περιφερειακό συμβούλιο κατά τη φάση κατάρτισης των Λειτουργικών Προγραμμάτων της Περιφέρειας.

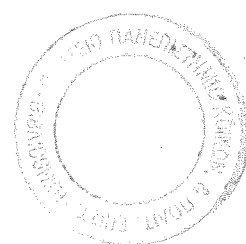
⁹⁵ Βλ. κανονισμό 2089/93 περί Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, άρθρο 3.

Διάγραμμα 3.3

Τυπικό σχήμα οργάνων κατάρτισης των Λειτουργικών Προγραμμάτων



Εγκρίνουν - - - - ->
Καταρτίζουν —————>



3.3.5. Όργανα Διοίκησης των Λειτουργικών Προγραμμάτων

Στη διαδικασία υλοποίησης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) εμπλέκεται ένας σημαντικός αριθμός φορέων⁹⁶. Σύμφωνα με την σύμβαση του ΚΠΣ, τα κύρια όργανα διοίκησης στην υλοποίηση των παρεμβάσεων είναι οι Επιτροπές Παρακολούθησης, τόσο για κάθε Λειτουργικό Πρόγραμμα όσο και για το σύνολο του ΚΠΣ. Τα μέλη των επιτροπών αποτελούνται από εκπροσώπους των ελληνικών και κοινοτικών αρχών (βλ. Διάγραμμα 3.4).

Η επιτροπή παρακολούθησης που εποπτεύει την υλοποίηση ολόκληρου του ΚΠΣ καλείται Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης. Σε αυτή συμμετέχει το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας που έχει την αρμοδιότητα και την ευθύνη για την αποτελεσματική διαχείριση και εφαρμογή του ΚΠΣ. Άλλοι φορείς που συμμετέχουν στην επιτροπή είναι το Υπουργείο Εργασίας και Υπουργείο Γεωργίας που έχουν τις αρμοδιότητες αξιολόγησης των αιτήσεων χρηματοδότησης, εκταμίευσης και διαχείρισης των πόρων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Ευρωπαϊκό Ταμείο Γεωργικού Προσανατολισμού και Εγγυήσεων. Επίσης, στην Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης συμμετέχουν και οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών οι οποίοι έχουν την αρμοδιότητα της εκτέλεσης των 13 Περιφερειακών Προγραμμάτων.

Ο κύριος σκοπός της Κεντρικής Επιτροπής είναι ο συντονισμός στην εφαρμογή των αναπτυξιακών επιλογών των Υπουργείων και των άλλων φορέων του Δημοσίου. Στην εκπλήρωση του σκοπού αυτού σημαντικό ρόλο παίζει η Γραμματεία της Κεντρικής Επιτροπής. Η Γραμματεία στεγάζεται στη Διεύθυνση Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΥΠΕΘΟ και προϊστάμενος της είναι ο αρμόδιος διευθυντής για την περιφερειακή πολιτική.

Παράλληλα, η Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης διαπιστώνει τον ρυθμό υλοποίησης των προγραμμάτων, συντονίζει τις δράσεις των αρμόδιων φορέων,

⁹⁶ Βλ. ΚΠΣ 1989-93.

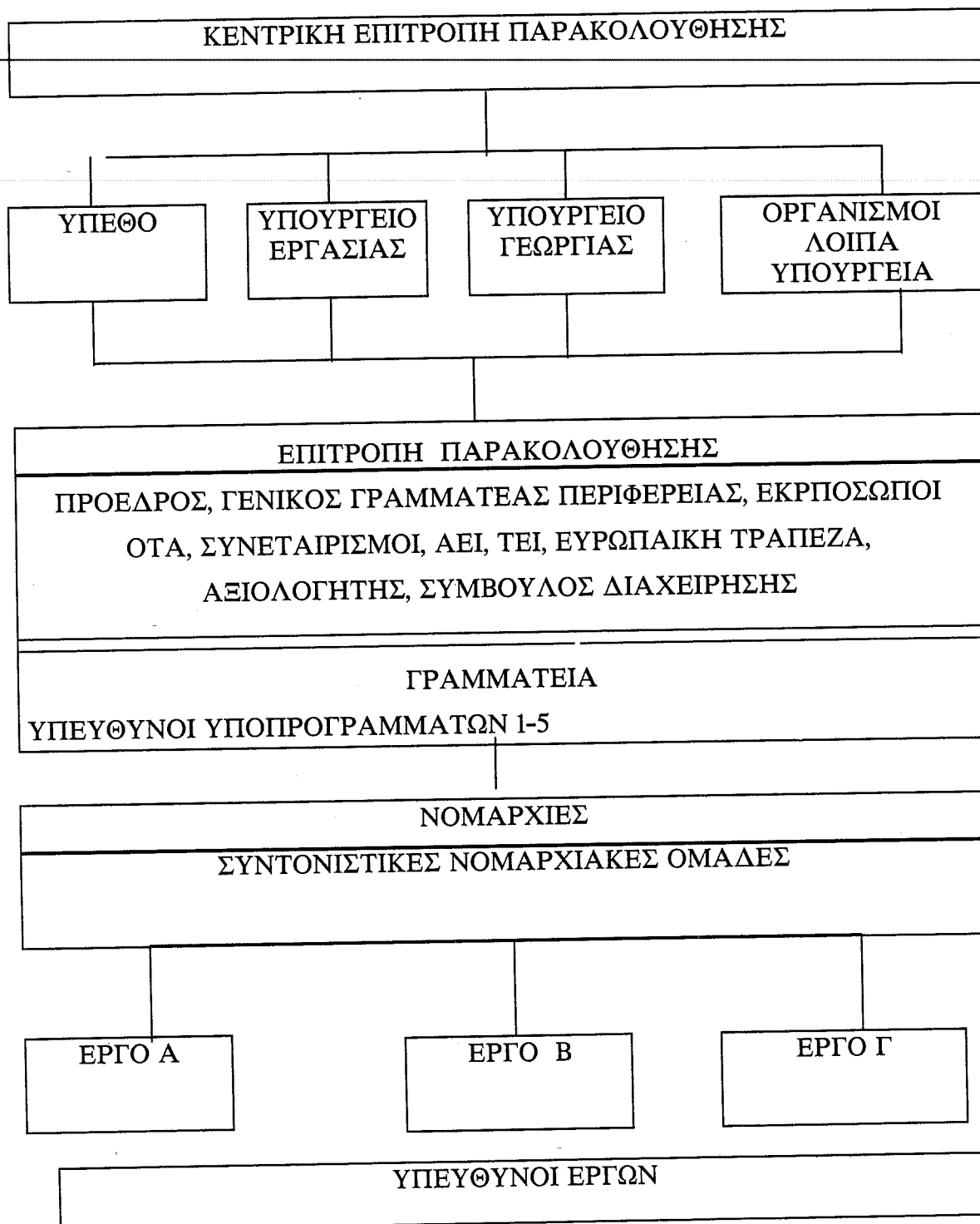
εισηγείται προτάσεις για την βελτίωση της εφαρμογής των προγραμμάτων και εξετάζει τις εκθέσεις των συμβούλων διαχείρισης και των αξιολογητών.

Εκτός από την Κεντρική Επιτροπή υπάρχουν και οι εκάστοτε Επιτροπές Παρακολούθησης των 13 Περιφερειακών Λειτουργικών Προγραμμάτων. Τα μέλη τους αποτελούν εκπρόσωποι των ΟΤΑ, κοινωνικών φορέων (συνεταιρισμοί, επιμελητήρια), εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, ο σύμβουλος Διαχείρισης και ο Αξιολογητής του ΠΕΠ.

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ορίζεται ως πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης. Το έργο της Επιτροπής στηρίζει η Γραμματεία της Επιτροπής παρακολούθησης, η οποία στελεχώνεται από μόνιμους υπαλλήλους της περιφέρειας. Η συλλογή και επεξεργασία των στοιχείων υλοποίησης (φυσικού αντικειμένου και οικονομικής υλοποίησης), η τροφοδότηση και συντήρηση του μηχανογραφημένου πληροφοριακού συστήματος, η διακίνηση πιστώσεων και η προετοιμασία των συσκέψεων της Επιτροπής Παρακολούθησης αποτελούν τις κύριες αρμοδιότητες της Γραμματείας.

Τέλος σε κάθε Νομαρχία εδρεύει η Συντονιστική Νομαρχιακή Ομάδα Παρακολούθησης, η οποία αποτελείται από τους υπεύθυνους των έργων στο επίπεδο του νομού. Οι υπεύθυνοι των έργων στέλνουν κάθε 3 μήνες μέσω της Νομαρχίας στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΠΕΠ, έκθεση για την χρηματική και φυσική υλοποίηση των έργων. Οι εκθέσεις παραλαμβάνονται από την Γραμματεία της Επιτροπής η οποία συγκεντρώνει το υλικό για όλα τα έργα που υλοποιούνται στην περιφέρεια. Με βάση τα στοιχεία για τα έργα και τις εκθέσεις των Συμβούλων Διαχείρισης και Αξιολόγησης η Γραμματεία καταρτίζει έκθεση για την πορεία υλοποίησης του ΠΕΠ την οποία διαβιβάζει κάθε εξάμηνο στην Διεύθυνση Περιφερειακής Ανάπτυξης του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

Διάγραμμα 3.4
Σύστημα διοίκησης των ΠΕΠ



3.4. Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ)

3.4.1. Γενικά

Η λογική του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ Ι) βασίστηκε στην παρουσίαση του επονομαζόμενου Πρώτου Πακέτου Delor από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Φεβρουάριο του 1987. Το πακέτο αυτό περιλάμβανε ένα σύνολο προτάσεων που αφορούσαν τρεις κυρίως τομείς:

- το γεωργικό, όπου προωθείται η αναμόρφωση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής
- το διαρθρωτικό, όπου προτείνεται η προσαρμογή των Διαρθρωτικών Ταμείων ώστε οι παρεμβάσεις τους να συγκεντρώνονται γεωγραφικά στις διαρθρωτικά ασθενέστερες περιοχές, καθώς και ο διπλασιασμός των παρεχόμενων πόρων τους⁹⁷
- το χρηματοοικονομικό, όπου προωθείται ένα νέο καθεστώς πόρων.

Οι προτάσεις αυτές προέβλεπαν την υλοποίηση μιας στρατηγικής ανάπτυξης η οποία προέκυψε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η οποία αποσκοπούσε:

- στην εγκατάσταση ενός ενιαίου οικονομικού χώρου
- στη σύγκλιση των βιοτικών επιπέδων
- στη συλλογική προώθηση της τεχνολογίας της έρευνας

⁹⁷ Ο διπλασιασμός των χορηγήσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων κατανεμήθηκε στις γεωγραφικές περιφέρειες των πέντε στόχων με τον κύριο όγκο των πιστώσεων (2/3 του συνόλου) διοχετευόμενο στις περιφέρειες του στόχου 1, όπου ανήκει το σύνολο της Ελλάδας.

- στην ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (Ε.Ν.Σ.)
- στην προώθηση κοινωνικών πολιτικών και
- στην προστασία του περιβάλλοντος.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί⁹⁸ τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης ορίζουν τις κατευθυντήριες γραμμές της κοινής δράσης που θα ακολουθήσουν τα κράτη - μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση, εμπεριέχοντας έτσι μια αμοιβαία ανάληψη υποχρέωσης. Επίσης, καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο γίνονται οι αιτήσεις χρηματοδότησης που υποβάλλουν τα κράτη-μέλη.

Κάθε ΚΠΣ εγκρίνεται με τυπική απόφαση της Επιτροπής, αφού προηγηθούν διαπραγματεύσεις μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών (κράτους - μέλους και Επιτροπής)⁹⁹. Η έγκριση γίνεται το αργότερο σε 6 μήνες από την ημερομηνία υποβολής του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ).

Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης περιλαμβάνει:

1. Τους άξονες προτεραιότητας που επιλέγονται ανάλογα με τα αναμενόμενα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα, τις οικονομικές προοπτικές των ενδιαφερόμενων περιφερειών κλπ.
2. Τις μορφές παρέμβασης πχ. λειτουργικά προγράμματα.
3. Το σχέδιο ενδεικτικής χρηματοδότησης, στο οποίο προσδιορίζονται τα ποσά χρηματοδότησης, οι πηγές για κάθε μορφή παρέμβασης και η διάρκεια τους.

⁹⁸ βλ. ενότητα 3.2

⁹⁹ Το 1ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης αποτέλεσε για πρώτη φορά αντικείμενο διαπραγμάτευσης στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια των Βρυξελλών (Ιούνιος 1987) και Κοπεγχάγης (Δεκέμβριος 1987) αλλά η επικύρωση του δεν επιτεύχθηκε λόγω διαφωνιών μεταξύ των κρατών-μελών. Τελικά κάτω από την ασφυκτική πίεση της ανυπαρξίας προϋπολογισμού για το 1988 επιτεύχθηκε συμβιβασμός το Φεβρουάριο του 1988 στις Βρυξέλλες.

4. Στοιχεία για τη διάθεση των μέσων και της τεχνικής βοήθειας που απαιτούνται για την προετοιμασία, εφαρμογή ή προσαρμογή των δράσεων.
5. Τις διαδικασίες εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΚΠΣ.

Παράλληλα, προβλέφθηκε ότι το ΚΠΣ ενός κράτους-μέλους μπορεί να αναθεωρηθεί κατόπιν συμφωνίας των ενδιαφερομένων μερών για να ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν και συνθήκες κάτω από τις οποίες τέθηκε σε εφαρμογή.

3.4.2. Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα (1989-93)

Στα παραπάνω πλαίσια η Ελλάδα ετοίμασε και υπέβαλε στην Επιτροπή το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Σ.Π.Α.) για το χρονικό διάστημα 1989 έως 1993. Επακολούθησε η διαπραγμάτευση στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης η οποία κατέληξε στην έγκριση του Α ΚΠΣ καθώς και των λειτουργικών προγραμμάτων και των λοιπών μορφών παρέμβασης που προβλέπονται σ' αυτό.

Το Ελληνικό Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-93), εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την 30η Μαρτίου 1990, ένα έτος μετά την υποβολή του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (βλ. Διάγραμμα 3.2). Πρέπει να σημειωθεί ότι τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης των άλλων κρατών-μελών του Στόχου 1 είχαν εγκριθεί από τον Οκτώβριο του 1989 και είχαν ξεκινήσει οι κοινοτικές εκταμιεύσεις. Έτσι, η Ελλάδα έπρεπε να απορροφήσει τα προβλεπόμενα κονδύλια σε μικρότερο χρονικό διάστημα¹⁰⁰¹⁰¹.

Γενικότερα, το ΚΠΣ για την Ελλάδα αναφέρονταν κυρίως στο Στόχο 1 (82% του συνόλου των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων για την ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών) και στους Στόχους 3 και 4 (Καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας άνω των 12 μηνών και επαγγελματική αποκατάσταση των νέων κάτω των 25 ετών) και 5α (επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων)

Η συνολική χρηματοδότηση που προβλέφθηκε για την περίοδο 1989- 93 ήταν 14.342 MECU. Το ποσό αυτό διατέθηκε σε επενδύσεις για τη βελτίωση βασικών οικονομικών υποδομών (28,5%), για την ανάπτυξη και αναπροσαρμογή του

¹⁰⁰ Τελικά όμως δόθηκε παράταση ενός έτους για την ολοκλήρωση του ΚΠΣ. Συγκεκριμένα, αποφασίστηκε ότι ανάλογα με το Λειτουργικό Πρόγραμμα, η υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου (επιλέξιμες δαπάνες) πρέπει να είχαν γίνει μεταξύ 30/6/94 και τέλους το 94, ενώ οι πληρωμές έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί μέχρι τέλους του 94.

πρωτογενούς τομέα (14,3%), την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων (8,3%), την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (6,5%) και την επαγγελματική κατάρτιση (3,1%).

Από το ποσό που αναφέρθηκε, η κοινοτική συμμετοχή για τις προβλεπόμενες ενέργειες ορίστηκε στα 7.193 MECU και κατανέμονταν στα Διαρθρωτικά Ταμεία ως εξής: ΕΤΠΑ 3.662 MECU, ΕΚΤ 1.728 MECU και FEOGA-Π 1.277 MECU. Στα ποσά αυτά περιλαμβάνονταν και οι χρηματοδοτήσεις της Κοινότητας για τα ΜΟΠ που εντάχθηκαν στο ΚΠΣ από το 1990.

Το υπόλοιπο ποσό (50%) προβλέφθηκε ότι θα καλυφθεί από τον ελληνικό δημόσιο τομέα (5.802 MECU) και τον ελληνικό ιδιωτικό τομέα (1.347 MECU). Επίσης η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και η ΕΚΑΧ θα συμμετείχαν με ποσά 1.307 MECU και 103 MECU, αντίστοιχα.

¹⁰¹ Ενώ η Επιτροπή Παρακολούθησης λειτουργεί από τον Οκτώβριο του 1990

3.4.3. Στόχος 1

Όπως ήδη αναφέρθηκε, για την πιο αποτελεσματική διαχείριση της παρέμβασης των Διαρθρωτικών Ταμείων, οι παρεμβάσεις συγκεντρώθηκαν σε 5 Στόχους.

Το ΚΠΣ του Στόχου 1 επικεντρώθηκε στην ανάπτυξη των καθυστερημένων περιφερειών, δηλαδή περιφερειών με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

Για το Στόχο 1 διατέθηκαν τα μεγαλύτερα κονδύλια (70% του συνόλου, χωρίς τις κοινοτικές πρωτοβουλίες), γιατί ήταν ο σημαντικότερος στόχος για την προώθηση της Ενιαίας Αγοράς. Αυτό φαίνεται και από τα κονδύλια που διατέθηκαν στους υπόλοιπους στόχους στη διάρκεια της πενταετίας 1989-93. Συγκεκριμένα, ο Στόχος 1 απορρόφησε 36.200 MECU (τιμές 1989), ενώ για το Στόχο 2 διατέθηκαν 6.750 MECU, για τους Στόχους 3 και 4, 7.243 MECU για το Στόχο 5α, 444 MECU και για το Στόχο 5β, 2.607 MECU (βλ. Πίνακα 3.1).

Η χορήγηση μεγάλου μέρους των κονδυλίων του ΚΠΣ, στις χώρες του Στόχου 1, οφείλεται στην ανάγκη αντιμετώπισης των συνεπειών των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι χώρες αυτές στα πλαίσια της ανοιχτής αγοράς. Χωρίς την άσκηση διαρθρωτικής πολιτικής, ο ισχυρός ανταγωνισμός θα οδηγούσε σε αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Πρέπει να σημειώσουμε, επίσης, ότι, εκτός από το χαμηλό ΑΕΠ, υπάρχουν και άλλα προβλήματα τα οποία τοποθετούν σε μειονεκτική θέση τις περιφέρειες του Στόχου 1. Μερικές από τις περιοχές αυτές, βρίσκονται στο Νότιο και Δυτικό μέρος της Κοινότητας, ενώ ένα μέρος του πληθυσμού τους ζει σε μικρά και απομακρυσμένα νησιά (πχ Νησιά Αιγαίου) γεγονός που δυσχεραίνει την οικονομική τους ανάπτυξη. Παρατηρούνται, επίσης, προβλήματα επιβάρυνσης του περιβάλλοντος και αδυναμία λήψης μέτρων περιφερειακού προγραμματισμού, λόγω της συγκέντρωσης μεγάλου τμήματος του πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.1

Κοινοτική χρηματοδότηση ανά Στόχο για το σύνολο των χωρών-μελών της Ε.Ε
(1989-93)

(MECU, τιμές 1989)

Στόχος 1	36.200	67,99%
Στόχος 2	6.750	12,68%
Στόχος 3 και 4	7.243	13,60%
Στόχος 5α	444	0,83%
Στόχος 5β	2.607*	4,90%
ΣΥΝΟΛΟ	53.244	100,00%

* Δεν περιλαμβάνονται οι κοινοτικές πρωτοβουλίες

Πηγή: 4η Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων (1992), 530 Τελικό.

Το ποσό των 36.200 του Στόχου 1 κατανεμήθηκε μεταξύ επτά χωρών- μελών, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, ως εξής: (βλ. Πίνακα 3.2).

Όσον αφορά το Στόχο 1 για την Ελλάδα, το ΚΠΣ αποτελούνταν από το Εθνικό και το Περιφερειακό Σκέλος.

Στο Εθνικό Σκέλος περιλαμβάνονταν οι κοινοτικές παρεμβάσεις που αφορούν όλη τη χώρα, εφαρμόζονται σε τομεακό επίπεδο και οι αποφάσεις λαμβάνονται από την Κεντρική Διοίκηση.

Στο Περιφερειακό Σκέλος περιλαμβάνονταν οι κοινοτικές παρεμβάσεις που αποσκοπούν στην ανάπτυξη των ιδιαίτερων δυνατοτήτων κάθε περιφέρειας και οι αποφάσεις λαμβάνονται από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.2

**Κοινοτική χρηματοδότηση του Στόχου 1* για το σύνολο των χωρών-μελών της Ε.Ε
(1989 - 93)**

(MECU, τιμές 1989)

Ελλάδα	6.667	18,42%
Ισπανία	9.779	27,01%
Γαλλία	888	2,45%
Ιρλανδία	3.672	10,15%
Ιταλία	7.443	20,56%
Πορτογαλία	6.958	19,22%
Βρετανία	793	2,19%
ΣΥΝΟΛΟ	36.200	100,00%

Πηγή 4η Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων (1992), 530 Τελικό.

3.4.4. Εθνικό Σκέλος

Το Εθνικό Σκέλος του ΚΠΣ για το Στόχο 1 αναφέρονταν κατά κύριο λόγο σε μεγάλης κλίμακας επενδύσεις και ενέργειες με σκοπό να αξιοποιηθούν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα που διαθέτει η χώρα μας σε σχέση με τα άλλα κράτη - μέλη και τρίτες χώρες. Το Εθνικό Σκέλος ορίστηκε ότι θα έχει συνολικό κόστος 7.141,5 MECU. Συγκεκριμένα, περιλάμβανε τους ακόλουθους πέντε άξονες δράσης:

ΑΞΟΝΑΣ 1. Βελτίωση του επιπέδου της χώρας όσον αφορά τη βασική οικονομική υποδομή.

ΑΞΟΝΑΣ 2. Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη.

ΑΞΟΝΑΣ 3. Αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων μέσω της βελτίωσης της οικονομικής και τεχνικής υποδομής και της επαγγελματικής κατάρτισης των στελεχών και των εργατών τους.

ΑΞΟΝΑΣ 4. Ισορροπη ανάπτυξη του τουρισμού.

ΑΞΟΝΑΣ 5. Αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού.

3.4.5. Περιφερειακό Σκέλος

Στο Περιφερειακό Σκέλος του ΚΠΣ περιλαμβάνονται τα προγράμματα για τις 13 Διοικητικές Περιφέρειες όπου προσδιορίζεται η κοινή δράση που θα αναληφθεί σε κάθε μία από αυτές. Τα προγράμματα είναι τα εξής:

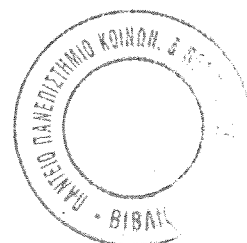
1. ΠΕΠ Α.Μακεδονίας και Θράκης
2. ΠΕΠ Κ. Μακεδονίας
3. ΠΕΠ Δ.Μακεδονίας
4. ΠΕΠ Ηπείρου
5. ΠΕΠ Θεσσαλίας
6. ΠΕΠ Ιονίων Νήσων
7. ΠΕΠ Δ.Ελλάδας
8. ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας
9. ΠΕΠ Αττικής
10. ΠΕΠ Πελοποννήσου
11. ΠΕΠ Β.Αιγαίου
12. ΠΕΠ Ν.Αιγαίου
13. ΠΕΠ Κρήτης

Επίσης περιλαμβάνονται και τα 6 Περιφερειακά ΜΟΠ.

Το Περιφερειακό Σκέλος ορίστηκε ότι θα έχει συνολικό κόστος 4.845 MECU, δηλαδή ποσοστό 33,8% του συνολικού ΚΠΣ για την Ελλάδα.

Τα 13 ΠΕΠ έχουν την ίδια δομή και αποτελούν πολυταμειακά προγράμματα, δηλαδή χρηματοδοτούνται και από τα 3 Διαρθρωτικά Ταμεία (βλ. Διάγραμμα 3.5).

Κάθε ΠΕΠ, αποτελείται από 5 μονοταμειακά Υποπρογράμματα.:



- Υποπρόγραμμα 1: Βελτίωση υποδομών (ενισχύεται από το ΕΤΠΑ).
- Υποπρόγραμμα 2: Πρωτογενής τομέας (ενισχύεται από το Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων ή FEOGA).
- Υποπρόγραμμα 3: Επαγγελματική κατάρτιση (ενισχύεται από το ΕΚΤ)
- Υποπρόγραμμα 4: Ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα Τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ) (ενισχύεται από το ΕΤΠΑ).
- Υποπρόγραμμα 5: Εφαρμογή.

Το Υποπρόγραμμα 1 περιλαμβάνει ενέργειες και μέτρα για τη βελτίωση οδικού δικτύου λιμανιών, ύδρευσης, αποχέτευσης, κλπ. Είναι το σημαντικότερο Υποπρόγραμμα όσον αφορά το ύψος δαπάνης και σε αρκετά ΠΕΠ αποτελεί το 80% του συνολικού προγράμματος.

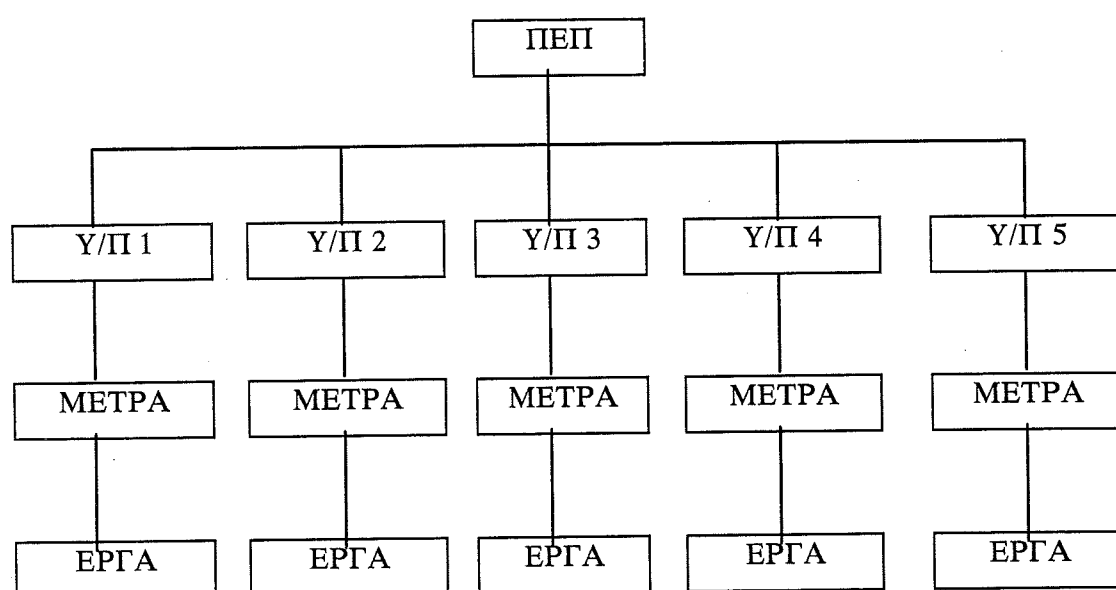
Το Υποπρόγραμμα 2 αφορά ενέργειες με τις οποίες επιδιώκεται η ανάπτυξη του πρωτογενή τομέα μέσω της βελτίωσης της γεωργικής και κτηνοτροφικής παραγωγής.

Το Υποπρόγραμμα 3 έχει σαν στόχο τον περιορισμό της ανεργίας προσφέροντας ειδικευμένα στελέχη για την ενίσχυση των προβληματικών ή δυναμικών τομέων και κλάδων.

Φορείς του Υποπρογράμματος 4 είναι οι Δήμοι, οι Κοινοότητες, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι και οι Επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας ζωής της περιφέρειας μέσω αναπτυξιακών μέτρων μικρής κλίμακας.

