

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**«ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»**

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ**



**Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων  
Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας**

**ΘΑΛΗΣ ΛΑΔΑΚΑΚΟΣ**

**A.M. 0816M047**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΓΓΕΛΟΣ ΜΙΜΗΣ**

**ΑΘΗΝΑ, ΙΟΥΝΙΟΣ 2018**

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

«Η εργασία είναι προϊόν αποκλειστικά προσωπικής εργασίας και έχει γίνει σαφής αναφορά σε δουλειά τρίτων».

Θαλής Λαδακάκος  
Α.Μ. 0816Μ047

Copyright © Θαλής Λαδακάκος, 2018.

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια των σπουδών για την απόκτηση του Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης Περιφερειακού και Τοπικού Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, που απονέμει το Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εφηρμοσμένων Οικονομικών και Περιφερειακής Ανάπτυξης» του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Εγκρίθηκε την ..... από Εξεταστική Επιτροπή αποτελούμενη από τους:

Όνοματεπώνυμο	Βαθμίδα	Υπογραφή
Ψυχάρης Ιωάννης	Καθηγητής	.....
Ροβολίης Αντώνης	Αναπληρωτής Καθηγητής	.....
Μιμής Άγγελος (επιβλέπων Καθηγητής)	Επίκουρος Καθηγητής	.....

## Περίληψη

Η ανάγκη για στήριξη της ανάπτυξης μέσα σε ένα δύσκολο οικονομικό πλαίσιο κάνει την απαίτηση για ορθότερη κατανομή των πόρων των δημοσίων επενδύσεων, τόσο ποσοτικά όσο και χωρικά, πιο επίκαιρη από ποτέ.

Η παρούσα εργασία εστιάζει στη βελτίωση του τρόπου κατανομής των πόρων του εθνικού περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), που αποτελεί ένα μέρος των δημοσίων επενδύσεων της χώρας, μέσω του προσδιορισμού των κατάλληλων παραγόντων και της δημιουργίας ενός μοντέλου κατανομής.

Αρχικά γίνεται εννοιολογική προσέγγιση των δημοσίων επενδύσεων, τονίζεται η σχέση τους με την οικονομική πολιτική και αναλύεται το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται κατηγορίες παραγόντων (δημογραφικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί, γεωγραφικοί κ.α.) που απαντώνται στη βιβλιογραφία και που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ένα μοντέλο κατανομής πόρων.

Ο τύπος Barnett (The Barnett formula), το σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) στους Δήμους και τις Περιφέρειες της Ελλάδας και η κατανομή των πόρων της πολιτικής της συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στις ευρωπαϊκές Περιφέρειες κατά την προγραμματική 2014-2020 εξετάζονται ως μελέτες περίπτωσης μοντέλων κατανομής πόρων.

Έπειτα, προσδιορίζονται οι παράγοντες του προτεινόμενου μοντέλου κατανομής πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ και παρουσιάζεται η κατασκευή του.

Ακολουθεί σύγκριση των παραγόμενων κατανομών από το προτεινόμενο μοντέλο με τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ έτους 2017.

Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα και τα θέματα προς συζήτηση που έχουν προκύψει μέσα από την εργασία.

**Λέξεις Κλειδιά:** Δημόσιες Επενδύσεις, ΠΔΕ, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, εθνικό σκέλος, περιφερειακό, Περιφέρειες, κατανομή πόρων, μοντέλο κατανομής, κριτήρια, προσδιοριστικοί παράγοντες

## Abstract

The need to support development within a difficult economic context makes the requirement for a better allocation of public investment resources, both quantitatively and territorially, more topical than ever.

This paper focuses on improving the allocation of resources of the national regional Public Investment Program (PIP), which is a part of the country's public investment, by identifying the appropriate factors and creating a distribution model.

Initially, a conceptual approach of public investment is presented, emphasis is placed on the relationship between public investment and economic policy and the Public Investment Program is analyzed.

Subsequently, categories of factors (demographic, economic, social, geographic, etc.) found in the literature and can be used in a resource allocation model are presented.

The Barnett formula, the system of allocation of Central Independent Resources to the Municipalities and Regions of Greece, and the allocation of European Union (EU) Cohesion Policy resources to the European Regions in the 2014-2020 programming period are examined as case studies of resource allocation models.

The presentation of the factors and the construction of the proposed national regional PIP resource allocation model are taking place afterwards.

A comparison among the resource allocations produced by the proposed model and the expenditures of the national regional PIP for the year 2017 follows.

Finally, conclusions and topics for discussion that have emerged through the work are presented.

**Keywords:** Public Investment, PIP, Public Investment Program, national branch, regional, Regions, resource allocation, distribution model, criteria, factors

## Ευχαριστίες

Με την περάτωση της διπλωματικής εργασίας και την ολοκλήρωση του κύκλου του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στο Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, θα ήθελα να ευχαριστήσω όλα τα μέλη της επιτροπής για τη βοήθειά τους κατά την εκπόνηση της εργασίας.

Συγκεκριμένα, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Μιμή Άγγελο για τη σημαντική βοήθειά του στη χωρική αποτύπωση δεδομένων.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον καθηγητή κ. Ροβολή για τον πολύ χρήσιμο σχολιασμό, που συνέβαλε σημαντικά στη τελική διαμόρφωση της εργασίας.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον καθηγητή κ. Ψυχάρη Ιωάννη για την καθοδήγησή του, η οποία ήταν πολύτιμη και ωφέλιμη, λόγω της εξειδίκευσής του στα θέματα που πραγματεύεται η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία.

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	4
Abstract .....	5
Ευχαριστίες.....	6
Περιεχόμενα.....	7
Πίνακας Συντομογραφιών.....	10
Πίνακας γραφημάτων .....	11
Πίνακας Χαρτών .....	11
Εισαγωγή .....	12
1. Δημόσιες Επενδύσεις .....	13
Εννοιολογική προσέγγιση .....	13
Επένδυση.....	13
Δημόσια Επένδυση.....	13
Δημόσιες Επενδύσεις και Οικονομική Πολιτική .....	13
Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ).....	14
Ο ορισμός των Δημοσίων Επενδύσεων στο ΠΔΕ .....	15
Ισχύον Θεσμικό Πλαίσιο.....	15
Εμπλεκόμενοι Φορείς .....	20
Προγραμματισμός - Κατάρτιση.....	20
Σύνθεση.....	22
Ανάλυση Εθνικού Περιφερειακού ΠΔΕ.....	26
Συμπέρασμα.....	28
2. Προσδιοριστικοί παράγοντες κατανομής πόρων δημοσίων επενδύσεων.....	29
Δημογραφικοί παράγοντες .....	30
Οικονομικοί παράγοντες.....	30
Κοινωνικοί παράγοντες.....	31
Γεωγραφικοί παράγοντες.....	31
Άλλοι παράγοντες .....	32
3. Μελέτη Περίπτωσης: Ο τύπος Barnett (The Barnett formula) .....	33
Ιστορία.....	33
Τρόπος λειτουργίας.....	33
Κριτική .....	35

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Συμπέρασμα.....	35
4. Μελέτη Περίπτωσης: Κατανομή Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) σε ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού .....	36
Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων .....	36
Προέλευση Εσόδων.....	36
Κριτήρια κατανομής.....	36
Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Περιφερειών .....	37
Προέλευση Εσόδων.....	37
Κριτήρια κατανομής.....	37
Επικείμενη αναθεώρηση της διαδικασίας κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων	38
Συμπέρασμα.....	40
5. Μελέτη Περίπτωσης: Μοντέλο κατανομής πόρων πολιτικής συνοχής της ΕΕ της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 .....	41
Στόχοι Στρατηγικής «Ευρώπη 2020».....	41
Λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.....	41
Συνολικός πληθυσμός .....	42
Χάσμα ευημερίας.....	42
Εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης.....	42
Ανεργία.....	42
Περιφέρειες μετάβασης.....	42
Συνολικός πληθυσμός .....	43
Χάσμα ευημερίας.....	43
Εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης.....	43
Ανεργία.....	43
Περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες .....	44
Συνολικός πληθυσμός .....	44
Ανεργία.....	44
Απασχόληση .....	44
Τριτοβάθμια εκπαίδευση.....	44
Πρόωρη εγκατάλειψη εκπαίδευσης .....	45
Περιφερειακή ευημερία.....	45
Χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.....	45
Κλειδί κατανομής .....	45
Άλλα χαρακτηριστικά του μοντέλου κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020.....	45



Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

6. Προσδιοριστικοί παράγοντες Μοντέλου κατανομής πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις Περιφέρειες .....	46
Πληθυσμός .....	46
Έκταση .....	47
Χάσμα Ευημερίας.....	47
Χάσμα Απασχόλησης.....	47
Χάσμα Ανεργίας .....	47
Νησιωτικότητα .....	47
Ορεινότητα .....	50
7. Κατασκευή μοντέλου κατανομής πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις Περιφέρειες .....	52
Κριτήρια κατανομής – Υπολογισμός & Βάρη .....	52
8. Ευρήματα .....	58
Σύγκριση κατανομής μοντέλου με πραγματική κατανομή.....	58
9. Συμπεράσματα .....	62
10. Συζήτηση.....	65
Βιβλιογραφικές αναφορές και πηγές (references) .....	66
Παράρτημα.....	74

## Πίνακας Συντομογραφιών

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΠ <sub>κκ</sub>	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλήν
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΔΕ	Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΣΛ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΙΑΔ	Ισοτιμία Αγοραστικής Δύναμης
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΑΔ	Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής
Ν	Νόμος
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΠ	Προγραμματική Περίοδος
ΣΑ	Συλλογική Απόφαση
ΣΑΕΠ	Συλλογική Απόφαση Έργων Περιφέρειας
ΣΑΤΑ	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΕ	Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΟΙΑΝ	Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης
ΦΕΦΝΠ	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβέρνησης
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

## Πίνακας γραφημάτων

Διάγραμμα 1: Πληρωμές ΠΔΕ Συγχρηματοδοτούμενου και Εθνικού σκέλους, ποσοστιαία και σε απόλυτες τιμές, για την περίοδο από το 2000 έως το 2017 (ποσά σε εκατ. ευρώ). .....	22
Διάγραμμα 2: Πληρωμές Τομεακού και Περιφερειακού ΠΔΕ, ποσοστιαία και σε απόλυτες τιμές, για την περίοδο από το 2000 έως το 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ). .....	23
Διάγραμμα 3: Διάκριση αθροιστικών πληρωμών ΠΔΕ βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης για την περίοδο 2000 – 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ). .....	24
Διάγραμμα 4: Σύνθεση ΠΔΕ στις επιμέρους κατηγορίες που προκύπτουν από τη διάκριση βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης για την περίοδο 2000 – 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ).....	25
Διάγραμμα 5: Ποσοστιαία αποτύπωση των επιμέρους κατηγοριών του ΠΔΕ που προκύπτουν από τη διάκριση βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης για την περίοδο 2000 - 2017. ....	26
Διάγραμμα 6: Δαπάνες εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ ανά Περιφέρεια για την περίοδο 2004 – 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ). .....	27
Διάγραμμα 7: Ποσοστιαία απεικόνιση δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ ανά Περιφέρεια ως προς το σύνολο του ετήσιου εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ περιόδου 2004 – 2017.....	28
Διάγραμμα 8: Σύγκριση κατανομών μοντέλου με πραγματικές δαπάνες εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ).....	59
Διάγραμμα 9: Σύγκριση κατανομών μοντέλου με πραγματικές κατά κεφαλήν δαπάνες εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (ποσά σε ευρώ). .....	60

## Πίνακας Χαρτών

Χάρτης 1: Ορεινές περιοχές της Ελλάδας .....	51
Χάρτης 2: Οι ελληνικές Περιφέρειες ταξινομημένες βάσει του πληθυσμού τους.....	53
Χάρτης 3: Οι ελληνικές Περιφέρειες ταξινομημένες βάσει της έκτασής τους.....	53
Χάρτης 4: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ευημερίας (σύγκριση με μέσο ΑΕΠκκ Ελλάδας έτους 2016).....	54
Χάρτης 5: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ευημερίας (σύγκριση με μέσο ΑΕΠκκ ΕΕ 28 έτους 2016).....	54
Χάρτης 6: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Απασχόλησης (σύγκριση με μέσο όρο Ελλάδας έτους 2016).....	55
Χάρτης 7: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Απασχόλησης (σύγκριση με μέσο όρο ΕΕ 28 έτους 2016).....	55
Χάρτης 8: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ανεργίας (σύγκριση με μέσο όρο Ελλάδας έτους 2016). .....	56
Χάρτης 9: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ανεργίας (σύγκριση με μέσο όρο ΕΕ 28 έτους 2016). .....	56
Χάρτης 10: Περιφέρειες και Νησιωτικότητα. ....	57
Χάρτης 11: Περιφέρειες και Ορεινότητα. ....	57

## Εισαγωγή

Η ανάγκη για στήριξη της ανάπτυξης μέσα σε ένα δύσκολο οικονομικό πλαίσιο που θέτει ποικίλους περιορισμούς προβάλλει πιο επιτακτικά από ποτέ την απαίτηση για ορθότερη κατανομή των πόρων τόσο ποσοτικά όσο και χωρικά.

Η παρούσα εργασία εστιάζει στη βελτίωση του τρόπου κατανομής των πόρων του εθνικού περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), που αποτελεί ένα μέρος των δημοσίων επενδύσεων της χώρας, μέσω του προσδιορισμού των κατάλληλων παραγόντων και της δημιουργίας ενός μοντέλου κατανομής.

Έτσι, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται εννοιολογική προσέγγιση των δημοσίων επενδύσεων, τονίζεται η σημασία τους στην οικονομική πολιτική και παρουσιάζεται το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το οποίο αποτελεί το σημαντικότερο μέσο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας. Αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο, ο τρόπος λειτουργίας και η σύνθεσή του και γίνεται η απαραίτητη εστίαση στο εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ για να αναδειχθούν όλες οι πτυχές του.

Το επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζει κατηγορίες παραγόντων (δημογραφικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς, γεωγραφικούς κ.α.) που απαντώνται στη βιβλιογραφία και μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ένα μοντέλο κατανομής πόρων.

Στα επόμενα τρία κεφάλαια ακολουθούν μελέτες περίπτωσης τριών συστημάτων κατανομής πόρων που είναι σε ισχύ.

Συγκεκριμένα, στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται ο τύπος Barnett (The Barnett formula) ο οποίος είναι σε ισχύ από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 στο Ηνωμένο Βασίλειο και καθορίζει τη μεταβολή χρηματοδότησης στη Σκωτία, στην Ουαλία και στη Βόρεια Ιρλανδία σε κάθε αλλαγή στη χρηματοδότηση συγκρίσιμων υπηρεσιών στην Αγγλία.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται το σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) στους Δήμους και τις Περιφέρειες της Ελλάδας. Μέσα από την ανάλυση διαχωρίζονται οι λειτουργικές και οι επενδυτικές δαπάνες των ΚΑΠ και γίνεται αναφορά στο διακριτό τρόπο κατανομής και στην επικείμενη αναθεώρησή του.

Το πέμπτο κεφάλαιο αφορά στην κατανομή των πόρων της πολιτικής της συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στις ευρωπαϊκές Περιφέρειες κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, μέσω ενός μοντέλου κατανομής που, μεταξύ άλλων, διέφερε ανάλογα με την κατηγορία στην οποία εντασσόταν η εκάστοτε ευρωπαϊκή Περιφέρεια. Το ενδιαφέρον στο εν λόγω μοντέλο αποτελεί ο συνδυασμός κλασικών κριτηρίων με δείκτες – στόχους της επιδιωκόμενης πολιτικής «Ευρώπη 2020» καθώς και το γεγονός του ότι αποτελεί αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης με όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Στο έκτο κεφάλαιο γίνεται προσδιορισμός των παραγόντων του προτεινόμενου μοντέλου κατανομής πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ (πληθυσμός, έκταση, χάσμα ευημερίας, χάσμα απασχόλησης, χάσμα ανεργίας, νησιωτικότητα και ορεινότητα) και στο έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζεται η κατασκευή του μοντέλου.

Το όγδοο κεφάλαιο συγκρίνει παραγόμενες κατανομές από το προτεινόμενο μοντέλο με τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ έτους 2017.

Το ένατο κεφάλαιο συνοψίζει τα συμπεράσματα και το τελευταίο κεφάλαιο αναφέρεται στα θέματα προς συζήτηση που έχουν προκύψει μέσα από την εργασία.

## 1. Δημόσιες Επενδύσεις

### Εννοιολογική προσέγγιση

Βάση για την οποιαδήποτε ανάλυση που σχετίζεται με τις δημόσιες επενδύσεις αποτελεί η αρχική εννοιολογική προσέγγιση των όρων τους και συγκεκριμένα του ορισμού της έννοιας της επένδυσης και εν συνεχεία της έννοιας της δημόσιας επένδυσης, η οποία αποτελεί μία υποκατηγορία επενδύσεων.

Ακολούθως, θα πρέπει να γίνει αναφορά στη χρήση και σημασία των δημοσίων επενδύσεων για την οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική μίας χώρας και τέλος να εξειδικευτούν τα παραπάνω στην ελληνική πραγματικότητα με αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων επενδύσεων καθώς και στο θεσμικό πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, το οποίο αποτελεί το βασικό εργαλείο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής στην Ελλάδα.

### Επένδυση

Επένδυση αποτελεί κάθε υλικό, διαρκές, παραγωγικό αγαθό που δεν καταναλώνεται με τη χρησιμοποίησή του, αλλά συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγικής υποδομής μιας χώρας ή μίας επιχείρησης.

Επίσης, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΛ - μεθοδολογία ESA-95 μέχρι το 2014 και υιοθέτηση του ESA-2010 από το 2014 και μετά), βάσει του οποίου συντάσσονται οι εθνικοί λογαριασμοί, οι επενδύσεις ορίζονται ως ο συνολικός ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου, ενσώματων και άυλων περιουσιακών στοιχείων.

Οι επενδύσεις διακρίνονται σε ιδιωτικές και δημόσιες ανάλογα με το φορέα (ιδιωτικό ή δημόσιο) και το σκοπό (κέρδος ή κοινωνική ωφέλεια).

### Δημόσια Επένδυση

Κατ' αναλογία με τα παραπάνω και σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών, οι δημόσιες επενδύσεις ορίζονται ως ο συνολικός ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου, που διενεργείται από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ο συγκεκριμένος ορισμός χρησιμοποιείται τόσο σε κείμενα διοικητικών δομών (Ευρωπαϊκή Ένωση, Eurostat και ελληνική δημόσια διοίκηση, ΥΠΟΙΑΝ) όσο και στη διεθνή βιβλιογραφία (Mehrotra, & Valila, 2006 και Peree, & Valila, 2007).

Μία διάκριση των δημοσίων επενδύσεων που απαντάται στη διεθνή βιβλιογραφία είναι μεταξύ «μαλακών» (soft) και «σκληρών» (hard) δημοσίων επενδύσεων. Οι «μαλακές» δημόσιες επενδύσεις αφορούν δαπάνες που κατευθύνονται στην εκπαίδευση, την έρευνα και ανάπτυξη (R&D), τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και την υποστήριξη της οικογένειας, ενώ οι «σκληρές» δημόσιες επενδύσεις αφορούν σε δαπάνες που στοχεύουν στο σχηματισμό ενσώματων υποδομών (Steeck, & Mertens, 2011).

### Δημόσιες Επενδύσεις και Οικονομική Πολιτική

Οι δημόσιες επενδύσεις αποτελούν σημαντικό εργαλείο οικονομικής πολιτικής καθώς αποτελούν βασικό μοχλό άσκησης ενεργού δημοσιονομικής πολιτικής για την τόνωση της ενεργού ζήτησης, στο βαθμό που η επίδραση των αυτόματων σταθεροποιητών κρίνεται ως ανεπαρκής (Begg et al, 2015).

Επίσης, οι δημόσιες επενδύσεις έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν εξωτερικές οικονομίες κατανάλωσης και παραγωγής βοηθώντας το κενό που δημιουργείται, σύμφωνα με τη νεοκλασική θεωρία της κοινωνικής ευημερίας (welfare economics), λόγω της ύπαρξης αγαθών των οποίων οι τιμές αδυνατούν να ενσωματώσουν ολόκληρο το όφελος το οποίο συνεπάγεται η κατανάλωση ή η παραγωγή τους.

Χαρακτηριστική κατηγορία τέτοιων αγαθών αποτελούν τα δημόσια αγαθά που χαρακτηρίζονται από αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και αδιαιρετότητα στην κατανάλωσή τους (π.χ. δίκτυα απορροής όμβριων υδάτων, δρόμοι χωρίς διόδια και ο φωτισμός τους κ.α.).

Επιπροσθέτως, έχει τεκμηριωθεί θετική συσχέτιση μεταξύ του ύψους των μη στρατιωτικών δημοσίων επενδύσεων σε υποδομές και της παραγωγικότητας του ιδιωτικού τομέα (Aschauer, 1989).

Βέβαια, όπως κάθε εργαλείο, έτσι και οι δημόσιες επενδύσεις αποδίδουν τα μέγιστα όταν γίνεται ορθή χρήση τους. Τόσο η στόχευση όσο και το ύψος των δημοσίων επενδύσεων εξαρτώνται από πληθώρα παραγόντων που χαρακτηρίζουν την εκάστοτε οικονομία μία δεδομένη στιγμή και ως εκ τούτου δεν υπάρχει ένα μείγμα που να είναι πάντα ορθό.

Για παράδειγμα, σε μία οικονομία σε ύφεση, η οποία δεν βρίσκεται σε συνθήκες πλήρους απασχόλησης και δεν έχει έντονο πρόβλημα αναφορικά με το δημοσιονομικό της έλλειμμα ή/και το έλλειμμα ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, μπορεί να ασκηθεί επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, μέσω της αύξησης των δημοσίων επενδύσεων, ώστε να επιτευχθεί γρηγορότερη ανάκαμψη. Όμως, σε περίπτωση που η οικονομία βρίσκεται κοντά στο επίπεδο πλήρους απασχόλησης θα υπάρξουν πληθωριστικές πιέσεις (Begg et al, 2015), ενώ εάν υπάρχει πρόβλημα με το δημοσιονομικό έλλειμμα μπορεί μία τέτοια επιλογή να μην είναι εφικτή λόγω της επιβάρυνσης που θα επιφέρει στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα.

### **Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)**

Ως δημόσιες επενδύσεις θεωρούνται όλες οι πάγιες και άυλες επενδυτικές δραστηριότητες του Δημοσίου, οι οποίες στο πλαίσιο της ακολουθούμενης επενδυτικής και γενικότερα της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής στοχεύουν στην αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

Οι Δημόσιες επενδύσεις υλοποιούνται από τη Βουλή, τα Υπουργεία, τις Περιφέρειες καθώς και από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, Ανώνυμες Εταιρείες του Δημοσίου και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) και καλύπτονται οργανωτικά, διοικητικά και χρηματοδοτικά από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ).

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) είναι διακριτό τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού και αποτελεί το σημαντικότερο μέσο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας. Το ΠΔΕ καλείται να συμβάλλει στην περαιτέρω σύγκλιση των Περιφερειών, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής με στοχευόμενες δράσεις και παρεμβάσεις για την τόνωση της ενεργού ζήτησης, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, την ενίσχυση της απασχόλησης, την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής δικαιοσύνης και τη στήριξη της ανταγωνιστικότητας.

## Ο ορισμός των Δημοσίων Επενδύσεων στο ΠΔΕ

Στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) εντάσσονται ενέργειες και δράσεις, που εγκρίνονται από το Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης, ύστερα από πρόταση των αρμόδιων φορέων. Συγκεκριμένα, οι επενδύσεις που εντάσσονται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αφορούν σε:

1. Κατασκευή μόνιμης ή ημιμονίμης εγκατάστασης ή έργου, συμπεριλαμβανομένου και έργου στέγασης καθώς και ανακατασκευή ή επέκταση αυτού,
2. Προμήθεια μόνιμου τεχνικού εξοπλισμού, κεφαλαιουχικών αγαθών ή και υπηρεσιών που προορίζονται για την παραπάνω εγκατάσταση/έργο,
3. Μελέτη, έρευνα, έκθεση, εφαρμογή βελτιωμένων μεθόδων και συνθηκών για όλη την αλυσίδα παραγωγής και διακίνησης των αγαθών που θα παραχθούν στην παραπάνω εγκατάσταση,
4. Τα διοικητικά και άλλα έξοδα που απαιτούνται για την εφαρμογή των παραπάνω καθώς και έξοδα Τεχνικής Βοήθειας.
5. Δράσεις επιλέξιμες προς συγχρηματοδότηση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. σε εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, δηλαδή κάθε ενέργεια και δράση που εντάσσεται, σύμφωνα με τους κανόνες διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, σε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα που έχει εγκριθεί από την Ε.Ε.
6. Δανειοδοτούμενα έργα από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).
7. Αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου των ανώνυμων εταιρειών του Δημόσιου Τομέα (ΔΕΚΟ).
8. Λοιπές Επενδυτικές δραστηριότητες που εξειδικεύονται με Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις.