Στο Υποπρόγραμμα 5 αναφέρονται οι δαπάνες που συνδέονται με τις περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης και οι δαπάνες πληρωμής των Συμβούλων Διαχείρισης και Αξιολόγησης.

Διάγραμμα 3.5
Διάρθρωση των ΠΕΠ



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΠΣ ΣΤΙΣ 13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

4.1 Κριτήρια Κατανομής

Προτού προσπαθήσουμε να μελετήσουμε τα κριτήρια με τα οποία έγινε η κατανομή των πόρων στις περιφέρειες, αξίζει να παρατηρήσουμε την απόκλιση που προέκυψε μεταξύ του αρχικά προβλεπόμενου κόστους χρηματοδότησης και αυτού που τελικά πραγματοποιήθηκε (βλ. πίνακα 4.1).

Συγκεκριμένα, αν και η κατανομή των πόρων του ΚΠΣ μεταξύ του Εθνικού και Περιφερειακού Σκέλους στηρίχθηκε στην αυθαίρετη παραδοχή (ad hoc) το 60% του συνόλου να δοθεί στο πρώτο και το 40% στο δεύτερο, οι ανάγκες και τα προβλήματα που προέκυψαν στην πορεία εφαρμογής είχαν σαν συνέπεια την υπέρβαση της αρχικής κατανομής (τιμές '89) και την ενίσχυση του Περιφερειακού Σκέλους ακόμα περισσότερο (50,3%, τιμές '93). Η στροφή αυτή βρίσκει την βασική της εξήγηση στα προβλήματα σχεδιασμού και εφαρμογής που είχαν σαν συνέπεια, μεταξύ άλλων, την αδυναμία

πραγματοποίησης έργων του Εθνικού Σκέλους και την μεταφορά τους στο Περιφερειακό, όπου και οι απορροφήσεις ήταν σαφώς πιο γρήγορες¹⁰².

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1

ΠΟΣΟΣΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΚΠΣ 1989 - 1993 ΚΑΤΑ ΑΞΟΝΑ ΚΑΙ ΣΚΕΛΟΣ

Αξονες	Ποσοστό Προγραμματισμένης Χρηματοδότησης	Ποσοστό Πραγματοποιηθείσας Χρηματοδότησης
1. Βελτίωση βασικών υποδομών	37,4%	28,8%
2. Ανάπτυξη αγροτικού τομέα	5,9%	6,1%
3. Ανταγωνιστικότητα επιχειρήσεων	7%	3,8%
4. Τουρισμός	1,3%	0,8%
5. Αξιοποίηση ανθρώπινων πόρων	7,5%	10,2%
Σύνολο Εθνικού Σκέλους	59,1%	49,7%
6. Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών (Περιφερειακό Σκέλος)	40,9%	50,3%
Σύνολο	100,0%	100,0%

Πηγή: ΚΠΣ 1994-99

¹⁰² Βλ. το κείμενο που συντάχθηκε για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή από την Synthesis A.E. το 1995 με τίτλο "Evaluation of the impact of structural policies on economic and social cohesion of the Union-Greece", Athens.

Η παραπάνω εξέλιξη προσδίδει ακόμα μεγαλύτερη σημασία στην εξέταση της κατανομής των πόρων στις 13 Περιφέρειες, μίας και το μισό περίπου των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων έλαβε καθαρά περιφερειακή διάσταση.

Τα κριτήρια με τα οποία πραγματοποιήθηκε η τελική κατανομή των κονδυλίων στις 13 Περιφέρειες ήταν τα εξής¹⁰³¹⁰⁴:

1. Πληθυσμός, Έκταση και ΑΠΠ
2. Κατανομή στις περιφέρειες των πόρων του ΠΔΕ τα περασμένα 5 έτη
3. Αναπτυξιακοί στόχοι περιφερειών
4. Στήριξη μεινεκτουσών περιφερειών μέσω της διόρθωσης των παραπάνω κριτηρίων του 1.
5. Διαπραγμάτευση με Κοινότητα, η οποία επιθυμούσε τη μείωση του ποσοστού κατανομής της περιφέρειας Αττικής.

Αναζητώντας το θεωρητικό πλαίσιο των περιφερειακών κατανομών διαπιστώνουμε την ανυπαρξία ενός ολοκληρωμένου και ορθολογικού μοντέλου κατανομής. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ούτε από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα αναπτύχθηκε ένα τέτοιο μοντέλο έτσι ώστε να διευκολύνει, στα πλαίσια της εφαρμογής των αρχών της εταιρικής σχέσης, τους αρμόδιους φορείς στην κατανομή των κονδυλίων¹⁰⁵. Ανασταλτικός παράγοντας για την ανεύρεση ενός ορθολογικού υποδείγματος αποτέλεσε η ανομοιογένεια των περιφερειών ως προς την διάρθρωση των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων, η οποία

¹⁰³ Βάσει συνέντευξης με τον κύριο Κομνηνίδη, αρμόδιο κατάρτισης των κριτηρίων στο ΥΠΕΘΟ.

¹⁰⁴ Μία αντίστοιχη παρουσίαση και κριτική των κριτηρίων για το Β' ΚΠΣ βλ. Γεωργίου Γ. "Κριτήρια περιφερειακών κατανομών των πόρων του Β' ΚΠΣ 1994-99: κριτική θεώρηση" στο ΤΟΠΟΣ, 10/95, σ. 115-138.

¹⁰⁵ Χαρακτηριστική περίπτωση της ανυπαρξίας τέτοιων μοντέλων αποτελεί το ΕΤΠΑ που αν και είναι ο κύριος χρηματοδότης των περιφερειών, χρησιμοποιεί έναν απλούστατο δείκτη για να χαρακτηρίσει το περιφερειακό πρόβλημα και για να εντάξει τις περιφέρειες στα υπό χρηματοδότηση προγράμματα (κάτω από το 0,75 του δείκτη [ΑΕΠ Περιφέρειας/ μ.ο. ΑΕΠ Περιφερειών της ΕΕ + μ.ο. % Ανεργίας στην ΕΕ / % Ανεργίας Περιφέρειας] /2).

ουσιαστικά δεν αφήνει περιθώρια για γενικεύσεις της θεωρίας κατά την εφαρμογή ενός πολυσύνθετου δείκτη^{106, 107}.

Παρ' όλα αυτά, θεωρούμε ότι για την καλύτερη παραουκολούθηση της πορείας των περιφερειακών κατανομών είναι αναγκαίο να γίνει μία σχηματική τουλάχιστον ταξινόμηση των περιφερειών από την άποψη της ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, από την ανάλυση του βαθμού ανάπτυξης και των ιδιαίτερων κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών των περιφερειών προκύπτει η δυνατότητα ταξινόμησής τους σε τρεις κατηγορίες¹⁰⁸.

Στην πρώτη κατηγορία εμπίπτουν η Αττική και η Κεντρική Μακεδονία που περιέχουν τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Οι περιφέρειες αυτές χαρακτηρίζονται από σχετικό δημογραφικό δυναμισμό, σχετικά υψηλό ακόμη επίπεδο διαβίωσης, σε σύγκριση με το μέσον όρο χώρας, και συγκεντρώνουν το μέγιστο τμήμα των κέντρων λήψης αποφάσεων για τις μεγαλύτερες οικονομικές μονάδες στη μεταποίηση και τις υπηρεσίες, καθώς και το περισσότερο εκπαιδευμένο και έμπειρο εργατικό δυναμικό.

Στη δεύτερη κατηγορία εμπίπτουν περιφέρειες όπως η Κρήτη, το Νότιο Αιγαίο και σε μικρότερο βαθμό τα Ιόνια Νησιά, που παρουσιάζουν δυναμισμό στην τουριστική ανάπτυξη. Οι περιφέρειες αυτές χαρακτηρίζονται από πολύ χαμηλή ανεργία, σχετικά υψηλό και αυξανόμενο επίπεδο διαβίωσης, δυναμικούς ταχέως αναπτυσσόμενους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας και σταδιακή βελτίωση της οικονομικής τους διάρθρωσης, παρά τα πολλά προβλήματα που υπάρχουν και τις πολλές ομοιότητες προς τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες

¹⁰⁶ Το πρόβλημα επισημαίνεται επαρκώς από τον Tommel, I. (1989) "Regional policy and public administration in the Mediterranean member states". Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 5

¹⁰⁷ Παρ' όλα αυτά ο H. Voogd διατυπώνει τεχνικές περιφερειακών κατανομών στο "Multicriteria evaluation for Urban and Regional Planning", London, 1983.

¹⁰⁸ Η σχηματική αυτή ταξινόμηση προκύπτει από τα πρόσφατα διαπεριφερειακά στοιχεία που παρατίθενται στο Αθανασίου Λ., Καββαδία Π., Κατοχιανού Δ. και Τονικίδου Π. (1995) "Διαπεριφερειακή ανάλυση και πολιτική και βασικά στοιχεία κατά περιφέρεια και νομό", ΚΕΠΕ, Αθήνα.

που επικρατούν σε άλλες περιοχές. Ισως αποτελούν τις μόνες νησίδες ουσιαστικής οικονομικής ανάπτυξης στην Ελλάδα την τελευταία δεκαπενταετία.

Στην τρίτη κατηγορία εμπίπτουν όλες οι άλλες περιφέρειες, που χαρακτηρίζονται, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, από ένα μεγάλο και σχετικά χαμηλής παραγωγικότητας πρωτογενή τομέα, από συγκριτικά χαμηλότερο επίπεδο διαβίωσης, από την ανεπαρκή παρουσία ή και την απουσία δυναμικών αναπτυξιακών κλάδων και από επιτόπια επιχειρηματική τάξη με περιορισμένες δυνατότητες ανάληψης σοβαρών οικονομικών πρωτοβουλιών.

Ειδικότερα, παρ' ότι η διασπορά στην αρχική κατανομή δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλη (τυπική απόκλιση= 4,5 ποσοστιαίες μονάδες), οι ακραίες τιμές καταδεικνύουν την γενικότερη λογική κατανομής (Βλ. πίνακα 4.2). Έτσι, λοιπόν, οι περιφέρειες της Αττικής και Κεντ. Μακεδονίας, που περιλαμβάνουν και τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα της χώρας, λαμβάνουν, όπως είναι φυσικό, το μεγαλύτερο μερίδιο των πόρων (π.χ. ο πληθυσμός της Αττικής για το 1991 είναι το 34,3% το συνόλου της χώρας).

Από την άλλη μεριά, περιφέρειες όπως η Κρήτη, το Νοτ. Αιγαίο και τα Ιόνια Νησιά, που παρουσιάζουν τον μεγαλύτερο δυναμισμό την τελευταία δεκαπενταετία, λαμβάνουν το μικρότερο μερίδιο των πόρων της περιφερειακής κατανομής. Μοναδική εμφανής εξαίρεση αποτελεί η περιφέρεια Αν. Μακ.-Θράκης, που παρά το γεγονός ότι καταλαμβάνει ένα μικρό μερίδιο στον συνολικό πληθυσμό (5,6% για το 1991), ενισχύεται αδρά με το 12,9% των συνολικών πόρων.

Πίνακας 4.2			Περιφερειακή κατανομή των περσίδων		1989-94
Περιφερειακή κατανομή των περσίδων			για την περσόδο		
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	ΑΡΧΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΕΠ (%)	ΤΕΛΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΕΠ (%)	ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΠΕΠ % ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΣΥΝΟΛΟΥ ¹³ ΠΕΠ		
	1	2	3		
Ανατ. Μακεδονία - Θράκη	12,9	14,2	250		
Κεντρική Μακεδονία	14	14,5	88		
Δυτική Μακεδονία	4,2	5,0	177		
Ηπειρος	5	5,3	163		
Θεσσαλία	8,7	8,6	121		
Ιόνια Νησιά	3,4	3,4	180		
Δυτική Ελλάδα	5,4	5,0	72		
Στερεά Ελλάδα	8,1	8,7	155		
Αττική	18,5	15,8	46		
Πελοπόννησος	5	4,8	82		
Βόρειο Αιγαίο	4,5	4,2	202		
Νότιο Αιγαίο	4	4,0	165		
Κρήτη	6,4	6,5	122		
	100	100			
Μέσος	7,7	7,7	100,0		
Τυπική απόκλιση	4,5	4,2			
Συντελεστής μεταβλητότη	58,2	54,6			
ΠΗΓΗ: ΥΠΕΘΟ (Επεξεργασίες δικές μας)					

Ενδιαφέρουσα παρουσιάζεται και η τελική κατανομή των πόρων στις περιφέρειες, που πρέπει να ειπωθεί κάτω από το πρίσμα της αυξημένης βαρύτητας του Περιφερειακού Σκέλους στην τελική κατανομή των πόρων του ΚΠΣ (Βλ. πίνακα 4.2).. Σε αυτήν την περίπτωση η διασπορά των ποσοστιαίων τιμών εμφανίζεται να είναι ελαφρώς μικρότερη σε σχέση με την αρχική κατανομή (τυπική απόκλιση = 4,2 ποσοστιαίες μονάδες), φανερώνοντας έτσι μία ελαφριά τάση για μεγαλύτερη ισοκατανομή των πόρων. Ειδικότερα, η μείωση του μεριδίου της Αττικής κατά 2,7 ποσοστιαίες μονάδες (από 18,5% σε 15,8%) είναι κρίσιμης σημασίας, και ίσως οφείλεται στην επιθυμία της Ε.Κ. για μείωση της σχετικής βαρύτητας του μεριδίου της Αττικής στο σύνολο της περιφερειακής κατανομής. Αντίθετα, αύξηση παρουσιάζεται στο μερίδιο της Κεντ. Μακεδονίας και Αν. Μακ.-Θράκης σε 14,5% και 14,2%, αντίστοιχα, δίνοντας έτσι ακόμα μεγαλύτερη σχετική βαρύτητα στο ρόλο και τις αναπτυξιακές δυνατότητες της δεύτερης περιφέρειας. Αξίζει να σημειώσουμε, επίσης, την αύξηση του μεριδίου της Κεντ. Ελλάδας αλλά και της Δυτ. Μακεδονίας σε 8,7% και 5%, αντίστοιχα.

Από την άλλη μεριά, το μερίδιο της Κρήτης, του Νοτ. Αιγαίου και των Ιονίων Νήσων, παρά την υψηλή τους απορροφητικότητα, παραμένει στα ίδια περίπου επίπεδα με την προηγούμενη κατανομή, φανερώνοντας έτσι την συνεχιζόμενη απουσία εστίασης των Κεντρικών φορέων πάνω στις υψηλές αναπτυξιακές τους δυνατότητες. Μάλιστα στις περιπτώσεις της Δυτ. Ελλάδας και ιδιαίτερα του Βορείου Αιγαίου με το χαμηλό κατά κεφαλήν ΑΠΠ, παρατηρείται μία ελαφριά μείωση των κατανεμόμενων πόρων.

Η εικόνα που περιγράψαμε έως τώρα αντιστρέφεται σε πολύ μεγάλο βαθμό αν λάβουμε υπόψη τις κατά κεφαλήν πληρωμές στις περιφέρειες ως ποσοστό των κατά κεφαλήν πληρωμών στο σύνολο των 13 περιφερειών της χώρας (Βλ. πίνακα 4.2)..

Ειδικότερα, δραματική είναι η πτώση του μεριδίου των περιφερειών της Αττικής και Κεντ. Μακεδονίας, το οποίο φτάνει να βρίσκεται πολύ κάτω από το μέσο όρο των πληρωμών. Η μεν πρώτη δέχεται το μικρότερο ποσοστό της συνολικής κατανομής (46%), ενώ η Κεντ. Μακεδονία το τέταρτο χαμηλότερο ποσοστό (88%)¹⁰⁹. Αντίστοιχα, πολύ κάτω από το μέσο όρο (το δεύτερο και τρίτο χαμηλότερο ποσοστό) βρίσκεται το μερίδιο της Δυτ. Ελλάδας (72%) και της Πελοποννήσου (82%).

Αντίθετα, τεράστια είναι η μεταβολή του μεριδίου κυρίως εκείνων των περιφερειών που ενώ στις προαναφερθείσες κατανομές κατείχαν τα μικρότερα ποσοστά (σε φυσικούς όρους), τώρα βρίσκονται πολύ πάνω από το μέσο όρο της κατανομής. Οι εν λόγω περιφέρειες είναι τα Ιόνια Νησιά, το Βόρειο και Νότιο Αιγαίο, η Ήπειρος και η Δυτ. Μακεδονία, με το Βόρειο Αιγαίο να παρουσιάζει τη μεγαλύτερη διαφορά, αφού λαμβάνει τη δεύτερη μεγαλύτερη ενίσχυση (202%). Ακολουθούν τα Ιόνια Νησιά με (180%), τα οποία κατείχαν το μικρότερο μερίδιο στην σε φυσικούς όρους κατανομή, η Δυτ. Μακεδονία, το Νότιο Αιγαίο και η Ήπειρος με 177%, 165% και 163%, αντίστοιχα.

Όσον αφορά, τέλος, τα κατά κεφαλήν μερίδια των υπολοίπων περιφερειών παρατηρούμε ότι βρίσκονται πάνω από το μέσο όρο της χώρας με χαρακτηριστική την περίπτωση της Αν. Μακ. Θράκης, οποία ενισχύεται με το υψηλότερο μερίδιο της κατανομής (250%).

Από την ανάλυση της κατά κεφαλήν κατανομής των πόρων στα 13 ΠΕΠ συνάγεται ότι, παρ' όλο που επιχειρήθηκε να ενισχυθούν περισσότερο οι ασθενέστερες και δυναμικές περιφέρειες από της ήδη ανεπτυγμένες, τούτο επιτεύχθηκε μερικώς. Και αυτό διότι η ενίσχυση των προβληματικών περιφερειών της Δυτικής Ελλάδας και της Πελοποννήσου, όχι μόνο ήταν κάτω

¹⁰⁹ Το γεγονός αυτό έχει ακόμα μεγαλύτερο αντίκτυπο στην περίπτωση της Αττικής διότι ο πληθυσμός με τον οποίο γίνεται ο συνυπολογισμός του κατά κεφαλήν ποσοστού κατανομής είναι πολύ μεγαλύτερος από αυτών που συνήθως απογράφεται.

από το μέσο όρο της χώρας αλλά και ήταν αρκετά μικρή, γεγονός που δεν συμβιβάζεται με τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα αναπτυξιακά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εν λόγω περιφέρειες.

Από τα παραπάνω θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι δεν είναι ξεκάθαρο αν το πρότυπο της κατανομής στηρίχθηκε στην αρχή της ισόρροπης ανάπτυξης, όπως επίσης αν η ενίσχυση των περιφερειών έγινε βάσει των αναπτυξιακών τους δυνατοτήτων ή των άμεσων αναγκών τους, και πολύ περισσότερο αν έγινε βάσει των δυνατοτήτων τους να αξιοποιήσουν αποτελεσματικά τους εν λόγω πόρους. Γιά να μπορέσει να θεμελιωθεί επαρκώς η παραπάνω διαπίστωση είναι αναγκαίο παράλληλα να μελετηθεί και να αξιολογηθεί η πορεία εφαρμογής των ΠΕΠ στις περιφέρειες¹¹⁰.

Τέλος, θα θέλαμε να παρατηρήσουμε ότι, η επιστημονική επάρκεια των κριτηρίων ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη τόσο εξαιτίας του περιεχομένου όσο και του πλήθους τους. Συγκεκριμένα, δεν φάνηκε να εκτιμείται το υψηλό “κόστος ευκαιρίας” των συγκεκριμένων επιλογών, αλλά ούτε και η σύνδεση αυτών των επιλογών με το βαθμό προβληματικότητας ή το δυναμισμό κάθε περιφέρειας. Ως εκ τούτου, ο αριθμός των κριτηρίων γιά μιάς τόσο σπουδαίας σημασίας κατανομή ήταν, αφενός, πολύ μικρός και αφετέρου το περιεχόμενο τους ιδιαίτερα ασαφή. Γιά παράδειγμα, τα κριτήρια 4 και 5 εμπεριέχουν την δυνατότητα ad hoc παρεμβάσεων, που στις περισσότερες των περιπτώσεων δεν μπορούν να ελεγχθούν επιστημονικά γιά την ορθότητά τους. Βέβαια δεν μπορούμε να μην επισημάνουμε και την έλλειψη σημαντικών κριτηρίων γιά την ορθότητα της περιφερειακής κατανομής όπως το κατα κεφαλήν περιφερειακό προϊόν, το μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησής του, το διαθέσιμο εισόδημα, διάφορους ποσοτικούς δείκτες ευημερίας, το ποσοστό ανεργίας κ.α¹¹¹.

¹¹⁰ Βλ. παρακάτω την προσπάθεια ανάλυσης και αξιολόγησης των ΠΕΠ Θεσσαλίας και Ιόνιων Νήσων.

¹¹¹ Γιά την επιλογή μερικών κριτηρίων και την χρησιμοποίησής τους σε ένα μοντέλο περιφερειακής κατανομής βλ. Λ. Αθανασίου, Κ. Κανελλοπούλου και Η. Πούπου (1995) “Συγκλίση, απόκλιση και περιφερειακή πολιτική”, Αθήνα, ΚΕΠΕ.

Συμπερασματικά, διαπιστώνουμε ότι η κατανομή των κονδυλίων στις 13 περιφέρειες στηρίχθηκε στην βαθμιαία εμπειρία και τις διαδοχικές προσεγγίσεις που, σε συνδυασμό με τις διαπραγματεύσεις με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, επέφεραν το τελικό αποτέλεσμα. Σε αυτή την διαδικασία πρέπει να τονίσουμε ότι αν και οι περιφέρειες και οι αποκεντρωμένοι φορείς συμμετείχαν στην όλη διαδικασία κατάρτισης του Περιφερειακού Σκέλους του ΚΠΣ, δεν είχαν ουσιαστικό ρόλο και αποφασιστική παρέμβαση στην κατανομή των κονδυλίων που αποφασίστηκε κεντρικά (ΥΠΕΘΟ) και ανεξάρτητα από τις προτάσεις των Περιφερειακών Αρχών, στις οποίες προβλέπονταν και το ύψος των προτεινόμενων παρεμβάσεων τους^{112, 113}.

¹¹² ΚΕΠΕ (1989) “Αξιολόγηση των ΣΠΑ 1989-93”, Τελική Έκθεση, Αθήνα.

¹¹³ Αν και στη διαδικασία επιλογής των κριτηρίων κατανομής πήρε μέρος και το ΚΕΠΕ, η τελική επιλογή από το ΥΠΕΘΟ έγινε μονομερώς, χωρίς δηλαδή να τα λάβει σοβαρά υπόψη του (Διαπίστωση που έγινε κατά τη διάρκεια συνέντευξης με την Κα Κατοχιανού, δηλαδή την αρμόδιο κατάρτισης των κριτηρίων κατανομής εκ μέρους του ΚΕΠΕ).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΉ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΔΕ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΠΕΠ

Η έως τώρα ανάλυση θα αποτελέσει το αναγκαίο αναλυτικό πλαίσιο πάνω στο οποίο θα βασιστούμε για να αξιολογήσουμε τη διμεσολάβηση του ΠΔΕ στην εφαρμογή του ΚΠΣ και ιδιαίτερα των ΠΕΠ. Καθοριστικής σημασίας ήταν η αξιολογική κρίση και τα συμπεράσματα που προέκυψαν για την εξέλιξη και τη σύνθεση του ΠΔΕ. Μεταξύ άλλων, αναδείχθηκε ο πολυσχιδής ρόλος του ΠΔΕ στην ελληνική οικονομία, καθώς και ο εθνικός και περιφερειακός χαρακτήρας του.

Βάσει των παραπάνω, θα προσπαθήσουμε στη συνέχεια αυτής της ενότητας να ανιχνεύσουμε το ρόλο και τη διμεσολάβηση του ΠΔΕ αναφορικά με:

- Την περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε
- Την εθνική περιφερειακή πολιτική και
- Την κατανομή των κοινοτικών πόρων στις 13 Περιφέρειες

Βέβαια, αυτές οι τρεις διαστάσεις είναι αναγκαίο να ειπωθούν υπό το πρίσμα μίας σειράς εξελίξεων και περιορισμών, που χαρακτήρισαν το ΠΔΕ τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα με την εφαρμογή του ΚΠΣ 1989-94.

Από τη μία πλευρά, κυριαρχούν η βαθιά δημοσιονομική κρίση που συνέβαλε στη μείωση των δημοσίων επενδύσεων αλλά και των πληρωμών του ΠΔΕ. Ειδικότερα, από τις αρχές της δεκαετίας του '80 παρατηρείται μία δραματική αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους. Σαν συνέπεια αυτής της εξέλιξης, έγινε προσπάθεια να ακολουθηθεί μία περιοριστική πολιτική, το βάρος της οποίας επωμίστηκε δυσανάλογα το ΠΔΕ καθώς και οι δημόσιες επενδύσεις. Έτσι λοιπόν, παρά την ελαφριά ανάκαμψη το 1985, το ΠΔΕ μειώνεται από 14,8% σε 9,8% του συνόλου των δαπανών του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού μεταξύ 1980-90. Η διασύνδεση του ΠΔΕ και του δημοσιονομικού ελλείμματος διαφαίνεται στο ότι ενώ μέχρι το 1975 ένα σημαντικό μέρος των δαπανών του ΠΔΕ καλύπτονταν από το πλεόνασμα του Τακτικού Προϋπολογισμού, από το 1976 και ύστερα οι δαπάνες αυτές αντιπροσώπευαν ένα συνεχώς μειούμενο ποσοστό του συνολικού ελλείμματος, καταλήγοντας στο 38,7% το 1995, ύστερα από μία σημαντική πτώση σε 23,8% το 1990. Βέβαια δεν θα μπορούσαμε να μην αναφέρουμε ότι η παραπάνω μείωση αντικατοπτρίζεται και στην αντίστοιχη μειωμένη συμμετοχή των δημοσίων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου ως ποσοστού του ΑΕΠ, που δεν ξεπερνά κατά μέσο όρο το 6% για την περίοδο 1980-95 (έναντι 7,2% την περίοδο 1965-79).

Από την άλλη πλευρά, μία σειρά αλλαγών που επισυνέβησαν στο ΠΔΕ με την έναρξη εφαρμογής του ΚΠΣ 1989-94, βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με τις προαναφερθείσες αρνητικές εξελίξεις. Ειδικότερα, οι επενδυτικοί πόροι, που λόγω του μεγάλου δημοσιονομικού ελλείμματος ήταν αισθητά περιορισμένοι, διοχετεύθηκαν ως εθνική συμμετοχή προς την υλοποίηση έργων που συγχρηματοδοτούνταν από την Ε.Κ, μειώνοντας ανάλογα το μερίδιο των έργων που χρηματοδοτούνταν από αμιγώς ελληνικούς πόρους και άρα τις δυνατότητες άσκησης ανεξάρτητης περιφερειακής πολιτικής. Έτσι, ενώ το 1989 η ποσοστιαία δαπάνη για έργα που συγχρηματοδοτούνταν από την Κοινότητα ήταν μόλις το 10,6% του συνόλου των δαπανών, το 1992 έφτασαν να αντιπροσωπεύουν το 76,3% και το 1994 περίπου το 65% του αντίστοιχου συνόλου. Σε αυτή την εξέλιξη συνέβαλε και η αλλαγή που παρουσιάστηκε στην

διάρθρωση των εσόδων του ΠΔΕ, που με τη σειρά της είχε σαν αποτέλεσμα την αυξανόμενη συμμετοχή των πόρων της Ε.Κ στο σύνολό τους. “Έτσι, μετά από μία σταδιακή αύξηση με την εφαρμογή των ΜΟΠ το 1986, η ποσοστιαία συμμετοχή των εσόδων από την Ε.Κ εκτινάσσεται στο 37,31% το 1993 από το 11,21% που ήταν το 1989, μειώνοντας ανάλογα τη συμμετοχή των δανείων και άρα τον φαύλο κύκλο των επαχθών τοκοχρεωλύσιων.