Οι παραπάνω κατηγορίες επενδύσεων έχουν προκύψει αρχικά από θεσμικά κείμενα των αρχών της δεκαετίας του 1950, τα οποία τροποποιούνται – εμπλουτίζονται μέχρι τις μέρες μας. Συγκεκριμένα, τα πρώτα τέσσερα σημεία από την παραπάνω λίστα αποτελούσαν την αρχική προσέγγιση του ορισμού της δημόσιας επένδυσης, ενώ τα τελευταία αποτελούν προσθήκες οι οποίες προέκυψαν αργότερα καθώς οι συνθήκες τροποποιούνταν και προέκυψαν νέες πηγές χρηματοδότησης (π.χ. Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., ΕΤΕπ κ.α.).

## Ισχύον Θεσμικό Πλαίσιο

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, όντας διοικητική δομή και εργαλείο πολιτικής για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας με ιστορία άνω των εξήντα ετών, λειτουργεί μέσα σε ένα πολυσύνθετο νομικό πλαίσιο. Αυτό προκύπτει αφενός από το γεγονός της μη κωδικοποίησης του νομικού του πλαισίου και αφετέρου από το εύρος των νομικών κειμένων που το αφορούν.

Αρχικά, υπάρχει το «στενό» θεσμικό πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων το οποίο αφορά στη δημιουργία και στη λειτουργία του ΠΔΕ. Σαφώς, επηρεάζεται παράλληλα και από τη νομοθεσία που προσδιορίζει το δημοσιονομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί, όσο και από τη νομοθεσία του κρατικού προϋπολογισμού, του αποτελεί μέρος.

Παρακάτω παρουσιάζεται συνοπτικά το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο, με το έτος του πρώτου νόμου να αποτελεί παράλληλα και την έναρξη της ιστορίας του

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Το ΠΔΕ αποτέλεσε, αρχικά, το εργαλείο διαχείρισης των πόρων του σχεδίου Μάρσαλ για την ανασυγκρότηση της Ελλάδας μετά τον πόλεμο και ακολούθησε ο μετασχηματισμός του σε ένα διαρκές εργαλείο χρηματοδότησης της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας.

- Ν. 2212/1952: Περί αναγραφής εις τον Κρατικό Προϋπολογισμόν από του οικονομικού έτους 1952-53 και εφεξής πιστώσεων διά δαπάνας προβλεπομένας υπό Συμβάσεων Έργου Δ.Ο.Σ. και Ο.Κ.Α. εις βάρος των κεφαλαίων της ανασυγκροτήσεως.
- Ν.Δ. 2957/1954: Περί Δημοσίων Επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς τούτας διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού.
- Κ.Υ.Α. 41891/1960: Περί τροποποιήσεως διαδικασίας έγκρισης και διάθεσης πιστώσεων ΠΔΕ.
- Ν. 4355/1946: Περί αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Συντονισμού.
- Εγκύκλιος ΥΠ.ΟΙΚ. 165943/30.10.1972: Οδηγίες Αφορώσαι εις τον τρόπο πραγματοποιήσεως, δικαιολογήσεως και ενταλματοποιήσεως δαπανών δημοσίων επενδύσεων.
- Χ.Δ. 9035/1973: Περί γενικών διατάξεων αφορωσών εις την εκτέλεση, χρηματοδότησιν κ.λ.π. Έργων και Μελετών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.
- Ν. 1828/1989: Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις.
- Ν. 2362/1995: Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις.
- Κ.Υ.Α. 907/52/03: Εθνικό Σύστημα Δημοσιονομικών Διορθώσεων.
- Ν. 3389/2005: Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.
- Ν. 3871/2010: Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη.
- Π.Δ. 113/2010: Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες.
- Υ.Α. 2/72624/0020/2010: Καθορισμός μειζόνων κατηγοριών δαπανών κρατικού προϋπολογισμού.
- Π.Ν.Π. (ΦΕΚ 237/Α/2012): Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και λοιπές διατάξεις.
- Ν. 3845/2010: Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.
- Ν. 3986/2011: Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015.
- Ν. 4046/2012: Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας.



Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

- Ν. 4047/2012: Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα εφαρμογής του ΜΠΔΣ 2012 – 2015 και του Κρατικού Προϋπολογισμού 2011» και της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του Ν. 4024/2011 και άλλες διατάξεις».
- Ν. 4093/2012: Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του ΜΠΔΣ 2013 – 2016».
- Ν. 4111/2013: Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της ΠΝΠ «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας .....των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις.
- Ν. 4128/2013: Κύρωση της από 18 Δεκεμβρίου 2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας» και άλλες διατάξεις.
- Κ.Υ.Α. 44009/ΔΕ51548/8.10.13: Καθορισμός τρόπου πληρωμής των δαπανών δημοσίων επενδύσεων από τους λογαριασμούς των έργων που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος μέσω ηλεκτρονικών εντολών.
- Ν. 4270/2014: Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.
- Ν. 4337/2015: Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.
- Ν. 4403/2016: Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις των άρθρων 19, 20, 29, 30, 33, 35, 40 έως 46 της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ σχετικά με «τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τις ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις και συναφείς εκθέσεις επιχειρήσεων ορισμένων μορφών, την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση των Οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ΕΟΚ του Συμβουλίου» (Ε.Ε. L 189 της 29ης Ιουνίου 2013) και στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Ε.Ε. L 330/1 της 15ης Νοεμβρίου 2014) «για την τροποποίηση της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ όσον αφορά τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών και πληροφοριών για την πολυμορφία από ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις και ομίλους» και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού.
- Ν. 4484/2017: Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις.
- Ν. 4507/2017: Κύρωση του Κρατικού Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2018.
- Νόμος 4472/2017, «Συνταξιοδοτικές διατάξεις... ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις» (Α' 74).
- Νόμος 4483/2017, «Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δ.Ε.Υ.Α....», (Α' 107).

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

- Εγκύκλιος 80324/19.07.2017: Εγκύκλιος εκτιμήσεων πληρωμών 2016 & προβλεπόμενων δαπανών στο πλαίσιο του ΜΠΔΣ 2017 – 2020 του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΑΔΑ: 6153465ΧΙ8-Β2Ψ).
- Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 141951/21.12.2017: Τακτοποίηση πληρωμών Δημοσίων επενδύσεων με τη λήξη του οικονομικού έτους 2017, χρηματοδότηση δημοσίων επενδύσεων 2018 και ρύθμιση σχετικών θεμάτων.
- Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 18761/14.02.18: Διατιθέμενες πιστώσεις συνεχιζόμενων έργων ΠΔΕ έτους 2018.
- Υ.Α. 368/3.01.2018: Ανάλυση συνολικής ετήσιας υποχρέωσης έναντι του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων για τα έργα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων 2018.
- Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 7703/23.1.2018: Κατανομή πιστώσεων Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων έτους 2018 στις Περιφέρειες.

Εν συνεχεία, η επόμενη μεγάλη κατηγορία αφορά νομοθετήματα που σχετίζονται με την υιοθέτηση από τη χώρα μας των Κανονισμών λειτουργίας των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και πιθανές τροποποιήσεις τους ακολουθώντας την εκάστοτε περιφερειακή πολιτική της ΕΕ. Σε αυτά τα νομικά αυτά κείμενα, τα οποία σηματοδοτούν κάθε φορά την έναρξη μιας Προγραμματικής Περιόδου (ΠΠ), εκτός από την υιοθέτηση των ευρωπαϊκών πολιτικών αποτυπώνονται και οι εθνικές επιλογές για τον τρόπο διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων.

Οι εθνικές αυτές επιλογές βασίζονται στην εμπειρία διαχείρισης κοινοτικών πόρων προηγούμενων Προγραμματικών Περιόδων και μέσα από αυτές επιχειρείται η θεσμοθέτηση βελτιωμένων τρόπων σύνταξης, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων. Συγκεκριμένα, από το τρίτο κοινοτικό πλαίσιο (Γ' ΚΠΣ 2000-2006) και μετά, η ενσωμάτωση του Κανονισμού στο ελληνικό δίκαιο έρχεται παράλληλα με την θέσπιση ενός συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων (ΣΔΕ).

Το ΣΔΕ περιγράφει ένα σύνολο αρχών και φορέων οι οποίοι εμπλέκονται στις διαδικασίες διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων, με στόχο τη σωστή δημοσιονομική διαχείριση και τη διασφάλιση της νομιμότητας και της κανονικότητας όλων των συγχρηματοδοτούμενων δαπανών. Σε συνέχεια των παραπάνω έρχονται κανονιστικές αποφάσεις με αναλυτικές οδηγίες και κατευθύνσεις για όλες τις διαδικασίες. Παρακάτω παρουσιάζεται συνοπτικά το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο:

- Ν. 2860/2000: Διαχείριση, παρακολούθηση και έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις.
- Ν. 3614/2007: Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007 – 2013.
- Υ.Α. 14053/ΕΥΣ 1749/27.03.2008: Υπουργική απόφαση συστήματος διαχείρισης.
- Υ.Α. 28020/ΕΥΘΥ 1212/19.06.2010: Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.03.2008 Υπουργικής Απόφασης Συστήματος Διαχείρισης, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.
- Ν. 3840/2010: Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007 – 2013 και άλλες διατάξεις.
- Ν. 4314/2014: Α. Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Β.

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις.

- Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 135934/28.12.2015: Αντικατάσταση της με απ:85335/14.8.2015, Β' 1706 ΚΥΑ και επανακαθορισμός της λειτουργίας του λογαριασμού 23/200850 για την εθνική συγχρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.
- Υ.Α. 110427/ΕΥΘΥ/1020/20.10.2016: Τροποποίηση και αντικατάσταση της ΥΑ Εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014 – 2020.
- Εγκύκλιος 71259/27.06.17: Οδηγίες για τη λειτουργία του Κεντρικού Λογαριασμού 23/200850 (ΑΔΑ ΩΖΘΙ465ΧΙ8-7ΧΙ).

Επίσης, αλλαγές που διαφοροποιούν τον διοικητικό χάρτη της χώρας, υπό την έννοια της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης ή της τροποποίησης χαρακτηριστικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επηρεάζουν άμεσα το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων καθώς πρέπει να λειτουργήσει ανάλογα, ώστε οι επενδύσεις να συνεχιστούν απρόσκοπτα μέσα στο νέο διοικητικό σχήμα.

Το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο ξεκινά από τη θεσμοθέτηση των περιφερειών (Ν. 1622/1986) και τον ορισμό του ΠΔΕ ως το εργαλείο για τα επενδυτικά τους σχέδια. Εν συνεχεία, σταθμό αποτελεί η μετατροπή των Νομαρχιών σε ΟΤΑ Β' βαθμού βάζοντας τον περιφερειακό αναπτυξιακό προγραμματισμό σε ισχυρότερες βάσεις (Ν. 2218/1994 & Ν. 2240/1994).

Επόμενη σημαντική τομή αποτελεί το «Πρόγραμμα Καποδίστριας» που μεταβάλλει το διοικητικό χάρτη της χώρας, με τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης να αποτελείται από 910 Δήμους και 124 Κοινότητες και τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης να αποτελείται από 57 Νομαρχίες (και 19 Επαρχεία) ακολουθώντας τη γεωγραφική διαίρεση των Νομών, με εξαίρεση την Αττική. Οι δεκατρείς (13) Περιφέρειες ήταν υπεύθυνες για τον συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο, με τους περιφερειάρχες να διορίζονται από την κυβέρνηση (Ν. 2539/1997).

Η ισχύουσα διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010), όπου υπήρξε περαιτέρω συγχώνευση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού από 1.034 σε 325 Δήμους, κατάργηση των Νομαρχιών, με τις δεκατρείς (13) Περιφέρειες να αποτελούν πλέον τους ΟΤΑ δευτέρου βαθμού.

Παρακάτω παρουσιάζεται συνοπτικά το σχετικό θεσμικό πλαίσιο:

- Ν. 1622/1986: Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός.
- Ν. 1832/1989: Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις.
- Ν. 2218/1994: Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις.
- Ν. 2240/1994: Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.
- Ν. 2503/1997: Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.
- Ν. 2539/1997: Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Ν. 2647/1998: Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

- Ν. 2672/1998: Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις.
- Υ.Α. 45743/2000: Καθορισμός ποσοστού επί των χρηματοδοτήσεων που διαχειρίζονται τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, ως πόρου αυτών.
- Ν. 3274/2004: Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού.
- Ν. 3345/2005: Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων.
- Ν. 3852/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.
- Ν. 4071/2012: Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.

Από τα παραπάνω γίνεται εμφανές ότι το ΠΔΕ δεν συνιστά απλά μια διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης επενδυτικών δράσεων. Αντιθέτως, συνιστά, μεταξύ άλλων, και ένα νομικό/διοικητικό πλαίσιο, δια του οποίου υλοποιούνται τα έργα, οι μελέτες και οι λοιπές πράξεις (Μπίτσικας, 1986).

### Εμπλεκόμενοι Φορείς

Κεντρικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του συνόλου του ΠΔΕ φέρει το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, κυρίως μέσω της Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων καθώς και το Υπουργείο Οικονομικών, κυρίως μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), υπό την έννοια της εξασφάλισης των απαιτούμενων πόρων για την απρόσκοπτη υλοποίηση του ΠΔΕ.

Οι εμπλεκόμενοι Φορείς στις διάφορες διαδικασίες του ΠΔΕ (σχεδιασμός, κατάρτιση, χρηματοδότηση/κατανομή και πληρωμή) είναι η Βουλή των Ελλήνων, τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες ως Φορείς Χρηματοδότησης, ενώ Φορείς Υλοποίησης αποτελούν τόσο οι παραπάνω όσο και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α βαθμού, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2017).

### Προγραμματισμός - Κατάρτιση

Η ανάγκη ορθού προγραμματισμού του ΠΔΕ εξαρτάται από ποικίλους παράγοντες όπως το οικονομικό κλίμα, οι ανάγκες των φορέων, οι τομείς πολιτικής προς ενίσχυση και άλλα. Η βέλτιστη κατανομή των πόρων αποτελεί παράγοντα κλειδί για την τόνωση της ελληνικής οικονομίας.

Τα παραπάνω απέκτησαν ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα στα χρόνια της κρίσης, καθώς η μειωμένη ρευστότητα και οι αυξημένες ανάγκες απαίτησαν μεγαλύτερη επενδυτική στόχευση, επίτευξη της μέγιστης δυνατής απορρόφησης κοινοτικών πόρων καθώς και ορθότερη κατανομή των πόρων.

Προς την επίτευξη των προαναφερθέντων στόχων εισήχθη η υιοθέτηση Μεσοπρόθεσμων Πλαισίων Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) μέσω των οποίων απεικονίζεται συστηματικά ο προγραμματισμός του ΠΔΕ σε βάθος πενταετίας. Ειδικότερα, επιδιώκεται η κωδικοποίηση και αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει το ΠΔΕ, η μετατροπή του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ σε Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης και ο προσδιορισμός κατηγοριών δαπανών του ΠΔΕ που στερούνται επενδυτικής – αναπτυξιακής λογικής (πχ λειτουργικά κόστη, ΦΠΑ κλπ).

Η αναδιοργάνωση των διαδικασιών ένταξης, παρακολούθησης και συντονισμού, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς και η αναδιάρθρωση της

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

ΔΔΕ με σύσταση νέων τμημάτων, για την εξυπηρέτηση των αναγκών υλοποίησης του μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού και τη δημιουργία ελεγκτικού μηχανισμού, αποτελούν εξίσου προτεραιότητες σύμφωνα με το ΜΠΔΣ.

Οι παραπάνω παράγοντες συνυπολογίζονται και επηρεάζουν τη διαδικασία κατάρτισης του ετήσιου Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων που έχει ως εξής:

- Αφετηρία αποτελεί η εγκύκλιος εκτιμήσεων πληρωμών και προβλεπόμενων δαπανών της Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων προς τους Φορείς Χρηματοδότησης του ΠΔΕ.
- Εν συνεχεία, οι αρμόδιοι φορείς υποβάλλουν τις προτάσεις τους μαζί με εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων ή/και πιθανών τροποποιήσεων που πρόκειται να υποβάλλουν στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης μέσα στο τρέχον έτος.
- Ακολουθεί η ψήφιση του Προϋπολογισμού από τη Βουλή των Ελλήνων.
- Στην αρχή του επόμενου έτους, εκδίδεται Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) των Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών, η οποία αφορά στην κατανομή ορίων πιστώσεων ανά Συλλογική Απόφαση (ΣΑ) για τα συνεχιζόμενα έργα του ΠΔΕ.
- Επίσης, κατά κανόνα τον πρώτο μήνα του έτους, η ΔΔΕ αποστέλλει την εγκύκλιο οδηγιών για την κατάρτιση του ΠΔΕ τρέχοντος έτους και τον προγραμματισμό δαπανών μεσοπρόθεσμα, με βάση τα όρια που έχουν προσδιοριστεί από τον ψηφισμένο Κρατικό Προϋπολογισμό και το ΜΠΔΣ.
- Οι Φορείς Χρηματοδότησης υποβάλλουν τις προτάσεις τους οι οποίες βρίσκονται αναγκαστικά εντός των ορίων του Κρατικού Προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ. Οι προτάσεις περιλαμβάνουν τον προγραμματισμό ανάληψης νομικών δεσμεύσεων και έγκρισης πιστώσεων, ανά Συλλογική Απόφαση και ανά έργο σε τριμηνιαία βάση για το τρέχον οικονομικό έτος και σε ετήσια βάση για τα επόμενα τρία έτη.
- Μετά την παραλαβή των προτάσεων από τους Φορείς Χρηματοδότησης, η ΔΔΕ εκδίδει τις αρχικές Συλλογικές Αποφάσεις παρέχοντας την έγκρισή της για το πρόγραμμα.
- Κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, η ΔΔΕ, δύναται να εκδώσει τροποποιητικές Συλλογικές Αποφάσεις, εφόσον υπάρχουν αλλαγές ως προς μια αρχική πρόταση (ένταξη νέου έργου, τροποποίηση οικονομικού αντικειμένου, αναμόρφωση ορίων πιστώσεων των φορέων κλπ).

Αναφορικά με το περιφερειακό ΠΔΕ, οι πιστώσεις εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης (ΠΝΠ 18/18-12-2012 & Ν. 4128/2013) και κατανέμονται με απόφαση του Υπουργού, κατά κανόνα τον πρώτο μήνα του έτους, σε κάθε περιφέρεια, τόσο για το εθνικό όσο και για το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος. Μετά την έκδοση της παραπάνω απόφασης οι Περιφέρειες προτείνουν την έκδοση των ετήσιων Συλλογικών Αποφάσεων Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ). Αφού λάβουν την έγκριση του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης μπορούν να προχωρήσουν, ως Φορείς Χρηματοδότησης, στις λοιπές διαδικασίες του ΠΔΕ (κατανομή χρηματοδότησης στα έργα των ΣΑΕΠ τους, πρόταση πιθανών τροποποιήσεων κ.α.).

## Σύνθεση

### Διάκριση βάσει Πηγής Χρηματοδότησης

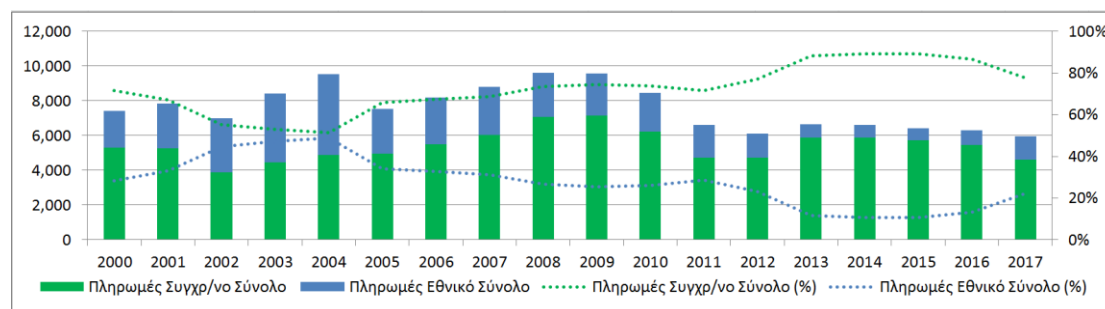
Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων περιλαμβάνει επενδύσεις που είτε μπορεί να χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους, είτε να συγχρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους και ως εκ τούτου μπορεί να διακριθεί κατά πηγή χρηματοδότησης.

Ειδικότερα, το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ αποτελεί πεδίο με αρκετούς βαθμούς ελευθερίας για την άσκηση της επιθυμητής εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής, αλλά έχει περιορισμένους πόρους και δεν φέρνει εισροές από την κοινότητα στην χώρα. Το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος του ΠΔΕ αναφορικά με τους διατιθέμενους πόρους και έχει το πλεονέκτημα ότι οι επιλέξιμες δαπάνες του οδηγούν σε έσοδα για τον προϋπολογισμό του ΠΔΕ.

Βέβαια για να ενταχθεί ένα έργο στο συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ, πέρα από την οριζόμενη από το θεσμικό πλαίσιο διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί, θα πρέπει να υπηρετεί και κάποια από τις επιθυμητές ευρωπαϊκές πολιτικές, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί και εξειδικευτεί μέσα από τα ισχύοντα Επιχειρησιακά Προγράμματα και τους αντίστοιχους Άξονες Προτεραιότητας. Αυτό είναι σαφές ότι στερεί βαθμούς ελευθερίας στην άσκηση εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής, κάνοντας εφικτή την επίτευξή της μόνο κατά το μέρος που η εθνική και η ευρωπαϊκή αναπτυξιακή πολιτική συμβαδίζουν.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η εν λόγω διάκριση των πληρωμών του ΠΔΕ, τόσο σε απόλυτες τιμές όσο και ποσοστιαία, για την περίοδο από το 2000 έως το 2017.

Διάγραμμα 1: Πληρωμές ΠΔΕ Συγχρηματοδοτούμενου και Εθνικού σκέλους, ποσοστιαία και σε απόλυτες τιμές, για την περίοδο από το 2000 έως το 2017 (ποσά σε εκατ. ευρώ).



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

Γίνεται εμφανές ότι τόσο το ύψος των πόρων του ΠΔΕ όσο και η διάκρισή του μεταξύ εθνικού και συγχρηματοδοτούμενου σκέλους μεταβάλλεται μέσα στα χρόνια επηρεαζόμενο από ποικίλους παράγοντες. Τέτοιοι παράγοντες μπορεί να είναι μεγάλα γεγονότα (π.χ. Ολυμπιακοί Αγώνες), οικονομικά γεγονότα (π.χ. οικονομικός κύκλος και κρίση), πολιτικά γεγονότα (π.χ. προεκλογικές περιόδους), θεσμικές αλλαγές (π.χ. «Πρόγραμμα Καλλικράτης»), μεταβάσεις Προγραμματικών Περιόδων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων κ.α.

Ως γενική παρατήρηση μπορεί να αναφερθεί ότι σαφώς το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος είναι διαχρονικά μεγαλύτερο από το αντίστοιχο εθνικό. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τα περίπου 137 δισ. ευρώ που έχουν δαπανηθεί μέσω του ΠΔΕ τη συγκεκριμένη περίοδο, το 71,32% (97,7 δισ. ευρώ) αντιστοιχεί στο

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και το υπόλοιπο 28,68% (39,3 δισ. ευρώ) στο εθνικό σκέλος.

Ένας παράγοντας που άφησε έντονο αποτύπωμα τόσο στο ύψος όσο και στη σύνθεση του ΠΔΕ ήταν οι Ολυμπιακοί Αγώνες 2004, καθώς τη χρονιά διεξαγωγής τους, όπως και τα χρόνια που προηγήθηκαν χρονικά, η αναλογία εθνικού – συγχρηματοδοτούμενου πλησίασε το 50 – 50.