5.1. Διαμεσολάβηση του ΠΔΕ ως προς την Υλοποίηση της Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Κ

Όπως ήδη έχουμε διαπιστώσει, η περιφερειακή πολιτική της Ε.Κ έλαβε, ουσιαστικά, οντότητα μόλις από το 1975, όταν ιδρύθηκε το ΕΤΠΑ. Στόχος της, όπως και στόχος του Ταμείου, ήταν η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα.

Με την πρώτη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων και τον συνεπαγόμενο διπλασιασμό των πόρων τους, έγινε μία πίο ουσιαστική και ολοκληρωμένη προσπάθεια για την άσκηση μίας αποτελεσματικότερης περιφερειακής πολιτικής από την Ε.Κ. Απώτερος σκοπός της ήταν η επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, εν όψει μάλιστα της επικείμενης ολοκλήρωσης της Ενιαίας Αγοράς. Για την επιτυχία αυτού του στοπού αποφασίστηκε η συγκέντρωση των παρεμβάσεων σε 5 Στόχους, ενώ για την Ελλάδα το σύνολο των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων μέσω του Πακέτου Delors I αφορούσε στους Στόχους 1, 3, 4 και 5α. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι οι δαπάνες των τριών Διαρθρωτικών Ταμείων ήταν μόλις το 0,2-0,3% του συνολικού ΑΕΠ της Κοινότητας την περίοδο 1989-94, με τις δαπάνες του ΕΤΠΑ να αντιπροσωπεύουν το 0,1%. Αντίστοιχα, για την Ελλάδα οι πληρωμές από τα τρία Διαρθρωτικά Ταμεία ανέρχονταν περίπου στο 2,5% του ΑΕΠ, με τις δαπάνες του ΕΤΠΑ να αντιπροσωπεύουν το 1,31%.

Οι διαπιστώσεις που γίνονται για τη διαμεσολάβηση του ΠΔΕ στην πραγματοποίηση των παραπάνω παρεμβάσεων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία είναι πολύ ενδιαφέρουσες.

Ειδικότερα, το 36,9% περίπου του συνόλου των πόρων που εισέρρευσαν στη χώρα μας την περίοδο 1989-94 μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων

διαμεσολαβήθηκαν από το ΠΔΕ¹¹⁴ (βλ. Πίνακα 5.1). Για το ΕΤΠΑ, που αποτελεί από άποψη ποσοτικής τάξεως το σημαντικότερο Ταμείο (56% των συνολικών εισροών του ΚΠΣ), το ποσό που διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ ήταν το 55,3%, ενώ για το ΕΓΤΠΕ - Τμ. Προσανατολισμού το αντίστοιχο ποσοστό ήταν μόλις 28,8%. Αντίθετως, καμία εισροή που αφορούσε το ΕΚΤ δεν διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ, παρά μόνο από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και από Τρίτους¹¹⁵.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, το συνολικό ποσό που διαμεσολαβείται από το ΠΔΕ αποκατά ακόμα μεγαλύτερη βαρύτητα, αφού για το ΕΤΠΑ, που είναι το σημαντικότερο Ταμείο από άποψη μεγέθους αλλά και δημιουργίας οικονομικών και κοινωνικών υποδομών, το αντίστοιχο ποσό ήταν αρκετά υψηλό. Με τα παραπάνω καταδεικνύεται ο σημαντικότερος ρόλος του ΠΔΕ τόσο στη δημιουργία επενδύσεων παγίου κεφαλαίου όσο και στην προώθηση των διαρθρωτικών πολιτικών της Κοινότητας.

¹¹⁴ Στο ποσό αυτό δεν περιλαμβάνεται η εθνική συμμετοχή.

¹¹⁵ Η έρευνά μας για τα ΠΕΠ έδειξε ότι το ΕΚΤ διαμεσολαβεί από το ΠΔΕ στην περίπτωση συγκεκριμένων φορέων και για μικρά ποσοστά συμμετοχής (βλ. παρακάτω).

Πίνακας 5.1				
Κατανομή Πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων και Απορροφήσεις				
(1989-94)				
				εκ. δρχ.
	Εκτιμ.- Προβλ.	Πραγματοποιή- σεις	Ποσοστό απορρόφησης	Ποσοστό πόρων Διαρθρωτικών Ταμείων που διοχετεύεται μέσω του ΠΔΕ
ΕΓΤΠΕ (Τμ. Προσανατ.)	593900	499448	84,1	
Τακτ. Πρ.	343000	274104	79,9	
ΠΔΕ	185000	133640	72,2	26,8
Τρίτοι	65900	91705	139,2	
ΕΤΠΑ (1)	1257000	1221818	97,2	
ΠΔΕ	725000	676143	93,3	55,3
Τρίτοι	532000	545676	102,6	
ΕΚΤ (2)	483000	470465	97,4	
Τακτ. Πρ.	159500	163341	102,4	
Τρίτοι	323500	307124	94,9	
ΣΥΝΟΛΟ ΠΟΡΩΝ	2333900	2191731	93,9	36,9
(1): Εξαιρούνται 505 εκ. ECU που αφορούν σε πραγματοποιήσεις έργων και ενεργειών του Β' ΚΠΣ				
(2): Εξαιρούνται 50 εκ. ECU που αφορούν σε πραγματοποιήσεις έργων και ενεργειών του Β' ΚΠΣ				
ΠΗΓΗ: Γ.Α.Κ.				

Ενδιαφέρουσες είναι, επίσης, οι διαπιστώσεις που αφορούν στην απορρόφηση των πόρων από το ΠΔΕ. Στην περίπτωση του ΕΤΠΑ η απορρόφηση των πόρων είναι ικανοποιητική, καθώς ανέρχεται ως ποσοστό στο 93,26% των εκτιμήσεων-προβλέψεων, με αντίστοιχη συνολική 97,20%. Στην περίπτωση του ΕΓΤΠΕ - Τμ. Προσανατολισμού, αντίθετα, η απορρόφηση των πόρων κινείται σε αρκετά χαμηλά επίπεδα 72,24%, με αντίστοιχη συνολική 84,10%. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι, οι προβλέψεις υπολείπονται των πραγματοποιήσεων στην περίπτωση των Τρίτων, όπου η απορρόφηση τους ξεπερνά το 100%. Αυτό οφείλεται, αφενός, στην ανακατανομή των πόρων από τομείς με χαμηλή απορροφητικότητα και δυσκολίες εφαρμογής σε τομείς και ενέργειες που αφορούσαν τους Τρίτους, και αφετέρου στην ευχέρεια και ευελιξία των

τελευταίων τόσο στην κατάρτιση και υποβολή προτάσεων όσο και στην υλοποίηση των εγκριθέντων προγραμμάτων ¹¹⁶.

¹¹⁶ Στο θέμα αυτό θα επανέλθουμε σε επόμενη ενότητα της παρούσας εργασίας.

5.2. Διαμεσολάβηση του ΠΔΕ ως προς την Υλοποίηση της Εθνικής Περιφερειακής Πολιτικής

“Όπως έχει γίνει αντιληπτό από τη μέχρι τώρα ανάλυση, η διασύνδεση της Κοινοτικής με την Εθνική περιφερειακή πολιτική έχει επιτευχθεί ήδη από το 1986 με την έναρξη εφαρμογής των ΜΟΠ¹¹⁷. Είναι χαρακτηριστικό ότι πριν από τα ΜΟΠ δεν υπήρχε κανένα πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης στη χώρα μας. Η παραπάνω διασύνδεση ισχυροποιήθηκε ακόμα περισσότερο με την έναρξη εφαρμογής του ΚΠΣ 1989-94, το οποίο προέκυψε ύστερα από την κατάρτιση του ΣΠΑ και την επακόλουθη διαπραγματεύσή του με την Ε.Ε.

Μέσα στο ΚΠΣ προσδιορίζονται, όπως έχει ήδη αναφερθεί οι στόχοι και τα προγράμματα περιφερειακής πολιτικής σε εθνικό αλλά και περιφερειακό επίπεδο¹¹⁸. Τα τελευταία, τα οποία υπάγονται στο Περιφερειακό Σκέλος του ΚΠΣ, αφορούν σε κάθε μία περιφέρεια ξεχωριστά (13 ΠΕΠ) και οι αναπτυξιακές τους δαπάνες διαμεσολαβούνται σε μεγάλο βαθμό από το ΠΔΕ.

Συγκεκριμένα, η διαμεσολάβηση του ΠΔΕ στην εφαρμογή και υλοποίηση των 13 ΠΕΠ γίνεται μέσω του Εθνικού και του Νομαρχιακού Σκέλους. Όσον αφορά το Εθνικό Σκέλος, η διαμεσολάβηση γίνεται μέσω της εκδόσεως των σχετικών ΣΑΕ/2 για την χρηματοδότηση και εκτέλεση έργων από τα Υπουργεία, τους Δημόσιους Οργανισμούς και Επιχειρήσεις, διάφορα ΝΠΔΔ όπως και τους ΟΤΑ. Αντίστοιχα, για το Νομαρχιακό Σκέλος η διαμεσολάβηση του ΠΔΕ γίνεται μέσω της εκδόσεως των σχετικών ΣΑΝΤ/2, που αφορούν στην χρηματοδότηση και εκτέλεση έργων από τις Νομαρχίες και τις αρμόδιες υπηρεσίες τους. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, περίπου το σύνολο των

¹¹⁷ Παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή των ΜΟΠ έχει ξεκινήσει από το 1985, δεν μπόρεσαν να ολοκληρωθούν εγκαίρως και ως εκ τούτου ενσωματώθηκαν στο Περιφερειακό Σκέλος του ΚΠΣ. Σημειωτέον ότι το 1995 έγιναν πληρωμές της τάξης των 10 δισ. δρχ, ενώ προβλέπονται να δοθούν για την οριστική τους ολοκλήρωσή άλλα 10 δισ. δρχ το 1996.

¹¹⁸ Οι αντίστοιχοι στόχοι σε επίπεδο περιφέρειας αποτυπώνονται πιο αναλυτικά στα επιμέρους ΣΠΑ των 13 περιφερειών της χώρας.

ΣΑΝΤ/2 που εκδόθηκαν την εν λόγω περίοδο αφορούσαν στην εκτέλεση έργων των 13 ΠΕΠ.

Ας μελετήσουμε, τώρα, αναλυτικότερα την προαναφερθείσα διαδικασία, επικεντρώνοντας την προσοχή μας σε κάθε υποπρόγραμμα ξεχωριστά.

Ειδικότερα, για το ΕΤΠΑ, που αναμφισβήτητα αποτελεί το μεγαλύτερο υποπρόγραμμα, η έρευνά μας έδειξε ότι ένας μικρός αριθμός έργων εκτελούνται από φορείς είτε αυτοχρηματοδοτούμενους είτε συγχρηματοδοτούμενους. Οι μεν πρώτοι είναι φορείς του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα και Ν.Π. που καλύπτουν την εθνική συμμετοχή από ίδιους πόρους και λαμβάνουν απ' ευθείας την κοινοτική συμμετοχή, που δεν περνά από το ΠΔΕ. Τέτοιοι φορείς είναι οι εξής:

1. ΕΥΔΑΠ
2. ΟΜΜΑ
3. ΟΛΠ
4. Ο.Α
5. Ο.Αεροπλοΐα
6. ΙΚΑ
7. ΕΒΕΑ

Οι συγχρηματοδοτούμενοι είναι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα και Ν.Π., των οποίων η εθνική συμμετοχή καλύπτεται από το ΠΔΕ, ενώ η κοινοτική λαμβάνεται απ' ευθείας. Τέτοιοι φορείς με τα αντίστοιχα ποσοστά συμμετοχής του ΠΔΕ είναι οι εξής:

1. ΙΓΜΕ (25%)
2. Πανεπιστήμια (25%)
3. Δημόκριτος (25%)
4. ΔΕΦΑ (25%)
5. ΕΟΜΜΕΧ (25%)

6. ΟΠΕ (25%)

7. Δημοτικές Επιχ. Υδρευσεις-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) (35%)

Όσον αφορά το υποπρόγραμμα ΕΚΤ, γνωρίζουμε ότι οι φορείς που μπορούν να χρηματοδοτηθούν είναι οι ΟΤΑ, φορείς του Δημοσίου, εταιρείες, σωματεία και σύλλογοι που το καταστατικό τους προβλέπει τη δυνατότητα να παρέχουν επαγγελματική ή τεχνική κατάρτιση. Οι φορείς αυτοί υποβάλλουν αίτηση προς την Γ.Γ. της Περιφέρειας στην οποία πρόκειται να γίνει η κατάρτιση. Το ΕΚΤ χρηματοδοτεί το 65-75% της συνολικής δαπάνης εκτελέσεως του προγράμματος. Το υπόλοιπο ποσό χρηματοδοτείται, κατόπιν εγκρίσεως από το Υπ. Εργασίας, από τον Τακτικό Προϋπολογισμό μέσω δημόσιων φορέων όπως είναι το Υπουργείο Πολιτισμού, η Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Γενική Γραμματεία Ισότητας, Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης και Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού¹¹⁹.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να παρατηρήσουμε ότι, στην διαδικασία καταβολής της εθνικής συμμετοχής παίρνει εμμέσως μέρος και το ΥΠΕΘΟ. Και αυτό γιατί έχει υπό την εποπτεία του μία ομάδα φορέων των οποίων καταβάλλει την εθνική συμμετοχή μέσω του ΠΔΕ, αν και η τυπική διαδικασία συμμετοχής θα ήταν μέσω του Τακτικού Προϋπολογισμού. Οι εν λόγω φορείς με τα αντίστοιχα ποσοστά συμμετοχής του ΠΔΕ είναι οι εξής:

1. ΕΛΚΕΠΑ (25%)
2. ΕΕΔΕ (25%)
3. Ελληνική Εταιρεία Επιχ. Ερευνών (ΕΕΕΕ) (25%)
4. Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΟΕΕ) (25%)

Όσον αφορά το υπο-πρόγραμμα ΕΑΠΤΑ, που χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ, η διαδικασία ένταξης των έργων και οι αλλαγές που έχουν συντελεστεί στην χρηματοδοτική του ροή είναι χαρακτηριστικές. Ειδικότερα, για την έναρξη

εκτέλεσης των έργων εκδίδεται μία και μοναδική ΣΑΕ (054/2) από το Υπ. Εσωτερικών για το σύνολο των 13 Περιφερειών¹²⁰. Παράλληλα, το σύνολο των ενεργειών του υπο-προγράμματος εκτιμήθηκε αρχικά ότι θα έχει συνολικό κόστος 60,0 δισ. δρχ εκ των οποίων 60% (36 δισ. δρχ.) θα ήταν η επιχορήγηση από το Ε.Τ.Π.Α. και το υπόλοιπο 40% (24 δισ. δρχ.) θα καλύπτονταν με ίδια συμμετοχή των Ο.Τ.Α. (15%) και επιχορήγηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (25%). Η παραπάνω αναλογία υπέστη αλλαγές από την 1/1/1992, όταν αποφασίστηκε ότι η επιχορήγηση από το Ε.Τ.Π.Α. θα αυξηθεί σε 75%, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό θα καλύπτονταν από τους ΟΤΑ κατά 10% και το ΠΔΕ κατά 15%¹²¹.

Όσον αφορά, τέλος, τα υπο-προγράμματα ΕΓΤΠΕ-Τμ. Προσανατολισμού και ΕΦΑΡΜΟΓΗ, η διαμεσολάβηση του ΠΔΕ δεν παρουσιάζει κάποιο ιδιαίτερο χαρακτηριστικό. Για το μεν ΕΓΤΠΕ-Τμ. Προσανατολισμού, το ΠΔΕ διαμεσολαβεί στην περίπτωση επενδυτικών κυρίως δαπανών, σε αντίθεση με τον Τακτικό Προϋπολογισμό όπου διαμεσολαβεί στην περίπτωση μη-επενδυτικών δαπανών. Για τη δε ΕΦΑΡΜΟΓΗ, το ποσοστό της εθνικής συμμετοχής καταβάλεται αποκλειστικά από το ΠΔΕ, κατόπιν εγκρίσεως του ΥΠΕΘΟ.

Λαμβάνοντας υπ' όψη τους προαναφερθέντες περιορισμούς και τις επιμέρους διαδικασίες στην ανάλυση των στοιχείων μας, οι διαπιστώσεις για την διαμεσολάβηση του ΠΔΕ στην υλοποίηση των ΠΕΠ έχουν πολύ μεγάλο ενδιαφέρον.

Όπως χαρακτηριστικά διαπιστώνεται, το ΠΔΕ διαμεσολαβεί στην υλοποίηση των 13 ΠΕΠ της χώρας κατά μέσο όρο με 69,5% (βλ. πίνακα 5.2). Είναι

¹¹⁹ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Περιφέρεια Αττικής "ΕΚΤ: Οδηγός Λειτουργιών", Ειδική έκδοση Περιφέρειας Αττικής, Σεπτέμβριος 1993.

¹²⁰ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Ετήσιες Εγκυκλίους κατάρτισης του ΕΑΠΤΑ για την αντίστοιχη περίοδο.

¹²¹ Απόφαση αρ. 1 της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΚΠΣ για την Ελλάδα που ελήφθη κατά τη συνεδρίαση της 7/5/1992.

προφανές ότι το ποσοστό αυτό είναι ιδιαίτερα υψηλό, γεγονός που καταδεικνύει την καταλυτική σημασία του επενδυτικού και κατ' επέκταση αναπτυξιακού μοχλού του Κράτους στην Περιφερειακή ανάπτυξη. Το παραπάνω αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι η διαμεσολάβηση του ΠΔΕ αφορά σχεδόν αποκλειστικά (65%) στο υπο-πρόγραμμα ΕΤΠΑ των 13 περιφερειών, που ως γνωστόν εξειδικεύεται στη διαμόρφωση της βασικής οικονομικής και κοινωνικής υποδομής των περιφερειών.

Όσον αφορά, παράλληλα, τα υπο-προγράμματα ΕΓΤΠΕ-Τμ. Προσανατολισμού και ΕΑΠΤΑ, παρατηρούμε τη μικρή τους βαρύτητα, όχι μόνο στο σύνολο των ΠΕΠ αλλά ακόμα περισσότερο στη διαμεσολάβησή τους από το ΠΔΕ (1,84% και 2,84%, αντίστοιχα). Για τα υπο-προγράμματα ΕΚΤ και ΕΦΑΡΜΟΓΗ δεν μπορεί να γίνει ιδιαίτερη μνεία αφού τα ποσοστά διαμεσολάβησης του ΠΔΕ είναι 0,28% και 0,23%, αντίστοιχα.

Μία ακόμα ενδιαφέρουσα διαπίστωση μπορεί να γίνει σχετικά με τη διασπορά των ποσοστών διαμεσολάβησης του ΠΔΕ στις 13 Περιφέρειες. Ειδικότερα, η τυπική απόκλιση παρουσιάζεται να είναι σχετικά μεγάλη (11,2%), γεγονός που φανερώνει ότι η διαμεσολάβηση του ΠΔΕ παρουσιάζει ιδιομορφίες σε ορισμένες περιφέρειες. Είναι χαρακτηριστικό ότι, από την μία μεριά, υπάρχουν περιφέρειες όπου το σχετικό ποσοστό κυμαίνεται γύρω στο 55%, ενώ σε άλλες προσεγγίζει ακόμα και το 90%.

Η εξήγηση αυτής της διαφοράς βρίσκεται στο ότι για τις μεν πρώτες οι αυτοχρηματοδοτούμενοι και συγχρηματοδοτούμενοι φορείς, ιδίως στο υπο-πρόγραμμα ΕΤΠΑ, είτε είναι πολλοί είτε εκτελούν έργα με μεγάλη σχετική βαρύτητα, κάτι που δεν ισχύει στην περίπτωση των δεύτερων όπου η συμμετοχή των Υπουργείων και των Νομαρχιών στην χρηματοδότηση και εκτέλεση των έργων είναι ιδιαίτερα υψηλή. Επίσης, σε μερικές περιφέρειες τα υπο-προγράμματα του ΕΚΤ και ΕΑΠΤΑ μπορεί να καταλαμβάνουν ένα μεγάλο σχετικά ποσοστό στο σύνολο των ΠΕΠ και επομένως να μη διαμεσολαβούνται από το ΠΔΕ.

Για παράδειγμα, στην περιφέρεια Αττικής παρατηρείται η δραστηριοποίηση πολλών αυτοχρηματοδοτούμενων φορέων, ενώ στην περίπτωση του Νοτίου Αιγαίου υφίσταται η δραστηριοποίηση ελάχιστων αυτοχρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων φορέων με μεγάλη όμως βαρύτητα (π.χ. Ολ. Αεροπ.). Αντίθετα, στην περίπτωση του Βορείου Αιγαίου παρατηρείται η ολική ανυπαρξία αυτοχρηματοδοτούμενων φορέων, με παράλληλη έκδοση πολλών ΣΑΕ/2.

5.3. Διασύνδεση της Κατανομής των Πόρων του ΠΔΕ με το ΚΠΣ

Μέχρι τώρα αναλύθηκε ο σημαντικός ρόλος του ΠΔΕ στην εφαρμογή του ΚΠΣ και ιδιαίτερα των ΠΕΠ. Όπως στοιχειοθετήθηκε, το ΠΔΕ δεν είναι ανεξάρτητο από το ΚΠΣ αλλά αντίθετα επιτελεί έναν διαμεσολαβητικό και συμπληρωματικό ρόλο στην υλοποίηση της Κοινοτικής και Εθνικής Περιφερειακής πολιτικής¹²². Στην συνέχεια θα προσπαθήσουμε να διερευνήσουμε τη κατανομή των πληρωμών του ΠΔΕ υπό το βάρος των Κοινοτικών κονδυλίων, καθώς και το ρόλο που επιτελεί το ΠΔΕ στην κατανομή των πόρων των ΠΕΠ.

“Όπως ήδη έχει επισημανθεί η κατάρτιση αναπτυξιακών και ειδικών περιφερειακών δεικτών με σκοπό την ολοκληρωμένη και επιστημονική θεμελίωση της κατανομής των πόρων στις περιφέρειες και τους νομούς είναι μία ιδιαίτερα δύσκολη και επισφαλής διαδικασία¹²³. Ιδιαίτερα στη περίπτωση της Ελλάδας, τα παραπάνω προβλήματα επιτείνονται εξαιτίας των στατιστικών ελλείψεων και των ιδιαίτερων κοινωνικο-οικονομικών συνθηκών.

Πρέπει, επίσης, να αναφέρουμε ότι η κατανομή των δημόσιων επενδύσεων στον ελληνικό χώρο αποτελεί ένα σύνθετο και ιδιαίτερα δύσκολο πρόβλημα αναπτυξιακών επιλογών και τεχνικών περιορισμών¹²⁴. Ειδικότερα, το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος της χώρας είναι αποδυναμωμένο δημογραφικά και προβληματικό οικονομικο-κοινωνικά, σε συνδυασμό με την άνιση ανάπτυξη και τις αντίξοες συνθήκες διαβίωσης των περιφερειών της Αττικής και Κεντ.

¹²² Πολλοί είναι οι μελετητές που εκλαμβάνουν το ΠΔΕ σαν κάτι ξεχωριστό από το ΚΠΣ. Βλέπε για παράδειγμα Αθανασίου Λ., Καβαδία Π., Κατοχιανού Δ. και Τονικίδου Π. (1995) “ Διαπεριφερειακή ανάλυση και πολιτική και βασικά στοιχεία κατά περιφέρεια και νομό”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

¹²³ Βλ. για παράδειγμα Hicks, N., Streeten, P. (1979) “Indicators of Development: The search for a basic needs Yardstick”, World Development, Vol 7. και Knox, P. L (1979) “Subjective Social Indicators and Area Profiles: A Review”, Policy and Politics, Vol 7.

Μακεδονίας, θέτει το δίλημμα του αν ο όγκος των επενδύσεων θα χρησιμοποιηθεί για την ανακούφιση ή την ανάπτυξη αυτών των περιοχών. Μία επίσης δύσκολη επιλογή είναι το κατά πόσο οι περιφερειακές επενδύσεις θα εξυπηρετήσουν: α) κοινωνικούς και άλλους σκοπούς, οι οποίοι αφορούν κυρίως στην ποιότητα ζωής και β) σκοπούς σχετικούς με την αξιοποίηση των οικονομικών δυνατοτήτων των διαφόρων περιοχών.

Όσον αφορά τους τεχνικούς περιορισμούς, μπορούμε να αναφέρουμε τα συνεχιζόμενα από το παρελθόν δημόσια έργα, των οποίων οι οικονομικές υποχρεώσεις διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή και περιορίζουν τις δυνατότητες εκτέλεσης νέων επενδύσεων. Τέλος, σημαντικές είναι οι περιφερειακές διαφορές στη δυνατότητα απορρόφησης των πιστώσεων, που παρέχονται για την κατασκευή έργων.

Επιστρέφοντας στην αναφορά μας για την κατάρτιση σύνθετων περιφερειακών δεικτών με σκοπό την κατανομή των δημοσίων επενδύσεων, πρέπει να επισημανουμε ότι ποτέ δεν επιτελέστηκε η χρησιμοποίηση ενός τέτοιου δείκτη. Στην πράξη, το βασικό κριτήριο κατανομής ήταν σχεδόν πάντα η περιφερειακή διάρθρωση του πληθυσμού.¹²⁵

Παρ' όλα αυτά, το πρότυπο της κατανομής που ίσχυσε από το 1982 και ύστερα φαίνεται να λαμβάνει, αν και σε μικρό βαθμό, και άλλα κριτήρια. Ειδικότερα, η κατανομή των δημοσίων επενδύσεων στις περιφέρειες φαίνεται να λειτουργεί, αν και σε μικρό βαθμό, με βάση την ενίσχυση, αφενός εκείνων των περιφερειών που παρουσιάζουν έντονη προβληματικότητα και αφετέρου εκείνων των περιφερειών που παρουσιάζουν δυναμικότητα και περαιτέρω αναπτυξιακές δυνατότητες (βλ. πίνακα 5.3). Είναι προφανές ότι οι περιφέρειες της Αττικής και Κεντ. Μακεδονίας δέχονται τις λιγότερες δημόσιες επενδύσεις, που είναι

¹²⁴ Καββαδία Π. (1982) "Συντλεστές κατανομής Δημοσίων επενδύσεων στους Νομούς βάσει περιφερειακών δεικτών", ΚΕΠΕ, Αθήνα.

¹²⁵ Για την κατάρτιση τέτοιων δεικτών και δικαιολόγηση του συμπεράσματος βλ. οπ. π. και Καββαδία Π. (1992) "Δείκτες περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας", ΚΕΠΕ, Αθήνα.

πολύ κάτω από το μέσο όρο της χώρας (0,79 και 0,82, αντίστοιχα). Αντίθετα, σημαντική είναι η ενίσχυση, από τη μία πλευρά, περιφερειών με έντονα αναπτυξιακά προβλήματα όπως της Ηπείρου (1,16), του Βορείου Αιγαίου (1,45), της Δυτ. Μακεδονίας (1,13) και της Πελοποννήσου (1,05), και από την άλλη περιφερειών με αυξημένες αναπτυξιακές δυνατότητες όπως το Νότιο Αιγαίο (1,44), η Κρήτη (1,38) και τα Ιόνια Νησιά (1,41).

Πίνακας 5.3	
Δημόσιες επενδύσεις 1982-87 σε σχέση	
με το μέσο όρο της χώρας	
	σταθ. 1982
Ανατ. Μακεδονία-Θράκη	1,32
Κεντρική Μακεδονία	0,82
Δυτική Μακεδονία	1,13
Ηπειρος	1,61
Θεσσαλία	0,9
Ιόνια Νησιά	1,41
Δυτική Ελλάδα	0,99
Στερεά Ελλάδα	1,31
Αττική	0,79
Πελοπόννησος	1,05
Βόρειο Αιγαίο	1,45
Νότιο Αιγαίο	1,44
Κρήτη	1,38
ΠΗΓΗ: Αθανασίου Λ., κ.α. (1995)	

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό της παραπάνω κατανομής είναι η σημαντική αύξηση της συμμετοχής των Νομαρχικών Έργων στο σύνολο του ΠΔΕ, αλλά και η διενέργεια, από τη μία πλευρά, περισσότερων άμεσων (Κρατικών) πληρωμών στις ανεπτυγμένες περιφέρειες και από την άλλη περισσότερων

έμμεσων (Νομαρχιακών) πληρωμών στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της χώρας¹²⁶.

Η διενέργεια πληρωμών από το ΠΔΕ την περίοδο 1989-94 συμπίπτει με την παράλληλη εφαρμογή του 1^{ου} ΚΠΣ. Όπως ήδη διαπιστώσαμε, ο ρόλος του ΠΔΕ δεν είναι αυτόνομος ως προς τη διενέργεια επενδύσεων αλλά χαρακτηρίζεται από έντονη συμπληρωματικότητα και διαμεσολάβηση ως προς την υλοποίηση του ΚΠΣ. Αξίζει να επαναλάβουμε ότι το 36,9% του ΚΠΣ και το 69,5% των ΠΕΠ διαμεσολαβεί^α από το ΠΔΕ, στοιχείο καθοριστικής σημασίας για τη γενικότερη επενδυτική φιλοσοφία του Κράτους. Αν σε αυτό προστεθεί ότι από το 1991 η ποσοστιαία δαπάνη του ΠΔΕ για έργα που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς ξεπερνά ακόμα και το 76% (1992), τότε είναι εμφανές ότι η λογική διενέργειας και κατανομής του ΠΔΕ βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την λογική εφαρμογής-υλοποίησης του ΚΠΣ.

Τα παραπάνω σε συνδυασμό με το ότι η καταβολή των περιορισμένων εθνικών πόρων ως (αναγκαία) εθνική συμμετοχή στα υπο συγχρηματοδότηση από την Κοινότητα έργα έχουν σαν αποτέλεσμα την περιορισμένη οικονομική δυνατότητα άσκησης μίας ανεξάρτητης περιφερειακής πολιτικής¹²⁷. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Νομαρχιακού σκέλους του ΠΔΕ, στο οποίο όχι μόνο η αναλογία των ΣΑΝΤ προς τις ΣΑΝΤ/2 προσεγγίζει το 1/4 σε πολλούς Νομούς, αλλά ακόμα και τα έργα που χρηματοδοτούνται από αμιγώς εθνικούς πόρους (ΣΑΝΤ) είναι, πολλές φορές, μικρής εμβέλειας. Όλα τα παραπάνω σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το ΚΠΣ αναφέρεται σε συγκεκριμένες ενέργειες-παρεμβάσεις, αφήνοντας άλλες απ' έξω, και ότι δεν

¹²⁶ Ψυχάρης Κ.Γιάννης, (1990), "Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη", Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

¹²⁷ Βλ. Getimis Panagiotis and Economou Dimitris: *Greece - A Unitarian State of the Less Developed South*, p.11.

υλοποιήθηκαν τα περισσότερα από τα μεγάλα έργα, μεγιστοποιούν τις συνέπειες της άμεσης σχέσης του ΠΔΕ με το ΚΠΣ¹²⁸.

Επανερχόμενοι, τέλος, στα κριτήρια κατανομής των πληρώμων στα 13 ΠΕΠ και με τη βοήθεια των διαπιστώσεων της παρούσας υπο-ενότητας, μπορούμε πιά να δικαιολογήσουμε τη χρησιμοποίηση του 2ου κριτηρίου (δηλαδή της κατανομής στις περιφέρειες των πόρων του ΠΔΕ τα περασμένα 5 έτη) στην απόφαση της τελικής κατανομής των 13 ΠΕΠ. Και αυτό διότι ο σκοπός της δικαιότερης κατανομής των δημοσίων επενδύσεων εξυπηρετείται από τη συγκεντρωμένη πληροφόρηση για το πως έχει γίνει αυτή η κατανομή κατά το παρελθόν, επειδή η πληροφόρηση αυτή δίνει την αφορμή για διερεύνηση της σκοπιμότητας των παρατηρούμενων ανισοτήτων στο μέλλον, όταν οι τελευταίες είναι αδικαιολόγητες ή υπερβολικές¹²⁹.

Θα περίμενε κανείς ότι όσο υψηλότερο ήταν το μερίδιο μίας περιφέρειας στο ΠΔΕ κατά το παρελθόν, σε τόσο μεγαλύτερο βαθμό θα έχουν ικανοποιηθεί οι σχετικές ανάγκες και, ως εκ τούτου, το μερίδιο της στο μέλλον θα μπορούσε να είναι μικρότερο. Βέβαια ορισμένες από τις επενδύσεις που πραγματοποιούνται σε μία περιφέρεια δεν ικανοποιούν πάντα περιφερειακές ανάγκες και άρα το κριτήριο αυτό δεν μπορεί να είναι απόλυτο. Μπορεί επίσης να υποστηριχθεί ότι οι αυξημένες επενδύσεις σε μία περιφέρεια στο παρελθόν μπορεί να μην είχαν σημαντικό αναπτυξιακό αποτέλεσμα λόγω κακού σχεδιασμού.

Όπως παρατηρήσαμε στην κατανομή του ΠΔΕ για την περίοδο 1982-87, οι περιφέρειες με το μικρότερο μερίδιο (κάτω του μέσου όρου) ήταν κατά τάξη μεγέθους η Αττική, η Κεντ. Μακεδονία, η Θεσσαλία και η Δυτ. Ελλάδα. Παρ' όλα αυτά, οι περιφέρειες Αττική, Κεντ. Μακεδονία, Δυτ. Ελλάδα με την προσθήκη της Πελοποννήσου συνέχισαν ακόμα και στην κατά κεφαλήν κατανομή των ΠΕΠ 1989-94 να ενισχύονται με μερίδια κάτω του μέσου όρου

¹²⁸ Βλ. παρακάτω και συγκεκριμένα στην Αξιολόγηση των ΠΕΠ.

¹²⁹ Βλ. Μπίτσικας, Γ. (1986) "Χωροταξική κατανομή του ΠΔΕ της Ελλάδος, 1976-85", Αθήνα, ΚΕΠΕ.

της χώρας. Ιδιαίτερα για τις προβληματικές περιφέρειες θα μπορούσαμε να πούμε ότι συνεχίζουν μέχρι και σήμερα να πληρώνουν το αντίτιμο της μεταπολεμικής δυαδικής ανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας, παρά τη δραματική μείωση του μεριδίου της Αττικής και Κεντ. Μακεδονίας στις κατά κεφαλήν πληρωμές του ΠΔΕ και των ΠΕΠ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΔΕ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ

6.1. Γενικά

Το ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93 διακρίνεται σε πέντε υπο-προγράμματα και 31 μέτρα.

- | | |
|----------------------------|----------|
| • Υποπρόγραμμα 1: ΕΤΠΑ | Μέτρα 12 |
| • Υποπρόγραμμα 2: ΕΓΤΠΕ | Μέτρα 5 |
| • Υποπρόγραμμα 3: ΕΚΤ | Μέτρα 5 |
| • Υποπρόγραμμα 4: ΕΑΠΤΑ | Μέτρα 7 |
| • Υποπρόγραμμα 5: Εφαρμογή | Μέτρα 2 |

Είναι προφανές ότι το Υ/Π ΕΤΠΑ κατέχει τον μεγαλύτερο αριθμό μέτρων στο συνολικό πρόγραμμα (12). Το δεύτερο μεγαλύτερο Υ/Π είναι το ΕΑΠΤΑ (7),

ενώ το ΕΚΤ και το ΕΓΤΠΕ έρχονται στην αμέσως επόμενη θέση με 5 Μετρα. Τέλος, η συμμετοχή του Υ/Π ΕΦΑΡΜΟΓΗ είναι πολύ μικρή με 2 Μέτρα.

Συνολικά μέχρι το 1994 τα πέντε Υ/Π είχαν πραγματοποιήσει τις ακόλουθες συνολικές δαπάνες (βλ. πίνακα 6.1).

Είναι προφανές ότι το Υ/Π ΕΤΠΑ κατέχει ένα πάρα πολύ μεγάλο ποσοστό των πληρωμών του συνολικού προγράμματος (73,1%). Το δεύτερο μεγαλύτερο Υ/Π είναι το ΕΚΤ (13,6%), ενώ το ΕΑΤΠΑ έρχεται τρίτο με 8,8%. Τέλος, η συμμετοχή του Υ/Π ΕΓΤΠΕ και ΕΦΑΡΜΟΓΗ είναι πολύ μικρή με 4,1% και 0,3%, αντίστοιχα.

Όπως μπορούμε να διακρίνουμε οι συνολικές δαπάνες υπερέβησαν ελάχιστα το συνολικό κόστος (100,04%). Εντούτοις, σημαντική υπέρβαση έγινε στην περίπτωση του ΕΑΤΠΑ (110,4%), ενώ στην περίπτωση της ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ διαπιστώνεται τεράστια διαφορά μεταξύ των συνολικών δαπανών και του συνολικού κόστους (27,6%).

Μιά ενδιαφέρουσα, τέλος, διαπίστωση είναι ότι κατά το 1992 παραγματοποιήθηκαν οι υψηλότερες δαπάνες για το σύνολο των Υ/Π εξαιρουμένου μόνο του ΕΚΤ, ενώ κατά το 1989 έγιναν ελάχιστες πληρωμές.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ
ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΡΙΞΗΣ
ΑΝΑ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ :ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ	ΠΡΟΣΑ ΣΕ ΧΙΛ. ΕΥΡ								ΣΥΝΟΛΟ ΔΑΠΑΝΩΝ	ΠΟΣΟΣΤΟ (9)/(1)	ΔΙΑΦΟΡΑ (1)-(9)
		ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 89	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 90	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 91	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 92	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 93	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 94	ΕΚΤΙΜΕΣ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 95				
	1	2	3	4	5	6	7	8		9	10	11
ΕΠΠΑ	185.534		26.099	46.150	55.604	48.452	8.380			184.695	99,55	839
ΕΓΤΠΕ	10.397		1.296	1.828	3.625	3.172	476			10.397	100,00	0
ΕΚΤ	33.439		4.821	10.338	8.313	9.581	1.287			34.340	102,69	-901
ΕΑΠΠΑ	20.231	727	1.847	4.299	7.524	4.016	3.927			22.340	110,42	-2.109
ΕΦΑΡΜΟΓΗ	2.847			41	275	273	198			787	27,64	2.060
ΣΥΝΟΛΟ	252.448	727	34.063	62.656	75.351	65.494	14.268	0		252.559	100,04	-111

ΠΗΓΗ: ΥΠΕΘΟ

6.2. Κατανομή των Πληρωμών του ΠΕΠ στην Περιφέρεια

Όπως έχουμε ήδη παρατηρήσει, η Θεσσαλία ανήκει σε εκείνη την κατηγορία περιφερειών που κατά κύριο λόγο χαρακτηρίζονται από ένα μεγάλο και σχετικά χαμηλής παραγωγικότητας πρωτογενή τομέα, από συγκριτικά χαμηλότερο επίπεδο διαβίωσης, από την ανεπαρκή παρουσία ή και την απουσία δυναμικών αναπτυξιακών κλάδων και από επιτόπια επιχειρηματική τάξη με περιορισμένες δυνατότητες ανάληψης σοβαρών οικονομικών πρωτοβουλιών.

Έχει λοιπόν ενδιαφέρον, μεταξύ άλλων, να μελετήσουμε την ενίσχυση που δόθηκε στην περιφέρεια την περίοδο 1989-94 μέσω του ΠΕΠ. Ειδικότερα, τόσο στην αρχική όσο και την τελική κατανομή των πόρων σε φυσικούς όρους η περιφέρεια ενισχύεται με μερίδιο πάνω από το μέσο όρο, που την κατατάσσει στην 5η υψηλότερη θέση. Από την πλευρά των κατά κεφαλήν πληρωμών του ΠΕΠ, η ενίσχυση της περιφέρειας είναι και πάλι υψηλότερη από το μέσο όρο, που όμως την κατατάσσει στην 9η θέση (βλ. πίνακα 4.2).

Ένα, τέλος, ενδιαφέρον στοιχείο είναι η συμμετοχή των Νομαρχιών και των ΟΤΑ ως φορέων χρηματοδότησης και εκτέλεσης έργων του ΠΕΠ Θεσσαλίας. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι Νομαρχίες συμμετέχουν με το 29% περίπου στο ΠΕΠ μέσω της εκδόσεως ΣΑΝΤ/2. Το ποσοστό αυτό αφορά σχεδόν εξ ολοκλήρου στο Υ/Π ΕΤΠΑ, δηλαδή στο αμιγώς κατασκευαστικό τμήμα του ΠΕΠ. Από την άλλη πλευρά, η συμμετοχή των ΟΤΑ μέσω του Υ/Π ΕΑΠΤΑ είναι περίπου 9% και αφορά, όπως και για τις Νομαρχίες, σε έργα κατασκευών.

6.3. Διαμεσολάβηση και Συμπληρωματικότητα του ΠΔΕ στην Υλοποίηση του ΠΕΠ Θεσσαλίας.

Η ανάλυση που έχει ήδη προηγηθεί για τη διμεσολάβηση του ΠΔΕ στην υλοποίηση των 13 ΠΕΠ του Περιφερειακού σκέλους του Ιου ΚΠΣ είναι αρκετή προκειμένου να μπορέσουμε να παρακολουθήσουμε την αντίστοιχη ανάλυση για την περιφέρεια της Θεσσαλίας. Αξίζει να επαναλάβουμε ότι το ΠΔΕ διαμεσολαβεί στην υλοποίηση των 13 ΠΕΠ με το υψηλό ποσοστό του 69,5% (μ.ο), και αφορά σε έργα για τα οποία εκδίδονται ΣΑΕ/2 και ΣΑΝΤ/2. Το τελευταίο μάλιστα είναι μεγάλης σημασίας για το μέγεθος, την αποτελεσματικότητα και τις πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις των έργων στις περιφέρειες¹³⁰.

Ειδικότερα, το ΠΕΠ Θεσσαλίας διαμεσολαβείται από το πολυσχιδές και κατά κύριο λόγο αναπτυξιακό εργαλείο του Κράτους, το ΠΔΕ, κατά το 75,1% (βλ. πίνακα 6.2). Το ποσοστό αυτό είναι αισθητά πάνω από το μέσο όρο και ακολουθεί την τάση όλων των περιφερειών που είναι η σχεδόν εξ ολοκλήρου κατανομή του στο ΕΤΠΑ (70,7%). Το υπόλοιπο ποσοστό κατανέμεται κατά 2,4% στο ΕΓΤΠΕ Τμ. Προσανατολισμού, κατά 1,6% στο ΕΤΠΑ, κατά 0,2 στο ΕΚΤ και 0,1% στην ΕΦΑΡΜΟΓΗ.

Στο σύνολο του ΠΕΠ, η διαμεσολόβηση του ΠΔΕ μέσω των Υποπρογραμμάτων (Υ/Π) μεταφράζεται σε πολύ ενδιαφέροντα στοιχεία. Συγκεκριμένα, σχεδόν ολόκληρο το ΕΤΠΑ (96%) διαμεσολαβείται από το ΠΔΕ, επιβεβαιώνοντας έτσι το καταλυτικό ρόλο του ΠΔΕ στην διαμόρφωση της βασικής οικονομικής και κοινωνικής υποδομής στην περιφέρεια της Θεσσαλίας. Σημαντικός, επίσης, είναι ο διαμεσολαβητικός και συμπληρωματικός ρόλος του ΠΔΕ (69,9%) στην περίπτωση του ΕΓΤΠΕ Τμ. Προσανατολισμού, αν και το εν λόγω Υ/Π καταλαμβάνει μόνο το 3,5% του συνολικού ΠΕΠ. Όσον αφορά τα υπόλοιπα

¹³⁰ Βλ. παρακάτω στην Αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του ΠΕΠ.

Υ/Π, τα ποσοστά διαμεσολάβησης δεν είναι ιδιαίτερα υψηλά. Έτσι για το σύνολο των Υ/Π ΕΦΑΡΜΟΓΗ, ΕΑΠΤΑ και ΕΚΤ τα ποσοστά είναι 25%, 18,1% και 1,6%, αντίστοιχα.

Πιο αναλυτικά, το ποσό του ΕΤΠΑ που δεν διαμεσολαβείται από το ΠΔΕ (4%) οφείλεται στην μικρή δραστηριοποίηση αυτοχρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων έργων και φορέων. Χαρακτηριστικό είναι ότι μόνο δύο έργα ολόκληρου του ΕΤΠΑ ήταν αυτοχρηματοδοτούμενα, ενώ τα υπόλοιπα (9) ήταν συγχρηματοδοτούμενα και αφορούσαν σε φορείς εκτέλεσης όπως τις ΔΕΥΑ και το ΙΓΜΕ. Χαρακτηριστικό, επίσης, είναι ότι από τις 392 ΣΑ που εκδόθηκαν για ισάριθμα έργα, οι 345 ήταν ΣΑΝΤ/2 και οι υπόλοιπες 47 ήταν ΣΑΕ/2 (βλ. πίνακα 6.2).

Πίνακας 6.2									
Ποσοστό δημοσίων πληρωμών ΠΕΠ Θεσσαλίας που διαμεσολαβούνται από το ΠΔΕ									
									Εcu
	ΠΔΕ/ΠΕΠ	ΠΕΠ	ΠΔΕ	ΕΤΠΑ	ΕΚΤ	ΕΓΤΠΕ Τ.μ. Ι	ΕΑΙΤΑ	ΕΦΑΡΜΟΓΗ	
Θεσσαλία		251080054	188487659	177517745	540957	6131623	4006096	291238	
	75,1			70,7	0,2	2,4	1,6	0,1	
				ΕΤΠΑ	ΕΚΤ	ΕΓΤΠΕ Τ.μ. Ι	ΕΑΙΤΑ	ΕΦΑΡΜΟΓΗ	
ΠΕΠ			251080054	185000581	34011023	8778164	22125334	1164952	
ΠΔΕ			188487659	177517745	540957	6131623	4006096	291238	
ΠΔΕ/ΠΕΠ			75,1	96,0	1,6	69,9	18,1	25,0	
		ΕΤΠΑ	ΕΚΤ	ΕΓΤΠΕ Τ.μ. Προσφ	ΕΑΙΤΑ	ΕΦΑΡΜΟΓΗ	ΣΥΝΟΛΟ		
ΣΑΕ/2		47	17	7	1	3	75		
ΣΑΝΤ/2		345		2			347		
ΣΥΝΟΛΟ		392	17	9	1	3	422		
ΠΗΓΗ : ΥΠΕΘΟ (Επεξεργασίες δικές μας)									

Γιά το του ΕΓΤΠΕ Τμ. Προσανατολισμού γνωρίζουμε ότι το ποσό που δεν διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ αφορούσε στον Τακτικό Προϋπολογισμό και σε Ιδιώτες. Έτσι από τις 9 ΣΑ που εδόθηκαν από το ΠΔΕ, οι 7 ήταν ΣΑΕ/2 και οι 2 ήταν ΣΑΝΤ/2.

Όσον αφορά το ΕΚΤ, το πολύ μικρό ποσοστό που διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ αφορούσε σε προγράμματα κατάρτισης, που αναλήφθηκαν από φορείς όπως το ΕΛΚΕΠΑ, το ΟΕΕ και τον ΕΟΜΜΕΧ. Ταυτόχρονα, εκδόθηκαν 17 ΣΑΕ/2.

Όσον αφορά το ΕΑΠΤΑ, το οποίο σημειωτέον χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ, γνωρίζουμε ότι το ποσό που διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ ήταν το 25% του Υ/Π μέχρι το 1992 και το 15% από το 1992 και ύστερα. Το υπόλοιπο ποσοστό προέρχονταν από ίδιους πόρους των ΟΤΑ, ενώ η Κοινοτική συμμετοχή στέλνονταν κατ' ευθείαν σε αυτούς κατόπιν διαμεσολάβησης του ΥΠ.ΕΣ, που ως γνωστών έκδιδε μόνο 1 συνολική ΣΑΕ/2 για όλα τα ΠΕΠ.

Τέλος, το Υ/Π ΕΦΑΡΜΟΓΗ διαμεσολαβήθηκε κατά 25% από το ΠΔΕ, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό στάλθηκε απ' ευθείας στους δικαιούχους ως Κοινοτική συμμετοχή. Για το εν λόγω Υ/Π εκδόθηκαν 3 ΣΑΕ/2.

6.4. Διαρθρωτικές Επιπτώσεις σε Συγκεκριμένους Τομείς¹³¹

4.4.1. Έργα Οδοποιίας (ΕΤΠΑ)

Τα έργα οδοποιίας αποτελούν ένα σημαντικό σκέλος των παρεμβάσεων του ΠΕΠ. Τα Μέτρα που περιλαμβάνουν τέτοια έργα είναι κυρίως αυτά που περιλαμβάνονται στον πίνακα 6.3¹³².

Πίνακας 6.3
Φυσικό αντικείμενο των βασικότερων έργων οδοποιίας

χιλ. Ecu

	Συνολική δέσμευση	Εντ. έργα	Ολοκλ. έργα	Μονάδα	Νέοι δρόμοι		Διαπλατ-Βελτιώσεις		
					Στχ.	Πραγ.	Μονάδα	Στχ.	Πραγ.
1.1.1. ΕΡΓΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΟΔ	54840	106	90	νεα χλμ	110	103	βελ.χλμ	324	306
1.3.1. ΕΡΓΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΟΔ	7129	22	22	νεα χλμ	18	18	βελ.χλμ	71	69
4.1. ΟΔΟΠΟΙΑ	2673	17	14	νεα χλμ	4	4	βελ.χλμ	78	75
Σύνολο	64642	145	126		132	125		473	450

ΠΗΓΗ: Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, 1994

Τα παραπάνω τρία Μέτρα συγκεντρώνουν το 1/4 (25,6%) της συνολικής δέσμευσης του ΠΕΠ, ενώ η συμμετοχή τους στις συνολικές πληρωμές είναι ελάχιστα μεγαλύτερη (26%). Το φυσικό αποτέλεσμά τους είναι, συνεπώς, ενδεικτικό για το αποτέλεσμα ενός σημαντικού τμήματος του προγράμματος.

Συνολικά έχουν πραγματοποιηθεί εργασίες σε 575 χλμ. δρόμων¹³³. Από αυτά, το 23%, δηλαδή 125 χλμ., αφορά νέες χαράξεις. Το μέγεθος αυτό είναι και το πιο

¹³¹ Βλ. Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93, Δεύτερη Έκθεση 1994.

¹³² Η έκφραση "κυρίως" οφείλεται στο ότι ορισμένα οδικά έργα υπάρχουν και σε άλλα Μέτρα, αλλά αποτελούν δευτερεύον τμήμα του συνολικού αντικειμένου τους. Το ότι δεν συμπεριλαμβάνονται στον πίνακα δεν επηρεάζει παρά σε περιθωριακό βαθμό την πραγματική εικόνα.

¹³³ Τα υπόλοιπα Μέτρα που, όπως προαναφέραμε, περιλαμβάνουν ως τμήμα του φυσικού αντικειμένου οδικά έργα είναι τα 1.3.4, 2.1, 4.4, 4.5 και 4.6. Συνολικά, το φυσικό αντικείμενό τους που αντιστοιχεί σε δρόμους ανέρχεται σε 54 χλμ. βελτίωσης

χαρακτηριστικό, γιατί οι νέες χαράξεις αναδιαρθρώνουν πραγματικά τη γεωγραφία του οδικού δικτύου και επομένως αποτελούν καθοριστική παρέμβαση.

Μια άλλη ένδειξη της σημασίας των δρόμων είναι η ένταξής τους στη ΣΑΕ ή την ΣΑΝΤ. Εν γένει, τα έργα της ΣΑΕ είναι αυτά που αφορούν τις ανώτερες βαθμίδες του δικτύου (εθνικές οδοί ή σημαντικές επαρχιακές οδοί). Τα έργα της ΣΑΕ αφορούν συνολικά (νέες χαράξεις και διαπλατύνσεις / βελτιώσεις) 115 χλμ., που αντιστοιχούν στο 19,8% του προγράμματος. Σε συνδυασμό με τα αναφερόμενα στην προηγούμενη παράγραφο, φαίνεται ότι ιδιαίτερη σημασία (νέες χαράξεις ή έργα κάποιας κλίμακας) έχουν οδικά έργα που ξεπερνούν το 25% του φυσικού αντικείμενου των Μέτρων αυτής της κατηγορίας.

Μία συγκριτική εικόνα της επίδρασης των παραπάνω Μέτρων στην βελτίωση της οδικής υποδομής της Περιφέρειας δίνει ο πίνακας. 6.4.

Πίνακας 6.4

Επίδραση των βασικότερων έργων οδοποιίας στην βελτίωση της οδικής υποδομής της Περιφέρειας

	χλμ	% Υπάρχον εθνικό και επαρχιακό δίκτυο
Υπάρχον εθνικό και επαρχιακό δίκτυο	2196	100%
συνολικό φυσικό αντικείμενο ΠΕΠ	575	26%
Νέες χαράξεις	125	6%
Μεγάλα έργα (ΣΑΕ)	115	5%

ΠΗΓΗ: Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, 1994

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 6.4, η συνολική παρέμβαση του προγράμματος δεν είναι αμελητέα, αφού αφορά το 26% του υπάρχοντος οδικού

οδοποιίας και αφορά κατά κανόνα τμήματα έργων χαμηλής βαθμίδας του οδικού δικτύου

δικτύου (εθνικού και επαρχιακού). Ωστόσο, τα έργα με κάποια ουσιαστικότερη σημασία είναι αρκετά περιορισμένα. Νέες χαράξεις της τάξης του 6% και έργα κλίμακας της τάξης του 5% δεν βελτιώνουν παρά σε μικρό ποσοστό την υπάρχουσα κατάσταση και δεν οδηγούν σε αισθητή βελτίωση της οδικής υποδομής. Αν ληφθεί υπόψη ότι το ΠΕΠ 1989-1993 αποτελεί την σημαντικότερη, μέχρι σήμερα, αναπτυξιακή προσπάθεια στην μεταπολεμική παρέμβαση, τα επιτευχθέντα αποτελέσματα δεν είναι, από ποιοτική άποψη, ιδιαίτερα ικανοποιητικά.

Μιά άλλη διάσταση του ζητήματος είναι το μέσο μέγεθος των έργων. Με βάση τα ολοκληρωμένα έργα, το μέσο οδικό έργο έχει μήκος 4,6 χλμ. Αυτό σημαίνει ότι επικράτησε μια αποσπασματική λογική και αντί της κατασκευής δρόμων που αντιστοιχούν σε πλήρεις διαδρομές μεταξύ σημαντικών σημείων αφετηρίας-προορισμού των κυκλοφοριακών φόρων, επιλέχθηκε η ένταξη στο πρόγραμμα ενός μεγάλου αριθμού μικρών έργων που εν γένει αντιστοιχούν σε τμήμα πλήρων διαδρομών. Η λογική αυτή έχει ως συνέπεια ότι η βελτίωση του δικτύου με όρους μέσης ταχύτητας και χρονοαπόστασης είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, γιατί ή ύπαρξη στην ίδια διαδρομή τμημάτων δρόμου με διαφορετικά γεωμετρικά χαρακτηριστικά έχει ως συνέπεια ότι ακόμα και στα καλύτερα τμήμα δεν μπορεί να αναπτυχθεί η θεωρητική μέση δυνατή ταχύτητα. Από αυτήν την άποψη, είναι χαρακτηριστικό το έργο 1.1.5.2 "Διαπλάτυνση του άξονα Βελεστίνου-Βόλου", ενός από τα δύο-τρία μεγαλύτερα και σημαντικότερα έργα του προγράμματος. Το αποτέλεσμα του είναι η διαπλάτυνση περίπου του 1/3 της διαδρομής από το Βόλο μέχρι την Εθνική Οδό Αθήνας-Θεσσαλονίκης, ενώ τα υπόλοιπα 2/3 παραμένουν στην αρχική τους κατάσταση.

Συναφές προς το προηγούμενο ζήτημα είναι το μέσο κόστος ανά έργο και χλμ. Σχετικά στοιχεία περιλαμβάνει ο πίνακας 6.5.

Πίνακας 6.5

Μέσο κόστος ανά κατηγορία έργων και χλμ.