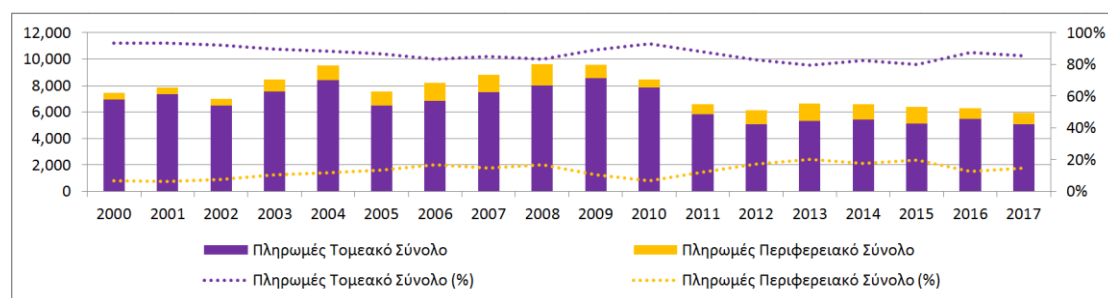
Η οικονομική κρίση αποτέλεσε έναν άλλο καίριο παράγοντα, μειώνοντας έντονα το ύψος των δαπανών του ΠΔΕ τα χρόνια που ακολούθησαν. Η οικονομική κρίση όμως άλλαξε έντονα και τη σύνθεση του ΠΔΕ, καθώς η μειωμένη ρευστότητα οδήγησε σε έντονο περιορισμό των δαπανών του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ και η προσπάθεια για υψηλά ποσοστά απορρόφησης κοινοτικών πόρων μέσω των δαπανών του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους αποτέλεσε πρώτη προτεραιότητα για το πρόγραμμα.

### Διάκριση βάσει Φορέα Χρηματοδότησης

Επίσης, το ΠΔΕ μπορεί να ταξινομηθεί με βάση το Φορέα Χρηματοδότησης. Συγκεκριμένα, τα έργα του ΠΔΕ που έχουν Φορέα Χρηματοδότησης τα Υπουργεία κατατάσσονται στο τομεακό ΠΔΕ, ενώ τα έργα που έχουν Φορέα Χρηματοδότησης τις Περιφέρειες κατατάσσονται στο περιφερειακό ΠΔΕ.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η εν λόγω διάκριση των πληρωμών του ΠΔΕ τόσο σε απόλυτες τιμές όσο και ποσοστιαία για την περίοδο 2000 - 2017.

Διάγραμμα 2: Πληρωμές Τομεακού και Περιφερειακού ΠΔΕ, ποσοστιαία και σε απόλυτες τιμές, για την περίοδο από το 2000 έως το 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ).



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

Παρατηρούμε ότι η διάκριση μεταξύ τομεακού και περιφερειακού ΠΔΕ δεν παρουσιάζει έντονες μεταβολές μέσα στα χρόνια παρά την ύπαρξη πολλών σημαντικών παραγόντων όπως αναλύθηκε παραπάνω. Οι Ολυμπιακοί Αγώνες 2004, η οικονομική κρίση και η θεσμική αλλαγή «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτέλεσαν παράγοντες που επηρέασαν κυρίως το ύψος και λιγότερο την εν λόγω διάκριση του ΠΔΕ.

Παρότι μία διεξοδικότερη ανάλυση μέσα σε αυτά τα δύο μέρη του ΠΔΕ παρουσιάζει ενδιαφέρον και κρύβει αντίρροπες τάσεις, όπως θα δούμε στη συνέχεια, η ευρύτερη εικόνα δείχνει το αποτύπωμα του συγκεντρωτισμού του κράτους μέσα από αυτή τη διάκριση των δαπανών του ΠΔΕ.

Είναι σαφές ότι το τομεακό ΠΔΕ είναι διαχρονικά μεγαλύτερο από το αντίστοιχο περιφερειακό. Χαρακτηριστικά, από τα περίπου 137 δισ. ευρώ που έχουν δαπανηθεί μέσω του ΠΔΕ τη συγκεκριμένη περίοδο, περίπου το 87% (119,3 δισ. ευρώ) δαπανήθηκαν μέσω του τομεακού και το υπόλοιπο 13% (17,7 δισ. ευρώ) μέσω του περιφερειακού.

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

**Διάκριση βάσει Πηγής Χρηματοδότησης & κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης**

Βάσει των παραπάνω διακρίσεων ως προς την πηγή χρηματοδότησης (εθνικό ή συγχρηματοδοτούμενο σκέλος) και την κατηγορία του Φορέα Χρηματοδότησης (τομεακό – περίπτωση όπου ο Φορέας Χρηματοδότησης είναι Υπουργείο ή περιφερειακό - περίπτωση όπου ο Φορέας Χρηματοδότησης είναι Περιφέρεια) καταλήγουμε στις κατηγοριοποιήσεις του παρακάτω πίνακα.

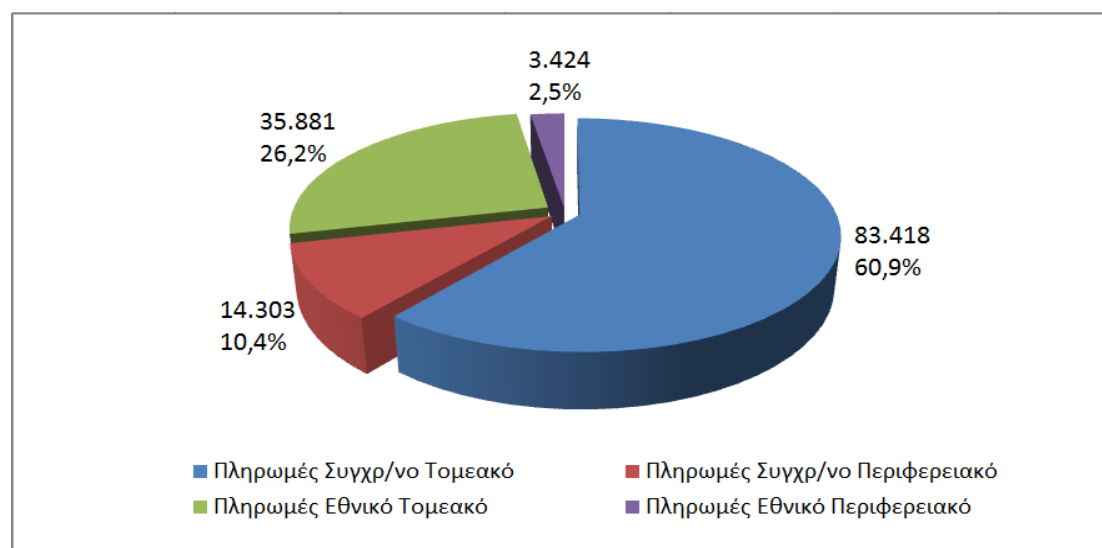
Πίνακας 1: Διάκριση ΠΔΕ βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης

		Πηγή Χρηματοδότησης	
		Εθνικό Σκέλος	Συγχρηματοδοτούμενο Σκέλος
Φορέας Χρηματοδότησης	Τομεακό (Υπουργεία)	Επενδύσεις με Φορείς Χρηματοδότησης τα Υπουργεία και πηγή χρηματοδότησης το Εθνικό Σκέλος του ΠΔΕ.	Επενδύσεις με Φορείς Χρηματοδότησης τα Υπουργεία και πηγή χρηματοδότησης το Συγχρηματοδοτούμενο Σκέλος του ΠΔΕ.
	Περιφερειακό (Περιφέρειες)	Επενδύσεις με Φορείς Χρηματοδότησης τις Περιφέρειες και πηγή χρηματοδότησης το Εθνικό Σκέλος του ΠΔΕ.	Επενδύσεις με Φορείς Χρηματοδότησης τις Περιφέρειες και πηγή χρηματοδότησης το Συγχρηματοδοτούμενο Σκέλος του ΠΔΕ.

Πηγή: Εγκύκλιος ΠΔΕ 2018, ίδια επεξεργασία

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η διάκριση των πληρωμών ΠΔΕ αθροιστικά, τόσο σε απόλυτες τιμές όσο και ποσοστιαία, για την περίοδο από το 2000 έως το 2017.

Διάγραμμα 3: Διάκριση αθροιστικών πληρωμών ΠΔΕ βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης για την περίοδο 2000 – 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ).



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

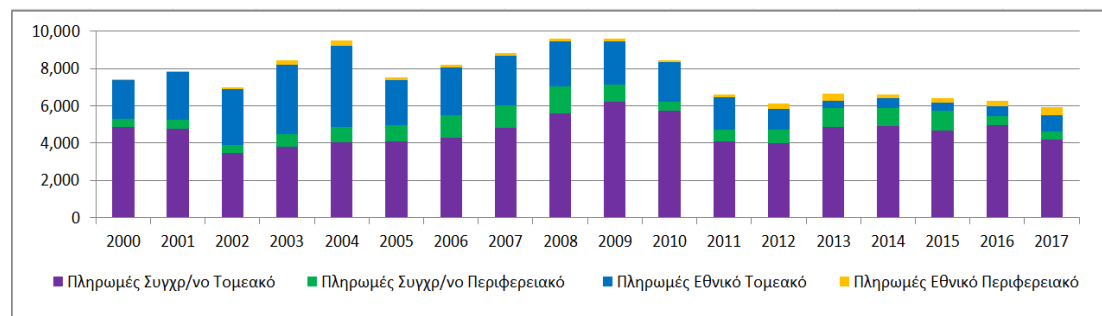


## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Είναι σαφές ότι το συγχρηματοδοτούμενο τομεακό ΠΔΕ αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος, με μερίδιο 60,9% των δαπανών του ΠΔΕ περιόδου 2000-2017. Ακολουθεί το εθνικό τομεακό ΠΔΕ με μερίδιο 26,2%, έπεται το συγχρηματοδοτούμενο περιφερειακό με 10,4% και τέλος το εθνικό περιφερειακό με 2,5%.

Αυτή η πρώτη αποτύπωση, παρότι χρήσιμη, δεν δίνει την τάση των επιμέρους κατηγοριών μέσα στα χρόνια. Για το λόγο αυτό, ακολουθεί διάγραμμα που αποτυπώνει τη σύνθεση του ΠΔΕ στα παραπάνω μέρη την περίοδο 2000 – 2017.

**Διάγραμμα 4: Σύνθεση ΠΔΕ στις επιμέρους κατηγορίες που προκύπτουν από τη διάκριση βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης για την περίοδο 2000 – 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ).**



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

Εδώ γίνονται εμφανέστερες οι αλλαγές στη σύνθεση του ΠΔΕ μέσα στα χρόνια λόγω της επίδρασης διαφόρων παραγόντων. Έτσι, παρατηρούμε ότι τα χρόνια πριν την κρίση το εθνικό τομεακό ΠΔΕ αποτελεί πολύ μεγάλο μέρος των δαπανών του ΠΔΕ με αποκορύφωμα τους Ολυμπιακούς Αγώνες όπου αποτελεί το 45,8% των δαπανών.

Την ίδια περίοδο το εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ είναι σχεδόν ανύπαρκτο δείχνοντας τον έντονο συγκεντρωτισμό του κράτους στη διαχείριση των πόρων. Δαπάνες με καθαρά περιφερειακό χαρακτήρα αποτελούν την περίοδο αυτή κυρίως οι πληρωμές που γίνονται μέσω του συγχρηματοδοτούμενου περιφερειακού ΠΔΕ.

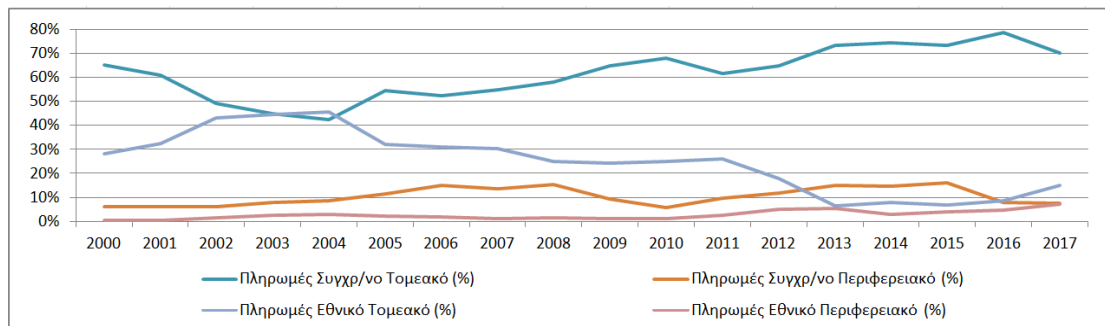
Η οικονομική κρίση άλλαξε άρδην τα δεδομένα επηρεάζοντας έντονα το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ. Χαρακτηριστική είναι η εικόνα του εθνικού τομεακού ΠΔΕ που έχασε πολύ μεγάλο μέρος του ποσοστού του (από 33,7% που ήταν ο μέσος όρος δαπανών του ΠΔΕ για την περίοδο 2000-2009 σε 14,2% για την περίοδο 2010-2017). Η πορεία όμως του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ ήταν αντίθετη.

Η έλευση του «Προγράμματος Καλλικράτη» το 2010, με τις αυξημένες αρμοδιότητες που προέβλεπε για τις Περιφέρειες σε συνδυασμό με τον περιορισμένο δημοσιονομικό τους χώρο, λόγω της οικονομικής κρίσης, οδήγησε σε ενίσχυση του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ (από 1,5% που ήταν ο μέσος όρος δαπανών του ΠΔΕ για την περίοδο 2000-2009 σε 4,1% για την περίοδο 2010-2017).

Το διάγραμμα που ακολουθεί δείχνει ευκρινέστερα τις τάσεις των επιμέρους κατηγοριών του ΠΔΕ μέσω της ποσοστιαίας αποτύπωσης της πορείας τους την περίοδο 2000 – 2017.

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Διάγραμμα 5: Ποσοστιαία αποτύπωση των επιμέρους κατηγοριών του ΠΔΕ που προκύπτουν από τη διάκριση βάσει πηγής και κατηγορίας Φορέα Χρηματοδότησης για την περίοδο 2000 - 2017.



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

### Ανάλυση Εθνικού Περιφερειακού ΠΔΕ

Με δεδομένο το ζητούμενο για ορθότερη κατανομή των πόρων, τόσο ποσοτικά όσο και χωρικά, από τα παραπάνω υποσύνολα του ΠΔΕ η παρούσα εργασία εστιάζει περισσότερο στο κομμάτι των επενδύσεων που έχουν Φορείς Χρηματοδότησης τις Περιφέρειες και πηγή χρηματοδότησης το εθνικό ΠΔΕ.

Η εστίαση στο εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ γίνεται για πολλούς λόγους. Αρχικά, η κατανομή των πόρων σε ότι αφορά στο συγχρηματοδοτούμενο σκέλος γίνεται βάσει του εκάστοτε ευρωπαϊκού μοντέλου κατανομής πόρων με περιορισμένους βαθμούς ελευθερίας για παρέμβαση και άσκηση εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Εν συνεχεία, το εθνικό τομεακό ΠΔΕ μπορεί να μην έχει τους περιορισμούς του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους, αλλά α) λόγω της οικονομικής κρίσης έχει περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό και β) δεν έχει πάντα ξεκάθαρη χωρική αποτύπωση, καθώς η πλειοψηφία των τομεακών παρεμβάσεων επηρεάζει περισσότερες από μία Περιφέρειες.

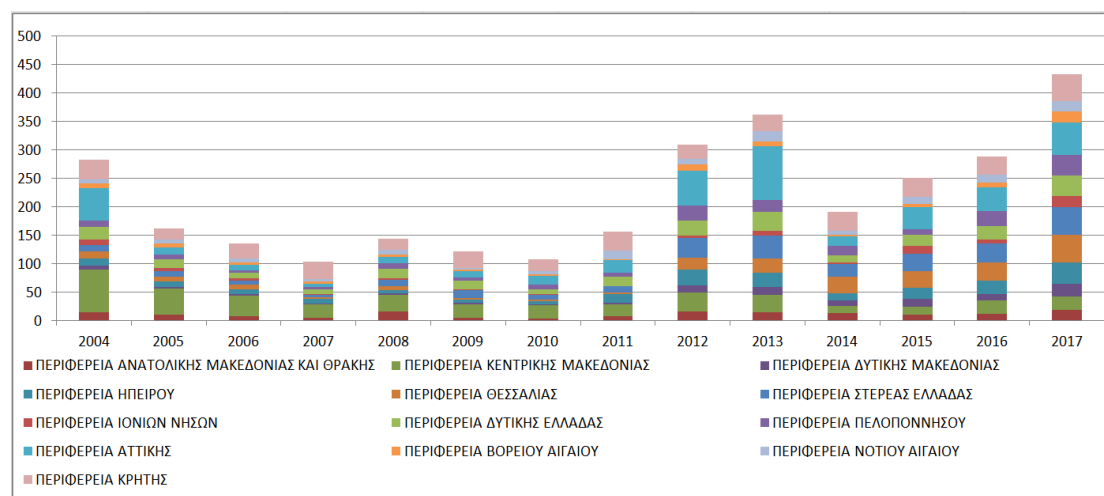
Το εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ, λόγω της πηγής χρηματοδότησής του, δεν έχει τους περιορισμούς του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους αλλά έχει περιορισμένους πόρους, γεγονός που απαιτεί τη μέγιστη δυνατή προσπάθεια για ορθή κατανομή των πόρων του. Επίσης, ως περιφερειακό, έχει ξεκάθαρη χωρική αποτύπωση και αποτελεί εξαιρετικό χρηματοδοτικό εργαλείο για άσκηση εθνικής περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, παρά την οικονομική κρίση, το εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ έχει αυξήσει το μερίδιό του ως ποσοστό του συνολικού ΠΔΕ και ότι αποτελεί ένα κομμάτι του ΠΔΕ, η ανάπτυξη του οποίου, φέρει το θετικό πρόσημο της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε σχέση με τη διαχείριση των πόρων.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι δαπάνες του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ ανά Περιφέρεια για την περίοδο 2004 – 2017.

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Διάγραμμα 6: Δαπάνες εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ ανά Περιφέρεια για την περίοδο 2004 – 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ).



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

Είναι αδύνατον να εξηγηθεί ο λόγος που η σύνθεση του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ μεταβάλλεται τόσο μέσα στο χρόνο, καθώς οι παράγοντες κατανομής μπορεί να είναι πάρα πολλοί. Οι Ολυμπιακοί Αγώνες του 2004, η οικονομική κρίση και η θεσμική αλλαγή «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτέλεσαν σίγουρα σημαντικούς παράγοντες που επηρέασαν το ύψος και τη σύνθεση εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ.

Οι Ολυμπιακοί Αγώνες φέρνουν για πρώτη φορά στην Αττική το 1/5 των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ καθώς στην περίοδο πριν την οικονομική κρίση η Περιφέρεια που έπαιρνε, σχεδόν σταθερά, το μεγαλύτερο μερίδιο ήταν η Κεντρική Μακεδονία.

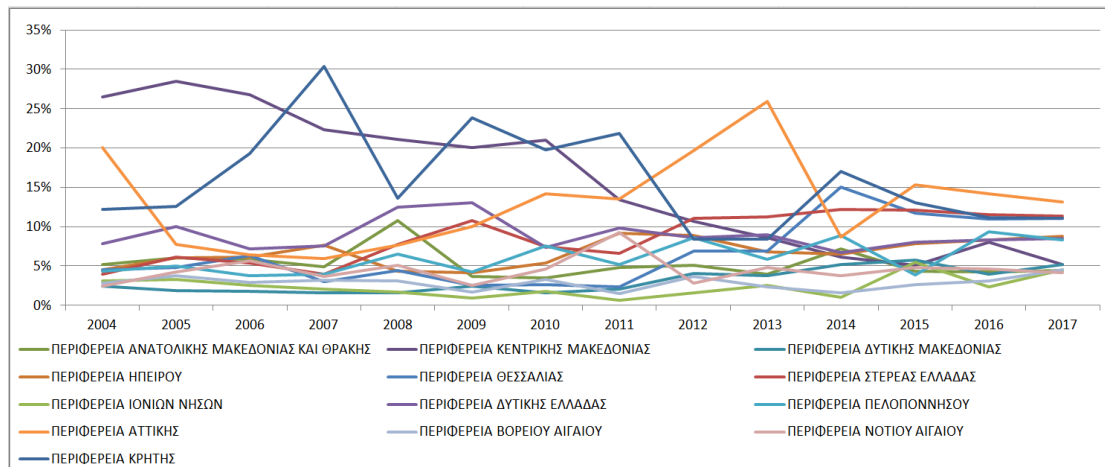
Η έλευση της κρίσης και η θεσμική αλλαγή «Πρόγραμμα Καλλικράτης» έφερε νέα δεδομένα ανεβάζοντας το ύψος των διατιθέμενων πόρων. Αυτό εξηγείται τόσο λόγω της προσπάθειας ενίσχυσης των Περιφερειών που βρίσκονταν σε έντονη δημοσιονομική πίεση (χρηματοδότηση μέρους συντηρήσεων υποδομών, φυσικές καταστροφές κ.α.) όσο και στην τάση ενίσχυσης της αποκεντρωμένης διαχείρισης πόρων, η οποία ήταν ένα από τα ζητούμενα της νέας διοικητικής αρχιτεκτονικής της χώρας.

Βέβαια, υπάρχει πληθώρα άλλων παραγόντων που μπορεί να επηρέασαν τη σύνθεση του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ όπως κοινωνικοί (π.χ. υψηλή ανεργία σε κάποιες Περιφέρειες), οικονομικοί (προσπάθεια ενίσχυσης κάποιου συγκεκριμένου τομέα ή κατάρρευση ενός κλάδου σε κάποια Περιφέρεια), πολιτικοί (προεκλογικές περιόδους, δύναμη εκπροσώπησης της εκάστοτε Περιφέρειας στην κυβέρνηση), φυσικές καταστροφές κ.α.

Στο διάγραμμα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι δαπάνες της εκάστοτε Περιφέρειας ως ποσοστό του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ δείχνοντας ότι παρότι γίνονται διακριτές κάποιες συγκεκριμένες τάσεις, υπάρχουν κατά περιόδους Περιφέρειες που ενισχύονται έντονα ενώ αντίθετα, κάποιες άλλες ενισχύονται σταθερά με χαμηλά ποσοστά.

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Διάγραμμα 7: Ποσοστιαία απεικόνιση δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ ανά Περιφέρεια ως προς το σύνολο του ετήσιου εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ περιόδου 2004 – 2017.



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

### Συμπέρασμα

Από τα παραπάνω είναι σαφές ότι το εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ είναι ένα πεδίο με πολλές δυνατότητες άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής με ξεκάθαρο χωρικό αποτύπωμα. Όπως αναφέρθηκε και στο κομμάτι της κατάρτισης, οι πιστώσεις του περιφερειακού ΠΔΕ εγγράφονται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και κατανέμονται με απόφαση του Υπουργού, κατά κανόνα τον πρώτο μήνα του έτους, σε κάθε περιφέρεια.

Ως εκ τούτου, η αρχική αυτή κατανομή των πόρων αποτελεί πολύ σημαντικό στάδιο, καθώς βάζει τα πρώτα όρια μέσα στα οποία θα κινηθεί η εκτέλεση του ετήσιου περιφερειακού ΠΔΕ. Οι βαθμοί ελευθερίας στην άσκηση εθνικής περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής μπορεί να αποτελέσουν νόσο αντί για θεραπεία εάν η κατανομή των πόρων δεν γίνεται με σαφή, αντικειμενικά κριτήρια με ξεκάθαρη στόχευση πολιτικής. Έτσι, η υιοθέτηση μίας μεθόδου – μοντέλου κατανομής των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ θα ήταν ένα χρήσιμο εργαλείο προς αυτήν την κατεύθυνση.

## 2. Προσδιοριστικοί παράγοντες κατανομής πόρων δημοσίων επενδύσεων

Για να γίνει εφικτή η κατασκευή ενός μοντέλου για την κατανομή των πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις Περιφέρειες θα πρέπει να βρεθούν οι κατάλληλοι προσδιοριστικοί παράγοντες. Στην βιβλιογραφία υπάρχει πληθώρα προσδιοριστικών παραγόντων που αφορούν την περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων καθώς και μελέτες που πραγματεύονται σχετικά θέματα. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι μία πρώτη αποτύπωση της χωροταξικής κατανομής των Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (Μπίτσικας, 1986).