ΜΕΤΡΟ	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΜΕΣΟ ΚΟΣΤΟΣ	ΜΕΣΟ ΚΟΣΤΟΣ
		εκατ.δρχ.ανά έργο	εκατ.δρχ.ανά χλμ
1.1.1.	ΣΑΝΤ	56,6	15,6
	ΣΑΕ	564	60
1.3.1.	ΣΑΝΤ	82,3	19,8
4.1	ΣΑΝΤ	40,5	7,1

Πίνακας 6.6

Σύγκριση μεταξύ προγραμματισμένου και πραγματοποιημένου φυσικού αντικειμένου

Προγραμματισμένο φυσικό αντικείμενο (χλμ)	Πραγματοποιημένο φυσικό αντικείμενο (χλμ)	Ποσοστό πραγματοποίησης	Ποσοστό απορρόφησης δέσμευσης
1	2	3=2/1	4
605	575	95%	92%

ΠΗΓΗ: Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, 1994

Όπως προκύπτει, έχει πραγματοποιηθεί το 95% του προγραμματισμένου φυσικού αντικειμένου. Δεδομένου ότι το μέγεθος αυτό είναι μεγαλύτερο από το ποσοστό της απορρόφησης της χρηματοοικονομικής δέσμευσης, φαίνεται ότι:

- το πρόγραμμα πραγματοποιεί πλήρως, ουσιαστικά, το προγραμματισμένο φυσικό αντικείμενό του.
- η πορεία του φυσικού αντικειμένου είναι ελαφρώς ταχύτερη από αυτή της χρηματοοικονομικής απορρόφησης. Δεν υπάρχουν, συνεπώς, από αυτή την άποψη προβλήματα υπερβάσεων των προϋπολογισμών, τουλάχιστον αθροιστικά.

Τα συμπεράσματα αυτά είναι θετικά, από άποψη αξιολόγησης. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα στοιχεία για το προγραμματισμένο φυσικό αντικείμενο δεν είναι ιδιαίτερα αξιόπιστα, επειδή τα αρχικά Τεχνικά Δελτία των έργων, αυτά δηλαδή που, κανονικά, έπρεπε να περιλαμβάνουν τα στοιχεία αυτά, ήταν σε μεγάλη βαθμό ελλειπή. Επομένως, η έννοια του “προγραμματισμένου φυσικού αντικειμένου” στην παρούσα περίπτωση είναι σχετική. Βασίζεται κυρίως στα προβλεπόμενα από τις εργολαβικές συμβάσεις και δεν αντιστοιχεί σε κάποιο ex-ante φυσικό αντικείμενο που μπορεί πραγματικά να χρησιμοποιεί ως μέγεθος αναφοράς για τον βαθμό υλοποίησης του στόχου.

6.4.2. Έργα Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΕΤΠΑ)

Τα έργα ύδρευσης και αποχέτευσης αποτελούν επίσης βασικό τομέα παρέμβασης του ΠΕΠ. Αποτελούν το κύριο αντικείμενο τεσσάρων μέτρων, που περιλαμβάνονται στον παρακάτω πίνακα. Επειδή, ωστόσο, συχνά το φυσικό αντικείμενο αυτών των Μέτρων εμπεριέχει και έργα άλλου τύπου, στις τρεις τελευταίες στήλες του πίνακα παρατίθενται τα σχετικά στοιχεία, ούτως ώστε να γίνει σαφέστερη η βαρύτητα των έργων ύδρευσης και αποχέτευσης σε κάθε Μέτρο (βλ. πίνακα 6.7).

Τα παραπάνω Μέτρα συγκεντρώνουν το 24,6% της συνολικής δέσμευσης του ΠΕΠ, ενώ η συμμετοχή στους στις πληρωμές είναι ακόμα μεγαλύτερη, φθάνοντας το 26,9%. Η ύδρευση και αποχέτευση είναι, συνεπώς, μαζί με την οδοποιία και τα κτιριακά έργα ο κυριότερος τομέας παρέμβασης του προγράμματος. Από μόνο του και ανεξάρτητα από το φυσικό αντικείμενο που πραγματοποιήθηκε, το δεδομένο αυτό δεν συγκαταλέγεται στα θετικά χαρακτηριστικά του προγράμματος. Ανεξάρτητα από την χρησιμότητά τους, που φυσικά είναι αναντίρρητη, έργα αυτού του τύπου δεν έχουν άμεση αναπτυξιακή διάσταση. Συνεπώς, το να καταλαμβάνουν την πρώτη θέση σε ένα πρόγραμμα όπως το ΠΕΠ που, κατ'αρχήν, έχει ως στόχο την προώθηση της ανάπτυξης, αποτελεί αντίφαση. Ωστόσο, υπάρχει ένα στοιχείο που μετριάζει αυτήν την αρνητική πλευρά: το γεγονός ότι το Μέτρο 1.1.3 περιλαμβάνει και ένα μεγάλο υδραυλικό έργο πολλαπλών χρήσεων, το Φράγμα Σμοκόβου. Με δέσμευση 30.624 χιλ. ECU και πληρωμές 30.566 χιλ. ECU το έργο αυτό αντιστοιχεί περίπου στο ήμισυ του χρηματοοικονομικού αντικειμένου των παραπάνω έργων. Στην πραγματικότητα, επομένως, τα καθαρά έργα ύδρευσης και αποχέτευσης αντιστοιχούν στο 13-14% του ΠΕΠ. Το ποσοστό αυτό παρμένει σαφώς υψηλό, δοθείσης της χαμηλής αναπτυξιακής επίδρασης των έργων αυτών, αλλά οπωσδήποτε είναι εμφανώς χαμηλότερο από αυτό που προκύπτει αν δεν ληφθεί υπόψη η ιδιομορφία του έργου του Φράγματος Σμοκόβου.

Όσον αφορά τα υπόλοιπα έργα, το συνολικό πραγματοποιημένο φυσικό αντικείμενο ανέρχεται σε 600 χλμ. αγωγών ύδρευσης και αποχέτευσης¹³⁴. Επειδή δεν υπάρχουν στοιχεία σχετικά με την υπάρχουσα κατάσταση της ύδρευσης και αποχέτευσης, με όρους μήκους αγωγών δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί η συμβολή του ΠΕΠ στην βελτίωση της κατάστασης στην Περιφέρεια.

Η σχέση προγραμματισμένου/πραγματοποιημένου φυσικού αντικειμένου είναι της τάξης του 100%, ενώ το ποσοστό απορρόφησης της συνολικής δέσμευσης των παραπάνω Μέτρων ανέρχεται σε 98,5%. Πρακτικά, τα μεγέθη αυτά ταυτίζονται και υποδηλώνουν αφενός ότι τα Μέτρα έχουν σχεδόν ολοκληρωθεί και αφετέρου ότι δεν υπάρχουν προβλήματα υπέρβασης των προϋπολογισμών των έργων. Ωστόσο, και στην περίπτωση των έργων ύδρευσης-αποχέτευσης, ισχύουν οι επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν κατά την ανάλυση των έργων οδοποιίας, σχετικά με την αξιοπιστία των στοιχείων για τον προγραμματισμένο φυσικό αντικείμενο.

¹³⁴ Σημειώνεται ότι σε τρία άλλα Μέτρα, τα 2.1, 4.6 και 1.3.4 περιλαμβάνονται ακι ορισμένα έργα ύδρευσης-αποχέτευσης, που το συνολικά πραγματοποιημένο φυσικό αντικείμενό τους ανέρχεται σε 10 χλμ. αγωγών. Η προσαύξηση του φυσικού αντικειμένου των κυρίων έργων ύδρευσης-αποχέτευσης είναι συνεπώς ασήμαντη.

Πίνακας 6.7									
Φυσικό αντικείμενο των βασικών έργων ύδρευσης και αποχέτευσης									
Συνολ. Δεσμευση									
Ενταγ. έργα									
Ολοκλ. έργα									
Αγωγοί									
Μονάδα									
Σταθ.									
Παράγ.									
Αλλο φυσικό αντικείμενο									
Μονάδα									
Σταθ.									
Παράγ.									
Σταθ.									
Παράγ.									
113 ΥΔΡ.ΑΠΟΧ- Φρ.Σταθ.βου	30624	1	-	αγωγοί χλμ	40	40	27000	27000	9612
ΥΔΡΑΥΛ.ΕΡΓΑ	24141	169	167	αγωγοί χλμ	294	296	9612	9612	9612
133 ΥΔΡΕΥΣΗ-ΑΠΟΧΕΙΡΕΥΣΗ	5469	5	5	αγωγοί χλμ	222	222			
4.2 ΥΔΡΕΥΣΗ-ΑΠΟΧΕΙΡΕΥΣΗ	2145	18	18	αγωγοί χλμ	42	42			
Σύνολο χωρίς το Φρ.Σταθ.βου	32015	192	190		538	560			
Πλήρες σύνολο	62379	193	190		538	600			

6.4.3. Κτιριακά Έργα (ΕΤΠΑ)

Τα κτιριακά έργα αποτελούν κοινό χαρακτηριστικό πολλών Μέτρων του ΠΕΠ. Ο πίνακας 6.9 δίνει μια συνολική εικόνα.

Τα Μέτρα στα οποία το κυρίως φυσικό αντικείμενο αποτελείται από κτίρια, αντιστοιχούν στο 26,5% της συνολικής δέσμευσης και το 26,9% των συνολικών πληρωμών του προγράμματος. Είναι επομένως, από άποψη χρηματοοικονομικού αντικειμένου, της ίδιας τάξης μεγέθους με τα οδικά έργα και τα έργα ύδρευσης-αποχέτευσης. Αν ωστόσο ληφθούν υπόψη και Μέτρα των οποίων το φυσικό αντικείμενο αποτελείται εν μέρει μόνο από κτιριακά έργα, τότε τα τελευταία κατέχουν συνολικά των πρώτη θέση στο ΠΕΠ Θεσσαλίας. Γενικότερα, είναι φανερό ότι η αιχμή του προγράμματος βασίζεται στις με την ευρεία έννοια κατασκευές.

Συνολικά, στο σύνολο του ΠΕΠ τα κτιριακά έργα που πραγματοποιήθηκαν έχουν συνολικό εμβαδόν 150.335 μ², ενώ τα κτιριακά έργα των Μέτρων που το κυρίως αντικείμενό τους είναι τέτοιας φύσεως ανέρχονται σε 121.860 μ². Δεν έχει φυσικά νόημα η σύγκρισή τους με τα συνολικά μεγέθη της υπάρχουσας κατάστασης, δεδομένου ότι πρόκειται για κτίρια που προορίζονται για διαφορετικές χρήσεις.

Πίνακας 6.9

Φυσικό αντικείμενο των κτιριακών έργων

	Συνολ. Δεσ μευση	Ενταγ. έργα	Ολοκλ. έργ α	Μονάδα	Κτίρια Στχ.	Πραγ. Μονάδα	Άλλο φυσικό αντικείμενο		χιλ. Ευρ
							Στχ.	Πραγ.	
1.2.1 ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΥΓΕΙΑΣ-ΠΡΟΝΟΙΑΣ	17030	11	8	κτίρια μ2	29286	22086	κλίνες	550	110
1.2.2 ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ	24921	37	33	κτίρια μ2	60155	60155	αίθουσες	456	456
1.3.4 ΠΟΛΙΤ. ΑΝΑΠΤ. ΟΙΚΙΣΜ.-ΠΕΡΙΒ.	9678	39	26	κτίρια μ2	16127	15639	αγωγοί	0,7	0,7
4.3 ΚΟΙΝΩΝΙΚ.-ΠΟΛΙΤ. ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	2588	12	11	κτίρια μ2	6052	6052	βελ. χλμ.	1	1
4.4 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	4584	30	27	κτίρια μ2	10700	10700	βελ. χλμ.	13	13
4.5 ΑΞΙΟΠΛΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ	3094	20	17	κτίρια μ2	530	530	βελ. χλμ.	3	3
4.6 ΒΕΛΤ. ΑΝΤΑΓΩΝ. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣ.	4895	36	35	κτίρια μ2	6698	6698	μελέτες	14	14
Κυρίως κτιριακά Μέτρα	66810	185	157		129548	121860			
1.1.3 ΥΔΡ.-ΑΠΟΧ.-ΥΔΡ. ΑΥΛ. ΕΡΓΑ	54765	170	167	κτίρια μ2	9612	9612	αγwg. χλμ	334	336
2.3 ΥΠΟΛ. ΓΕΩΡ. ΦΑΡΜ.-Γ. ΠΡΟΒ. Δ.	1007	2	2	κτίρια μ2	1263	1263	στρέμμ	318	318
4.2 ΥΔΡΕΥΣΗ-ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗ	2145	18	18	κτίρια μ2	17600	17600	αγwg. χλμ	42	42
Μέτρα με μικτό φυσ. αντικείμενο	57917	190	187		28475	28475			
Σύνολο Μέτρων με κτιριακό φυσ. αντικ.	124727	375	344		158023	150335			

ΠΗΓΗ: Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93, Δεύτερη Έκθεση 1994

Όσον αφορά, ειδικότερα, τα εκπαιδευτικά κτίρια, το φυσικό αντικείμενο που πραγματοποιήθηκε αντιστοιχεί σε 429 αίθουσες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και σε 27 αίθουσες διδασκαλίας και εργαστήρια τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αν ληφθεί υπόψη ότι σήμερα υπάρχουν στην Περιφέρεια 5.385 αίθουσες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, η βελτίωση που επήλθε κατά την διάρκεια του προγράμματος αντιστοιχεί σε αύξηση κατά 8,7% του προϋπάρχοντος αποθέματος αιθουσών.

Όσον αφορά στη σχέση μεταξύ πορείας φυσικού αντικειμένου και ρυθμού χρηματοοικονομικής απορρόφησης των κυρίως κτιριακών Μέτρων, σχετικά στοιχεία περιλαμβάνει ο πίνακας 6.10.

Ένα σαφές πρόβλημα παρατηρείται στο Μέτρο 1.2.1, όπου είναι φανερό ότι μόνο το 20% του προβλεφθέντος φυσικού αντικειμένου με όρους κλινών, δηλαδή με πραγματικά λειτουργικό κριτήριο, πραγματοποιείται, ενώ η απορρόφηση από χρηματοοικονομική άποψη είναι πολύ υψηλότερη (89%). Στα υπόλοιπα Μέτρα, υπάρχει αντιστοιχία απορρόφησης και

Πίνακας 6.10

**Σχέση φυσικού αντικειμένου και χρηματοοικονομικής απορρόφησης των
κυρίως κτιριακών Μέτρων**

	Ποσοστό απορρόφησης		Κτιριακό φυσικό αντικείμενο (μ2 κτιρίου)			Άλλοι δείκτες κτιριακού φυσικού αντικειμένου		
		Στ%	Πραγμ.	Πραγ (%)	Μονάδα	Στ%	Πραγμ.	Πραγ (%)
1.21 ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΥΓΙΕΙΝΗΣ-ΠΡΟΝΟΙΑΣ	89,00%	29286	22086	75,4	αίθουσες	530	110	20%
1.22 ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ	99,30%	60155	60155	100,0	κλίνες		456	100%
1.34 ΠΟΛΙΤ.ΑΝΑΠΤ.ΟΙΚΙΣΜ-ΠΕΡΙΒ	83,10%	16127	15639	97,0				
4.3 ΚΟΙΝΩΝΙΚ-ΠΟΛΙΤ.ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	100,20%	6052	6052	100,0				
4.4 ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	82,10%	10700	10700	100,0				
4.5 ΑΞΙΟΠΟΙΟΥΜΕΝΟΤΗΤΩΝ ΠΟΡΩΝ	89%	530	530	100,0				
4.6 ΒΕΛΤ.ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΗΣ	96,50%	6698	6698	100,0				

ΠΗΓΗ: Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, 1994

πορείας φυσικού αντικειμένου ή και ταχύτερη εξέλιξη του τελευταίου, αλλά ισχύουν και εδώ οι επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν για τις άλλες κατηγορίες έργων.

Ο πίνακας 6.11, τέλος, παρουσιάζει στοιχεία σχετικά με το μέσο μέγεθος έργου και το μέσο κόστος ανά μονάδα φυσικού αντικειμένου.

Πίνακας 6.11
Μέσο μέγεθος έργου και το μέσο κόστος ανά μονάδα φυσικού
αντικειμένου.

Μέτρο		Μέσο μέγεθος έργου (εκατ.δρχ.)	Μέσο κόστος μ2 κτιρίου (εκατ.δρχ.)	Μέσο κόστος βάσει άλλων δεικτών	
1.2.1	ΣΑΝΤ	17,03	0,47		
	ΣΑΕ	1692	0,13	κλίνες	5,46
1.2.2	ΣΑΝΤ	96	0,06	αίθουσες	8,23
	ΣΑΕ	672	0,22	αίθουσες	31,64
1.3.4	ΣΑΝΤ	38,3			
	ΣΑΕ	152,7	0,08		
4.3	ΣΑΝΤ	63,8	0,11		

ΠΗΓΗ: Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, 1994

Όπως φαίνεται και από τον πίνακα, το μέσο κόστος των έργων ΣΑΕ είναι σαφώς μεγαλύτερο από αυτό των ΣΑΝΤ, φανερώνοντας για μία ακόμα φορά ότι η αναπτυξιακή σημασία των έργων για τα οποία εκδίδονται ΣΑΕ είναι πολύ μεγαλύτερη από αυτή των ΣΑΝΤ.

6.4.4. Προγράμματα Κατάρτισης (ΕΚΤ)

Τα προγράμματα κατάρτισης αποτελούν μία από τις σημαντικές κατηγορίες παρεμβάσεων του ΠΕΠ, αφού καλύπτουν το σύνολο του ΕΚΤ και αντιστοιχούν στο 13,16% της συνολικής δέσμευσης του προγράμματος.

Η διάχυτη αίσθηση αναποτελεσματικότητας των προγραμμάτων αυτών είναι δύσκολο να τεκμηριωθεί, αλλά θα πρέπει να αναφέρουμε τις σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ εγκριθέντος και πραγματοποιηθέντος φυσικού αντικειμένου, την ιδιαίτερα χαμηλή εσωτερική αποδοτικότητα (υψηλό κόστος ανά καταρτιζόμενο), την αναντιστοιχία τίτλου (σχεδιασμού) με το πραγματικό περιεχόμενο σε πάρα πολλά προγράμματα του Δευτερογενή και του Τριτογενή τομέα, την έμφαση σε προγράμματα κατάρτισης στον Πρωτογενή τομέα (που αποτελεί συρρικνούμενη αγορά εργασίας), τον πλατυασμό της διδασκόμενης ύλης σε μεγάλο φάσμα θεμάτων και όχι την επικέντρωσή της στην εκμάθηση συγκεκριμένων δεξιοτήτων σε βάθος, την απουσία προγραμμάτων με καινοτομικά αντικείμενα, και την υλοποίησή τους κυρίως από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης αν και οι ισορροπίες στην αγορά εργασίας διαμορφώνονται σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες.

6.5. Αξιολόγηση των Κοινωνικοοικονομικών Επιπτώσεων ¹³⁵

Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις από το Α΄ ΠΕΠ Θεσσαλίας (όπως και τα υπόλοιπα περιφερειακά προγράμματα του ΚΠΕ 1989-1993) δεν είναι γνωστές, λόγω της έλλειψης περιφερειοποιημένου μακροοικονομικού μοντέλου της ελληνικής οικονομίας. Ορισμένες εκτιμήσεις είναι ωστόσο δυνατόν να γίνουν, στη βάση ορισμένων εκτιμήσεων και υποθέσεων.

Όπως είναι γνωστό, από την Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει υπολογιστεί με χρήση οικονομετρικού μοντέλου, ότι η συνολική αυξητική επίδραση του Α΄ ΚΠΣ στην πορεία του ΑΕΠ στην Ελλάδα, ανέρχεται στο 0,2% σε ετήσια βάση (1989-1993). Η επίδραση αυτή είναι η μικρότερη μεταξύ των κρατών-μελών που ανήκουν στο σύνολο (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία) ή κατά το μεγαλύτερο μέρος τους (Ισπανία) στο Στόχο 1, δεδομένου ότι στις άλλες χώρες η αντίστοιχη επίδραση κυμάνθηκε μεταξύ 0,8 και 1,0 (πίνακας 6,12).

¹³⁵ Βλ. Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93, Δεύτερη Έκθεση 1994.

Πίνακας 6.12

**Επιπτώσεις του ΚΠΣ 1989-93 στις χώρες του Στόχου 1 των Διαρθρωτικών
Ταμείων**

Κράτος-μέλος	Ετήσια αύξηση του ΑΕΠ (1989-93) που οφείλεται στο Α' ΚΠΣ		Ύψος του Α' ΚΠΣ	
	Πραγμ/θήσα	Αρχική εκτίμηση	Χιλ. Ecu	Κατά κεφαλή
1	2	3	4	5
Πορτογαλία	+1,0%	+0,7%	6958000	0,68
Ιρλανδία	+1,0%	+0,3%	3672000	1,04
Ισπανία	+0,8%	+0,3%	9779000	0,43
Ελλάδα	+0,2%	+0,5%	6667000	0,68

ΠΗΓΗ: Οικονόμου Δ. (1994)

Όσον αφορά τη Θεσσαλία, η εξέλιξη του κατά κεφαλήν ΑΠΠ έχει ως εξής: μετά από μία ανοδική πορεία ως προς μέσο όρο της Ελλάδας στην περίοδο 1970-1989, παρατηρήθηκε μικρή πτώση κατά την τριετία 1989-1991, που αν προβληθεί στο 1993 οδηγεί σε μία τιμή της τάξης του 88% (με δείκτη Ελλάδος = 100). Ας σημειωθεί ότι μείωση μεταξύ 1989 και 1991 παρατηρήθηκε και στο συνολικό ΑΠΠ της Θεσσαλίας, η σχέση του οποίου ως προς το αντίστοιχο εθνικό μέγεθος (ΑΕΠ) μεταβλήθηκε από 6,5% σε 6,3% και αν θεωρηθεί ότι η τάση αυτή συνεχίστηκε και κατά την επόμενη διετία, έπεται ότι στο τέλος του 1993 η σχέση αυτή έχει γίνει ίση με 6,1%. Το συμπέρασμα είναι ότι, στο πλαίσιο μιας ελληνικής οικονομίας που δεν χρησιμοποίησε τους διαθέσιμους πόρους με ικανοποιητική αποδοτικότητα, η επίδοση της περιφέρειας δεν είναι περισσότερο επιτυχής. Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και το ότι το κατά κεφαλή ΑΕΠ της Θεσσαλίας ανέρχονταν μόνο στο 49% του μέσου Κοινοτικού όρου, κατά το 1990¹³⁶.

Η εξέλιξη της ανεργίας επιβεβαιώνει τις παραπάνω εκτιμήσεις. Ενώ κατά το 1988 το ποσοστό των ανέργων στον ενεργό πληθυσμό ήταν 7,2% κατά το 1991

το ποσοστό είχε αυξηθεί φθάνοντας στο 7,4%. Ας σημειωθεί ότι πρόκειται για πρόσφατη διαρθρωτική επιδείνωση, δεδομένου ότι κατά την αμέσως προηγούμενη περίοδο (1985-88) το ποσοστό ανεργίας στη Θεσσαλία είχε μειωθεί. Πρέπει να σημειωθεί ότι ως προς το δείκτη αυτό η Θεσσαλία διατηρεί καλύτερη επίδοση από το σύνολο της χώρας, δεδομένου ότι σε εθνικό επίπεδο το ποσοστό ανεργίας κατά το 1991 ήταν 7,7%. Ωστόσο, ενώ το εθνικό ποσοστό διατηρήθηκε κατά τα τελευταία χρόνια σταθερό στο επίπεδο αυτό, η τάση της περιφέρειας είναι, όπως προαναφέρθηκε, αυξητική. Υπενθυμίζεται, εξάλλου, ότι στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το ποσοστό ανεργίας κατά το ίδιο έτος ήταν 8,5%¹³⁷.

Είναι αυτονόητο, βέβαια, ότι οι παραπάνω εξελίξεις δεν οφείλονται αποκλειστικά στο ΠΕΠ 1989-1993 αλλά απορρέουν από πολλαπλούς παράγοντες, που συμπεριλαμβάνουν το Εθνικό σκέλος του Α' ΚΠΣ, τις άλλες αναπτυξιακές παρεμβάσεις (Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Εθνικό ΠΔΕ) - που πάντως ήταν σαφώς λιγότερο σημαντικές από το ΚΠΣ - καθώς και τη γενικότερη δυναμική του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Ωστόσο, όλα τα διαθέσιμα στοιχεία και οι εκτιμήσεις οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η συμβολή του ΠΕΠ ήταν σε γενικές γραμμές ομόλογη αυτής του υπόλοιπου ΚΠΣ και των λοιπών αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Με άλλα λόγια, η μειωμένη αποτελεσματικότητα στη χρήση των διατιθέμενων πόρων αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό όλων των παρεμβάσεων, συνεπώς και του ΠΕΠ Θεσσαλίας.

¹³⁶ Το ΑΕΠ της Θεσσαλίας (και της Ελλάδας) πρέπει να είναι υποεκτιμημένο λόγω του μεγαλύτερου ποσοστού της παραοικονομίας.

¹³⁷ Εκτιμάται ότι το επίσημο ποσοστό ανεργίας είναι υποτιμημένο στην Ελλάδα, λόγω τόσο του τρόπου υπολογισμού του όσο και της ύπαρξης σημαντικής υποαπασχόλησης ή λανθάνουσας ανεργίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΔΕ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΙΩΝ - ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ

7.1 Γενικά

Το ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93 διακρίνεται σε πέντε υπο-προγράμματα και 31 μέτρα.

- Υποπρόγραμμα 1: ΕΤΠΑ Μέτρα 14
- Υποπρόγραμμα 2: ΕΓΤΠΕ Μέτρα 5
- Υποπρόγραμμα 3: ΕΚΤ Μέτρα 5
- Υποπρόγραμμα 4: ΕΑΠΤΑ Μέτρα 5
- Υποπρόγραμμα 5: Εφαρμογή Μέτρα 2

Είναι προφανές ότι το Υ/Π ΕΤΠΑ κατέχει τον μεγαλύτερο αριθμό μέτρων στο συνολικό πρόγραμμα (14). Στην αμέσως επόμενη θέση με 5 Μέτρα

έρχονται το ΕΑΤΠΑ, το ΕΚΤ και το ΕΓΤΠΕ. Τέλος, η συμμετοχή του Υ/Π ΕΦΑΡΜΟΓΗ είναι πολύ μικρή με 2 Μέτρα.

Συνολικά μέχρι και το 1995 τα πέντε Υ/Π είχαν πραγματοποιήσει τις ακόλουθες συνολικές δαπάνες (βλ. πίνακα 7.1).

Είναι προφανές ότι το Υ/Π ΕΤΠΑ κατέχει ένα πάρα πολύ μεγάλο ποσοστό των πληρωμών του συνολικού προγράμματος (79,4%). Το δεύτερο μεγαλύτερο Υ/Π είναι το ΕΑΤΠΑ (8,9%), ενώ το ΕΚΤ έρχεται τρίτο με 8,7%. Τέλος, η συμμετοχή του Υ/Π ΕΓΤΠΕ και ΕΦΑΡΜΟΓΗ είναι πολύ μικρή με 2,3% και 0,8%, αντίστοιχα.

Όπως μπορούμε να διακρίνουμε οι συνολικές δαπάνες ήταν ελάχιστα χαμηλότερες από το συνολικό κόστος (98,67%). Εντούτοις, στην περίπτωση της ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ διαπιστώνεται τεράστια διαφορά μεταξύ των συνολικών δαπανών και του συνολικού κόστους (56,72%).

Μιά ενδιαφέρουσα, τέλος, διαπίστωση είναι ότι κατά το 1992 παραγματοποιήθηκαν οι υψηλότερες δαπάνες για το σύνολο των Υ/Π εξαιρουμένου μόνο του ΕΓΤΠΕ και της ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ. Σημειωτέον ότι κατά το 1989 δεν παραγματοποιήθηκε καμία δαπάνη, ενώ έγιναν ελάχιστες δαπάνες και το 1995¹³⁸.

¹³⁸ Η ολοκλήρωση του Προγράμματος επεκτάθηκε και στο πρώτο εξάμηνο του έτους 1994, με στόχο την απορρόφηση του συνόλου του προϋπολογισμού όπως έχει διαμορφωθεί τελικά, με την κατά το δυνατόν ολοκλήρωση αυτοτελών φάσεων έργων. Η ολοκλήρωση λειτουργικής φάσης ενός σχετικά σημαντικού αριθμού έργων έχει μεταφερθεί σε ειδικό υποπρόγραμμα του ΠΕΠ 1994-1999 -50 έργα συνολικού προϋπολογισμού (σε τιμές και ισοτιμίες 1994) 16,5 MECU.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ
ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΡΙΞΗΣ
ΑΝΑ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ: ΙΟΝΙΣΜΟΝ ΝΗΣΩΝ**

		ΠΟΣΑ ΣΕ ΧΙΛ. ΕCΥ										
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ										ΠΟΣΟΣΤΟ (9/10)	ΔΙΑΦΕΡΑ (0-9)
		ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 89	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 90	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 91	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 92	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 93	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 94	ΕΚΤΙΜΩΝΕΣ ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ 95	ΣΥΝΟΛΟ ΔΑΠΑΝΩΝ			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
ΕΠΠΑ	78191		1596	23036	30415	18004	4304	224	77579	9922		612
ΕΓΤΠΕ	2258			1601	482	118	7		2208	9779		50
ΕΚΤ	8500		531	1587	2636	2135	1575		8464	9958		36
ΕΑΠΠΑ	8743		59	2724	2822	1841	1038	194	8678	9926		65
ΕΦΑΡΜΟΓΗ	1310			40	227	251	225		743	5672		567
ΣΥΝΟΛΟ	99004		2186	28990	36583	22352	7151	419	97684	9867		1330

ΠΗΓΗ: ΥΠΕΘΟ

7.2. Κατανομή των Πληρωμών του ΠΕΠ στην Περιφέρεια

Όπως έχουμε ήδη παρατηρήσει, η περιφέρεια Ιονίων Νήσων ανήκει σε εκείνη την κατηγορία περιφερειών που κατά κύριο λόγο χαρακτηρίζονται από ένα δυναμισμό της οικονομίας τους την τελευταία δεκαπενταετία, ιδιαίτερα στον τουρισμό. Έχει ενδιαφέρον να μελετήσουμε αναλυτικότερα την ενίσχυση που δόθηκε στην περιφέρεια την περίοδο 1989-94 από το ΠΕΠ.

Όσον αφορά την αρχική και τελική κατανομή σε φυσικούς όρους η περιφέρεια ενισχύεται με το μικρότερο μερίδιο (3,4%). Αντιθέτως, στην κατά κεφαλήν κατανομή το μερίδιο της είναι πολύ μεγαλύτερο του μέσου όρου της χώρας, και μάλιστα κατατάσσεται στην 3η υψηλότερη θέση (βλ. Πίνακας 4.2).

Ένα, επίσης, ενδιαφέρον στοιχείο είναι η συμμετοχή των Νομαρχιών και των ΟΤΑ ως φορέων χρηματοδότησης και εκτέλεσης έργων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι Νομαρχίες συμμετέχουν με το 48% περίπου στο ΠΕΠ μέσω της εκδόσεως ΣΑΝΤ/2. Το ποσοστό αυτό αφορά σχεδόν εξ ολοκλήρου στο Υ/Π ΕΤΠΑ, δηλαδή στο αμιγώς κατασκευαστικό τμήμα του ΠΕΠ. Από την άλλη πλευρά, η συμμετοχή των ΟΤΑ μέσω του Υ/Π ΕΑΠΤΑ είναι περίπου 9% και αφορά, όπως και για τις Νομαρχίες, σε έργα κατασκευών.

7.3. Διαμεσολάβηση και Συμπληρωματικότητα του ΠΔΕ στην Υλοποίηση του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων.

Η ανάλυση που έχει ήδη προηγηθεί για τη διμεσολάβηση του ΠΔΕ στην υλοποίηση των 13 ΠΕΠ του Περιφερειακού σκέλους του 1ου ΚΠΣ είναι αρκετή προκειμένου να μπορέσουμε να παρακολουθήσουμε την αντίστοιχη ανάλυση για την περιφέρεια των Ιονίων Νήσων.

Ειδικότερα, το ΠΕΠ Ιονίων Νήσων διαμεσολαβείται από το πολυσχιδές και κατά κύριο λόγο αναπτυξιακό εργαλείο του Κράτους, το ΠΔΕ, με το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό (81,9%) (βλ. πίνακα 7.2). Το ποσοστό αυτό είναι πολύ πάνω από το μέσο όρο και ακολουθεί την τάση όλων των περιφερειών που είναι η σχεδόν εξ ολοκλήρου κατανομή του στο ΕΤΠΑ (79,1%). Το υπόλοιπο ποσοστό κατανέμεται κατά 0,7% στο ΕΓΤΠΕ Τμ. Προσανατολισμού, κατά 1,6% στο ΕΤΠΑ, κατά 0,2 στο ΕΚΤ και 0,2% στην ΕΦΑΡΜΟΓΗ.

Στο σύνολο του ΠΕΠ, η διαμεσολάβηση και συμπληρωματικότητα του ΠΔΕ μέσω των Υποπρογραμμάτων (Υ/Π) μεταφράζεται σε πολύ ενδιαφέροντα στοιχεία. Συγκεκριμένα, σχεδόν ολόκληρο το ΕΤΠΑ (99,6%) διαμεσολαβείται από το ΠΔΕ, επιβεβαιώνοντας έτσι το καταλυτικό ρόλο του ΠΔΕ στην διαμόρφωση της βασικής οικονομικής και κοινωνικής υποδομής στην περιφέρεια Ιονίων Νήσων.

Όσον αφορά τα υπόλοιπα Υ/Π, τα ποσοστά διαμεσολάβησης δεν είναι ιδιαίτερα υψηλά. Έτσι για το σύνολο των Υ/Π ΕΓΤΠΕ Τμ. Προσανατολισμού, ΕΦΑΡΜΟΓΗ, ΕΑΠΤΑ και ΕΚΤ τα ποσοστά είναι 30,8%, 25%, 18,2% και 2,5%, αντίστοιχα.

Πιο αναλυτικά, το αμελητέο ποσό του ΕΤΠΑ που δεν διαμεσολαβείται από το ΠΔΕ οφείλεται στην μεμονωμένη δραστηριοποίηση ενός συγχρηματοδοτούμενου φορέα. Χαρακτηριστικό είναι ότι μόνο πέντε έργα ολόκληρου του ΕΤΠΑ ήταν συγχρηματοδοτούμενα και αφορούσαν στο ΙΓΜΕ. Χαρακτηριστικό, επίσης, είναι ότι από τις 252 ΣΑ που εκδόθηκαν για ισάριθμα έργα, οι 221 ήταν ΣΑΝΤ/2 και οι υπόλοιπες 31 ήταν ΣΑΕ/2 (βλ. πίνακα 7.2).

Για το του ΕΓΤΠΕ Τμ. Προσανατολισμού γνωρίζουμε ότι το ποσό που δεν διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ αφορούσε στον Τακτικό Προϋπολογισμό και σε Ιδιώτες. Έτσι από τις 11 ΣΑ που εκδόθηκαν από το ΠΔΕ, οι 4 ήταν ΣΑΕ/2 και οι 7 ήταν ΣΑΝΤ/2.

Όσον αφορά το ΕΚΤ, το πολύ μικρό ποσοστό που διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ αφορούσε σε προγράμματα κατάρτισης φορέων όπως το ΕΛΚΕΠΑ, το ΟΕΕ και τον ΕΟΜΜΕΧ. Ταυτόχρονα, εκδόθηκαν 10 ΣΑΕ/2.

Για το ΕΑΠΤΑ γνωρίζουμε ότι το ποσό που διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ ήταν το 25% του Υ/Π μέχρι το 1992 και το 15% από το 1992 και ύστερα. Το υπόλοιπο ποσοστό προέρχονταν από ίδιους πόρους των ΟΤΑ, ενώ η Κοινοτική συμμετοχή στέλνονταν κατ' ευθείαν σε αυτούς κατόπιν διαμεσολάβησης του ΥΠΕΣ, που ως γνωστών έκδιδε μόνο 1 συνολική ΣΑΕ/2 για όλα τα ΠΕΠ.

Τέλος, το Υ/Π ΕΦΑΡΜΟΓΗ διαμεσολαβήθηκε κατά 25% από το ΠΔΕ, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό στέλνονταν κατ' ευθείαν στους δικαιούχους ως Κοινοτική συμμετοχή. Για το εν λόγω Υ/Π εκδόθηκαν 3 ΣΑΕ/2.

7.4. Διαρθρωτικές Επιπτώσεις σε Συγκεκριμένους Τομείς ¹³⁹

7.4.1. Έργα Οδοποιίας (ΕΤΠΑ)

Τα έργα οδοποιίας αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα σκέλη των παρεμβάσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων. Το κατ' εξοχήν Μέτρο που περιλαμβάνει τέτοια έργα είναι κυρίως το Μ 1Α¹⁴⁰. Ελλείψει διαθέσιμων στοιχείων προσδιορίζεται το φυσικό αποτέλεσμα για 80 από τα 108 έργα και υποέργα του μέτρου της οδοποιίας (βλ. πίνακα 7.3). Τα έργα αυτά με προϋπολογισμό 3,6 δις. δρχ. αντιπροσωπεύουν το 67% του συνολικού προϋπολογισμού του μέτρου και το 18% του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΤΠΑ. Σημειωτέον ότι ο συνολικός προϋπολογισμός του Μέρου αντιστοιχεί στο 21,7% του ΕΤΠΑ. Επομένως το φυσικό αποτέλεσμά τους είναι ενδεικτικό για το αποτέλεσμα ενός σημαντικού τμήματος του Μέρου και του προγράμματος.

¹³⁹ Βλ. Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93, Πρώτη και Δεύτερη Έκθεση 1994.

¹⁴⁰ Υπάρχει το αντίστοιχο Μέτρο στο ΕΑΠΤΑ και το ΕΓΤΠΕ. Εντούτοις αφορά σε μικρο τμήμα του συνολικού φυσικού αντικείμενου.

Πίνακας 7.3

Φυσικό αντικείμενο και κόστος ανά χλμ. των 80 από τα 108 έργων οδοποιίας
χιλ. Ecu

Αντικείμενο	Φυσικό αποτέλεσμα	Κόστος ανά χλμ.
Συνολικό μήκος παρεμβάσεων	194,1 χλμ	
Διανοίξεις δρόμων ή τμημάτων δρόμων	15,4 χλμ.	25,6
Αποπεράτωση δρόμου	3,7 χλμ.	6,4
Οδοστρώση, τεχνικά, ασφαλτικά	33,9 χλμ.	23,5
Διαπλάτυνση του δρόμου	23,9 χλμ.	17,6
Παρακάμψεις	6,5 χλμ.	120,1
Περιφερειακός πόλης	230 μέτρα	260,9
Βελτιώσεις	101,0 χλμ.	10,5
Εργα εντός οικισμών	9,7 χλμ.	9,8

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93, Πρώτη και Δεύτερη Έκθεση 1994

Βάσει αυτών των έργων έχουν πραγματοποιηθεί εργασίες σε 194,1 χλμ. δρόμων. Από αυτά, το 1,5%, δηλαδή 21,9 χλμ., αφορά νέες χαράξεις. Το μέγεθος αυτό είναι και το πιο χαρακτηριστικό, γιατί οι νέες χαράξεις αναδιαρθρώνουν πραγματικά τη γεωγραφία του οδικού δικτύου και επομένως αποτελούν καθοριστική παρέμβαση.

Μία συγκριτική εικόνα της επίδρασης των παραπάνω Μέτρων στην βελτίωση της οδικής υποδομής της Περιφέρειας δίνει ο πίνακας 7.4.

Πίνακας 7.4

Επίδραση των 80 από τα 108 έργων οδοποιίας στην βελτίωση της οδικής υποδομής της Περιφέρειας

	χλμ.	% σε υπάρχον εθνικό και επαρχιακό δίκτυο
Υπάρχον εθνικό και επαρχιακό δίκτυο	1446	100
Φυσικό αντικείμενο	194,1	13,4
Διαπλατ-Βελτιώσεις	125	8,6
Νέες χαράξεις	21,9	1,5

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

Όπως φαίνεται, η συνολική παρέμβαση των εν λόγω έργων αφορά στο 13,4% του υπάρχοντος οδικού δικτύου (εθνικού και επαρχιακού). Ωστόσο, τα έργα με κάποια ουσιαστικότερη σημασία είναι αρκετά περιορισμένα. Νέες χαράξεις της τάξης του 1,5% δεν βελτιώνουν παρά σε μικρό ποσοστό την υπάρχουσα κατάσταση και δεν οδηγούν σε αισθητή βελτίωση της οδικής υποδομής. Αν ληφθεί υπόψη ότι το ΠΕΠ 1989-1993 αποτελεί την σημαντικότερη, μέχρι σήμερα, αναπτυξιακή προσπάθεια στην μεταπολεμική παρέμβαση, τα επιτευχθέντα αποτελέσματα δεν είναι ιδιαίτερα ικανοποιητικά τόσο από ποσοτική όσο και από ποιοτική άποψη.

Μιά άλλη διάσταση του ζητήματος είναι το μέσο μέγεθος των έργων. Με βάση τα διαθέσιμα έργα, το μέσο οδικό έργο έχει μήκος 2,4 χλμ. Αυτό σημαίνει σε μεγάλο βαθμό ότι επικράτησε μια αποσπασματική λογική και αντί της κατασκευής δρόμων που αντιστοιχούν σε πλήρεις διαδρομές μεταξύ σημαντικών σημείων αφετηρίας-προορισμού των κυκλοφοριακών φόρων,

επιλέχθηκε η ένταξη στο πρόγραμμα ενός μεγάλου αριθμού μικρών έργων που εν γένει αντιστοιχούν σε τμήμα πλήρων διαδρομών.

Συναφές προς το προηγούμενο ζήτημα είναι το μέσο κόστος ανά έργο στο σύνολο του Μέτρου. Σχετικά στοιχεία περιλαμβάνει ο πίνακας 7.5

Πίνακας 7.5

Μέσο κόστος ανά κατηγορία έργου

ΜΕΤΡΟ		ΣΥΝΟΛΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ		ΜΕΣΟ ΚΟΣΤΟΣ ΑΝΑ ΕΡΓΟ	
			ECU'S	ΧΙΛ. ΔΡΧ	ECU'S	ΧΙΛ. ΔΡΧ
ΜΙΑ	ΣΑΕ/2	4	7.033.320	1.717.826	1.758.330	429.457
	ΣΑΝΤ/2	54	14.148.277	3.398.340	262.005	62.932

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

Είναι, λοιπόν, προφανής η κυριαρχία μικρών έργων με παρά πολύ μικρό κόστος ανά έργο. Μόνο τα έργα της ΣΑΕ έχουν ένα μέσο κόστος ανά έργο που, με βάσει το τρέχον κατασκευαστικό κόστος, υποδηλώνει δρόμους με σχετικά αξιόλογα γεωμετρικά και κυκλοφοριακά χαρακτηριστικά.

7.4.2. Έργα Υδρευσης και Αποχέτευσης

Τα εν λόγω έργα συγκεντρώνουν το 21,3% των συνολικών πληρωμών και είναι, συνεπώς, μαζί με την οδοποιία και τα κτιριακά έργα από τους κυριότερους τομείς παρέμβασης του προγράμματος. Από μόνο του και ανεξάρτητα από το φυσικό αντικείμενο που πραγματοποιήθηκε, το δεδομένο αυτό δεν συγκαταλέγεται στα θετικά χαρακτηριστικά του προγράμματος. Ανεξάρτητα από την χρησιμότητά τους, που φυσικά είναι αναντίρρητη, έργα αυτού του τύπου δεν έχουν άμεση αναπτυξιακή διάσταση. Συνεπώς, το να καταλαμβάνουν ένα τόσο μεγάλο κομμάτι σε ένα πρόγραμμα όπως το ΠΕΠ που, κατ'αρχήν, έχει ως στόχο την προώθηση της ανάπτυξης, αποτελεί αντίφαση.

Προσδιορίζεται το φυσικό αποτέλεσμα 58 έργων από τα 62 συνολικά της ομάδας της ύδρευσης (που αποτελεί τμήμα του μέτρου υδρεύσεων-αποχετεύσεων) (βλ. πίνακα 7.6). Τα 58 αυτά έργα αναλογούν στο 98% του συνολικού προϋπολογισμού όλων των έργων της ομάδας αυτής. Η μόνη κατηγορία εργασιών που - ευλόγως - δεν καλύπτεται πλήρως ως προς το φυσικό αντικείμενο είναι οι μελέτες-έρευνες.

Το φυσικό αποτέλεσμα των 58 έργων αυτών συνίσταται στα εξής:

Πίνακας 7.6

Φυσικό αντικείμενο και μέσο κόστος των 58 από τα 62 έργων ύδρευσης και αποχέτευσης

Αντικείμενο	Φυσικό αποτέλεσμα	Μέσο κόστος
Αριθμός γεωτρήσεων που εξορύσσονται	56	16 εκατ.\γεώτρηση
Αριθμός γεωτρήσεων όπου τοποθετείται Η/Μ εξοπλισμός	14	45 εκατ.\γεώτρηση
Αριθμός δεξαμενών, ομβροδεξαμενών και υδατόπυργων	49	35 εκατ.\δεξαμενή
Όγκος δεξαμενών, ομβροδεξαμενών και υδατόπυργων	6.285 κυβ.μ.	267 χιλ. δρχ.\μ ³
Μήκος αγωγών-σωλήνων που κατασκευάζονται ή τοποθετούνται:	301.859 μ.	8 χιλ. δρχ\μέτρο
Προμήθεια αγωγών-σωλήνων	50,163 μ.	

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

Παράλληλα, τα 9 έργα αποχέτευσης του μέτρου υδρεύσεων-αποχετεύσεων δημιουργούν αγωγούς διαφόρων κατηγοριών-συλλεκτήριους, κεντρικούς, πρωτεύοντος δικτύου, συλλεκτήριους εσωτερικού δικτύου - συνολικού μήκους 16.208 μέτρων.

Ορισμένα, όμως, από τα έργα αυτά δεν είναι σε θέση να λειτουργήσουν με την ολοκλήρωση του ΠΕΠ 1989-1993 γιατί:

- Σε ορισμένες περιπτώσεις (αποχετεύσεις Δήμου Θιναλίων, Μωραϊτικών και Αλεπούς) κύριο πρόβλημα είναι η έλλειψη σταθμού κατεργασίας λυμάτων και αποδέκτη.
- Σε άλλες περιπτώσεις εμφανίζεται έλλειψη πόρων για ολοκλήρωση του έργου (π.χ. σύνδεση δικτύου Κάτω Κορακιάνας με το βιολογικό Αγίου Μάρκου).

Το μέσο κόστος ανά μέτρο μήκους αγωγού-σωλήνα στον τομέα των αποχετεύσεων ανέρχεται σε 44 χιλ. δρχ.

Τέλος, η συνολική δυναμικότητα των 4 σταθμών κατεργασίας λυμάτων που χρηματοδοτούνται στα πλαίσια του παρόντος μέτρου ανέρχεται σε ισοδύναμο πληθυσμό 130,000 ατόμων περίπου. Στά έργα αυτά περιλαμβάνονται και 3,178 μέτρα αγωγών. Το μέσο κόστος ανά ισοδύναμο κάτοικο ανέρχεται σε 23,000 χιλ. δρχ.

Στο σύνολο του μέτρου το μέσο κόστος ανά έργο για τις κατηγορίες ΣΑΕ και ΣΑΝΤ φαίνεται στον πίνακα 7.7.

Πίνακας 7.7
Μέσο κόστος ανά κατηγορία έργου

ΜΕΤΡΟ			ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ		ΜΕΣΟ ΚΟΣΤΟΣ ΑΝΑ ΕΡΓΟ	
			ΕCUS	ΧΙΛ ΔΡΧ	ΕCUS	ΧΙΛ ΔΡΧ
ΜΒ						
	ΣΑΕ/2	5	7.040.425	1.572.126	1.408.085	314.425
	ΣΑΝΤ/2	70	13.752.527	3.667.168	196.465	52.388

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

Και εδώ είναι προφανής η κυριαρχία μικρών έργων, για τα οποία το μέσο κόστος είναι πάρα πολύ μικρό. Αντίθετα, μόνο τα έργα ΣΑΕ (Βιολογικοί καθαρισμοί Ζακύνθου και Κέρκυρας) υποδηλώνουν έργα με μεγάλη δυναμικότητα.

Εντούτοις, παρά τις όποιες αδυναμίες που παρατηρούνται στην εφαρμογή του εν λόγω Μέτρου, οι δείκτες απόδοσης και δυναμικότητας, όπως φαίνονται στον πίνακα 7.8, μετά την υλοποίηση της παρέμβασης είναι υψηλοί και μάλιστα στην περίπτωση των Σταθμών Κατεργασίας Λυμάτων επιφέρουν μία σημαντική αλλαγή στην μορφή της περιφέρειας.

Πίνακα 7.8

Δείκτες απόδοσης και δυναμικότητας των έργων ύδρευσης και αποχέτευσης

ΈΡΓΑ	ΔΕΙΚΤΕΣ ΔΥΝΑΜΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΣΗΣ	ΤΙΜΗ ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ	ΤΙΜΗ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ
Δίκτυα Υδρευσης	Εξυπηρετούμενος πληθυσμός:		
	- Μόνιμος	85,200	114800
	Επαρκώς	94.700	68900
	Ανεπαρκώς		
	-Μόνιμος και εποχιακός		
	Επαρκώς	168800	244200
	Ανεπαρκώς	187600	146100
	Εξυπηρετούμενος% συνολικού πληθυσμού αιχμής		
	Επαρκώς	45%	60%
	Ανεπαρκώς	50%	36%
	Μήκος αγωγών- σωλήνων που τοποθετούνται (μέτρα)		302000
Αποχέτευση	Εξυπηρετούμενος πληθυσμός:		
	- Μόνιμος	51000	56000
	-Μόνιμος και εποχιακός	70000	86000
	Εξυπηρετούμενος% συνολικού πληθυσμού αιχμής		
	- Μόνιμος	27%	29%
	-Μόνιμος και εποχιακός	19%	21%
	Μήκος αγωγών- σωλήνων που τοποθετούνται (μέτρα)		16200
Σταθμοί κατεργασίας λυμάτων	Ισοδύναμος πληθυσμός:		
	-Μόνιμος	2000	80000
	-Μόνιμος και εποχιακός	2000	160000
	Ποσοστό πληθ.		

	-Μόνιμου	1%	41%
	-Μόνιμου και εποχιακού	0,5%	38%

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

7.4.3. Κτίρια

Τα κτιριακά έργα αποτελούν κοινό χαρακτηριστικό πολλών Μέτρων του ΠΕΠ (M2B, M3B, M6B, M7B). Ο πίνακας 7.9 δίνει μια συνολική εικόνα του φυσικού αντικείμενου 44 έργων από τα 53 συνολικά της ομάδας αυτής που αναλογούν στο 85% του συνολικού προϋπολογισμού όλων των έργων της ομάδας.

Πίνακας 7.9

Φυσικό αντικείμενο 44 από τα 53 κτιριακών έργων

Εμβαδόν υφισταμένου κτιρίου ή τμήματος όπου γίνεται η παρέμβαση του έργου ΠΕΠ	14.971 τετρ. μ.
Εμβαδόν κτιρίου που κατασκευάζεται ή αποπερατώνεται κλπ από το έργο ΠΕΠ	23.627 τετρ.μ.
Εμβαδόν τμήματος κτιρίου ΠΕΠ	2.540 τετρ.μ.
Αριθμός αιθουσών	273
Εμβαδόν αιθουσών	2.967 τετρ.μ.
Εμβαδόν ορόφων	14.322 τετρ.μ.

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

Τα Μέτρα στα οποία το κυρίως φυσικό αντικείμενο αποτελείται από κτίρια, αντιστοιχούν στο 15,7% των συνολικών πληρωμών του προγράμματος. Αν ωστόσο ληφθούν υπόψη και Μέτρα των οποίων το φυσικό αντικείμενο αποτελείται εν μέρει μόνο από κτιριακά έργα, τότε είναι από άποψη

χρηματοοικονομικού αντικειμένου, της ίδιας τάξης μεγέθους με τα οδικά έργα και τα έργα ύδρευσης-αποχέτευσης. Γενικότερα, είναι φανερό ότι η αιχμή του προγράμματος βασίζεται στις με την ευρεία έννοια κατασκευές.

Η σημαντικότερη ως προς τον αριθμό έργων κατηγορία παρέμβασης (και για το σύνολο των 53 έργων και για τα 44 έργα με προσδιορισμένο φυσικό αποτέλεσμα) είναι η αποπεράτωση κτιρίων, ενώ ως προς τον προϋπολογισμό είναι η κατασκευή κτιρίων ή τμημάτων τους. Άλλες σημαντικές κατηγορίες είναι οι πρώτες φάσεις κατασκευής κτιρίου, η επέκταση κτιρίου κ.α.

Ως προς τα είδη των κτιρίων, η μεγάλη πλειοψηφία έργων και ποσοστό προϋπολογισμού αφορά στην εκπαίδευση (με σημαντικότερα τα γυμνάσια-λύκεια και τα δημοτικά σχολεία), ακολουθούμενη από τα πολιτιστικά.

Ειδικότερα στο μέτρο της εκπαίδευσης, φυσικό αποτέλεσμα προσδιορίζεται για 25 από τα 29 έργα που αναλογούν στο 75% περίπου του προϋπολογισμού του μέτρου και αφορούν παρεμβάσεις σε 179 σχολικές αίθουσες (22 αίθουσες σχολικών κέντρων, 37 αίθουσες γυμνασίου-λυκείου, 53 αίθουσες σε γυμνάσια, 16 αίθουσες μουσικού γυμνασίου κι 51 αίθουσες δημοτικών σχολείων). Οι αίθουσες αυτές αντιστοιχούν στο 13% του συνόλου των ιδιόκτητων σχολικών αιθουσών του δημοσίου και καλύπτουν το 21% των διαπιστωμένων αναγκών της περιφέρειας.

Όσον αφορά, τέλος, το μέσο κόστος ανά έργο, όπως φαίνεται στον πίνακα 7.10, είναι προφανές ότι για τις ΣΑΕ είναι σχεδόν το διπλάσιο από αυτό των ΣΑΝΤ και αφορά κυρίως σε έργα κοινωνικών υποδομών και εκπαίδευσης.

Πίνακα ς 7.10

Μέσο κόστος ανά κατηγορία έργου

ΜΕΤΡΟ			ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΓΩΗΡΩΜΕΣ		ΜΕΣΟΚΟΣΤΟΣ ΑΝΑ ΕΡΓΟ	
ΜΒ-ΜΒΒ			ΕCUS	ΧΙΛ ΔΡΧ	ΕCUS	ΧΙΛ ΔΡΧ
ΜΒ-ΜΒ	ΣΑΕ/2	9	4.684.009	1.185.587	1.544.489	389.450
	ΣΑΝΤ/2	50	8.763.134	2.250.666	753.584	192.132

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

7.4.4. Προγράμματα Κατάρτισης (ΕΚΤ)

Ενώ η ανάλυση των προγραμμάτων υπερέχει σαφώς στη συστηματοποίηση της πληροφόρησης για το αντικείμενο (άτομα, ώρες κατάρτισης κλπ.) έναντι των άλλων Υποπρογραμμάτων, υπάρχει πλήρης έλλειψη πληροφόρησης σχετικά με την αποτελεσματικότητα των σχετικών δράσεων και για τις επιπτώσεις τους στους καταρτιζόμενους ως προς τη θέση τους στην εργασία, τα εισοδήματα και την παραγωγικότητά τους κ.α. Επίσης παρατηρούνται προβλήματα στα ακόλουθα:

- Στη θεματική σύνθεση των δράσεων, με υπερβολική έμφαση στο δευτερογενή τομέα, ιδιαίτερα σε ειδικότητες που ελάχιστα συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων του Υποπρόγραμματος μεσο-μακροπρόθεσμα (π.χ. συντηρητές παραδοσιακών κτιρίων ή πλακάδες) και μικρότερη έμφαση σε άλλα είδη δράσεων άμεσης προτεραιότητας για την Περιφέρεια (κατάρτιση ειδικευμένων τεχνητών, εξειδίκευση στην κατασκευή με τρόπο που να συμβάλλει στην υλοποίηση του ΠΕΠ που είναι κατ'έξοχόν πρόγραμμα υποδομής, ανάπτυξη της χειροτεχνίας με συστηματικό τρόπο για παραγωγή προϊόντων με δυνατότητες κατανάλωσης στην τουριστική αγορά, κατάρτιση υπαλλήλων τουριστικών μονάδων αλλά και επιχειρηματιών του τουρισμού, καλλιέργεια προϊόντων με δυνατότητες άμεσης κατανάλωσης στη ντόπια αγορά από το μόνιμο πληθυσμό και τους τουρίστες, έμφαση στους - αναπόφευκτα- μετακινούμενους από τον πρωτογενή τομέα κυρίως προς τον τουρισμό κλπ).
- Στην καταλληλότητα των φορέων κατάρτισης, που στη μεγάλη τους πλειοψηφία είναι ΟΤΑ και για τους οποίους υπάρχει αμφισβήτηση σε πανελλήνια κλίμακα.