Ωστόσο, μία από τις πρώτες προσπάθειες που έθεσε τις βάσεις για συστηματική επιστημονική ανάλυση της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα, αποτέλεσε η διδακτορική διατριβή «Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη» (Ψυχάρης, 1990), όπου πραγματοποιήθηκε ανάλυση των πληρωμών του ΠΔΕ κατά νομό και κλάδο την περίοδο 1976-1987. Επόμενη διδακτορική διατριβή ενίσχυσε την παραπάνω προσπάθεια για συστηματική επιστημονική ανάλυση, μέσω της μελέτης των επιπτώσεων των δημοσίων επενδύσεων στην οικονομική ανάπτυξη και στην παραγωγικότητα των περιφερειών της Ελλάδας την περίοδο 1976-1992 (Rovolis, 1999).

Στη συνέχεια, η επιστημονική βιβλιογραφία έχει να δείξει μία σειρά από άρθρα και μελέτες που εστιάζουν σε διαφορετικές πτυχές της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων.

Ενδεικτικά, η σημασία της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων από χωρική σκοπιά αναδεικνύεται μέσα από το άρθρο «Περιφερειακή κατανομή και περιφερειακές επιπτώσεις των δημοσίων επενδύσεων» (Λαμπρινίδης, Ψυχάρης, & Καζάκης, 1998) και από το άρθρο «Regional economic development, human capital and transport infrastructure in Greece: the role of geography» (Tselios, Rovolis, & Psycharis, 2016).

Εν συνεχεία, η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων σε συνάρτηση με πολιτικούς παράγοντες αναδεικνύεται μέσα από το άρθρο «Public Spending Patterns: The Regional Distribution of Public Investment in Greece» (Psycharis, 2008), το άρθρο «Liberals, Socialists and pork-barrel in Greece» (Rodríguez-Pose, Psycharis, & Tselios, 2016) καθώς και το άρθρο «Politics and Investment: Examining the Territorial Allocation of Public Investment in Greece» (Rodríguez-Pose, Psycharis, & Tselios, 2016).

Επίσης, η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων σε συνάρτηση με την οικονομική ανάπτυξη γίνεται εμφανής μέσα από το άρθρο «Public investment and regional growth and convergence: Evidence from Greece» (Rodríguez-Pose, Psycharis, & Tselios, 2012).

Συνεπώς, η ύπαρξη μεγάλου πλήθους προσδιοριστικών παραγόντων που αφορούν την περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων είναι εμφανής. Οι εν λόγω προσδιοριστικοί παράγοντες μπορεί να ανήκουν σε διάφορες κατηγορίες (δημογραφικοί, γεωγραφικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί, διοικητικοί, πολιτιστικοί, πολιτικοί, ιστορικοί, εθνικοί κ.α.) και παρουσιάζεται παρακάτω.

## Δημογραφικοί παράγοντες

Ο πληθυσμός αποτελεί έναν αδιαμφισβήτητα σημαντικό παράγοντα για την κατανομή των δημοσίων επενδύσεων, καθώς είναι τεκμηριωμένη σε σχετικές μελέτες η θετική του σχέση με τις δημόσιες επενδύσεις σε μία περιφέρεια. Αυτό συμβαίνει διότι ο μεγαλύτερος πληθυσμός σε μία περιφέρεια δημιουργεί αυξημένες ανάγκες, οι οποίες με τη σειρά τους, οδηγούν σε αυξημένες δημόσιες επενδύσεις για την κάλυψη τους. Μια πιο ενδελεχής παρατήρηση πτυχών του πληθυσμού μπορεί να μας δώσει πιο εξειδικευμένους δείκτες όπως ο βαθμός αστικοποίησης, η πυκνότητα, η σύνθεση και η μεταβολή του.

Συγκεκριμένα, ο βαθμός αστικοποίησης διακρίνει τον πληθυσμό σε κύρια αστικό, ενδιάμεσο και κύρια αγροτικό (ταξινόμηση ΟΟΣΑ) με διαφορετικά καταναλωτικά πρότυπα, σύνθεση και εισοδήματα, κάτι που μεταφράζεται και σε διαφορετικές ανάγκες δημοσίων επενδύσεων. Αυτή η διαφορετικότητα στις ανάγκες μπορεί να παρατηρηθεί και μέσω της πυκνότητας του πληθυσμού, η οποία αποτελεί τον λόγο του πληθυσμού μίας περιφέρειας προς την έκτασή της προσδιορίζοντας και το βαθμό αστικοποίησης.

Η σύνθεση του πληθυσμού αποτελεί επίσης έναν παράγοντα που μπορεί να επηρεάσει σημαντικά την κατανομή πόρων των δημοσίων επενδύσεων καθώς η διαφοροποίηση στην πολιτιστική, θρησκευτική ή εθνοτική ομοιογένεια είναι πιθανόν να επηρεάζουν τις τοπικές ανάγκες. Τέλος, η ίδια η μεταβολή του πληθυσμού αποτελεί παράγοντα που μπορεί να επηρεάσει την κατανομή πόρων καθώς θετικές μεταβολές του πληθυσμού δημιουργούν νέες ανάγκες που απαιτούν περισσότερες δημόσιες επενδύσεις.

## Οικονομικοί παράγοντες

Το επίπεδο ανάπτυξης μίας περιφέρειας αποτελεί βασικό κριτήριο κατανομής πόρων δημοσίων επενδύσεων, καθώς η ύπαρξη αυξημένου επιπέδου ανάπτυξης υποδηλώνει ισχυρή παραγωγική βάση που απαιτεί στήριξη, ενώ η ύπαρξη χαμηλού επιπέδου ανάπτυξης φανερώνει αδυναμία ή/και αστοχίες της παραγωγικής διάρθρωσης και απαιτεί πόρους είτε για αναδιάρθρωση του παραγωγικού μοντέλου, είτε για περαιτέρω στήριξη ώστε να εξασφαλιστεί ένα ανεκτό επίπεδο διαβίωσης. Η μέτρηση του γίνεται κατά βάση με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλήν (ΑΕΠκκ) είτε σε τρέχουσες τιμές είτε σε ισοτιμία αγοραστικής δύναμης (ΙΑΔ – Purchasing Power Parity, PPP). Η χρήση του εν λόγω δείκτη, παρά τα προβλήματα που μπορεί να έχει, κυριαρχεί λόγω της ευκολίας υπολογισμού και της διαθεσιμότητας του για σε κάθε χωρικό επίπεδο (κράτος, περιφέρεια, δήμος κ.α.).

Άλλοι οικονομικοί παράγοντες είναι η εισοδηματική ανισότητα, με την έννοια των αποκλίσεων στα εισοδήματα διαφόρων εισοδηματικών κατηγοριών, η φοροδοτική ικανότητα, το απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου, οι επενδύσεις της προηγούμενης χρονιάς, ο οικονομικός κύκλος καθώς και το ύψος του ετήσιου προϋπολογισμού για δημόσιες επενδύσεις.

## Κοινωνικοί παράγοντες

Η απασχόληση αποτελεί σημαντικό παράγοντα προσδιορισμού κατανομής πόρων δημοσίων επενδύσεων, καθώς ένα συγκριτικά χαμηλό ποσοστό απασχόλησης υποδηλώνει πρόβλημα στην παραγωγική δομή και συνδέεται με χαμηλή φοροδοτική ικανότητα, με ότι αυτό συνεπάγεται ως προς τις ανάγκες για πόρους δημοσίων επενδύσεων.

Παράλληλα, η μέτρηση της ανεργίας συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση της κατάστασης στην οποία βρίσκεται η περιφέρεια καθώς συνδυαστικά με την απασχόληση και με το ΑΕΠ παίρνουμε πληρέστερη εικόνα. Συγκεκριμένα, μία περιφέρεια στην οποία όλοι οι δείκτες χειροτερεύουν βρίσκεται σαφώς σε χειρότερη θέση, αλλά μπορούμε να δούμε περιπτώσεις όπου εμφανίζονται μικτά αποτελέσματα π.χ. ταυτόχρονη άνοδο απασχόλησης και ανεργίας. Αυτό δεν είναι παράδοξο καθώς σε περιόδους ανάπτυξης συνηθίζεται να αυξάνεται η απασχόληση ενώ ταυτόχρονα να προκαλείται αύξηση του εργατικού δυναμικού λόγω αυξημένων προσδοκιών.

Άλλοι κοινωνικοί παράγοντες όπως η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελούν ενδείξεις που χρήζουν άμεσης παρέμβασης από το κράτος με χρήση πόρων για την καταπολέμηση αυτών των φαινομένων.

## Γεωγραφικοί παράγοντες

Η έκταση αποτελεί τον κατεξοχήν γεωγραφικό παράγοντα για την κατανομή των πόρων, καθώς οι περιφέρειες με μεγαλύτερη έκταση έχουν συνήθως μεγαλύτερες ανάγκες σε δημόσιες επενδύσεις και λόγω μεγέθους και λόγω μεγαλύτερης ανομοιομορφίας.

Πέρα όμως από την έκταση έναν άλλο παράγοντα αποτελούν οι μειονεκτικές περιοχές που χαρακτηρίζονται από ορεινότητα ή νησιωτικότητα. Οι γεωγραφικές αυτές ιδιαιτερότητες έχουν ιδιαίτερη σημασία για τις περιφέρειες της Ελλάδας αφενός διότι ένα μεγάλο μέρος της χώρας καλύπτεται από ορεινούς όγκους και αφετέρου διότι ως χώρα έχουμε πάρα πολλά νησιά. Το γεγονός αυτό δίνει στη χώρα ένα πολύ ιδιαίτερο ανάγλυφο με πολύ ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που χρήζουν ειδικής μέριμνας κατά την κατανομή των πόρων των δημοσίων επενδύσεων.

Οι φυσικές καταστροφές αποτελούν παράγοντα που δεν μπορεί να αγνοηθεί κατά τη διαχείριση των πόρων των δημοσίων επενδύσεων καθώς ως χαρακτηριστικό έχουν τη μη τακτική αλλά έντονη και άμεση ανάγκη πόρων με την εκδήλωσή τους καθώς και την ανάγκη έργων θωράκισης περιοχών στις οποίες υπάρχει υψηλή πιθανότητα να συμβούν. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν οι σεισμοί, οι πλημμύρες, οι πυρκαγιές, οι κατολισθήσεις, οι κυκλώνες κ.α.

Άλλοι παράγοντες αυτής της κατηγορίας που μπορούν, άμεσα ή έμμεσα να συνδεθούν με δημόσιες επενδύσεις είναι το κλίμα, η κλιματική αλλαγή, το φυσικό περιβάλλον και το οικοσύστημα, τα τεχνολογικά ατυχήματα, ο ορυκτός πλούτος και οι πλουτοπαραγωγικοί πόροι.

## Άλλοι παράγοντες

Χωροταξικοί και πολεοδομικοί παράγοντες όπως ο περιφερειακός χωροταξικός σχεδιασμός, η κατανομή του οικιστικού δικτύου, ο αστικός σχεδιασμός, οι χρήσεις γης καθώς και το καθεστώς ιδιοκτησίας γης αποτελούν σημαντικούς παράγοντες για την κατανομή των πόρων δημοσίων επενδύσεων. Όμως στην Ελλάδα, η έλλειψη κτηματολογίου δεν επέτρεψε στους παραπάνω παράγοντες να παίξουν καταλυτικό ρόλο στο σχεδιασμό και στην κατανομή πόρων για τη δημιουργία δικτύων υποδομών.

Διοικητικοί παράγοντες όπως η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, ο βαθμός της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, οι μορφές διοίκησης και η χωρική διακυβέρνηση, η θεσμική πυκνότητα και οι ομάδες συμφερόντων καθώς και η εξασφάλιση ειδικού καθεστώτος ορισμένων περιοχών επηρεάζουν με τη σειρά τους την κατανομή πόρων.

Άλλοι παράγοντες αποτελούν οι πολιτιστικοί (π.χ. ο πολιτιστικός πλούτος και η πολιτιστική βιομηχανία), οι πολιτικοί (π.χ. ο εκλογικός κύκλος, τα εκλογικά αποτελέσματα, η καταγωγή ισχυρών παραγόντων της εκάστοτε κυβέρνησης, ο ιδεολογικός προσανατολισμός του κυβερνώντος κόμματος ή/και η ιδεολογική συγγένεια κυβέρνησης και αιρετών), παράγοντες που σχετίζονται με την άμυνα και την ασφάλεια καθώς και παράγοντες που οφείλονται σε θρησκευτικούς, εθιμικούς, άτυπους κανόνες κ.α.



### 3. Μελέτη Περίπτωσης: Ο τύπος Barnett (The Barnett formula)

Οι προαναφερθέντες προσδιοριστικοί παράγοντες είναι ενδεικτικοί και όχι αποκλειστικοί. Η χρήση κάποιων από τους παραπάνω παράγοντες μπορεί να συνδυαστεί και με άλλους, ούτως ώστε να επιτευχθεί ένα κατάλληλο μοντέλο κατανομής που να υπηρετεί την επιδιωκόμενη πολιτική.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του τύπου Barnett που από τους προσδιοριστικούς παράγοντες που προαναφέρθηκαν χρησιμοποιεί μόνο τον πληθυσμό σε συνδυασμό με έναν άλλο, ιδιαίτερο προσδιοριστικό παράγοντα που αφορά στη συγκρισιμότητα των υπηρεσιών ανάμεσα στις χώρες του Ηνωμένου Βασιλείου.

#### Ιστορία

Η πλειονότητα των δαπανών των αποκεντρωμένων διοικήσεων του Ηνωμένου Βασιλείου χρηματοδοτείται από επιχορηγήσεις της κυβέρνησης με τη μεγαλύτερη εξ' αυτών την επονομαζόμενη block grant. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, οι ετήσιες αλλαγές στην εν λόγω επιχορήγηση καθορίζονται από τον τύπο Barnett (The Barnett formula).

Ο τύπος Barnett χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στη Σκωτία το 1978 και πήρε το όνομά του από τον Joel Barnett, που ήταν τότε επικεφαλής του Υπουργείου Οικονομικών. Ο τύπος επεκτάθηκε στη Βόρεια Ιρλανδία το 1979 και στην Ουαλία το 1980. Υποτίθεται ότι επρόκειτο για ένα προσωρινό μέτρο για την αποφυγή των ετήσιων διαπραγματεύσεων που διεξάγονταν κατά τη δεκαετία του 1960 και στις αρχές της δεκαετίας του 1970, αλλά χρησιμοποιείται, με ορισμένες τροποποιήσεις, συνεχώς από τότε.

Ο τύπος Barnett δεν είναι θεσμοθετημένος - δεν περιλαμβάνεται στη νομοθεσία. Πρόκειται για δημοσιονομική πολιτική και εμπεριέχεται στη Δήλωση Χρηματοδοτικής Πολιτικής, η οποία ενημερώνεται και δημοσιεύεται παράλληλα με την εκάστοτε αναθεώρηση των δαπανών. Ο τύπος δεν καθορίζει το συνολικό ποσό της επιχορήγησης (block grant) αλλά μόνο την ετήσια αλλαγή της.

#### Τρόπος λειτουργίας

Όταν υπάρχει αλλαγή στη χρηματοδότηση συγκρίσιμων υπηρεσιών στην Αγγλία, ο τύπος Barnett στοχεύει στο να δώσει ίση μεταβολή, σε όρους λιρών κατά άτομο, χρηματοδότησης στις άλλες χώρες του Ηνωμένου Βασιλείου (Σκωτία, Ουαλία και Βόρεια Ιρλανδία). Για παράδειγμα, εάν η χρηματοδότηση για την εκπαίδευση στην Αγγλία αυξάνεται κατά £ 100 ανά άτομο, οι επιχορηγήσεις της αντίστοιχης κατηγορίας των αποκεντρωμένων διοικήσεων θα αυξηθούν κατά £ 100 ανά άτομο.

Γενικά, για τον προσδιορισμό των συγκρίσιμων υπηρεσιών ισχύει ότι εάν μία υπηρεσία μεταβιβάζεται από την Κυβέρνηση στις αποκεντρωμένες διοικήσεις, θεωρείται συγκρίσιμη μεταξύ των χωρών του Ηνωμένου Βασιλείου. Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις μπορούν να δαπανήσουν την επιχορήγηση που προκύπτει από τον τύπο Barnett όπως επιθυμούν. Συνεχίζοντας το παραπάνω παράδειγμα, η αύξηση των επιχορηγήσεων για την εκπαίδευση δεν δεσμεύει τις αποκεντρωμένες διοικήσεις να ξοδεύουν τα πρόσθετα χρήματα στην εκπαίδευση.

Όταν γίνεται αλλαγή στον προϋπολογισμό ενός τμήματος της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου (συνήθως σε αναθεώρηση των δαπανών), ο τύπος Barnett

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

πολλαπλασιάζει την αλλαγή του προϋπολογισμού επί τη συγκρισιμότητα των υπηρεσιών που παρέχονται από το συγκεκριμένο τμήμα (ουσιαστικά με το βαθμό μεταβίβασης αντίστοιχων αρμοδιοτήτων στις αποκεντρωμένες διοικήσεις) και στη συνέχεια το γινόμενο αυτό το πολλαπλασιάζει με το κατάλληλο ποσοστό πληθυσμού. Αυτός ο υπολογισμός, ο οποίος παρουσιάζεται παρακάτω, διεξάγεται για όλα τα τμήματα του προϋπολογισμού του Ηνωμένου Βασιλείου και τα αποτελέσματα της εφαρμογής του τύπου Barnett προστίθενται στις επιχορηγήσεις (block grants) των αποκεντρωμένων διοικήσεων.

<b>Αλλαγή στον προϋπολογισμό τμήματος της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου</b>	<b>X</b>	<b>Συντελεστής Συμβατότητας</b>	<b>X</b>	<b>Κατάλληλο Ποσοστό Πληθυσμού</b>
---	----------	---------------------------------	----------	------------------------------------

Το αποτέλεσμα του υπολογισμού είναι συχνά γνωστό ως επακόλουθο Barnett (Barnett consequential). Για παράδειγμα, εάν διαπιστωθεί κατά την αναθεώρηση δαπανών ότι οι προβλεπόμενες δαπάνες για την υγεία στην Αγγλία αυξήθηκαν κατά £ 100 εκατομμύρια, η αύξηση της επιχορήγησης κατά κατηγορία για τη Σκωτία, με την εφαρμογή του τύπου Barnett, θα είναι:

<b>100</b>		<b>99,4%</b>		<b>9,85%</b>		<b>£ 9,8 εκατομμύρια</b>
<b>εκατ.</b>	<b>X</b>	<b>(Συγκρισιμότητα υγείας για τη Σκωτία)</b>	<b>X</b>	<b>(Ποσοστό πληθυσμού της Σκωτίας)</b>	<b>=</b>	<b>(επακόλουθο Barnett – Barnett consequential)</b>
<b>Λίρες</b>						

Κατά την αναθεώρηση των δαπανών, ο παραπάνω υπολογισμός πραγματοποιείται για όλα τα τμήματα του προϋπολογισμού και έπειτα τα επιμέρους «επακόλουθα Barnett» αθροίζονται προσδιορίζοντας τις αλλαγές στις εν λόγω επιχορηγήσεις.

Οι αναθεωρήσεις δαπανών καθορίζουν τις μεσοπρόθεσμες δαπάνες των τμημάτων της κυβέρνησης. Πρόκειται για αρκετά συγκεκριμένα σχέδια, στα οποία όμως μπορεί η κυβέρνηση να επιθυμεί να προβεί σε κάποιες αλλαγές με την πάροδο του χρόνου, ανακοινώνοντας τις δαπάνες για ένα νέο πρόγραμμα ή μεταβάλλοντας τις δαπάνες για ένα ήδη υπάρχον πρόγραμμα δαπανών. Αν η ανακοινωθείσα αλλαγή αυξήσει (ή μειώσει) τον συνολικό προϋπολογισμό ενός τμήματος, τότε ο τύπος Barnett θα εφαρμοστεί στην αλλαγή. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο τύπος εφαρμόζεται στις δαπάνες του μεμονωμένου προγράμματος και όχι σε επίπεδο ολόκληρου τμήματος.

Για παράδειγμα, κατά τη Δήλωση Φθινοπώρου 2016 αναγγέλθηκαν £ 2,5 εκατομμύρια για το πρόγραμμα Hull - Πολιτιστική Πόλη το 2016/17 και το 2017/18. Αυτές ήταν νέες δαπάνες – αύξησαν το συνολικό προϋπολογισμό του οικείου τμήματος της κυβέρνησης που ήταν το Υπουργείο Πολιτισμού, Μέσων Ενημέρωσης και Αθλητισμού - και καθώς το πρόγραμμα θεωρήθηκε ότι έχει 100% συγκρισιμότητα και εφαρμόστηκε μόνο στην Αγγλία, όλες οι αποκεντρωμένες διοικήσεις έλαβαν ένα επακόλουθο Barnett συνέπεια αυτού.

Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου παρέχει και άλλες επιχορηγήσεις εκτός τις παραπάνω. Οι λοιπές επιχορηγήσεις αφορούν σε λιγότερο προβλέψιμες δαπάνες και οι οποίες κατά βάση εξαρτώνται από τη ζήτηση και όχι από τον πληθυσμό. Οι αλλαγές σε αυτές τις επιχορηγήσεις είναι αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου και των αποκεντρωμένων διοικήσεων. Σε αυτές τις περιπτώσεις για τον προσδιορισμό των μεταβολών δεν χρησιμοποιείται ο τύπος Barnett.

## Κριτική

Κατά καιρούς υπάρχει συζήτηση για αναθεώρηση του τύπου Barnett και το γενικότερο σύστημα χρηματοδότησης για τις αποκεντρωμένες διοικήσεις. Ορισμένοι επικριτές βλέπουν άδικες τις σχετικές διαφορές των δημοσίων δαπανών σε ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο, ενώ άλλοι τονίζουν ότι η φόρμουλα δεν λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη διαφορετικών αναγκών.

Η επισήμανση θεμάτων που προέκυψαν από εξέταση της χρηματοδότησης της Ουαλίας από σχετική επιτροπή (Holtham Commission), οδήγησε στην τροποποίηση του τύπου Barnett για την Ουαλία ούτως ώστε η επιχορήγηση (block grant) να μην πέφτει κάτω από ένα όριο βασισμένο στις τοπικές ανάγκες. Συγκεκριμένα, το 2017, οι κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ουαλίας συμφώνησαν να εφαρμόσουν ένα χρηματοδοτικό όριο που θα εφαρμοζόταν από το 2018/19. Το όριο αυτό εισήχθη για να διασφαλίσει ότι η χρηματοδότηση της Ουαλίας θα συνυπολογίζει και θα συμβαδίζει με τις ανάγκες της Ουαλίας. Η Επιτροπή του Holtham εκτιμά ότι λόγω των πρόσθετων αναγκών της Ουαλίας, η σχετική χρηματοδότηση κατά κεφαλήν πρέπει να κυμαίνεται γύρω στο 114% με 117% της ισοδύναμης χρηματοδότησης κατά κεφαλήν στην Αγγλία. Το χρηματοδοτικό αυτό όριο προσθέτει έναν παράγοντα βασισμένο στις ανάγκες στον τύπο Barnett της Ουαλίας και τον διαμορφώνει ως εξής:

<b>Αλλαγή στον προϋπολογισμό τμήματος της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου</b>	<b>X</b>	<b>Συντελεστής συμβατότητας</b>	<b>X</b>	<b>Κατάλληλο ποσοστό πληθυσμού</b>	<b>X</b>	<b>Παράγοντας βασισμένος στις ανάγκες</b>
---	----------	-------------------------------------	----------	--	----------	---

Πρόσφατες, υλοποιημένες ή/και προτεινόμενες, μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με φόρους και δαπάνες στη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία αφήνουν τον τύπο Barnett σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητο. Εντούτοις, οι επιχορηγήσεις (block grants) προσαρμόζονται στα δεδομένα των νέων εξουσιών. Πρόσθετες εξουσίες δαπανών θα οδηγήσουν σε αύξηση των επιχορηγήσεων, ενώ πρόσθετες φορολογικές εξουσίες θα οδηγήσουν σε μείωση των αντίστοιχων επιχορηγήσεων. Οι παραπάνω προσαρμογές των επιχορηγήσεων (block grants) έχουν ως στόχο να εξασφαλίσουν ότι ούτε η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ούτε οι αποκεντρωμένες αρχές δεν θα αδικηθούν από τη μεταβίβαση των σχετικών αρμοδιοτήτων.