7.5. Μεταβολές στα Κοινωνικο-Οικονομικά Χαρακτηριστικά της Περιφέρειας¹⁴¹

Το ΠΕΠ Ιόνιων Νησιών 1989-1993 ήταν ένα κατ'εξοχήν πρόγραμμα δημιουργίας και βελτίωσης υποδομής, με κύρια εξαίρεση την επαγγελματική κατάρτιση και με απουσία παρεμβάσεων που έχουν άμεσες επιπτώσεις στην παραγωγή (π.χ. αρδευτικά έργα, παραγωγικές επενδύσεις κλπ). Επομένως, οι επιπτώσεις στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη της Περιφέρειας είναι έμμεσες και, στα πλαίσια της παρούσας αξιολόγησης, καταγράφονται κυρίως με τη σύγκριση της οικονομικής πραγματικότητας της Περιφέρειας κατά την ολοκλήρωση του Προγράμματος με αυτήν πριν την έναρξη του ΠΕΠ. Η αναφορά αυτή είναι χρήσιμη κυρίως διότι οι παρεμβάσεις του ΠΕΠ συνιστούν τον κύριο όγκο των παρεμβάσεων στην υποδομή της Περιφέρειας συμπληρούμενες κυρίως από:

- Τις αντίστοιχες παρεμβάσεις στα πλαίσια του ΜΟΠ Δυτικής Ελλάδας, του ENVIREG και του INTERREG, καθώς και παρεμβάσεις χρηματοδοτούμενες από αμιγώς εθνικούς πόρους.
- Την επιχορήγηση επιδότηση επιτοκίου και φορολογική απαλλαγή - αυξημένες αποσβέσεις ιδιωτικών επενδύσεων που έλαβαν χώρα στην Περιφέρεια στα πλαίσια των αναπτυξιακών νόμων 1262/82 και 1892/90, ιδιαίτερα σημαντικές στο βασικό αναπτυξιακό άξονα των Ιόνιων Νησιών, τον τουρισμό.

Σημειώνεται ότι πολλά από τα μεγάλα έργα του ΠΕΠ δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί και, επομένως, οι επιπτώσεις τους δεν έχουν ακόμη διαφανεί. Παρ' όλα αυτά, η συγκριτική θεώρηση του παρόντος είναι χρήσιμη για την διαπίστωση των τάσεων που καλείται να εξυπηρετήσει ή να βελτιώσει το

¹⁴¹ Βλ. Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93, Πρώτη και Δεύτερη Έκθεση 1994.

Πρόγραμμα. Σημειώνεται ότι, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι τιμές αυτές υπολογίζονται ως προβολές ή αναγωγές επίσημων στατιστικών στοιχείων ή στοιχείων σχετικών μελετών.

Πίνακα ς 7.11

Μεταβολές στα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά της περιφέρειας

Τομέας	Τιμή 1989	Τιμή 1993
Πληθυσμός	189300	193000
Εργατικό Δυναμικό	75600	79000
-Ατομα	40%	41%
-% Πληθυσμού		
Ανεργία	3,6%	3,6%
%Εργατικούδυναμικού		
Απασχόληση	39,6%	35,7%
-Πρωτογενής	16,3%	16%
-Δευτερογενής	44,1%	48%
-Τριτογενής		
ΑΠΠ	928000	1006000
Κατα κεφαλήν ΑΠΠ		
Ανα τομέα	15,7%	15%
-Πρωτογενής	18,8%	19%
-Δευτερογενής	65,5%	66%
-Τριτογενής		
Τουριστικές Κλίνες	39000	46800
-Τουριστικές μονάδες	146800	172600
-Δωμάτια	185800	219400
-Σύνολο		
Διανυκτερ. Τουριστών	608000	677000
-Ημεδαποί	3021000	4000000
-Αλλοδαποί	3629000	4677000
-Σύνολο		

ΠΗΓΗ: Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1994

Σε γενικές γραμμές τα στοιχεία του πίνακα 7.11 φανερώνουν μία θετική εξέλιξη σχεδόν σε όλους τους δείκτες της περιφέρειας. Συγκεκριμένα, ο πληθυσμός παρουσιάζει μικρή αύξηση, φανερώνοντας έτσι τη δυνατότητα της περιφέρειας να συγκρατήσει τον πληθυσμό της. Μικρή επίσης αύξηση παρουσιάζει το εργατικό δυναμικό, γεγονός που ενισχύεται από τη συγκράτηση της ανεργίας στα ίδια επίπεδα (3,6% του εργατικού δυναμικού). Αν και η ανεργία είναι εξαιρετικά περιορισμένη, κυρίως λόγω της ανάπτυξης του τουρισμού, παρατηρείται έντονα το φαινόμενο της εποχιακής ανεργίας (11% κατά τους εκτός τουριστικής αιχμής μήνες) και του “υπερεπαγγελματισμού” σε ορισμένα επαγγέλματα.

Η κυριαρχία του τουρισμού επιβεβαιώνεται και από τη σύνθεση της απασχόλησης και του ΑΠΠ. Ειδικότερα, το εργατικό δυναμικό στον πρωτογενή τομέα παρουσιάζει συνεχή μείωση και βρίσκεται στον τριτογενή τομέα μία παράλληλη απασχόληση. Χαρακτηριστικό είναι ότι το κατά κεφαλήν ΑΠΠ αυξάνεται καθ’ όλη την περίοδο (93,5% του εθνικού μέσου όρου το ‘91) με τον τριτογενή τομέα να καταλαμβάνει το 66%.

Τέλος, η αυξητική τάση του τριτογενή τομέα και ιδιαίτερα του τουρισμού αντικατοπτρίζεται από την παράλληλη αύξηση της διανυκτέρευσης τουριστών και του αριθμού των τουριστικών κλινών.

Ωστόσο, παρά τις όποιες βελτιώσεις στους βασικούς δείκτες της περιφέρειας, όλα τα διαθέσιμα στοιχεία και οι εκτιμήσεις (από το σύνολο του ΚΠΣ και τις διαρθρωτικές επιδράσεις των έργων) οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η συμβολή του ΠΕΠ ήταν σε γενικές γραμμές ομόλογη αυτής του υπόλοιπου ΚΠΣ και των λοιπών αναπτυξιακών παρεμβάσεων λόγω κυρίως της μειωμένης αποτελεσματικότητας στη χρήση των διατιθέμενων πόρων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΑΙΤΙΕΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

8.1. Αφετηρίες των Προβλημάτων Αποτελεσματικότητας¹⁴².

Όπως έχει ήδη γίνει αντιληπτό, η χρήση των πόρων του Α ΚΠΣ χαρακτηρίζεται από μειωμένη αποτελεσματικότητα τόσο στο επίπεδο των μακροοικονομικών επιπτώσεων όσο και στο επίπεδο των φυσικών και διαρθρωτικών αποτελεσμάτων των μεμονομένων έργων. Θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η κατάσταση αυτή οφείλεται ουσιαστικά σε: (1) προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων, (2) προβλήματα σχεδιασμού των έργων, και (3) προβλήματα υλοποίησης-εκτέλεσης.

¹⁴² Το κεφάλαιο που ακολουθεί έχει βασιστεί στο Οικονόμου Δ. “Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για την Ελλάδα”, περιοδικό ΤΟΠΟΣ, τεύχος 7/94. στο Getimis P. and Economou D. : Greece - A Unitarian State of the Less Developed South. και στο Synthesis A.E. (1995) “Evaluation of the impact of structural policies on economic and social cohesion of the Union-Greece”, Athens.

8.1.1. Προβλήματα Σχεδιασμού των Προγραμμάτων

Τα προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων αφορούν τόσο την εσωτερική τους συνοχή (επάρκεια των στόχων, συνάφεια στόχων-μέσων, συνεργία των μέτρων) όσο και την εξωτερική συνοχή.

‘Όσον αφορά την επάρκεια των στόχων πολλά μπορούν να λεχθούν.’Ενα βασικό χαρακτηριστικό σχεδόν του συνόλου των Περιφερειακών Λειτουργικών Προγραμμάτων είναι ότι οι στόχοι τους είναι διατυπωμένοι με εξαιρετικά γενικό και ασαφή τρόπο. Για παράδειγμα, στο ΠΕΠ Θεσσαλίας οι βασικοί στόχοι είναι οι εξής:

- Αξιοποίηση όλων των φυσικών πόρων και των πρώτων υλών με ιδιαίτερη μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος.
- Εκσυγχρονισμός των ήδη ανεπτυγμένων κλάδων της οικονομίας.
- Βελτίωση των υποδομών και ανάπτυξη των περιοχών της ενδοχώρας.
- Αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού και εξασφάλιση της ποιότητας ζωής.

Παρ’ ότι οι στόχοι αυτοί φαίνονται ως αυτονόητοι και αναντίρρητοι, στην πραγματικότητα δεν εμπεριέχουν πραγματικές επιλογές. Ως εκ τούτου οι μετέπειτα επιλογές (μέτρων και έργων) γίνονται ερήμην μιας συγκεκριμένης και διαφανούς στρατηγικής για την ανάπτυξη της περιοχής ή του τομέα στον οποίο αναφέρεται κάθε πρόγραμμα.

Αξίζει, παράλληλα, να σημειώσουμε την πλήρη απουσία ποσοτικοποίησης των στόχων που έχουν σαν συνέπεια την επιδείνωση του παραπάνω προβλήματος. Χαρακτηριστικό είναι ότι σχεδόν σε κανένα Λειτουργικό Πρόγραμμα του Α ΚΠΣ δεν υπήρχαν ποσοτικά στοιχεία για το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, με όρους φυσικού αντικειμένου και/ή ευρύτερων επιπτώσεων. Η μη ποσοτικοποίηση σημαίνει, ουσιαστικά, ότι τα προγράμματα δεν είναι

αξιολογήσιμα, ιδίως ex-post, δεδομένου ότι δεν ενσωματώνουν κριτήρια μέτρησης των αποτελεσμάτων τους.

Όσον αφορά τη δομή των προγραμμάτων (διάρθρωση σε υποπρογράμματα και μέτρα) και εδώ παρατηρούνται πολλά αρνητικά χαρακτηριστικά. Ένα από αυτά είναι η μη συγκέντρωση των πόρων. Το πρόβλημα εκφράζεται τόσο με τον πολύ μεγάλο αριθμό πεδίων παρέμβασης (και, αντίστοιχα, μέτρων και υποπρογραμμάτων), όσο και με το μεγάλο αριθμό μικρών έργων (βλέπε παρακάτω), που έχουν μεταξύ άλλων σαν συνέπεια την έλλειψη οικονομιών κλίμακας.

Μια δεύτερη αδυναμία είναι η πολύ περιορισμένη εσωτερική ολοκλήρωση των προγραμμάτων. Αυτό αφορά το ΚΠΣ στο σύνολο του όσο και τα επιμέρους Λειτουργικά Προγράμματα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των προγραμμάτων του Περιφερειακού Σκέλους.

Μια πρώτη ένδειξη αυτού του προβλήματος είναι η διάρθρωση των υποπρογραμμάτων. Και τα 13 ΠΕΠ διαρθρώνονται με όμοιο τρόπο σε πέντε υποπρογράμματα (Υ/Π). Αυτή καθεαυτή η ομοιομορφία αποτελεί πρόβλημα, διότι έχει ως συνέπεια ότι η βασική διάρθρωση του ΠΕΠ δεν απορρέει από τη συγκεκριμένη, και άρα διαφορετική για κάθε περιφέρεια, αναπτυξιακή στρατηγική. Με άλλα λόγια, τα υποπρογράμματα δεν κατευθύνονται στην υλοποίηση αναπτυξιακών επιλογών και προτεραιοτήτων, τομεακού ή άλλου χαρακτήρα.

Ταυτόχρονα, προβληματικός είναι και ο χαρακτήρας των υποπρογραμμάτων. Από τα πέντε, τα τρία πρώτα (που απορροφούν γύρω στο 80% των πόρων του προγράμματος) προσδιορίζονται με αναφορά σε ένα από τα τρία Διαρθρωτικά Ταμεία (Περιφερειακό, Γεωργικό, Κοινωνικό). Η μονοταμειακότητα αυτή έχει ως συνέπεια ότι δεν είναι δυνατόν στο ίδιο υποπρόγραμμα ή μέτρο του υποπρογράμματος να εντάσσονται σύνθετες δράσεις (έργα), λόγω της ανάγκης σεβασμού των κριτηρίων επιλεξιμότητας κάθε Ταμείου.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ως προς τη διάρθρωση τους τα ΜΟΠ δεν παρουσίαζαν το ίδιο πρόβλημα, δεδομένου ότι τα υποπρογράμματα τους δεν ήταν κοινά και μονοταμειακά αλλά ιδιαίτερα για κάθε χωρική ενότητα. Από αυτή την άποψη, τα μεταγενέστερα ΠΕΠ (σχεδιάστηκαν και εγκρίθηκαν την περίοδο 1989-1990 ενώ τα ΜΟΠ ανάγονται στο 1986 - 1987) αποτελούν σαφή οπισθοδρόμηση. Χάριν της ευκολότερης λογιστικής διαχείρισης (που ήταν η αφορμή του δομικού σχήματος που επελέγη για αυτά) θυσιάστηκε η σύνδεση δομής-στρατηγικής.

Ας δούμε τώρα το ζήτημα της εσωτερικής ολοκλήρωσης στις περιφέρειες μελέτης μας. Η αξιολόγηση του ΠΕΠ Θεσσαλίας έδειξε ότι η συνάφεια στόχων-μέτρων είναι περίπου η μισή αυτής που θα μπορούσε να υπάρχει με το δεδομένο θεματικό περιεχόμενο των μέτρων^{143, 144}. Αντίστοιχα, στο ΠΕΠ Ιονίων Νήσων η συνάφεια μεταξύ στόχων και μέτρων υφίσταται, περισσότερο ως αποτέλεσμα παρά ως μέρος του σχεδιασμού του Προγράμματος¹⁴⁵. Αιτίες του προβλήματος και για τα δύο ΠΕΠ είναι τόσο η επιλογή έργων που δεν

¹⁴³ Η μέθοδος υπολογισμού της έγκειται στην κατασκευή μίας μήτρας στόχων και μέτρων, όπου στη διαστάρυνση κάθε στόχου (στήλης) με κάθε μέτρο (γραμμές) τοποθετείται ένας συντελεστής ανάλογος προς την εκτιμώμενη συνάφεια ή συνέργεια. Ο υπολογισμός αυτός γίνεται σε δύο επίπεδα. Αφενός, κατασκευάζεται μία μήτρα που βασίζεται σε θεωρητικές εκτιμήσεις για τους συντελεστές, που έχουν σαν αφετηρία την προγραμματική συνάφεια ή συνέργεια. Για παράδειγμα, θεωρητικά υπάρχει απόλυτη συνάφεια μεταξύ του στόχου "Βελτίωση υποδομών" και του Μέτρου 1.1.1-ΕΤΠΑ-Βελτίωση Οδοποιίας λόγω της φύσης του τελευταίου. Ωστόσο, το κατά πόσον η θεωρητική (προγραμματική) αυτή δυνατότητα πραγματοποιείται στην πράξη είναι συνάρτηση διαφόρων παραγόντων όπως α) του φυσικού αντικειμένου του μέτρου (π.χ. χλμ. δρόμων), και β) το πως εκτελείται το μέτρο (π.χ. ποσοτό απορρόφησης πόρων). Για το λόγο αυτό κατασκευάζεται και μία δεύτερη μήτρα που έχει ως αφετηρία μία εκτίμηση της πραγματικής συνέργειας ή συνάφειας.

¹⁴⁴ Βλ. Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93, Δεύτερη Έκθεση 1994.

¹⁴⁵ Βλ. Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93, Πρώτη και Δεύτερη Έκθεση 1994.

προωθούν επαρκώς τους στόχους, όσο και τα προβλήματα εκτέλεσής τους (π.χ. Φράγμα Σμοκόβου, Βιολογικός καθαρισμός Ζακύνθου).

Ακόμα μικρότερη είναι για το ΠΕΠ Θεσσαλίας η συνέργεια μεταξύ των μέτρων που δεν υπερβαίνει το 1/3 της θεωρητικά δυνατής¹⁴⁶. Αντίστοιχα, στο ΠΕΠ Ιονίων Νήσων η συνέργεια έρχεται περισσότερο ως αποτέλεσμα, παρά ως (εμφανής τουλάχιστον) πρόθεση ή σχεδιασμός, δεδομένου ότι δεν υπήρξε κάποια, διατυπωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη, προσπάθεια ολοκληρωμένης αντιμετώπισης προβλημάτων ή ενίσχυσης προοπτικών σε συγκεκριμένες περιοχές¹⁴⁷.

Πολύ συνοπτικά τα προβλήματα και για τα δύο ΠΕΠ είναι τα εξής:

- Σημαντικό ποσοστό των πόρων κατευθύνεται σε μέτρα που δεν έχουν άμεσο αναπτυξιακό χαρακτήρα (π.χ. υδρεύσεις- αποχετεύσεις).
- Τα μέτρα καλύπτουν πολλά πεδία παρέμβασης, δεν υπάρχει δηλ. συγκέντρωση των πόρων (υπερβολικά μεγάλος αριθμός πεδίων παρέμβασης και μικρών έργων).
- Μεταξύ των αναπτυξιακών μέτρων δίνεται υπερβολική έμφαση σε παραδοσιακού τύπου παρεμβάσεις, ενώ απουσιάζουν μέτρα με καινοτομικό-μη συμβατικό χαρακτήρα (π.χ. οριζόντιες παρεμβάσεις στήριξης των επιχειρήσεων). Σε αυτό το σημείο είναι σκόπιμο να αναφέρουμε ότι στην τελευταία κατηγορία παρεμβάσεων στα 13 ΠΕΠ εμπίπτουν τα Μέτρα “Φορέας παροχής υπηρεσιών προς τις ΜΜΕ” και “Παροχή υπηρεσιών προς τις ΜΜΕ”. Στην πρώτη περίπτωση στόχος ήταν η δημιουργία ενός φορέα που θα παρείχε τεχνική υποστήριξη, θα προωθούσε νέα χρηματοδοτικά εργαλεία και θα εκπονούσε κοινές μελέτες για τις ΜΜΕ κάθε περιφέρειας,

¹⁴⁶ Βλ. Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93, Δεύτερη Έκθεση 1994.

¹⁴⁷ Βλ. Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93, Πρώτη και Δεύτερη Έκθεση 1994.

ενώ η δεύτερη περίπτωση αφορούσε τη δέσμευση πόρων για τη χρηματοδότηση της λειτουργίας των φορέων αυτών. Τέτοιου είδους φορείς και οριζόντιες υπηρεσίες αποτελούν σήμερα στο διεθνή χώρο την αιχμή της βιομηχανικής και εν μέρει τουριστικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό και πολύ επιτυχημένο τέτοιο πρόγραμμα είναι το Πορτογαλικό PEDIP το οποίο αντιστοιχεί στο 15% του ΚΠΣ. Ανάλογο πολύ σημαντικό πρόγραμμα με συμμετοχή 28% στο σύνολο περιλαμβάνει το Ιρλανδικό ΚΠΣ. Για το Ελληνικό ΚΠΣ τα αντίστοιχα προγράμματα κάλυπταν λιγότερο από το 1%, ενώ στα ΠΕΠ το ποσοστό ήταν 4-5%. Παρά το μικρό αυτό ποσοστό, η απορρόφηση ήταν μηδενική στα 10 από τα 13 ΠΕΠ, ενώ στα υπόλοιπα τρία η απορρόφηση ήταν περιθωριακή.

8.1.2. Προβλήματα Σχεδιασμού των Έργων

Τα προβλήματα αυτά είναι ακόμα πιο καθοριστικά για την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, ενώ επικεντρώνονται σε τρεις άξονες:

α) Στην διαδικασία του προγραμματισμού. Θεωρητικά ο προσδιορισμός των έργων αποτελεί την κατάληξη μιας διαδικασίας που περιλαμβάνει την ανάλυση της κατάστασης, την διαμόρφωση στρατηγικής, τον προσδιορισμό στόχων και τον σχεδιασμό της δομής του προγράμματος. Εντούτοις στην πραγματικότητα περιλαμβάνει τρία ανεξάρτητα μεταξύ τους στοιχεία (βλ. Διάγραμμα 8.1):

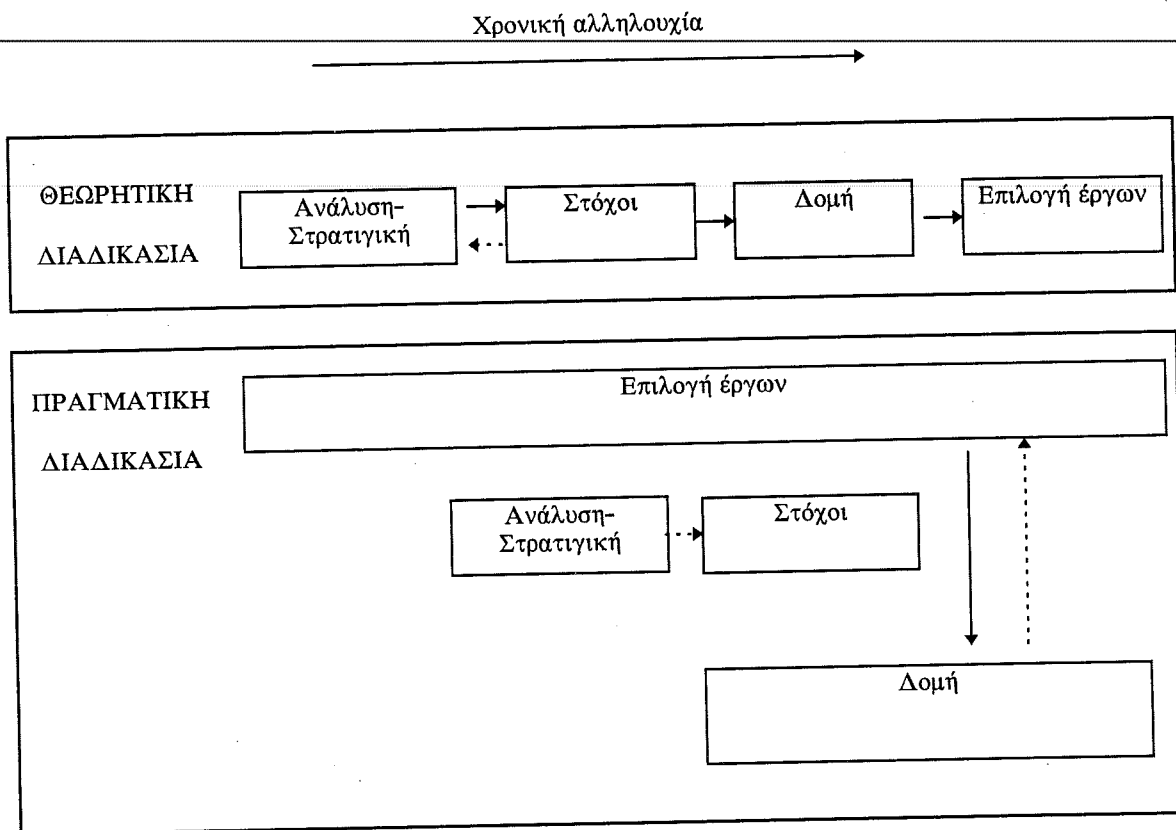
- Η ανάλυση-διαμόρφωση της στρατηγικής και ο προσδιορισμός των στόχων έχει τυπικό χαρακτήρα και γίνεται για να καλύψει συμβατικές υποχρεώσεις.
- Επίκεντρο του ενδιαφέροντος είναι η επιλογή των έργων, η οποία αρχίζει και τελειώνει με την συνολική διάρκεια της διαδικασίας, ενώ τα έργα αλλάζουν συνεχώς, αντανακλώνοντας τις μεταβαλλόμενες ισορροπίες μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερομένων, αλλά και μεταξύ των διαφόρων διοικητικών και πολιτικών φορέων που συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων.
- Η διαμόρφωση της δομής του προγράμματος έχει καθαρά τυπικό χαρακτήρα και είναι ιδιαίτερα χαλαρή ώστε να συμπεριλαμβάνει την ex-post υποδοχή και νέων έργων. Η διαμόρφωση της δομής επηρεάζεται μόνον από το χρηματοδοτικό ύψος υποπρογραμμάτων και μέτρων.

β) Στην γενικευμένη τάση ένταξης μικρών έργων, που έχουν προφανώς μικρή αναπτυξιακή επίδραση, ενώ ταυτόχρονα πολύ υψηλό ποσοστό τους (συνήθως φθάνει το 1/3 σε κάθε υποπρόγραμμα) δεν ολοκληρώνει το προβλεφθέν φυσικό αντικείμενο και συχνά ούτε καν κάποια λειτουργική του φάση (τμήμα του φυσικού αντικείμενου που να μπορεί να λειτουργήσει αυτοτελώς).

γ) Στην εξαιρετικά ανεπαρκή μελετητική προετοιμασία, τόσο σε μελέτες στρατηγικού χαρακτήρα όσο και σε μελέτες έργων. Οι μελέτες στρατηγικού χαρακτήρα, βέβαια, θα έπαιζαν διακοσμητικό ρόλο, με βάση την διαδικασία διαμόρφωσης των προγραμμάτων που εκ των πραγμάτων ακολουθείται. Οι ελλειπείς τεχνικές μελέτες έργων, από την άλλη πλευρά, οδηγούν σε ανακρίβειες του προϋπολογισμού, άρα και σε ημιτελή έργα. Η συστηματική υποεκτίμηση των προϋπολογισμών, όμως, συνδέεται με τον ρόλο των προγραμμάτων ως μηχανισμών υποστήριξης πελατειακών σχέσεων, τόσο μεταξύ πολιτικού προσωπικού και κοινωνίας, όσο και μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Με δεδομένο το χρηματοδοτικό ύψος ενός προγράμματος, οι υποεκτιμημένοι προϋπολογισμοί επιτρέπουν την ένταξη περισσότερων έργων, άρα και την ικανοποίηση περισσότερων αιτημάτων από φορείς και ομάδες πίεσης. Επιπρόσθετα, απουσιάζουν σχεδόν παντελώς οι μελέτες σκοπιμότητας και οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Έκφραση της ανεπαρκούς μελετητικής προετοιμασίας των έργων είναι και η κατάσταση των Τεχνικών Δελτίων τους, που είτε δεν υπάρχουν είτε είναι εξαιρετικά ανεπαρκώς συμπληρωμένα. Όλες οι παραπάνω ελλείψεις καθιστούν την παρακολούθηση της εξέλιξης των προγραμμάτων ιδιαίτερα δύσκολη, αλλά και χωρίς ουσιαστική σημασία.

Διάγραμμα 8.1

Θεωρητική και πραγματική διαδικασία διαμόρφωσης των προγραμμάτων



8.1.3. Προβλήματα Παρακολούθησης, Διαχείρισης και Εκτέλεσης

Παράλληλα με τα παραπάνω προβλήματα χαρακτηριστικό είναι ότι δεν υπάρχει ένα κοινό πληροφοριακό σύστημα παρακολούθησης όλων των Λειτουργικών Προγραμμάτων (έλλειψη μηχανογράφησης και δικτύωσης προς τα κάτω), ιδιαίτερα στην περίπτωση του Εθνικού Σκέλους. Στα προγράμματα του Περιφερειακού Σκέλους αν και έχει δημιουργηθεί ένα μηχανογραφημένο πληροφοριακό σύστημα παρακολούθησης όλων των ΠΕΠ και ΜΟΠ, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες που ουσιαστικά ακυρώνουν την εν δυνάμει χρησιμότητα του. Οι αδυναμίες του είναι οι εξής:

- περιλαμβάνει μόνο χρηματοδοτικά στοιχεία (το φυσικό αντικείμενο δεν παρακολουθείται),
- το σύστημα είναι τελείως άκαμπτο, όσον αφορά στη δομή του (δεν είναι δυνατό να εισαχθούν νέες επεξεργασίες, εκτός από τις στοιχειώδεις που είχαν αρχικά προβλεφθεί), και
- δεν υπάρχει δυνατότητα επικοινωνίας με άλλα προγράμματα (γλώσσα ASCII).

Τέλος, πρέπει να σημειώσουμε ότι το Υ/Π ΕΦΑΡΜΟΓΗ, που είχε ως στόχο την καλύτερη παρακολούθηση και διαχείριση των ΠΕΠ, απέτυχε να συμβάλει προς αυτή την κατεύθυνση, φτάνοντας σε πολύ χαμηλά επίπεδα απορροφητικότητας σε πολλές περιπτώσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

ΣΥΝΘΕΣΗ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύνθεση-Συμπεράσματα

- Ο επενδυτικός ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα εμφανίζει ποικίλα χαρακτηριστικά καθ' όλη την μεταπολεμική περίοδο. Αν και στην πρώτη φάση (1953-73) αναλαμβάνει έναν ενεργό ρόλο με σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων για την απογείωση της οικονομίας, δεν καταφέρνει να λειτουργήσει προς όφελος της περιφερειακής ανάπτυξης, μίας και δεν στοχεύει στην επίλυση σημαντικών κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων και ανισοτήτων (εισοδηματικές ανισότητες, πληθυσμιακή πόλωση, εγκατάλειψη της υπαίθρου κ.α.) (βλ. ενότητα 1.2.1). Αντίθετα, στη δεύτερη φάση (1974-94), η επενδυτική πολιτική του Κράτους, σε συνδυασμό με τη μεταφορά ενός ευρέως φάσματος ευθυνών και αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης σε ενδιάμεσους φορείς τοπικής εξουσίας, χαρακτηρίζεται από μία σοβαρότερη προσπάθεια ανάπτυξης της οικονομικής και κοινωνικής υποδομής των περιφερειών και απάμβλυνσης των ανισοτήτων, (βλ. ενότητα 1.2.2).
- Καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο οι δημόσιες ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου υπολείπονται αισθητά των αντίστοιχων ιδιωτικών (29%

των συνολικών επενδύσεων της οικονομίας). Το μεγαλύτερο μέρος τους συγκεντρώνεται στους κλάδους Μεταφορών- Επικοινωνιών και Ενέργειας-Υδρευσης-Αποχέτευσης, καταδεικνύοντας έτσι το σταθερό προσανατολισμό του ευρύτερου δημόσιου τομέα προς τη δημιουργία έργων βασικής (οικονομικής και κοινωνικής) υποδομής (βλ. ενότητα 1.3).

- Σχεδόν στο σύνολό τους οι κατά μέσο όρο δημοσίες ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου της περιόδου 1976-95 πραγματοποιούνται από το ΠΔΕ και τις ΔΕΚΟ (43,96% και 46,78% αντίστοιχα), με τις επενδύσεις των ΟΤΑ να καταλαμβάνουν μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό (9,36%).
- Ο Προϋπολογισμός-Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων είναι από το 1952 το πιο σημαντικό εργαλείο άσκησης επενδυτικής και περιφερειακής πολιτικής του Κράτους, ενώ παίζει έναν πολυσχιδή ρόλο μέσα στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Από τη μία πλευρά, αποτελεί ένα μηχανισμό προγραμματισμού της επενδυτικής δράσης του Κράτους, καθώς και ένα χρηματοδοτικό μηχανισμό της επενδυτικής δραστηριότητας άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Από την άλλη, χρησιμοποιείται κατά περίπτωση για να υποστηρίξει τις εκάστοτε πολιτικές όπως, για παράδειγμα, την στήριξη των προβληματικών επιχειρήσεων ή/ και την αντιμετώπιση των πιέσεων που εξασκεί το δημοσιονομικό έλλειμμα στην οικονομία (ενώ οι πληρωμές του ΠΔΕ το 1970 αντιπροσωπεύουν το 19,3% του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού και το 103,5% του δημοσιονομικού ελλείμματος, το 1995 φτάνουν να είναι μόνο 10,1% και 38,7% αντίστοιχα) (βλ. ενότητα 2.6).
- Το ΥΠΕΘΟ παίζει καθοριστικό ρόλο στην κατάρτιση και εκτέλεση του ΠΔΕ. Ειδικότερα, διαμορφώνει το συνολικό ύψος και την κατανομή των ετήσιων πιστώσεων που θα διατεθούν σε κάθε Υπουργείο και Νομαρχία για τη χρηματοδότηση των επενδυτικών τους δαπανών και εκδίδει τις Συλλογικές Αποφάσεις για να ξεκινήσει η εκτέλεση του ΠΔΕ. Αυξημένες είναι και οι δυνατότητες παρέμβασης των τοπικών κοινωνιών στον

προγραμματισμό και την τελική διαμόρφωση του ΠΔΕ λόγω των νομοθετικών ρυθμίσεων της δεκαετίας του '80 και '90.

- Το ΠΔΕ έχει εθνικό και περιφερειακό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, το σύνολο των Συλλογικών Αποφάσεων όλων των Υπουργείων (περίπου 150) αποτελεί το Εθνικό ΠΔΕ του Κράτους, ενώ το σύνολο των ΣΑΝΤ (108) αποτελεί το Νομαρχιακό ΠΔΕ. Κατά κανόνα, τα έργα που εντάσσονται στο Εθνικό ΠΔΕ έχουν ευρύτερη οικονομική σημασία, ενώ τα έργα που εντάσσονται στο Νομαρχιακό ΠΔΕ έχουν περιορισμένη οικονομική εμβέλεια και αφορούν στο επίπεδο της περιφερειακής ή τοπικής οικονομίας (βλ. ενότητα 2.7 και κεφάλαια 6 και 7).
- Τα κριτήρια επιλογής έργων του ΠΔΕ είναι ιδιαίτερα αυστηρά, με τα συνεχιζόμενα έργα του ΚΠΣ να έχουν απόλυτη προτεραιότητα ένταξης σε αυτό (βλ. ενότητα 2.4).
- Η αυξανόμενη βαρύτητα των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων στο σύνολο των εσόδων του ΠΔΕ την περίοδο εφαρμογής του Α' ΚΠΣ (37,3% το 1993) αποτελεί μία σημαντική εξέλιξη, που θέτει σε νέες βάσεις τις δυνατότητες περαιτέρω επέκτασης του ΠΔΕ και μείωσης των τοκοχρεωλυσιών του Κρατικού Προϋπολογισμού (βλ. ενότητα 2.5).
- Οι πληρωμές του ΠΔΕ δεν διοχετεύονται στο συνολό τους για την πραγματοποίηση ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου. Συγκεκριμένα, ενώ το 1975 το 71,6% των συνολικών πληρωμών διοχετεύεται για την πραγματοποίηση δημόσιων ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, το 1990 μειώνεται περίπου στο μισό (53,2%), σημειώνοντας τελικά μία εκ νέου αύξηση σε 69,3% το 1995. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται κυρίως στο ότι το ΠΔΕ επωμίζεται μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του '90 πολλές μη επενδυτικές

δαπάνες (π.χ. πληρωμές τοκοχρεωλυσίων, διοικητικών-λειτουργικών δαπανών κ.α.) (βλ. ενότητα 2.6.1).

- Οι μη επενδυτικές δαπάνες του ΠΔΕ επηρεάζουν την επενδυτική πολιτική του Δημοσίου μέσω των περιορισμών που θέτουν στη διακλαδική κατανομή των πληρωμών. Χαρακτηριστικό είναι ότι εξαιτίας των μη επενδυτικών δαπανών του ΠΔΕ οι πληρωμές για Διάφορα και Βιομηχανία-Ενέργεια-Βιοτεχνία αυξάνονται σημαντικά τη δεκαετία του '80, μειώνοντας ταυτόχρονα τις δυνατότητες χρησιμοποίησης των περιορισμένων επενδυτικών πόρων για την ανάπτυξη άλλων σημαντικών κλάδων (π.χ. Έρευνας-Τεχνολογίας, Υγείας-Πρόνοιας κ.α.).
- Η μακροχρόνια ανάγκη των τοπικών ομάδων και συμφερόντων για αποκέντρωση του ΠΔΕ και περισσότερες συμμετοχικές διαδικασίες, παράλληλα με την ένταξη της χώρας στην Ε.Ε, έχουν σαν αποτέλεσμα την ενίσχυση του κατ' εξοχήν εργαλείου άσκησης αμιγούς περιφερειακής πολιτικής, δηλαδή του Νομαρχιακού σκέλους του ΠΔΕ. Τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (Νομαρχιακά Προγράμματα), και για τα οποία εκδίδονται οι ΣΑΝΤ/2, καταλαμβάνουν την περίοδο 1989-94 ένα υψηλό ποσοστό, υπερಿಸχύοντας ουσιαστικά έναντι των έργων που χρηματοδοτούνται από αμιγώς εθνικούς πόρους (ΣΑΝΤ) (βλ. ενότητα 2.7).
- Το Α' ΚΠΣ ήταν μέχρι και το 1994 η μεγαλύτερη αναπτυξιακή παρέμβαση που είχε γίνει ποτέ στη χώρα μας κατά τη μεταπολεμική περίοδο (14.342 MECU, τιμές '89). Στην παρέμβαση αυτή η συμμετοχή της Ε.Κ μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων ήταν καταλυτική, μιάς και χρηματοδότησε το 50% περίπου του συνολικού της κόστους.

- Θεμέλιος λίθος της διαδικασίας προγραμματισμού και των παρεμβάσεων του Α' ΚΠΣ ήταν τα Λειτουργικά Προγράμματα, που εφαρμόστηκαν σε τομεακό (Εθνικό Σκέλος) και περιφερειακό επίπεδο (Περιφερειακό Σκέλος).
- Τα προβλήματα σχεδιασμού και εφαρμογής του ΚΠΣ είχαν σαν συνέπεια, μεταξύ άλλων, την αδυναμία πραγματοποίησης έργων του Εθνικού Σκέλους και, συνεπώς, την μεταφορά τους στο Περιφερειακό Σκέλος, όπου και οι απορροφήσεις ήταν σαφώς πιο γρήγορες (Η συμμετοχή του διαμορφώθηκε σε 50,3% από 40,9% του συνολικού ΚΠΣ, τιμές '93).
- Όσον αφορά το θεωρητικό πλαίσιο των περιφερειακών κατανομών, διαπιστώνεται η ανυπαρξία ενός ολοκληρωμένου και ορθολογικού μοντέλου κατανομής, η περιορισμένη επιστημονική επάρκεια των επιλεχθέντων κριτηρίων, καθώς και η έλλειψη επιπλέον σημαντικών κριτηρίων (βλ. κεφάλαιο 4).
- Η κατανομή των κονδυλίων στηρίζεται στη βαθμιαία εμπειρία και τις διαδοχικές προσεγγίσεις, που έγιναν σε συνδυασμό με τις διαπραγματεύσεις του ΥΠΕΘΟ με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Παρ' ότι οι περιφέρειες και αποκεντρωμένοι φορείς συμμετείχαν στην όλη διαδικασία κατάρτισης του Περιφερειακού Σκέλους του ΚΠΣ, δεν είχαν ουσιαστικό ρόλο και αποφασιστική παρέμβαση στην κατανομή των κονδυλίων που αποφασίστηκε κεντρικά (ΥΠΕΘΟ) και ανεξάρτητα από τις προτάσεις των Περιφερειακών Αρχών(βλ. κεφάλαιο 4).
- Η λογική κατανομής του ΠΔΕ 1989-94 στις περιφέρειες βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση ή/ και υπαγορεύεται από την λογική εφαρμογής-υλοποίησης του ΚΠΣ. Η καταβολή, μάλιστα, των περιορισμένων εθνικών πόρων ως εθνική συμμετοχή στα υπο συγχρηματοδότηση από την Κοινότητα έργα έχει σαν αποτέλεσμα την περιορισμένη δυνατότητα άσκησης οικονομικά ανεξάρτητης περιφερειακής πολιτικής.

- Η διαμεσολάβηση του ΠΔΕ στην πραγματοποίηση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων τις περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε ήταν πολύ σημαντική (βλ. ενότητα 5.1). Ειδικότερα, το 37% περίπου του συνόλου των πόρων που εισέρευσαν στη χώρα μας την περίοδο 1989-94 μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων διαμεσολαβήθηκαν από το ΠΔΕ (σε αυτό το ποσοστό δεν περιλαμβάνεται η εθνική συμμετοχή του ΠΔΕ). Για το ΕΤΠΑ, που αποτελεί από άποψη ποσοτικής τάξεως το σημαντικότερο Ταμείο (56% των συνολικών εισροών του ΚΠΣ), το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 55,3%, ενώ για το ΕΓΤΠΕ - Τμ. Προσανατολισμού ήταν μόλις 28,8%. Αντίθετα, σχεδόν καμία εισροή που αφορούσε το ΕΚΤ δεν διαμεσολαβήθηκε από το ΠΔΕ, παρά μόνο από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και από Τρίτους.
- Το ΠΔΕ δρά διαμεσολαβητικά και συμπληρωματικά στην υλοποίηση των 13 ΠΕΠ της χώρας μέσω του Εθνικού καί Νομαρχιακού του Σκέλους και με ποσοστό 69,5% κατά μέσο όρο (βλ. ενότητα 5.2), γεγονός που καταδεικνύει την καταλυτική του σημασία ως επενδυτικού και αναπτυξιακού μοχλού για την περιφερειακή ανάπτυξη. Χαρακτηριστικό είναι ότι η διαμεσολάβηση αφορά σχεδόν εξ' ολοκλήρου στο υπο-πρόγραμμα ΕΤΠΑ των 13 περιφερειών, το οποίο εξειδικεύεται στη διαμόρφωση της βασικής οικονομικής και κοινωνικής υποδομής τους, κατέχοντας ακόμα και το 80% των συνολικών πληρωμών σε πολλές από αυτές.
- Στην περίπτωση του ΠΕΠ Θεσσαλίας και Ιόνιων Νησιών η διαμεσολάβηση και συμπληρωματικότητα του ΠΔΕ είναι πολύ υψηλή (75,1% και 81,9% αντίστοιχα) και αφορά σχεδόν εξ' ολοκλήρου στο υπο-πρόγραμμα ΕΤΠΑ. Χαρακτηριστική είναι η κυριαρχία πολλών μικρών έργων (ΣΑΝΤ/2) με χαμηλό μέσο κόστος και μικρή δυναμικότητα, ενώ τα μεγάλα έργα (ΣΑΕ/2) είναι πολύ λίγα σε αριθμό. Παράλληλα, δεν λείπουν οι περιπτώσεις μη-ολοκλήρωσης και καθυστέρησης αρκετών, μικρών και μεγάλων, έργων υποδομής (βλ. κεφάλαια 6 και 7).

- Παρά την έλλειψη περιφερειοποιημένων μακροοικονομικών μοντέλων καθώς και ποσοτικοποιημένων προγραμματικών στόχων, είναι προφανές ότι οι διαρθρωτικές και μακροοικονομικές επιπτώσεις δεν είναι ανάλογες αυτών που θα μπορούσαν να επιτευχθούν στις περιφέρειες. Το γεγονός αυτό έχει ακόμα μεγαλύτερες συνέπειες, δεδομένου ότι οι εν λόγω αναπτυξιακές παρεμβάσεις είναι οι μεγαλύτερες που είχαν γίνει μεταπολεμικά στη χώρα μας (βλ. κεφάλαια 6 και 7).
- Το γεγονός ότι τα ΠΕΠ επικεντρώνονται σε παραδοσικού τύπου δράσεις (κατασκευαστικά έργα) και παραβλέπουν ή/ και αδυνατούν να πραγματοποιήσουν καινοτόμες παρεμβάσεις (π.χ. Παροχή υπηρεσιών σε ΜΜΕ) περιορίζει αυτομάτως τις δυνητικές αναπτυξιακές επιλογές και δυνατότητες των περιφερειών.

Συνοψίζοντας, η ενεργοποίηση ενός μεγάλου όγκου κοινοτικών πόρων μέσω του ΚΠΣ και ειδικότερα των ΠΕΠ παράλληλα με την υψηλή διαμεσολάβηση και ενίσχυσή τους με έναν επίσης μεγάλο όγκο εθνικών πόρων από το ΠΔΕ, δεν φαίνεται να ήταν αρκετή από μόνη της για να προκαλέσει τις αναμενόμενες επιπτώσεις τόσο σε μακροοικονομικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των φυσικών και διαρθρωτικών αποτελεσμάτων των μεμονομένων έργων (κεφάλαια 6 και 7). Είναι προφανές ότι η χρήση των πόρων χαρακτηρίστηκε από μειωμένη αποτελεσματικότητα, που είχε σαν βασικότερες αφετηρίες: α) Τα προβλήματα σχεδιασμού και υλοποίησης των προγραμμάτων και των έργων (βλ. κεφάλαιο 8), και β) Τη μη συνεργασία των Εθνικών και Περιφερειακών Αρχών στο επίπεδο της κατανομής των πόρων, καθώς και τον μη συνυπολογισμό της επάρκειας των κριτηρίων, της προβληματικότητας των περιφερειών, αλλά και των δυνατοτήτων τους για ανάπτυξη και αποτελεσματική απορρόφηση των πόρων (βλ. κεφάλαιο 4).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αθανασίου Λ., Καβαδία Π., Κατοχιανού Δ. και Τονικίδου Π. (1995)

“Διαπεριφερειακή ανάλυση και πολιτική και βασικά στοιχεία κατά περιφέρεια και νομό”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Αθανασίου Λ., Κανελλοπούλου Κ. και Πούπου Η.(1995) “Συγκλίση, απόκλιση και περιφερειακή πολιτική”, Αθήνα, ΚΕΠΕ.

Αθανασόπουλος Κ. (1992), “Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης”, Αθήνα.

Αθανασόπουλος Κ. (1993) “Τα Χρηματοδοτικά Κίνητρα στο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα”, Αθήνα.

Αλεξάντερ Τζ., Αλιβιζάτος Ν, κ.α. (1983) “Η Ελλάδα στη Δεκαετία του ‘40-’50. Ένα Έθνος σε Κρίση”, Θεμέλιο, Αθήνα.

Ανδρικοπούλου Ε. (1995) “Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση”, Θεμέλιο, Αθήνα.

Βαβουρας Ι., (1993), “ Δημόσιο χρέος: Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία”, Παπαζήσης, Αθήνα.

Βαίτσος Κ.-Γιαννίτσης Τ.,(1994) “Τεχνολογικός Μετασχηματισμός και Οικονομική Ανάπτυξη” Gutenberg, Αθήνα.

Βεργόπουλος Κ. (1986) “Οικονομική Κρίση και Εκσυγχρονισμός στην Ελλάδα και στον Ευρωπαϊκό Νότο” στο Μάνεσης κ.α. “Η Ελλάδα σε Εξέλιξη”, Εξάντας. Αθήνα.

ΒΔ 498/1960

Γεωργίου Γ., (1991) “Χωροταξική κατανομή και κλαδική σύνθεση των επενδύσεων του Ν. 1262/82”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Γιαννίτσης Τ. (1985) “Ελληνική Βιομηχανία: Ανάπτυξη και Κρίση”, Gutenberg, Αθήνα.

Γιαννίτσης Τ.(1993) “ Ολοκλήρωση στη διεθνή αγορά και επιπτώσεις στην βιομηχανική και τεχνολογική οργάνωση της οικονομίας” από το

“Μακροοικονομική διαχείριση και αναπτυξιακή εμπλοκή: Προβλήματα στρατηγικών επιλογών στην Ελλάδα”

Δαλαμάγκα Β.-Προβόπουλο Γ., 1988 “ Εισαγωγικά μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής”, Αθήνα.

Εγκύκλιοι Κατάρτισης του ΠΔΕ 1989-95

ΕΕΚ και ΥΠΕΘΟ (1993) “Τεχνικά κριτήρια για την προεπιλογή έργων περιφερειακών προγραμμάτων 94-99”, Αθήνα.

ΕΕΤΑΑ, (1989) “Τοπική Αυτοδιοίκηση και ΠΔΕ”, Ειδικά Θέματα 3, Αθήνα.Υπουργείο Οικονομικών, 1993

Εισηγητικές Εκθεσεις Προϋπολογισμού (διάφορα τεύχη).

ΕΚΕΜ (1995), “ Χρηματικές δοσοληψίες Ελλάδας- Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διαμόρφωση των βασικών μεγεθών της Ελλάδας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής οικονομίας (1981-93)”.

Επιτροπή Παρακολούθησης του ΚΠΣ για την Ελλάδα συνεδρίαση της 7/5/1992, Απόφαση αρ. 1.

Ετήσιες Εγκυκλίους κατάρτισης του ΕΑΠΤΑ

Θεοφανίδης Σ. (1995) “Οδηγός Αξιολόγησης και Επιλογής Δημοσίων Επενδύσεων”, ΥΠΕΘΟ, Αθήνα.

Καββαδία Π. (1982) “Συντλεστές κατανομής Δημοσίων επενδύσεων στους Νομούς βάσει περιφερειακών δεικτών”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Καββαδία Π. (1992) “Δείκτες περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 του Συμβουλίου της 29/6/88

Κανονισμό 2089/93 άρθρο 3.

Καράγιωργα Δ. (1979) “ Δημόσια Οικονομική”, Αθήνα.

Καράγιωργας Λ. και Πάκος Θ. (1986) “Κοινωνικές και Οικονομικές Ανισότητες” στο Μάνεσης κ.α. “Η Ελλάδα σε Εξέλιξη”, Εξάντας, Αθήνα.

Καράγιωργας Δ και Πάκος Θ. (1988) “Η Κατανομή του Φορολογικού Βάρους στην Ελλάδα” στον τιμητικό τόμο, “Μνήμη Σάκη Καράγιωργα”, ΙΠΑ ΠΑΣΠΕ, Αθήνα.

Καυκαλάς Γ. (1984) “Περιφερειακή Οργάνωση της Βιομηχανίας. Παρατηρητής, Θεσ/νίκη.

ΚΕΔΕ (1986) “Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ε.Κ.”, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1989) “Αξιολόγηση των ΣΠΑ 1989-93”, Τελική Έκθεση, Αθήνα.

Κόνσολας, Ν. (1994) “Περιφερειακή διάρθρωση και αναπτυξιακή πολιτική”, άρθρο στην Επιλογή.

Κοντίδης Κ. (1981) “Ο θεσμός των Βιομηχανικών Περιοχών στην Ελλάδα”, Αθήνα.

Λαμπρινίδης Ι. Μ., “Οικονομικές Κρίσεις και Σταθεροποιητική Πολιτική”, ΙΠΑ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Λαμπρινίδης Μ.-Πάκος Θ. (1990), “Η Δημοσιονομική κρίση στην Ελλάδα” από το “Λειτουργίες του Κράτους σε Περίοδο Κρίσης. Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία”, Ιδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Μανεσιώτης Β. (1991) “Η κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και η συγκράτηση των Δημοσίων Δαπανών” στο Τάτσο Ν. (επιμ) “Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα”, Σμπίλιας, Αθήνα.

Μουζέλης Ν. (1987) “Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημι-περιφέρεια”, Θεμέλιο, Αθήνα.

Μπίτσικας, Γ. (1986) “Χωροταξική κατανομή του ΠΔΕ της Ελλάδος, 1976-85”, Αθήνα, ΚΕΠΕ.

N.Δ. 2957/54

N.Δ 4355/1964

N 1235/82.

N 1622/86, άρθρο 70-74

Οικονόμου Δημήτρης, “Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για την Ελλάδα”, περιοδικό ΤΟΠΟΣ, τεύχος 7/94.

Παπαδάκη Ο. - Ψυχάρης Ι. (1994) “Η περιφερειακή πολιτική στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης”, 2ο Συνεδριο Ελληνικού τμήματος R.S.A.

Περιφέρεια Αττικής “ΕΚΤ: Οδηγός Λειτουργιών”, Ειδική έκδοση Περιφέρειας Αττικής, Σεπτέμβριος 1993.

Προβόπουλος Γ. (1982) “Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί: Οικονομική Θεωρία και Ελληνική Πραγματικότητα”, ΙΟΒΕ, Αθήνα.

Πρόγραμμα οικονομικής και πολιτικής ανάπτυξης 1976-80, ΚΕΠΕ, 1977.

Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1978-82, ΚΕΠΕ, 1977.

Πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης 1981-85, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης 1983-87, ΚΕΠΕ, 1977.

Σκαγιάννης Π. (1994) “Πολιτική προγραμματισμού των υποδομών”, Σταμούλης, Πειραιάς.

Σκουμπούρης Ι. (1992) “ΕΑΠΤΑ Ι”, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα. .

ΣΠΑ 1989-93

Σύμβουλοι Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Ιονίων Νήσων 1989-93, Πρώτη και Δεύτερη Έκθεση 1994

ΥΠΕΘΟ εγκύκλιος 11821/Α.γ/27.12.83

Υποδομή ΕΠΕ-Σύμβουλοι Οικονομολόγοι, Αξιολόγηση αποτελεσμάτων και επιπτώσεων του ΠΕΠ Θεσσαλίας 1989-93, Δεύτερη Έκθεση 1994

Φωτόπουλος Τ. (1985) “Εξαρτημένη ανάπτυξη-η Ελληνική περίπτωση”, Εξάντας, Αθήνα.

Ψυχάρης Κ.Γιάννης, (1990), “Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη”, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ψυχάρης Ι. (1996) “Δημόσιες επενδύσεις και Δημοσιονομική εξισορρόπηση στην Ελλάδα υπό το πρίσμα των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ” στο “Περιφερειακή ανάπτυξη, χωροταξία και περιβάλλον στο πλαίσιο της Ε.Ε”, ΣΕΠ-ΤΟΠΟΣ, Αθήνα.

Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π. (1989) “Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων”, Ιδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα.

Βιβλιογραφία

- Aschauer A. David., 1989, "Public investment and productivity growth in the Group of Seven", Federal Bank of Chicago, Economic Perspectives.
- Aschauer A. David., 1990, "Why is infrastructure important?", in Proceedings of a Conference Held at Harwich Port, Massachusetts, June 1990.
- Branson H.W.- Litvack M.J., 1981, "Macroeconomics", Harper and Row, New York, USA.
- Christodoulakis N., "Public Capital and Private Productivity: The case of Greece." AUEB, Discussion Paper.
- Getimis Panagiotis and Economou Dimitris: Greece - A Unitarian State of the Less Developed South.
- Hicks, N., Streeten, P. (1979) "Indicators of Development: The search for a basic needs Yardstick", World Development, Vol 7. ISIMERI, (1989), "Structural Problems and the Policies of Southern EEC Regions : The case of Greece".
- Knox, P. L (1979) "Subjective Social Indicators and Area Profiles: A Review", Policy and Politics, Vol 7.
- Lipietz A. (1987) "Mirages and Miracles", Verso.
- Munnell H. Alicia, 1990, "How does public infrastructure affect regional economic performance" in Proceedings of a Conference Held at Harwich Port, Massachusetts, June 1990.
- Stilwell J. Frank., 1972, "Monetary Policy", Macmillan Press, United Kingdom.
- Stournaras Y. (1990) "Public Sector Debt and Deficits in Greece: The experience of the 1980's and Future Prospects", Rivista di Politica Economica, July-August
- Synthesis A.E. (1995) "Evaluation of the impact of structural policies on economic and social cohesion of the Union-Greece", Athens.
- Tommel, I. (1989) "Regional policy and public administration in the Mediterranean member states". Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 5
- Voogd H. (1983) "Multicriteria evaluation for Urban and Regional Planning", London.