## Συμπέρασμα

Είναι χαρακτηριστική η θέση της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου κατά τις πρόσφατες διαπραγματεύσεις με τη Σκωτία (Scotland Act 2012 & 2016) όπου παρότι αναγνωρίζει ορισμένες από τις ανησυχίες που εκφράστηκαν σχετικά με τον τύπο Barnett, θεωρεί ότι το σύστημα έχει πολλά πλεονεκτήματα. Ως επιχειρήματα συγκεκριμένα αναφέρει ότι οι πόροι και οι κίνδυνοι κατανέμονται σε ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο, γεγονός που εξασφαλίζει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτει σταθερά επίπεδα χρηματοδότησης για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών με αποκεντρωμένες υπηρεσίες. Το σύστημα είναι επίσης απλό, διαφανές και αποτελεσματικό – βασικά χαρακτηριστικά για οποιοδήποτε σύστημα χρηματοδότησης. Η βρετανική κυβέρνηση έχει ως προτεραιότητα τη μείωση του ελλείμματος και δεν έχει σχέδια για τη μεταρρύθμιση της μεθόδου Barnett πριν από τη σταθεροποίηση των δημόσιων οικονομικών.

## **4. Μελέτη Περίπτωσης: Κατανομή Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) σε ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού**

Η διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού συναρτάται άμεσα με την απόδοση των πόρων που τους αναλογούν από την Κεντρική Κυβέρνηση. Οι εν λόγω πόροι είναι αναγκαίοι για την κάλυψη του κόστους προσφοράς των αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν σε αυτούς. Πρέπει να διασαφηνιστεί ότι, οι λειτουργικές δαπάνες καλύπτονται κυρίως από τους ΚΑΠ, ενώ οι επενδυτικές δαπάνες χρηματοδοτούνται από τα ίδια έσοδα, τους ΚΑΠ και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

### **Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Δήμων**

#### **Προέλευση Εσόδων**

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού (Ν. 3852/10, άρθρο 259, παρ. 1):

- α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ) σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,
- β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,
- γ) τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) σε ποσοστό 11,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

#### **Κριτήρια κατανομής**

Τα κριτήρια κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων καθορίζονται ως εξής (Ν. 3852/10, άρθρο 259, παρ. 4):

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση ιδίως των δημογραφικών γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών εκάστου. Στα χαρακτηριστικά αυτά συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων.

Αναλυτικότερα, τα κριτήρια κατανομής για τις λειτουργικές δαπάνες ΚΑΠ, έχουν συστηματοποιηθεί από το 2002, και αποτυπώνονται ως παράγοντες συνάρτησης μέσω της οποίας υπολογίζεται η κατανομή ανά δήμο (βλ. παράρτημα), λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνο τον πραγματικό πληθυσμό (μοναδικό μέχρι τότε κριτήριο κατανομής), αλλά επίσης το ελάχιστο κόστος λειτουργίας, την έκταση και τα δημοτικά διαμερίσματα των ΟΤΑ Α' βαθμού.

Ως ελάχιστο κόστος λειτουργίας θεωρήθηκε το λειτουργικό ιστορικό κόστος (όχι επενδύσεις) των εξής υπηρεσιών: α) δαπάνες αιρετών, β) αμοιβές συμβούλων - ειδικών κατηγοριών προσωπικού, γ) εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, δ) λειτουργικές δαπάνες υπηρεσιών (διοικητικών - οικονομικών, τεχνικών, κήπων - δεντροστοιχιών και οδοποιίας).

Άλλες βασικές κατηγορίες, λειτουργικών δαπανών των ΚΑΠ, περιλαμβάνουν ενδεικτικά: λειτουργικά σχολείων, μισθώματα σχολικών κτιρίων και λοιπών υπηρεσιών, ΚΕΠ (ενοίκια και μισθοδοσίες προσωπικού), μερική απασχόληση, εργοστάσια αφαλάτωσης, προνοιακά επιδόματα, σχολικοί τροχονόμοι κ.α.

Οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού της χώρας ταξινομήθηκαν σε πληθυσμιακές ομάδες με βάση τον πληθυσμό τους. Αυτό ευνόησε τους Δήμους με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους σε σχέση με τους μεγαλύτερους, λόγω του κριτηρίου του ελάχιστου κόστους. Παράγοντες όπως η μορφολογία του εδάφους (ορεινοί - πεδινοί δήμοι), η νησιωτικότητα, η διοικητική θέση (πρωτεύουσα νομού, προάστιο, περιφερειακός δήμος), η πληθυσμιακή πυκνότητα κλπ δεν ελήφθησαν υπόψη, αν και επηρέαζαν το κόστος παροχής των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών.

Τα κριτήρια κατανομής της Συλλογικής Απόφασης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ), τα οποία διαμορφώθηκαν το 2004, διαφοροποιούνταν από αυτά των Λειτουργικών Δαπανών των ΚΑΠ. Έτσι, πραγματοποιείτο αρχικά κατανομή ανά περιφέρεια (πληθυσμός, ΑΕΠ, ανεργία, έκταση) και στη συνέχεια ακολουθούσε η κατανομή ανά ΟΤΑ (πληθυσμός, έκταση, νομαρχιακό ΑΕΠ, ειδικά κριτήρια για Αττική και Θεσσαλονίκη, ο αριθμός των δημοτικών διαμερισμάτων ανά ΟΤΑ και ο νησιωτικός και ορεινός χαρακτήρας).

Έκτοτε, τα κριτήρια κατανομής δεν άλλαξαν. Αύξηση των συνολικών πόρων σήμαινε αναλογική αύξηση για κάθε ΟΤΑ Α΄ βαθμού του ποσού που του αποδίδονταν. Αυτό ίσχυε τόσο για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των Δήμων, όσο και για την κάλυψη των επενδυτικών έργων τους μέσω των ΚΑΠ.

## Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι Περιφερειών

### Προέλευση Εσόδων

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Περιφερειών προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού (Ν. 3852/10, άρθρο 260, παρ. 1):

- α) το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (ΦΕΦΝΠ) σε ποσοστό 2,40% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,
- β) το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό 4% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

### Κριτήρια κατανομής

Τα σημαντικότερα κριτήρια που λαμβάνονταν υπόψη και που εφαρμόστηκαν στις κατανομές των ΚΑΠ, είχαν ως εξής:

- Για λειτουργικές δαπάνες: ο πληθυσμός και η έκταση, το υπηρετούν προσωπικό και οι ανάγκες κάλυψης δαπανών στέγασης υπηρεσιών αρμοδιότητάς τους, ο ορεινός χαρακτήρας σε συνδυασμό με τις κλιματολογικές συνθήκες, ο νησιωτικός χαρακτήρας σε σχέση με τις λειτουργικές επιπτώσεις, τα έσοδα από τις εισπράξεις του τέλους άδειας οχήματος και του τέλους μεταβίβασης οχήματος των άρθρων 26 και 27 του ν. 2873/2000.
- Για επενδύσεις: ο πληθυσμός, η έκταση, η πυκνότητα του πληθυσμού, ο αριθμός οικισμών, οι επενδυτικές τους ανάγκες με βάση τον αριθμό των επισκεπτών τους, το μήκος και η βατότητα του οδικού τους δικτύου, ο ορεινός ή νησιωτικός χαρακτήρας, το ποσοστό ανεργίας σε κάθε νομό, τα έσοδα από τις εισπράξεις του τέλους άδειας οχήματος και του τέλους μεταβίβασης οχήματος των άρθρων 26 και 27 του ν.2873/2000, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και οι κατά κεφαλήν ιδιωτικές καταθέσεις.

## Επικείμενη αναθεώρηση της διαδικασίας κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων

Αλλαγές στην κατανομή της κρατικής χρηματοδότησης σε Δήμους και Περιφέρειες φέρνει η επικείμενη διοικητική μεταρρύθμιση «Κλεισθένης 1», διαδικασία που πρόκειται να ολοκληρωθεί εντός του Ιουνίου 2018. Οι προωθούμενες διατάξεις έχουν αναλυτικότερα ως εξής:

### Άρθρο 183 - Κριτήρια κατανομής Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.)

1. Οι παρ. 5 και 6 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (Α' 2) τροποποιούνται ως εξής:  
«5. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση της Κ.Ε.Δ.Ε. καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των εσόδων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και στον τακτικό προϋπολογισμό.

Ως κριτήρια κατανομής λαμβάνονται υπόψη ιδίως:

- α) το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης,
- β) το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου,
- γ) η υπαγωγή στην αντίστοιχη κατηγορία Δήμων, σύμφωνα με το άρθρο 2Α του ν. 3852/2010.
- δ) το επίπεδο των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών
- ε) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων,
- στ) οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση,
- ζ) οι κλιματολογικές συνθήκες και τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά,
- η) το επίπεδο των βασικών υποδομών του ΟΤΑ (λιμένες, συγκοινωνίες, σχολικές και αθλητικές υποδομές κ.λπ.)
- θ) το ποσοστό ανεργίας στον οικείο ΟΤΑ,
- ι) η χωρική έκταση του ΟΤΑ
- ια) το επίπεδο του παραγόμενου ΑΕΠ από τον ΟΤΑ ως ποσοστού του συνολικού ΑΕΠ της χώρας.

Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής ισχύουν από 1.1.2019.

6. Η κατανομή των εσόδων της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου στους δήμους γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, σύμφωνα με τα κριτήρια των παραγράφων 5 και 6 του παρόντος άρθρου.

Κατά την κατανομή μπορεί, ύστερα από αίτημα του Διοικητικού Συμβουλίου της οικείας Δ.Ε.Υ.Α. ή του οικείου Φ.Ο.Δ.Σ.Α., να παρακρατούνται οφειλές των δήμων, που προέρχονται από κατανάλωση νερού και διαχείριση απορριμμάτων και να αποδίδονται στα ως άνω νομικά πρόσωπα, ύστερα από διαπίστωση του ύψους και της αιτίας της οφειλής, από τη Διεύθυνση Οικονομικών Τ.Α του Υπουργείου Εσωτερικών».

2. Η παρ. 7 του άρθρου 2 του ν. 4038/2012 (Α' 14) τροποποιείται ως εξής:

«Τα έσοδα της παραγράφου 1 του άρθρου 259 του ν. 3852/2010 (Α' 87) εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων. Ποσοστό μέχρι ένα τρίτο (1/3) των εσόδων της περίπτωσης α' της ανωτέρω παραγράφου

διατίθεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών των δήμων. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των εσόδων αυτών, με βάση τα κριτήρια της παρ. 5 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989».

#### **Άρθρο 184 - Τροποποίηση άρθρου 259 του ν. 3852/2010**

1. Η παρ. 4 του άρθρου 259 του ν. 3852/2010 τροποποιείται ως εξής:

«Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, η οποία εκδίδεται κατ' έτος ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), καθορίζονται το ύψος των εσόδων που προορίζονται για την κάλυψη επενδυτικών, καθώς και λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των δήμων, όπως επίσης τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής τους, επί τη βάση των κριτηρίων της παρ. 5 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989. Μεταξύ αυτών συνεκτιμάται το στοιχείο της διοικητικής υποστήριξης που παρέχεται από δήμο προς εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων».

2. Στο άρθρο 259 προστίθεται παράγραφος 4Α ως εξής:

3. «4Α. Οι πιστώσεις από τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους, με τους οποίους επιχορηγούνται οι δήμοι, για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών τους (πρώην ΣΑΤΑ), προορίζονται κάθε έτος για την εκτέλεση έργων και την πραγματοποίηση δράσεων, στο σύνολο κατ' αρχήν των κοινοτήτων, έκαστου εξ αυτών, με την επιφύλαξη τυχόν έργων, προμηθειών, μελετών και λοιπών δράσεων που υλοποιούνται μέσω χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, ή σε βάρος των παραπάνω πιστώσεων ή ιδίων πόρων, αλλά αφορούν περισσότερες της μίας κοινότητες. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, καθορίζονται η διαδικασία, τα κριτήρια, το ποσοστό επιμερισμού των ανωτέρω πιστώσεων στις κοινότητες, ο τρόπος αναπλήρωσης των αναλογούντων ποσών σε περίπτωση εκχώρησης, ενεχυρίασης ή δέσμευσης με οποιονδήποτε τρόπο των προς επιμερισμό πιστώσεων».

#### **Άρθρο 185 - Τροποποίηση άρθρου 260 του ν. 3852/2010**

Η παρ. 5 του άρθρου 260 του ν. 3852/2010 τροποποιείται ως εξής:

«Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, ύστερα από γνώμη της Ένωσης Περιφερειών, καθορίζεται επί του συνόλου των Κ.Α.Π. το ποσοστό που προορίζεται για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των περιφερειών, το ποσοστό που προορίζεται για την κάλυψη επενδυτικών δαπανών αυτών, ποσοστό που αποτελεί έσοδο της Ένωσης Περιφερειών, καθώς και ο τρόπος και η διαδικασία κατανομής των ποσών που αναλογούν στα ανωτέρω ποσοστά. Για την κατανομή των Κ.Α.Π. στις περιφέρειες λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια της παρ. 5 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989, καθώς και η άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων».

## Συμπέρασμα

Το γεγονός της επικείμενης αναθεώρησης του τρόπου κατανομής των ΚΑΠ δυσχεραίνει την εξαγωγή συμπερασμάτων καθώς είναι άγνωστο εάν ο μελλοντικός τρόπος κατανομής των ΚΑΠ θα βασίζεται εν πολλοίς στα προηγούμενα ή θα αλλάξει ριζικά.

Αυτό που μπορούμε να κρατήσουμε είναι ότι τόσο για τους Δήμους όσο και για τις Περιφέρειες τα κριτήρια των λειτουργικών ΚΑΠ διέφεραν από τα κριτήρια των επενδυτικών ΚΑΠ, αντανακλώντας τη διαφορετική φύση της λειτουργικής από την επενδυτική δαπάνη.

Επίσης, η προσπάθεια συστηματοποίησης του τρόπου κατανομής, με τα όποια προβλήματα της, βελτίωσε τις διαπραγματεύσεις και αποτέλεσε πεδίο συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και των ενώσεων των Δήμων και των Περιφερειών.



## 5. Μελέτη Περίπτωσης: Μοντέλο κατανομής πόρων πολιτικής συνοχής της ΕΕ της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020

Μία άλλη περίπτωση αποτελεί η κατανομή των πόρων της πολιτικής της συνοχής στις ευρωπαϊκές περιφέρειες κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, η οποία κατένειμε τους κοινοτικούς πόρους δημιουργώντας ένα μοντέλο κατανομής που, μεταξύ άλλων, διέφερε ανάλογα με την κατηγορία στην οποία εντασσόταν η εκάστοτε ευρωπαϊκή περιφέρεια (λιγότερο ανεπτυγμένη: ΑΕΠκκ περιφέρειας < 75% του μέσου ΑΕΠκκ της ΕΕ, μετάβασης: 75% < ΑΕΠκκ περιφέρειας < 90% του μέσου ΑΕΠκκ της ΕΕ και περισσότερο ανεπτυγμένη: > 90% του μέσου ΑΕΠκκ της ΕΕ).

Το ενδιαφέρον στο εν λόγω μοντέλο είναι ότι οι προσδιοριστικοί παράγοντες της κατανομής άλλαξαν ανάλογα με την κατηγορία των ευρωπαϊκών περιφερειών και συνδύαζαν ορισμένους κλασικούς δείκτες που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο με δείκτες – στόχους της επιδιωκόμενης πολιτικής «Ευρώπη 2020». Λόγω του συνδυασμού των παραπάνω, το συγκεκριμένο μοντέλο κατανομής αποτελεί μία πολύ καλή μελέτη περίπτωσης πριν την απόπειρα κατασκευής οποιουδήποτε μοντέλου κατανομής πόρων, καθώς μελετήθηκε και σχεδιάστηκε σχετικά πρόσφατα, είχε λάβει υπόψη όλες τις επικρατούσες θεωρίες περί κατανομής πόρων και ήταν αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης με όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Πριν την αναφορά των προσδιοριστικών παραγόντων ανά κατηγορία ευρωπαϊκής περιφέρειας κρίνεται σκόπιμη μία σύντομη αναφορά στους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για να μπορέσει να γίνει εφικτή και η ανίχνευση τους στη συνέχεια.

### Στόχοι Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»

Συνοπτικά, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» έθετε ως στόχο για την απασχόληση να φτάσει ως ποσοστό το 75% (ηλιακή κατηγορία από 20 έως 64 ετών), για την έρευνα και τεχνολογία το ποσοστό επένδυσης να φτάσει το ύψος του 3% του ΑΕΠ της ΕΕ, για την κλιματική αλλαγή και ενέργεια να μειωθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990, το 20% της ενέργειας να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές και να αυξηθεί η ενεργειακή απόδοση κατά 20%.

Αναφορικά με την εκπαίδευση στόχευε στη μείωση του ποσοστού των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο κάτω από το 10%, ενώ τουλάχιστον το 40% των ατόμων ηλικίας 30 έως 34 ετών να έχουν ολοκληρώσει την ανώτατη εκπαίδευση.

Τέλος, ως προς την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, έθετε ως στόχο τη μείωση, κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια, του αριθμού των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

### Λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες για το μοντέλο κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες ήταν ο συνολικός πληθυσμός της περιφέρειας, το χάσμα ευημερίας κάθε επιλέξιμης περιοχής, ένας εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης, με προεπιλεγμένες τιμές ανάλογα με την ευημερία του κάθε κράτους μέλους που άνηκε η περιφέρεια, και τέλος μία προσαρμογή που αντικατόπτριζε την κατάσταση της ανεργίας.

## Συνολικός πληθυσμός

Ο πληθυσμός αποτελεί έναν παραδοσιακά χρησιμοποιούμενο δείκτη καθώς οι ανάγκες σε πόρους είναι λογικό ότι σχετίζονται θετικά με το μέγεθος του εκάστοτε πληθυσμού. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο πληθυσμός έπαιξε ρόλο στο τελικό καθορισμό και του χάσματος ευημερίας.

## Χάσμα ευημερίας

Μέσα από τον κατάλογο των επιλέξιμων περιφερειών, σε επίπεδο NUTS 2, υπολογίστηκε το περιφερειακό κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης (ΜΑΔ) ως δείκτης περιφερειακής ευημερίας. Στη συνέχεια, οι αρνητικές διαφορές από τη σύγκριση με τον μέσο όρο του αντίστοιχου δείκτη των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πολλαπλασιάστηκαν, με το συνολικό πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας ώστε να υπολογιστεί το χάσμα ευημερίας.

## Εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης

Ο εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης ουσιαστικά αναφερόταν στην εφαρμογή ενός ποσοστού στο προαναφερθέν απόλυτο ποσό προκειμένου να καθοριστεί η συνολική οικονομική ενίσχυση της περιφέρειας. Το ποσοστό αυτό βαθμολογείτο έτσι ώστε να αντικατοπτρίζει την σχετική ευημερία του κράτους μέλους στο οποίο ανήκει η περιφέρεια, μετρούμενη μέσω του δείκτη Ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος κατά κεφαλήν (ΑΕΕκκ) σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης (GNI/head in PPS) και συγκρινόμενη με το μέσο όρο της ΕΕ των 27.

Συγκεκριμένα, το ποσοστό ανερχόταν σε 3,15% για περιφέρειες των κρατών μελών των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΕ είναι χαμηλότερο από το 82% του μέσου όρου της ΕΕ των 27, σε 2,70% για τις περιφέρειες των κρατών μελών των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΕ βρισκόταν μεταξύ 82% και 99% του μέσου όρου της ΕΕ των 27 και τέλος 1,65% για τις περιφέρειες των κρατών μελών των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΕ υπερέβαινε το 99% του μέσου όρου της ΕΕ των 27.

## Ανεργία

Το ποσοστό της ανεργίας της κάθε περιφέρειας ερχόταν σε σύγκριση με το μέσο ποσοστό ανεργίας όλων των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της ΕΕ των 27 και σε περίπτωση που ο αριθμός των ανέργων στην περιοχή ήταν μεγαλύτερος, εφαρμόζοταν καταβολή πριμοδότησης ανά άνεργο ετησίως, επιπλέον του ποσού που είχε καθοριστεί από τα προηγούμενα στάδια.

## Περιφέρειες μετάβασης

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες για το μοντέλο κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις περιφέρειες μετάβασης ήταν οι ίδιοι με αυτούς που χρησιμοποιήθηκαν για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες αλλά χρησιμοποιήθηκαν με αρκετά διαφορετικό τρόπο.

Το μοντέλο κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις περιφέρειες μετάβασης προέβλεπε τον προσδιορισμό της ελάχιστης και της μέγιστης θεωρητικής έντασης της ενίσχυσης για κάθε επιλέξιμη περιοχή μετάβασης, κατόπιν υπολογισμό των αρχικών περιφερειακών κονδυλίων, λαμβάνοντας υπόψη το περιφερειακό ΑΕΠκκ και στη συνέχεια μία προσαρμογή που αντικατόπτριζε την

κατάσταση της ανεργίας και την εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου στήριξης για τις πρώην περιφέρειες σύγκλισης. Συγκεκριμένα:

### **Συνολικός πληθυσμός**

Ο πληθυσμός αποτελεί έναν παραδοσιακά χρησιμοποιούμενο δείκτη καθώς οι ανάγκες σε πόρους είναι λογικό ότι σχετίζονται θετικά με το μέγεθος του εκάστοτε πληθυσμού. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο πληθυσμός έπαιξε ρόλο τόσο στον καθορισμό της ελάχιστης θεωρητικής έντασης ενίσχυσης (αναφερόμενη σε υποθετική περιφέρεια με ΑΕΠκκ στο 90% του μέσου όρου της ΕΕ των 27) πολλαπλασιαστικά με το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα που διατίθεται για τις περισσότερες αναπτυγμένες περιφέρειες του εκάστοτε κράτους μέλους όσο και στην τελικό προσδιορισμό της ετήσιας κατανομής πόρων.

### **Χάσμα ευημερίας**

Οι αρνητικές διαφορές από τη σύγκριση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης (ΜΑΔ) μίας υποθετικής περιφέρειας που αντιστοιχούσε στο 75% του μέσου όρου της ΕΕ των 27 ως προς το μέσο ΑΕΠκκ της ΕΕ των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πολλαπλασιάστηκαν επί 75% και έπειτα με το συνολικό πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας ώστε να υπολογιστεί το χάσμα ευημερίας.

### **Εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης**

Ο εθνικός συντελεστής βαρύτητας του επιπέδου περιφερειακής ενίσχυσης ουσιαστικά αναφερόταν στην εφαρμογή ενός ποσοστού στο προαναφερθέν απόλυτο ποσό προκειμένου να καθοριστεί η μέγιστη θεωρητική ένταση ενίσχυσης της περιφέρειας. Το ποσοστό αυτό βαθμολογείτο έτσι ώστε να αντικατοπτρίζει την σχετική ευημερία του κράτους μέλους στο οποίο ανήκει η περιφέρεια, μετρούμενη μέσω του δείκτη Ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος κατά κεφαλήν (ΑΕΕκκ) σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης (GNI/head in PPS) και συγκρινόμενη με το μέσο όρο της ΕΕ των 27.

Συγκεκριμένα, το ποσοστό ανερχόταν σε 3,15% για περιφέρειες των κρατών μελών των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΕ είναι χαμηλότερο από το 82% του μέσου όρου της ΕΕ των 27, σε 2,70% για τις περιφέρειες των κρατών μελών των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΕ βρισκόταν μεταξύ 82% και 99% του μέσου όρου της ΕΕ των 27 και τέλος 1,65% για τις περιφέρειες των κρατών μελών των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΕ υπερέβαινε το 99% του μέσου όρου της ΕΕ των 27.

Στη συνέχεια και μέσω μιας γραμμικής παρεμβολής του ΑΕΠκκ της κάθε περιφέρειας σε σύγκριση το μέσο ΑΕΠκκ της ΕΕ των 27, προσδιοριζόταν η ένταση της ενίσχυσης, που κυμαινόταν πάντα ανάμεσα στην μέγιστη και την ελάχιστη τιμή και καθοριζόταν η αρχική κατανομή πόρων.

### **Ανεργία**

Το ποσοστό της ανεργίας της κάθε περιφέρειας ερχόταν σε σύγκριση με το μέσο ποσοστό ανεργίας όλων των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της ΕΕ των 27 και σε περίπτωση ύπαρξης θετικής διαφοράς, αυτή πολλαπλασιαζόταν επί του ενεργού πληθυσμού της περιφέρειας και στο αποτέλεσμα εφαρμοζόταν καταβολή πριμοδότησης ανά άνεργο ετησίως. Το ποσό αυτό αθροιζόταν στο ποσό που είχε καθοριστεί από τα προηγούμενα στάδια ενώ υπήρχε ειδική πρόνοια (κανόνας 2/3) για τις περιφέρειες που ήταν πρώην σύγκλισης.

## Περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες

Το μοντέλο κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020, για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, υπολόγιζε αρχικά το συνολικό χρηματοδοτικό κονδύλι, βάσει της μέσης έντασης ενίσχυσης που ορίστηκε ανά άτομο. Εν συνεχεία, έπρεπε να δημιουργηθεί ένα σύνθετο κλειδί κατανομής πόρων με βάση διάφορους περιφερειακούς δείκτες με βάση το οποίο υπολογιζόταν το ύψος των πόρων για κάθε περιφέρεια. Το μοντέλο κατανομής πόρων εδώ αλλάζει αισθητά καθώς υιοθετεί επιπλέον προσδιοριστικούς παράγοντες, κάποιους από τους οποίους αναφέρονται ευθέως στη στρατηγική 2020 της ΕΕ, χρησιμοποιεί βάρη ανά παράγοντα δείχνοντας την επιθυμητή βαρύτητα που έχει προκύψει μέσα από τη διαβούλευση για τον κάθε έναν από αυτούς και εισάγει την έννοια του κλειδιού κατανομής. Το κλειδί κατανομής προκύπτει αθροιστικά μέσα από το αποτέλεσμα όλων των άλλων παραγόντων, καταλήγοντας στην κατανομή των πόρων απλά πολλαπλασιάζοντάς το με το συνολικό χρηματοδοτικό κονδύλι.

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες για το μοντέλο κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες είναι ο πληθυσμός, η ανεργία, η απασχόληση, δείκτης που σχετίζεται με την τριτοβάθμια εκπαίδευση, δείκτης που σχετίζεται με την πρόωγη εγκατάλειψη της εκπαίδευσης, η περιφερειακή ευημερία καθώς και ο προσδιορισμός περιοχών με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού. Παρακάτω παρουσιάζονται αναλυτικότερα οι προσδιοριστικοί παράγοντες και ο τρόπος χρήσης τους.

### Συνολικός πληθυσμός

Ο συνολικός πληθυσμός της εκάστοτε περιφέρειας ως προς το πληθυσμό του συνόλου των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, αποτέλεσε παράγοντα με συντελεστή βαρύτητας 25%.

### Ανεργία

Ο αριθμός των ανέργων της εκάστοτε περιφέρειας, η οποία είχε ποσοστό ανεργίας πάνω από το μέσο όρο των πιο ανεπτυγμένων περιφερειών, διαιρεμένος με το σύνολο των ανέργων των περιφερειών της ίδιας κατηγορίας, αποτέλεσε παράγοντα με συντελεστή βαρύτητας 20%.

### Απασχόληση

Στις περιφέρειες όπου το ποσοστό απασχόλησης ηλικιακής ομάδας από 20 έως 64 ετών ήταν μικρότερο από 75% - ποσοστό στόχο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την αύξηση της απασχόλησης, υπολογιζόταν η διαφορά των δύο ποσοστών και πολλαπλασιαζόμενη με τον αντίστοιχο πληθυσμό προσδιόριζε το έλλειμμα απασχόλησης. Το έλλειμμα απασχόλησης της κάθε περιφέρειας ως προς το άθροισμα των ελλειμμάτων απασχόλησης όλων των περιφερειών, αποτέλεσε παράγοντα με συντελεστή βαρύτητας 20%.

### Τριτοβάθμια εκπαίδευση

Στις περιφέρειες όπου το ποσοστό ανθρώπων, ηλικιακής ομάδας από 30 έως 34 ετών, με τριτοβάθμια εκπαίδευση ήταν μικρότερο από 40% - ποσοστό στόχο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, υπολογιζόταν η διαφορά των δύο ποσοστών και πολλαπλασιαζόμενη με τον αντίστοιχο πληθυσμό

προσδιόριζε το έλλειμμα έναντι του στόχου. Το έλλειμμα σε ανθρώπους με τριτοβάθμια εκπαίδευση της κάθε περιφέρειας ως προς το άθροισμα των αντίστοιχων ελλειμμάτων όλων των περιφερειών, αποτέλεσε παράγοντα με συντελεστή βαρύτητας 12,5%.

### Πρόωρη εγκατάλειψη εκπαίδευσης

Στις περιφέρειες όπου το ποσοστό των ατόμων, ηλικιακής ομάδας από 18 έως 24 ετών, που εγκαταλείπουν πρόωρα την εκπαίδευση και την κατάρτιση ήταν μεγαλύτερο από 10% - ποσοστό στόχο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για τη μείωση της πρόωρης εγκατάλειψης της εκπαίδευσης, υπολογιζόταν η διαφορά των δύο ποσοστών και πολλαπλασιαζόμενη με τον αντίστοιχο πληθυσμό προσδιόριζε το πλεόνασμα έναντι του στόχου. Το πλεόνασμα των ατόμων της κάθε περιφέρειας που είχαν εγκαταλείψει πρόωρα την εκπαίδευση ως προς το άθροισμα των αντίστοιχων πλεονασμάτων όλων των περιφερειών, αποτέλεσε παράγοντα με συντελεστή βαρύτητας 12,5%.

### Περιφερειακή ευημερία

Στο συγκεκριμένο παράγοντα γινόταν σύγκριση μεταξύ του ΑΕΠ της περιφέρειας σε ΜΑΔ και του υποθετικού περιφερειακού ΑΕΠ εάν η περιφέρεια είχε το ίδιο ΑΕΠκκ με την περισσότερο ευημερούσα περιφέρεια σε όρους ΑΕΠ. Το ποσοστό της διαφοράς που προέκυπε ως προς το άθροισμα του συνόλου των διαφορών των περιφερειών, αποτέλεσε παράγοντα με συντελεστή βαρύτητας 7,5%.

### Χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού

Ο πληθυσμός των περιφερειών επιπέδου NUTS 3 με πυκνότητα πληθυσμού κάτω των 12,5 κατοίκων ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο, εκφρασμένος και αυτός ως ποσοστό, κρίθηκε παράγοντας κατανομής πόρων με συντελεστή βαρύτητας 2,5%.

### Κλειδί κατανομής

Το κλειδί κατανομής αποτελεί αλγεβρικό άθροισμα των ποσοστών των παραπάνω παραγόντων αφού έχουν σταθμιστεί με τα αντίστοιχα βάρη. Το κλειδί κατανομής πολλαπλασιαζόμενο με το συνολικό χρηματοδοτικό κονδύλι προσδιόριζε την κατανομή για κάθε περιφέρεια, ενώ υπήρχε ειδική πρόνοια (κανόνας 2/3) για τις περιφέρειες που ήταν πρώην σύγκλισης.

## Άλλα χαρακτηριστικά του μοντέλου κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020

Παραπάνω παρουσιάστηκε ένα υποσύνολο του μοντέλου κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ για την ΠΠ 2014-2020, εστιάζοντας περισσότερο στους προσδιοριστικούς παράγοντες κατανομής πόρων στις περιφέρειες.

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι υπήρξαν διακριτές μέθοδοι κατανομής για μέρος των πόρων (όπως για το Ταμείο Συνοχής, για τα προγράμματα διασυνοριακής συνεργασίας κ.α.) καθώς και άλλα στοιχεία που διαδραμάτισαν ρόλο στην τελική κατανομή των πόρων. Η φύση των στοιχείων αυτών μπορεί να ήταν είτε τεχνική (πχ δίκτυ ασφαλείας – safety net ή ανώτατα όρια - capping), πολιτικοοικονομική (η οικονομική κρίση και η προσπάθεια έκτακτης ενίσχυσης των περιοχών που επλήγησαν περισσότερο) κ.α.

## 6. Προσδιοριστικοί παράγοντες Μοντέλου κατανομής πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις Περιφέρειες

Η ορθή κατανομή των περιορισμένων πόρων του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων που χρηματοδοτείται από αμιγώς εθνικούς πόρους είναι επιβεβλημένη και απαιτεί την υιοθέτηση μοντέλου κατανομής που να λαμβάνει υπόψη του κατάλληλα κριτήρια.

Προς το σκοπό αυτό, η μελέτη των τριών παραπάνω περιπτώσεων είναι ιδιαίτερα ωφέλιμη για να εξεταστούν διαφορετικές προσεγγίσεις πάνω στην κατανομή πόρων και να εντοπιστούν δυνατά σημεία και αδυναμίες.

Η μελέτη του τύπου Barnett (Barnett formula) με την εντυπωσιακή διάρκεια χρήσης από το Ηνωμένο Βασίλειο, δείχνει ότι η τυποποίηση της κατανομής πόρων έδωσε λύση απλή και λειτουργική χωρίς την ανάγκη επίπονων ετήσιων διαπραγματεύσεων μεταξύ των χωρών που το απαρτίζουν.

Η μελέτη της πορείας κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων πέρα από την ανάγκη για συστηματοποίηση των κριτηρίων δείχνουν ότι η διαφορετική φύση λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών οδηγεί σε χρήση διαφορετικών κριτηρίων, ανάλογα προσαρμοσμένων στο σκοπό που υπηρετούν.

Τέλος, η μελέτη των πρόσφατων μοντέλων κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, τα οποία σχεδιάστηκαν πρόσφατα, είχαν λάβει υπόψη όλες τις επικρατούσες θεωρίες περί κατανομής πόρων και ήταν αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης με όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, αποτελεί μία καλή βάση διαμόρφωσης ενός μοντέλου κατανομής πόρων για το εθνικό σκέλος του Περιφερειακού ΠΔΕ.

Φυσικά η διαφοροποίηση από τα παραπάνω μοντέλα είναι λογική και επιβεβλημένη, καθώς η επιλογή των προσδιοριστικών παραγόντων όπως και οι συντελεστές βαρύτητάς τους θα πρέπει να συνυπολογίζουν την επενδυτική φύση των δαπανών, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των Περιφερειών της Ελλάδας (δημογραφικά, γεωμορφολογικά, οικονομικά και κοινωνικά) όσο και την εθνική στρατηγική που εκφράζεται μέσω του αναπτυξιακού χαρακτήρα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Κατά τον καθορισμό των προσδιοριστικών παραγόντων θα επιχειρηθεί να γίνει επιλογή μέσα από κοινά αποδεκτές και χρησιμοποιούμενες κατηγορίες και θα αποφευχθεί η χρήση κριτηρίων που να εκφράζουν άμεσα κατεύθυνση πολιτικής, καθώς η έλλειψη ενός εθνικού πλαισίου στρατηγικής για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας δεν παρέχει ασφαλή βάση για την εισαγωγή τέτοιων κριτηρίων.

### Πληθυσμός

Ο πληθυσμός αποτελεί έναν παραδοσιακά χρησιμοποιούμενο δείκτη καθώς οι ανάγκες σε πόρους σχετίζονται θετικά με το μέγεθος του εκάστοτε πληθυσμού. Επομένως, ο πρώτος προσδιοριστικός παράγοντας είναι ο μόνιμος πληθυσμός, δηλαδή ο αριθμός των ατόμων που έχουν τη συνήθη διαμονή τους σε κάθε περιφέρεια, νομό, δήμο και αυτοτελή οικισμό. Ο μόνιμος πληθυσμός θεωρείται το μέγεθος που καταγράφει με ακρίβεια τον πληθυσμό μιας περιοχής και θα χρησιμοποιηθούν τα στοιχεία όπως διαμορφώθηκαν μετά και την αναθεώρηση των αποτελεσμάτων της απογραφής πληθυσμού 2011 της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ., έτος 2014).

### Έκταση

Ο δεύτερος προσδιοριστικός παράγοντας είναι η έκταση κάθε Περιφέρειας καθώς οι επενδυτικές ανάγκες αυξάνονται όταν αυξάνεται η έκταση. Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα αποτελούν τα έργα οδοποιίας των οποίων ένας κύριος παράγοντας κόστους είναι το μήκος του προς κατασκευή δρόμου. Για τα στοιχεία που σχετίζονται με την έκταση θα χρησιμοποιηθούν τα δεδομένα που προκύπτουν από την κατανομή της έκτασης της χώρας (ΕΛ.ΣΤΑΤ., έτος 2016).

### Χάσμα Ευημερίας

Ο τρίτος προσδιοριστικός παράγοντας βασίζεται στο ΑΕΠικ ως δείκτη ευημερίας. Συγκεκριμένα, το περιφερειακό κατά κεφαλήν ΑΕΠ συγκρίνεται με τον μέσο όρο του αντίστοιχου δείκτη των 28 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια, οι αρνητικές διαφορές από τη σύγκριση, δηλαδή η υστέρηση των Περιφερειών σε κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σχέση με το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ΕΕ των 28, πολλαπλασιάζονται με το συνολικό πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας ώστε να υπολογιστεί το χάσμα ευημερίας. Τα στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν προκύπτουν από την ελληνική και την ευρωπαϊκή στατιστική αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ., EUROSTAT, έτος 2016).

### Χάσμα Απασχόλησης

Ο τέταρτος προσδιοριστικός παράγοντας βασίζεται στο ποσοστό απασχόλησης της κάθε Περιφέρειας. Για τις περιφέρειες όπου το ποσοστό απασχόλησης, το οποίο αναφέρεται σε ηλικιακή ομάδα από 15 ετών και άνω, είναι μικρότερο του μέσου όρου του αντίστοιχου δείκτη των 28 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπολογίζεται η διαφορά των δύο ποσοστών. Έπειτα, πολλαπλασιαζόμενη με τον αντίστοιχο πληθυσμό προσδιορίζει το έλλειμμα απασχόλησης. Τα στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν προκύπτουν από την ευρωπαϊκή στατιστική αρχή (EUROSTAT, έτος 2016).

### Χάσμα Ανεργίας

Ο πέμπτος προσδιοριστικός παράγοντας βασίζεται στο ποσοστό ανεργίας. Συγκεκριμένα, το ποσοστό ανεργίας, το οποίο αναφέρεται σε ηλικιακή ομάδα από 15 ετών και άνω, της κάθε Περιφέρειας συγκρίνεται με τον μέσο όρο του αντίστοιχου δείκτη των 28 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη συνέχεια, οι θετικές διαφορές από τη σύγκριση, δηλαδή η υπερβάλλουσα ανεργία των Περιφερειών σε σχέση με το μέσο ποσοστό ανεργίας της ΕΕ των 28, πολλαπλασιάζονται με τον ενεργό πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας ώστε να υπολογιστεί το χάσμα ανεργίας. Τα στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν προκύπτουν από την ευρωπαϊκή στατιστική αρχή (EUROSTAT, έτος 2016).

### Νησιωτικότητα

Ο έκτος προσδιοριστικός παράγοντας αφορά στη νησιωτικότητα και αποτελεί παράγοντα, που παρότι δεν μπήκε ευθέως στη δομή των μοντέλων κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, αποτέλεσε θέμα κατά τη διαπραγμάτευση που τέθηκε κυρίως από κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα, που περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό νησιών στον εδαφικό τους χώρο. Σε αυτό το

σημείο κρίνεται απαραίτητη μία μικρή αναφορά στον προσδιορισμό του όρου και στις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει.

Τα νησιά, παρά την ετερογένειά που μπορεί να εμφανίζουν μεταξύ τους, παρουσιάζουν ορισμένα κοινά γεωγραφικά, περιβαλλοντικά, κοινωνικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά. Όλα αυτά τα κοινά χαρακτηριστικά μπορούν να αποδοθούν στο σύνολό τους με τον όρο «νησιωτικότητα». Συνοπτικά θα μπορούσε να πει κανείς ότι την νησιωτικότητα την καθορίζουν το μικρό μέγεθος, η απομόνωση, το ιδιόμορφο και εύθραυστο φυσικό περιβάλλον και η ιδιαίτερη πολιτισμική και βιωματική ταυτότητα του τόπου.

Ορισμένα εκ των στοιχείων που καθορίζουν την ιδιαίτερη ταυτότητα των νησιών είναι το γεγονός ότι ένα νησί έχει σαφώς οριοθετημένο μέγεθος, συνήθως μικρής έκτασης συγκριτικά με τις χερσαίες γεωγραφικές ενότητες, μικρό πληθυσμό και περιορισμένους φυσικούς πόρους σε ποικιλία και ποσότητα. Αποτέλεσμα αυτών των χαρακτηριστικών είναι η εκ φύσεως περιορισμένη αναπτυξιακή τους δυνατότητα. Επίσης, ο νησιωτικός χώρος είναι κατακερματισμένος με αποτέλεσμα να μην ευνοείται η συμπληρωματικότητα μεταξύ νησιών του ίδιου συμπλέγματος, τόσο σε επίπεδο υπηρεσιών όσο και από άποψη αξιοποίησης πόρων.

Επίσης, τα νησιά αποτελούν εξ ορισμού γεωγραφικά απομονωμένες περιοχές εξαιτίας της θάλασσας που τα περιβάλλει. Το υδάτινο αυτό εμπόδιο διαφοροποιεί την απομόνωση των νησιών από εκείνη ηπειρωτικών απομακρυσμένων περιοχών. Τα νησιά αποτελούν εύάλωτα οικοσυστήματα, ιδιαίτερα εκτεθειμένα σε φυσικά φαινόμενα και βρίσκονται συνήθως σε απόσταση από μεγάλα αστικά κέντρα, γεγονός το οποίο, σε συνδυασμό με τις συγκοινωνιακές ιδιαιτερότητες, επηρεάζει σημαντικά το βαθμό απομόνωσης.

Χαρακτηρίζονται από εποχιακές πληθυσμιακές διακυμάνσεις οι οποίες καθορίζουν την οικονομική και κοινωνική δραστηριότητα, μεταβάλλοντας τις ανάγκες και την ταυτότητα των νησιών κατά τη θερινή και τη χειμερινή περίοδο. Εξάλλου οι νησιωτικές περιοχές παρουσιάζουν ιδιόμορφα πολιτισμικά χαρακτηριστικά, τρόπους ζωής και ιδιαίτερη βιωματική ταυτότητα που πηγάζει από την αντίληψη κατοίκων και επισκεπτών για τον νησιωτικό χαρακτήρα.

Τέλος, διαπιστώνουμε ότι η έννοια της νησιωτικότητας είναι ευρύτερη από το ορισμό του νησιού και δεν περιορίζεται στα αντικειμενικά γεωγραφικά και πληθυσμιακά χαρακτηριστικά. Έχει την ικανότητα να αποδώσει επιπλέον την επίδραση των χαρακτηριστικών του φυσικού αυτού αντικειμένου στη διαμόρφωση μιας ιδιαίτερης νησιωτικής κουλτούρας. Πηγάζει από τη μόνιμη εδαφική ασυνέχεια του νησιωτικού χώρου και μεταβάλλεται ανάλογα με την απόσταση του νησιού από την ηπειρωτική χώρα, μεταβάλλεται αντιστρόφως ανάλογα με το μέγεθός του και μπορεί να παρουσιάζει επιπλέον διαφοροποιήσεις (π.χ. διπλή νησιωτικότητα – απόσταση από ηπειρωτική χώρα και από κάποιο γειτονικό μεγαλύτερο νησί που λειτουργεί ως τοπικό κέντρο).

Όπως φαίνεται από τα παραπάνω η προσέγγιση του όρου της νησιωτικότητας και πολύ περισσότερο η προσπάθεια ποσοτικοποίησης της, αποτελεί ένα δύσκολο εγχείρημα στο οποίο δεν υπάρχει βιβλιογραφικά μια κοινά αποδεκτή μέθοδο προσέγγισης. Η δυσκολία ποσοτικοποίησης όμως είναι ένα γεγονός που δεν πρέπει να οδηγήσει στη μη χρήση της νησιωτικότητας ως προσδιοριστικό παράγοντα, καθώς έχει ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η Ελλάδα έχει συνολική έκταση 131.957 τ. χλμ και μήκος ακτών περίπου 15.000 χλμ κάτι που την κατατάσσει στην πρώτη θέση από άποψη έκτασης ακτογραμμής απ' όλες τις μεσογειακές χώρες. Η παράκτια ζώνη μοιράζεται



Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

σχεδόν εξίσου μεταξύ της ηπειρωτικής και της νησιωτικής χώρας με τα 7.700 χλμ. της ακτογραμμής να αντιστοιχούν σε 3.053 νησιά. Το ελληνικό νησιωτικό σύνολο περιλαμβάνει μια τεράστια ποικιλία νησιών και νησιωτικών συμπλεγμάτων, που καλύπτουν το 18,8% του εδάφους της χώρας (24.739,4 τ. χλμ.).

Οι αποκλειστικά νησιωτικές Περιφέρειες της χώρας είναι το Βόρειο Αιγαίο, το Νότιο Αιγαίο, τα Ιόνια Νησιά και η Κρήτη, οι οποίες καταλαμβάνουν το 14,97% της έκτασης και το 12,06% του πληθυσμού της χώρας. Τα Ιόνια νησιά αποτελούν συνοριακή περιοχή της χώρας, ενώ οι υπόλοιπες περιοχές αποτελούν συνοριακές περιοχές των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.

Φυσικά υπάρχουν και άλλες Περιφέρειες με νησιωτικά εδάφη. Ενδεικτικά, η Θεσσαλία έχει 996 νησιωτικά εδάφη, που καλύπτουν το 10,1% των νησιωτικών εδαφών της χώρας, η Στερεά Ελλάδα έχει 711 νησιωτικά εδάφη, που καλύπτουν το 7,2% των νησιωτικών εδαφών της χώρας, η Κεντρική Μακεδονία έχει 614 νησιωτικά εδάφη, δηλαδή το 6,2% των νησιωτικών εδαφών της χώρας κ.α.

Τα παραπάνω δείχνουν τη σημασία της νησιωτικότητας για την Ελλάδα και το λόγο ύπαρξής της ως προσδιοριστικός παράγοντας στο προτεινόμενο μοντέλο κατανομής πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις περιφέρειες.

Για την ποσοτικοποίηση της νησιωτικότητας, βάση αποτελεί ο ορισμός της Eurostat σχετικά με τις νησιωτικές περιοχές, όπου προσδιορίζονται ως τα χωρικά σύνολα που έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- Νησιωτικές περιοχές NUTS 3. Χωρικές μονάδες αποτελούμενες εξ ολοκλήρου από νησιά.
- Κάθε νησί πρέπει να έχει περίπου 50 κατοίκους.
- Κάθε νησί πρέπει να απέχει από την ξηρά τουλάχιστον 1 χιλιόμετρο.
- Το νησί δεν πρέπει να συνδέεται με γέφυρα ή τούνελ ή πρόσχωμα με την ξηρά.
- Το νησί δεν πρέπει να έχει πόλη που να είναι πρωτεύουσα κράτους - μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- NUTS 3 μπορεί να είναι ένα νησί, περισσότερα νησιά ή τμήμα ενός μεγαλύτερου νησιού που περιλαμβάνει περιοχές NUTS 3.

Τα παραπάνω προσεγγίζουν τις νησιωτικές περιοχές περισσότερο διοικητικά καθώς χρησιμοποιούν το γεωγραφικό επίπεδο NUTS 3 που αντιστοιχεί στους νομούς της χώρας. Ο νόμος 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» κατήγγειλε τους νομούς της χώρας και τους αντικατέστησε από τις περιφερειακές ενότητες. Συγκεκριμένα, περιφερειακή ενότητα είναι ένας όρος της τοπικής αυτοδιοίκησης που εισήχθη το 2010 με το Πρόγραμμα Καλλικράτης και αποδίδει την υποδιαίρεση μιας περιφέρειας. Συνολικά έχουν οριστεί 74 περιφερειακές ενότητες. Γεωγραφικά, οι περιφερειακές ενότητες σχηματίστηκαν ως εξής:

Στις περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας, Πελοποννήσου και Κρήτης οι περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις εδαφικές περιφέρειες των νομών.

Στις περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων και Βορείου Αιγαίου ορισμένες περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις εδαφικές περιφέρειες των νομών, ενώ άλλες προέκυψαν από νησιωτικά τμήματα των νομών (περιφερειακές ενότητες Θάσου, Σποράδων, Ιθάκης, Ικαρίας και Λήμνου).

Στην περιφέρεια Αττικής ορισμένες περιφερειακές ενότητες ταυτίζονται με τις εδαφικές περιφέρειες των νομαρχιών (περιφερειακές ενότητες Ανατολικής και

Δυτικής Αττικής), ενώ άλλες προέκυψαν από το νησιωτικό τμήμα της νομαρχίας Πειραιώς (περιφερειακή ενότητα Νήσων) και τους τομείς του πρώην νομαρχιακού διαμερίσματος Αθηνών (περιφερειακές ενότητες Βορείου, Δυτικού, Κεντρικού και Νοτίου Τομέων Αθηνών).

Στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου δεν ελήφθησαν υπ' όψιν οι νομοί. Οι περιφερειακές ενότητες σχηματίστηκαν βάσει της γεωγραφικής εγγύτητας των νησιών που τις απαρτίζουν.

Ως εκ τούτου, η νησιωτικότητα θα εκφραστεί μέσα στο μοντέλο μέσω των περιφερειακών ενότητων, έχοντας μία περισσότερο διοικητική προσέγγιση, η οποία εδράζεται στον ορισμό της Eurostat για τις νησιωτικές περιοχές ενσωματώνοντας παράλληλα την νεότερα θεσμοθετημένη διοικητική διαίρεση (Ν. 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»). Ειδικότερα, για τη μέτρηση της νησιωτικότητας της κάθε περιφέρειας θα αθροίζονται όλες οι περιφερειακές ενότητες των οποίων η έκταση είναι ή βρίσκεται εξ' ολοκλήρου πάνω σε νησί και θα συγκρίνονται με το σύνολο των αντίστοιχων περιφερειακών ενότητων της χώρας.

### Ορεινότητα

Ο έβδομος προσδιοριστικός παράγοντας αφορά στην ορεινότητα των Περιφερειών. Για να γίνει μία αρχική προσέγγιση του όρου πρέπει αρχικά να αναφερθεί ότι οι ορεινοί Δήμοι ορίστηκαν περιοριστικά στο άρθρο 209 «Σύσταση Δήμων» του Ν. 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», για το σύνολο της εδαφικής τους περιφέρειας. Πρόβλημα αυτού του αποκλειστικού ορισμού αποτέλεσε το γεγονός ότι σε αρκετούς από τους εν λόγω δήμους ένα τμήμα τους περιλαμβάνει συγκεκριμένες δημοτικές ή τοπικές κοινότητες που βρίσκονται σε πεδινές, ημιορεινές ή παραθαλάσσιες περιοχές. Τα παραπάνω τροποποιήθηκαν με το άρθρο 4 του νόμου 4071/12 «Ορεινοί Δήμοι - Αρμοδιότητες» το οποίο αντικατέστησε το άρθρο 209 του ν. 3852/10, το οποίο ρύθμιζε με ανάλογες διαδικασίες του άρθρου 206 του ίδιου νόμου την άσκηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τους ορεινούς δήμους. Συγκεκριμένα προβλέφθηκε ότι: «1. Όπου στον παρόντα νόμο αναφέρονται οι ορεινοί - μειονεκτικοί δήμοι εννοούνται οι δήμοι στους οποίους περιλαμβάνονται ως δημοτικές ή τοπικές κοινότητες οι ΟΤΑ που αναφέρονται στην Οδηγία 85/148/ΕΟΚ περί τροποποίησης της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ περί του κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της Οδηγίας 75/268/ΕΟΚ συμπεριλαμβανομένων και των χαρακτηριζομένων ως ορεινών δήμων της παρ. 2 του άρθρου 1 του παρόντος νόμου».

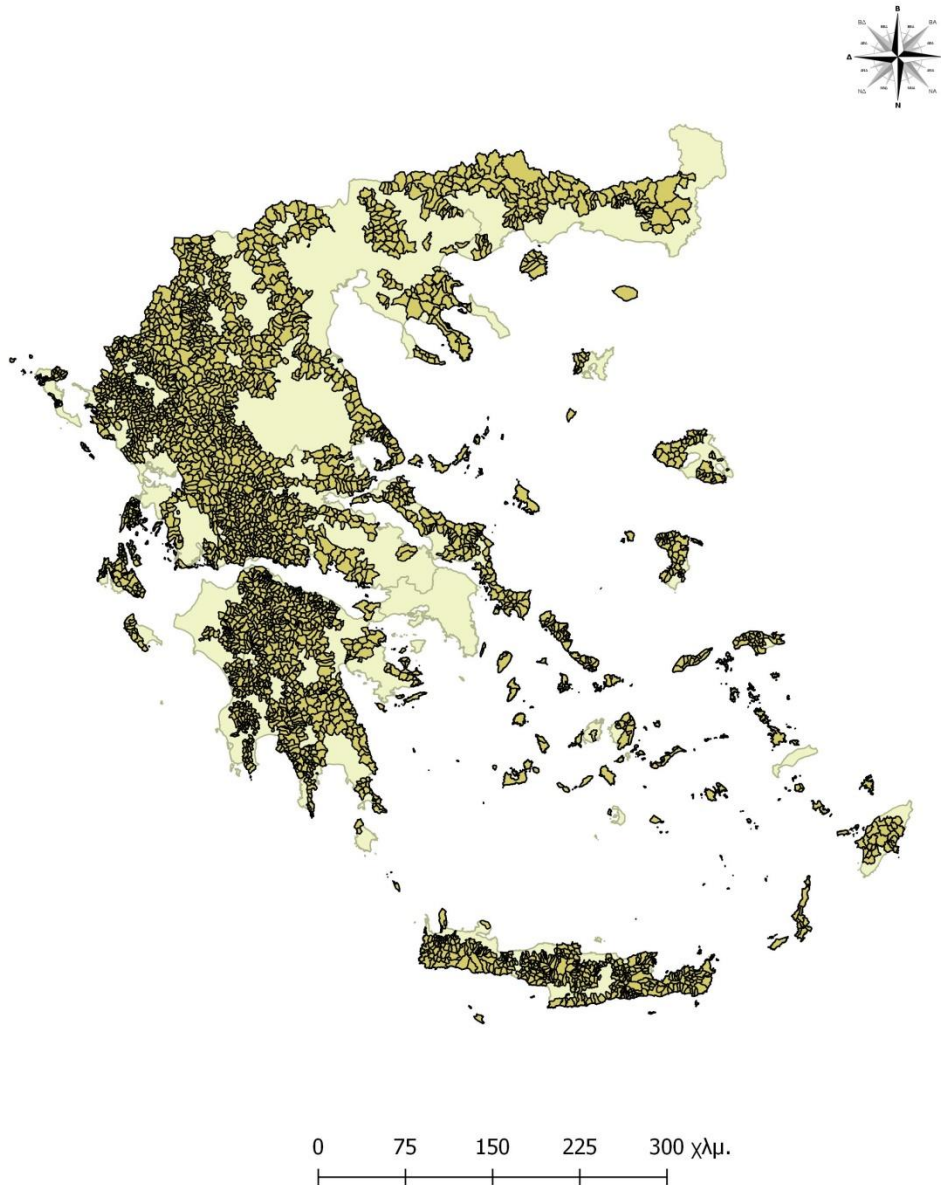
Με την εφαρμογή της σχετικής διάταξης του Ν. 4071/12, μεγάλο μέρος της χώρας θεωρείται ορεινό με αποτέλεσμα το σχετικό κριτήριο να πρέπει να δεχτεί κατάλληλη προσαρμογή για να είναι ουσιαστικό και να έχει αντίκτυπο στις περιφέρειες που παρουσιάζουν εντονότερα το φαινόμενο της ορεινότητας.

Για να επιτευχθεί αυτό, αρχικά υπολογίζεται το ποσοστό του ορεινού πληθυσμού προς το σύνολο του πληθυσμού κάθε περιφέρειας. Έπειτα, το παραπάνω ποσοστό συγκρίνεται τον μέσο όρο του αντίστοιχου δείκτη για το σύνολο της χώρας. Στη συνέχεια, οι θετικές διαφορές από τη σύγκριση του υπερβάλλοντος ορεινού πληθυσμού των Περιφερειών σε σχέση με το μέσο όρο της χώρας, πολλαπλασιάζονται με τον πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας ώστε να υπολογιστεί η «υπερβάλλουσα» ορεινότητα.

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Για να γίνει εφικτή η ποσοτικοποίηση των παραπάνω χρησιμοποιήθηκε ένα κατάλληλο αρχείο (διανυσματικό επίπεδο ορεινών περιοχών της Ελλάδας), το οποίο χρησιμοποιήθηκε για την κατανομή πόρων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων σε ορεινές περιοχές βάσει του τελευταίου θεσμικού πλαισίου. Η απεικόνιση του διανυσματικού αυτού επιπέδου φαίνεται παρακάτω.

Χάρτης 1: Ορεινές περιοχές της Ελλάδας



Πηγή: Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ίδια επεξεργασία

## 7. Κατασκευή μοντέλου κατανομής πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις Περιφέρειες

Μετά την επιλογή των επιθυμητών προσδιοριστικών παραγόντων που έγινε στο προηγούμενο κεφάλαιο θα πρέπει να δημιουργηθεί η κατάλληλη δομή για το μοντέλο κατανομής πόρων του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ στις περιφέρειες. Η δομή ενός τέτοιου μοντέλου κατανομής πόρων οφείλει να παρουσιάζει ευκολία σε προσαρμογές όπως για παράδειγμα αλλαγή στη βαρύτητα κάποιων προσδιοριστικών παραγόντων, προσθήκη ή αφαίρεση κριτηρίων ή ακόμη και στην αλλαγή της φιλοσοφίας της κατανομής πόρων (πχ περισσότερο συγκεντρωτική ή περισσότερο αναδιανεμητική).

Λόγω των παραπάνω κρίνεται σκόπιμη μία κατασκευή που να έχει τα δομικά χαρακτηριστικά του μοντέλου κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις περισσότερες ανεπτυγμένες περιφέρειες κυρίως για τους εξής λόγους:

- Οι πόροι του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ που προορίζονται να κατανεμηθούν στις περιφέρειες στην αρχή κάθε έτους αποτελούν, στο σύνολό τους, ένα προαποφασισμένο δεδομένο ποσό, όπως και στην περίπτωση του μοντέλου κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις περισσότερες ανεπτυγμένες περιφέρειες όπου είχε καθοριστεί εξ' αρχής το ύψος της σχετικής χρηματοδότησης.
- Η ποσοτικοποίηση όλων των προσδιοριστικών παραγόντων ως ποσοστών επί τις εκατό (%) κάνει εφικτή την άθροισή τους.
- Η σύγκριση ορισμένων παραγόντων ως προς μία τιμή στόχο (όπως στο χάσμα ευημερίας, στο χάσμα απασχόλησης και στο χάσμα ανεργίας) δίνει την δυνατότητα αλλαγής στόχευσης στην κατανομή των πόρων. Έτσι, θέτοντας τις τιμές των Περιφερειών σε σύγκριση με τους μέσους όρους της ΕΕ των 28 το σύνολο των περιφερειών συνήθως υπολείπεται και ως εκ τούτου το μοντέλο τείνει να ενισχύει εντονότερα τις περιοχές με μεγαλύτερο πληθυσμό, ευνοώντας τις περιφέρειες με μεγάλα αστικά κέντρα. Αντίθετα, εάν επιλεγούν οι εθνικοί μέσοι όροι, αυτές οι περιοχές ενισχύονται λιγότερο καθώς βρίσκονται κατά βάση σε καλύτερη κατάσταση από το μέσο και το μοντέλο αποκτά ένα περισσότερο αναδιανεμητικό χαρακτήρα.
- Η χρήση συντελεστών βαρύτητας ανά προσδιοριστικό παράγοντα αποτελεί τρόπο έκφρασης του ειδικού βάρους που έχει αποδοθεί στο συγκεκριμένο κριτήριο.
- Η χρήση ενός σύνθετου κλειδιού κατανομής, ως αποτέλεσμα αθροίσματος των ποσοστών επί της εκατό (%) όλων των προσδιοριστικών παραγόντων, διευκολύνει στην πιθανή εισαγωγή ή αφαίρεση κάποιων από αυτούς.
- Η λογική ενός κλειδιού κατανομής που απλά πολλαπλασιάζεται με το συνολικό ποσό των πόρων και προσδιορίζει το ύψος των πόρων ανά περιφέρεια, κάνει ιδιαίτερα απλό και κατανοητό τον τρόπο κατανομής των πόρων, διευκολύνοντας την επικοινωνία μεταξύ του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και των Περιφερειών.

### Κριτήρια κατανομής - Υπολογισμός & Βάρη

Το μοντέλο βασίζεται σε επτά (7) κριτήρια κατανομής, τα οποία είναι ο πληθυσμός, η έκταση, το χάσμα ευημερίας, το χάσμα απασχόλησης, το χάσμα ανεργίας, η νησιωτικότητα και η ορεινότητα. Ακολούθως αναφέρεται για κάθε ένα από τα κριτήρια το μέγεθος που μετράται, η πηγή των στοιχείων καθώς και η βαρύτητα που λαμβάνει το κριτήριο στη συνολικό υπολογισμό.

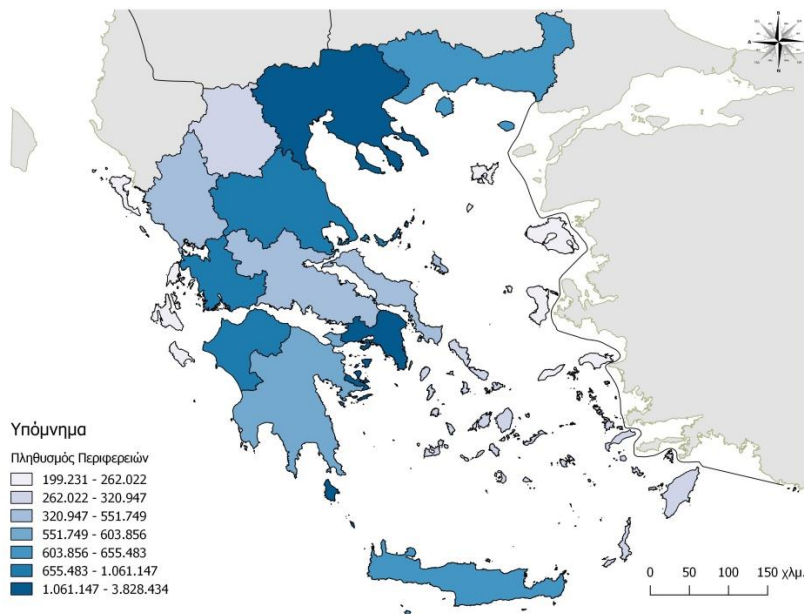
## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

**1.Πληθυσμός:** Ο μόνιμος πληθυσμός όπως διαμορφώθηκε και μετά την αναθεώρηση των αποτελεσμάτων της απογραφής πληθυσμού 2011 της ΕΛΣΤΑΤ.

**Δείκτης:** Μόνιμος Πληθυσμός Περιφέρειας / Σύνολο Μονίμου Πληθυσμού Ελλάδος.

**Βαρύτητα:** 30%.

Χάρτης 2: Οι ελληνικές Περιφέρειες ταξινομημένες βάσει του πληθυσμού τους.



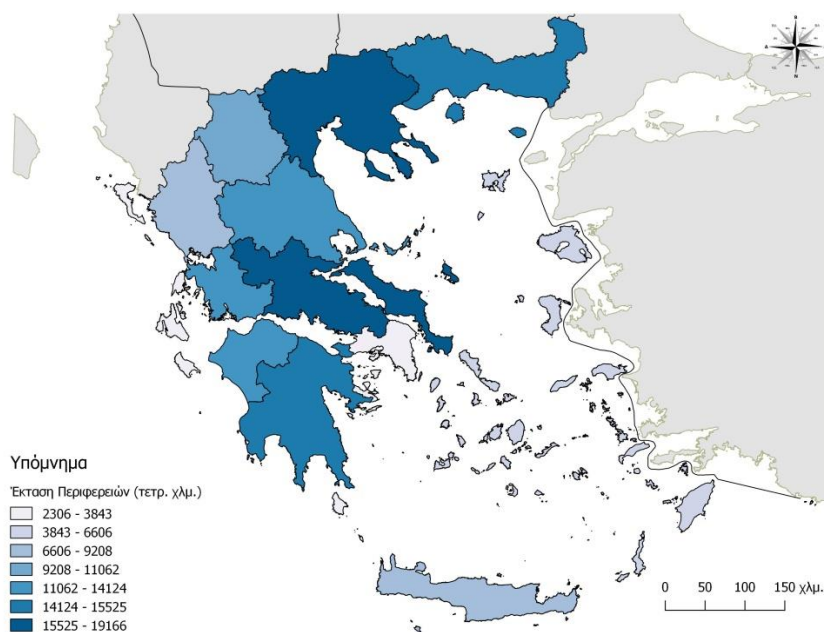
Πηγή: Απογραφή πληθυσμού 2011 ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία

**2.Έκταση:** Η έκταση κάθε Περιφέρειας όπως προκύπτει από την κατανομή της έκτασης της χώρας.

**Δείκτης (%):** Έκταση Περιφέρειας / Συνολική Έκταση Ελλάδος.

**Βαρύτητα:** 20%.

Χάρτης 3: Οι ελληνικές Περιφέρειες ταξινομημένες βάσει της έκτασής τους.



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία

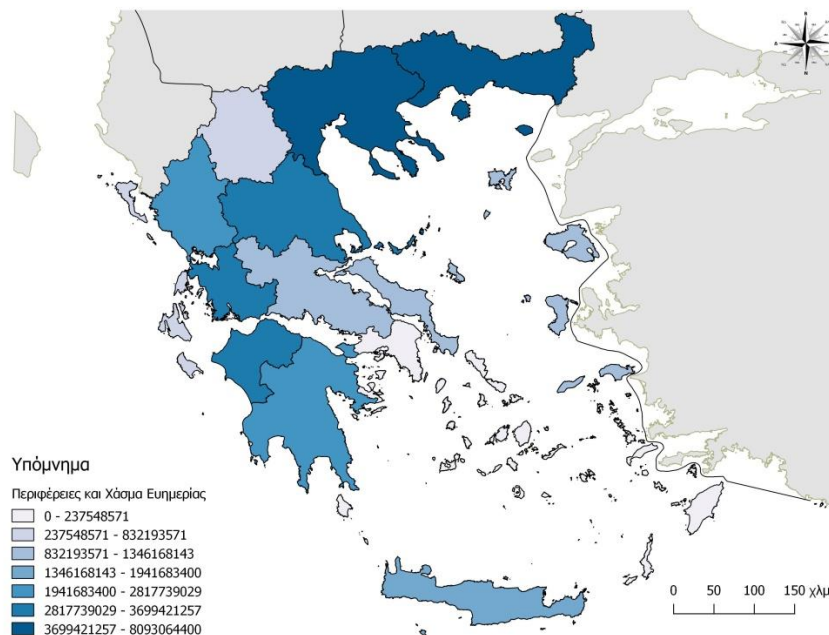
Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

**3.Χάσμα Ευημερίας:** Υστέρηση σε κατά κεφαλήν ΑΕΠ (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) σε σχέση είτε με το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας (Χάρτης 4) είτε με το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ευρώπης των 28 (Χάρτης 5).

**Δείκτης (%):** Υστέρηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) \* Πληθυσμό Περιφέρειας / Συνολική Υστέρηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Χώρας (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) \* (τον αντίστοιχο) Συνολικό Πληθυσμό Χώρας.

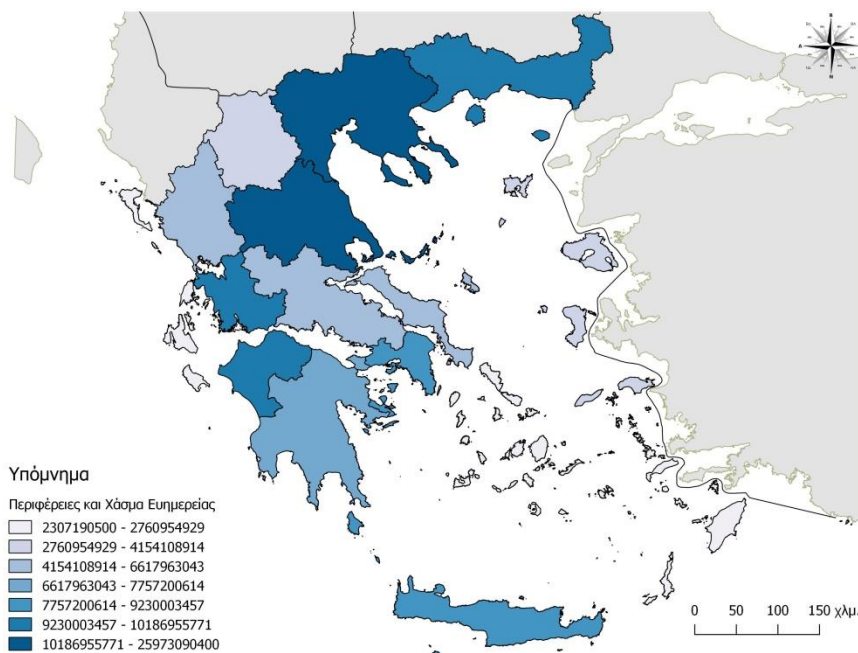
**Βαρύτητα:** 12,5%.

**Χάρτης 4: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ευημερίας (σύγκριση με μέσο ΑΕΠκκ Ελλάδας έτους 2016).**



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία

**Χάρτης 5: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ευημερίας (σύγκριση με μέσο ΑΕΠκκ ΕΕ 28 έτους 2016).**



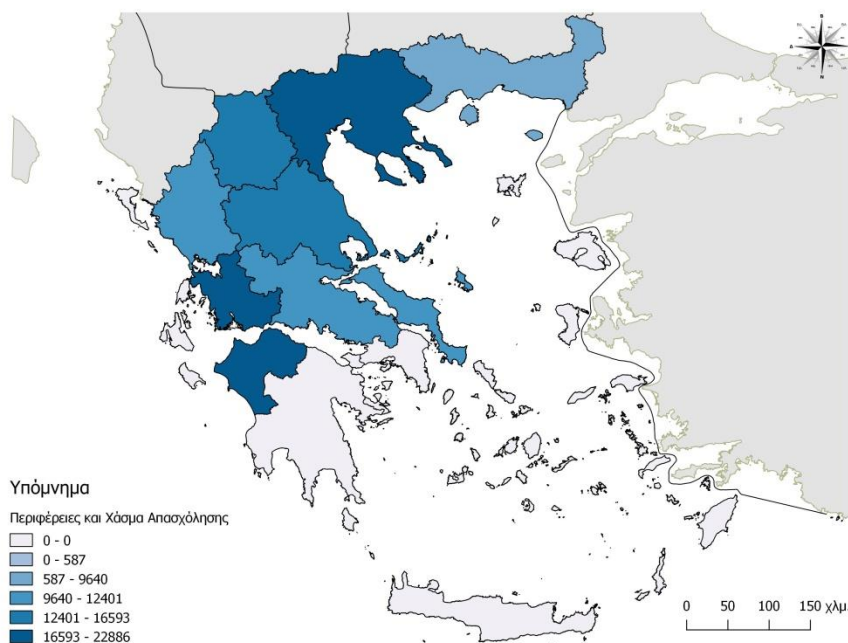
Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

**4.Χάσμα Απασχόλησης:** Υπολειπόμενη απασχόληση σε σχέση είτε με το μέσο όρο απασχόλησης της Ελλάδας (Χάρτης 6), είτε με το μέσο όρο απασχόλησης της Ευρώπης των 28 (Χάρτης 7).

**Δείκτης (%):** Ποσοστό Υπολειπόμενης Απασχόλησης Περιφέρειας \* Σύνολο Αντίστοιχου Πληθυσμού Αναφοράς της Περιφέρειας / Σύνολο Υπολειπόμενης Απασχόλησης της Χώρας \* Αντίστοιχου Πληθυσμού Χώρας.

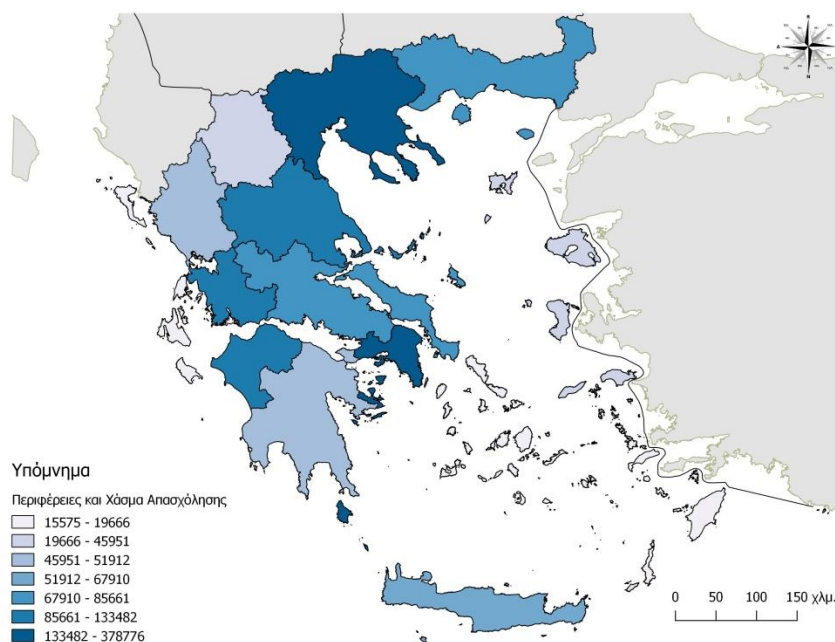
**Βαρύτητα:** 12,5%.

Χάρτης 6: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Απασχόλησης (σύγκριση με μέσο όρο Ελλάδας έτους 2016).



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

Χάρτης 7: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Απασχόλησης (σύγκριση με μέσο όρο ΕΕ 28 έτους 2016).



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

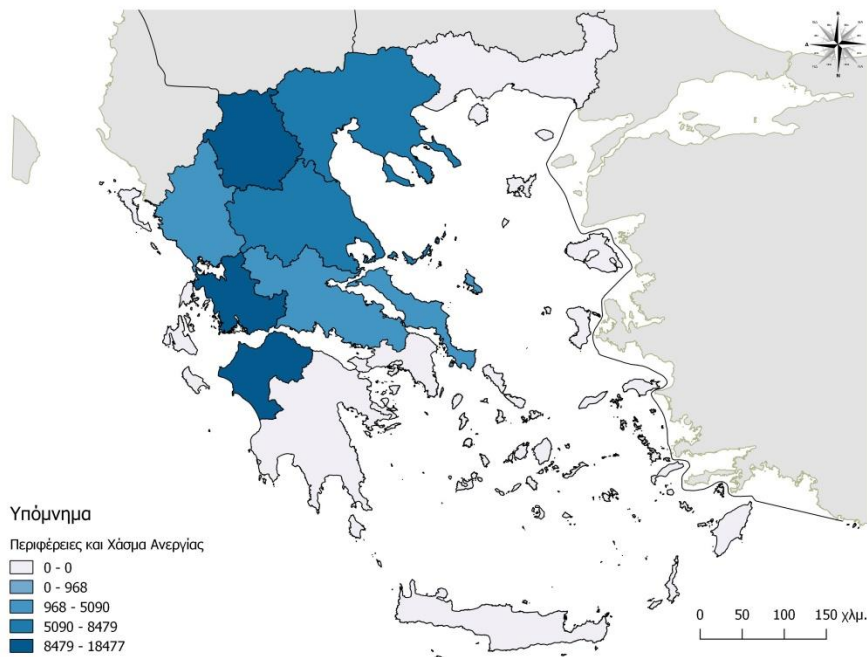
Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

**5.Χάσμα Ανεργίας:** Υπερβάλλουσα ανεργία σε σχέση είτε με το μέσο όρο ανεργίας της Ελλάδας (Χάρτης 8) είτε με το μέσο όρο ανεργίας της ΕΕ των 28 (Χάρτης 9).

**Δείκτης (%):** Ποσοστό Υπερβάλλουσας ανεργίας Περιφέρειας \* Ενεργό Πληθυσμό Περιφέρειας / Συνολική Υπερβάλλουσα ανεργία Χώρας \* Συνολικό Ενεργό Πληθυσμό Χώρας.

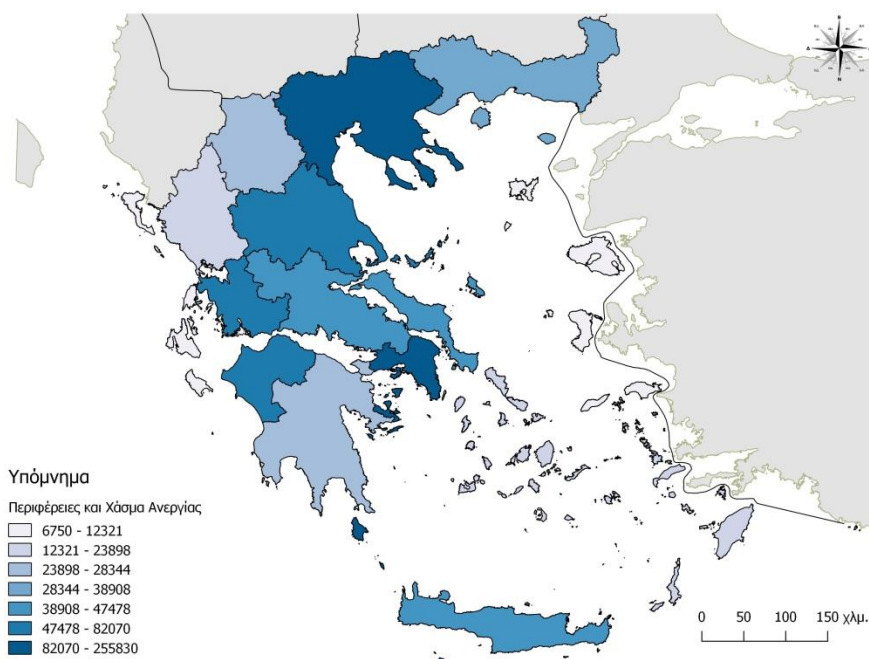
**Βαρύτητα:** 12,5%.

Χάρτης 8: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ανεργίας (σύγκριση με μέσο όρο Ελλάδας έτους 2016).



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

Χάρτης 9: Οι ελληνικές Περιφέρειες και το Χάσμα Ανεργίας (σύγκριση με μέσο όρο ΕΕ 28 έτους 2016).



Πηγή: Eurostat, ίδια επεξεργασία

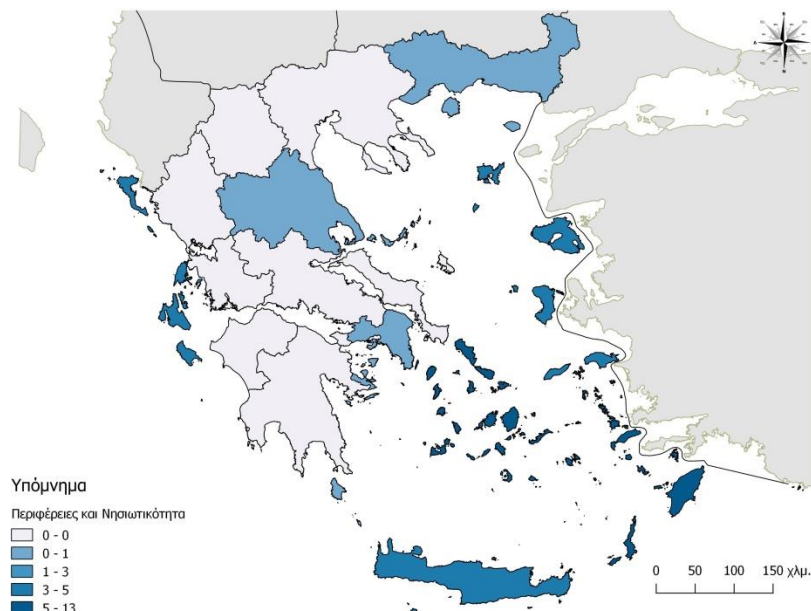


**6.Νησιωτικότητα:** Ο αριθμός των περιφερειακών ενοτήτων ανά περιφέρεια των οποίων η έκταση είναι ή βρίσκεται εξ' ολοκλήρου πάνω σε νησί.

**Δείκτης (%):** Αριθμός των παραπάνω περιφερειακών ενοτήτων ανά Περιφέρεια / Συνολικό Αριθμό των συγκεκριμένων περιφερειακών ενοτήτων.

**Βαρύτητα:** 6,25%.

Χάρτης 10: Περιφέρειες και Νησιωτικότητα.



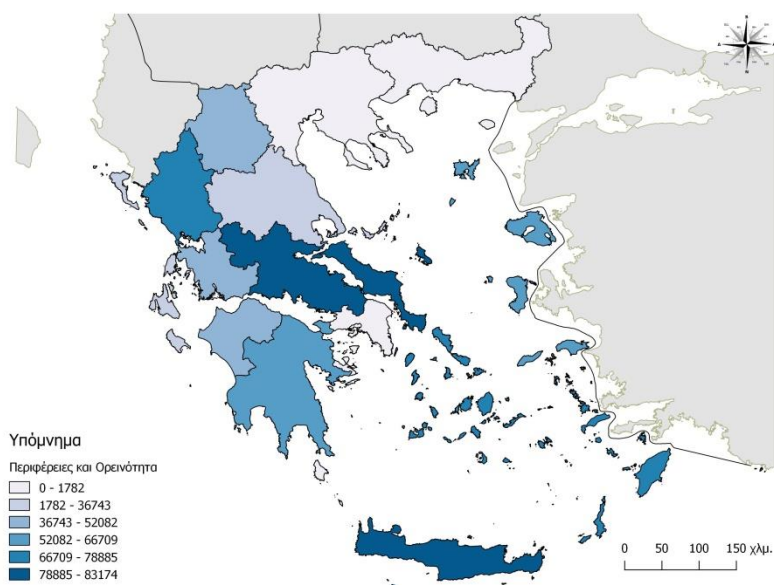
Πηγή: Ίδια επεξεργασία

**7.Ορεινότητα:** Υπερβάλλουσα ορεινότητα σε σχέση το μέσο όρο της χώρας.

**Δείκτης (%):** Ποσοστό Υπερβάλλουσας ορεινότητας Περιφέρειας \* Πληθυσμό Περιφέρειας / Συνολική Υπερβάλλουσα ορεινότητα Χώρας \* Συν. Πληθυσμό Χώρας.

**Βαρύτητα:** 6,25%.

Χάρτης 11: Περιφέρειες και Ορεινότητα.



Πηγή: Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ίδια επεξεργασία

## 8. Ευρήματα

### Σύγκριση κατανομής μοντέλου με πραγματική κατανομή

Το παραπάνω μοντέλο κατανομής πόρων θα πρέπει να συγκριθεί με τα πραγματικά δεδομένα, ούτως ώστε να δείξει τυχόν διαφοροποιήσεις που θα είχαν προκύψει εάν είχε χρησιμοποιηθεί για την κατανομή του συνόλου των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ έτους 2017.

Η σύγκριση ορισμένων παραγόντων ως προς μία τιμή στόχο (όπως στο χάσμα ευημερίας, στο χάσμα απασχόλησης και στο χάσμα ανεργίας) δίνει την δυνατότητα αλλαγής στόχευσης στην κατανομή των πόρων.

Έτσι, θέτοντας τις τιμές των Περιφερειών σε σύγκριση με τους μέσους όρους της ΕΕ των 28 το σύνολο των περιφερειών συνήθως υπολείπεται και ως εκ τούτου το μοντέλο τείνει να ενισχύει εντονότερα τις περιοχές με μεγαλύτερο πληθυσμό, ευνοώντας τις περιφέρειες με μεγάλα αστικά κέντρα.

Αντίθετα, εάν επιλεγούν οι εθνικοί μέσοι όροι, αυτές οι περιοχές ενισχύονται λιγότερο καθώς βρίσκονται κατά βάση σε καλύτερη κατάσταση από το μέσο και το μοντέλο αποκτά ένα περισσότερο αναδιανεμητικό χαρακτήρα.

Ως εκ τούτου, κρίνεται σκόπιμο να χρησιμοποιηθούν ως τιμές στόχοι στα κριτήρια: χάσμα ευημερίας, χάσμα απασχόλησης και χάσμα ανεργίας τόσο οι τιμές της ΕΕ 28, όσο και οι αντίστοιχες τιμές της Ελλάδας ούτως ώστε να μπορούμε να συγκρίνουμε και τις πιθανές διαφοροποιήσεις των κατανομών που θα προκύψουν.

Αυτό θα δείξει εάν ο ισχυρισμός του προηγούμενου κεφαλαίου περί εντονότερης ενίσχυσης των περιοχών με μεγαλύτερο πληθυσμό, όταν τίθενται ως τιμές στόχοι οι δείκτες της ΕΕ 28 ή αντίθετα, η ύπαρξη ενός περισσότερο αναδιανεμητικού χαρακτήρα του μοντέλου εάν επιλεγούν οι εθνικοί μέσοι όροι.

Επομένως, για την παραπάνω άσκηση στο διάγραμμα που ακολουθεί συγκρίνεται:

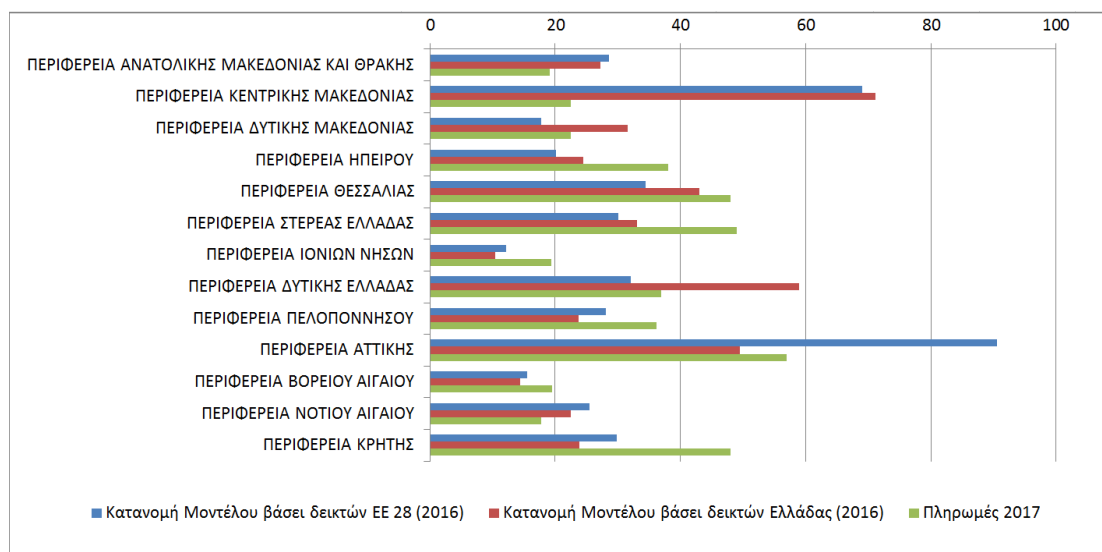
A) Η κατανομή του ποσού των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (433.841.869 ευρώ) που προκύπτει από το μοντέλο χρησιμοποιώντας ως τιμές στόχους τους μέσους όρους της ΕΕ 28 (έτους 2016) για ανεργία, απασχόληση και ΑΕΠ κατά κεφαλήν (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης).

B) Η κατανομή του ποσού των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (433.841.869 ευρώ) που προκύπτει από το μοντέλο χρησιμοποιώντας ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους (έτους 2016) για ανεργία, απασχόληση και ΑΕΠ κατά κεφαλήν (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης).

Γ) Το πραγματικό ποσό των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (433.841.869 ευρώ) όπως προσδιορίστηκε απολογιστικά κατά το κλείσιμο του οικονομικού έτους 2017.

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Διάγραμμα 8: Σύγκριση κατανομών μοντέλου με πραγματικές δαπάνες εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (ποσά σε εκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

Από το διάγραμμα γίνεται εμφανής η διαφοροποίηση των τριών κατανομών. Αρχικά, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η κατανομή που παράγεται από το μοντέλο με τιμές στόχους τους μέσους όρους της ΕΕ 28 (έτους 2016) για ανεργία, απασχόληση και ΑΕΠ κατά κεφαλήν (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης) ενισχύει έντονα τις Περιφέρειες με τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα (Αττική & Κεντρική Μακεδονία). Συγκεκριμένα προτείνει πάνω από το 1/3 των πόρων (36,8%) να κατευθυνθεί προς τις δύο αυτές Περιφέρειες. Αυτό συμβαίνει διότι οι τιμές στόχοι των μέσων όρων της ΕΕ 28 είναι σε καλύτερο επίπεδο από το σύνολο των Περιφερειών και έτσι οι Περιφέρειες με μεγαλύτερο πληθυσμό έχουν προβάδισμα συμμετέχοντας στο σύνολο των κριτηρίων.

Επίσης, βλέπουμε ότι, σε σύγκριση με το πραγματικό ποσό των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017, τέσσερις Περιφέρειες ενισχύονται περισσότερο (Ανατολική Μακεδονία – Θράκη, Αττική, Κεντρική Μακεδονία και Νότιο Αιγαίο) ενώ οι υπόλοιπες ενισχύονται λιγότερο.

Η χρήση τιμών στόχων των ελληνικών μέσων όρων (έτους 2016) για ανεργία, απασχόληση και ΑΕΠ κατά κεφαλήν (σε μονάδες αγοραστικής δύναμης), σε σύγκριση με το πραγματικό ποσό των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017, ενισχύει περισσότερο πέντε περιφέρειες (Ανατολική Μακεδονία – Θράκη, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Δυτική Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο) ενώ οι υπόλοιπες ενισχύονται λιγότερο. Η κατανομή αυτή δίνει τους λιγότερους πόρους στην Αττική σε σύγκριση και με τις άλλες δύο κατανομές κάτι που είναι χαρακτηριστικό του περισσότερο αναδιανεμητικού της χαρακτήρα. Αυτό συμβαίνει διότι η Αττική, όντας σε καλύτερη θέση από τους εθνικούς μέσους όρους σε ΑΕΠκκ, ανεργία και απασχόληση, δεν «κερδίζει» από αυτά τα κριτήρια καθώς το μοντέλο οδηγεί τους πόρους αυτούς στις Περιφέρειες με μεγαλύτερα προβλήματα.

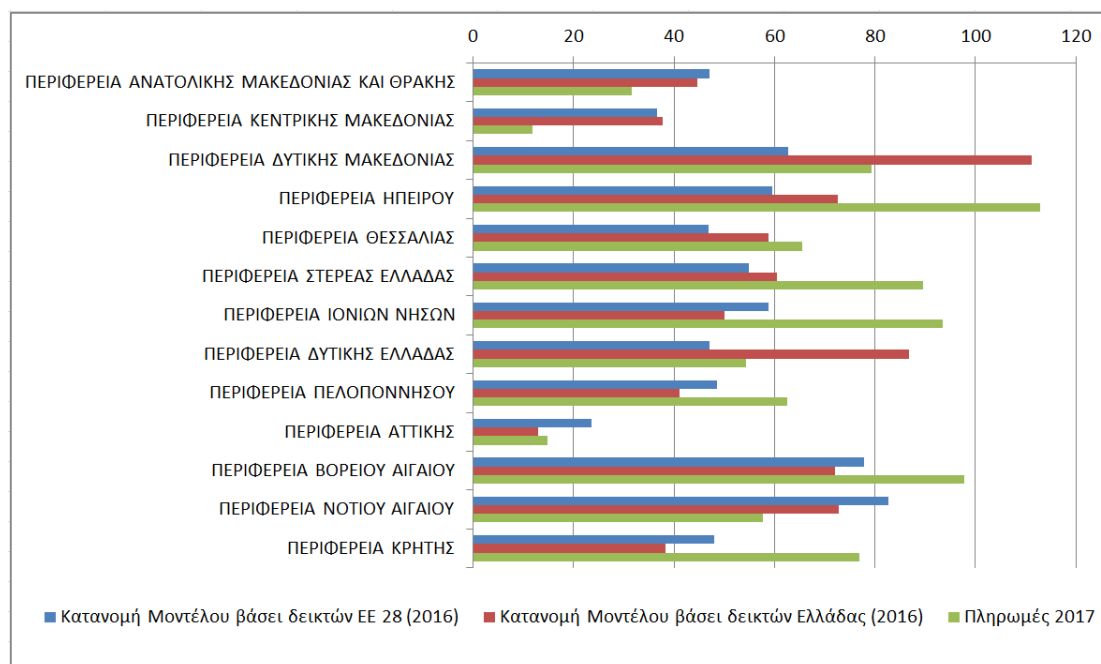
Οι κατανομές που προκύπτουν από το μοντέλο κατανομής πόρων ενισχύουν περισσότερο από το πραγματικό ποσό των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 τις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας και Νοτίου Αιγαίου δείχνοντας ότι οι συγκεκριμένες Περιφέρειες έπρεπε να χρηματοδοτηθούν περισσότερο, το συγκεκριμένο έτος, με βάση τα χαρακτηριστικά

## Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

τους. Ιδιαίτερα για την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας τα ποσά που προτείνονται είναι πολύ μεγαλύτερα από τα αντίστοιχα που δαπανήθηκαν πραγματικά.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης και η σύγκριση των παραπάνω σε επενδυτικές δαπάνες κατά κεφαλήν όπως παρουσιάζεται στο επόμενο διάγραμμα.

**Διάγραμμα 9: Σύγκριση κατανομών μοντέλου με πραγματικές κατά κεφαλήν δαπάνες εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 (ποσά σε ευρώ).**



Πηγή: ΟΠΣ –ΠΔΕ, ίδια επεξεργασία

Παρατηρώντας το παραπάνω διάγραμμα και ξέροντας ότι η μέση κατά κεφαλήν επενδυτική δαπάνη του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 είναι περίπου 40,11 ευρώ, γίνεται άμεσα εμφανές ότι και με τις δύο κατανομές του μοντέλου οι Περιφέρειες με τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα (Αττική και Κεντρική Μακεδονία) παίρνουν λιγότερους κατά κεφαλήν πόρους από το μέσο όρο. Σαφώς η κατανομή με τη χρήση τιμών στόχων των ελληνικών μέσων όρων (έτους 2016) κάνει εντονότερο το παραπάνω αποτέλεσμα ρίχνοντας τους αναλογούντες κατά κεφαλήν πόρους για την Αττική χαμηλότερα και από τις τρεις κατανομές (12,92 ευρώ κκ).

Επίσης, εντύπωση προκαλεί το ύψος των κατά κεφαλήν δαπανών του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 τόσο για την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (κάτω του μέσου όρου όταν και οι δύο κατανομές του μοντέλου προτείνουν το αντίθετο), όσο και για την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (μικρότερη κατά κεφαλήν δαπάνη από όλες τις Περιφέρειες σε αντίθεση με τα προτεινόμενα από τις κατανομές του μοντέλου).

Συμπληρωματικά, οι Περιφέρειες που είχαν υψηλότερες κατά κεφαλήν δαπάνες από τα προτεινόμενα στις κατανομές του μοντέλου (Ηπείρου, Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Ιονίων Νήσων, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου και Κρήτης) δεν μοιράζονται ιδιαίτερα κοινά χαρακτηριστικά κάνοντας ασαφή την πολιτική πρόθεση και προσέγγιση.

Εν συνεχεία, εξετάζοντας τα παραπάνω μέσα από μέτρα κεντρικής τάσης και συνολικής διασποράς παρατηρούμε τα εξής:

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Μέτρα (Κεντρικής Τάσης και Διασποράς)	Κατανομή Μοντέλου βάσει δεικτών ΕΕ 28 (2016)	Κατανομή Μοντέλου βάσει δεικτών Ελλάδας (2016)	Πληρωμές 2017
Μέγιστη Τιμή	82,65	111,26	112,90
Ελάχιστη Τιμή	23,66	12,92	11,93
Αριθμητικός Μέσος	53,42	58,43	65,26
Γεωμετρικός Μέσος	51,13	52,41	54,83
Διάμεσος	48,57	58,74	65,50
Μέση Απόκλιση	11,69	19,31	24,40
Τυπική Απόκλιση	15,06	24,24	30,07
Διακύμανση	226,78	587,65	903,97
Συντελεστής Μεταβλητότητας	28,19%	41,49%	46,07%

Η κατανομή με χρήση ως τιμές στόχους τους μέσους όρους της ΕΕ 28 (έτους 2016) παρουσιάζει μικρότερο εύρος τιμών και λιγότερες διακυμάνσεις κάτι που είναι απόλυτα λογικό καθώς η συμμετοχή όλων των Περιφερειών σχεδόν σε όλα τα κριτήρια (λόγω των χειρότερων δεικτών τους σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους) ομαλοποιεί την κατανομή.

Η κατανομή με χρήση ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους (έτους 2016) διαφέρει αισθητά με την κατανομή που χρησιμοποιεί ως τιμές στόχους τους μέσους όρους της ΕΕ 28. Αυτό εξηγείται καθώς η χρήση των ελληνικών μέσων όρων οδηγεί σε αποκλεισμό από κάποια κριτήρια των Περιφερειών που είναι πάνω από το μέσο για να ενισχύσει περισσότερο τις Περιφέρειες που παρουσιάζουν αδυναμίες. Ως εκ τούτου το μεγαλύτερο εύρος τιμών και η μεγαλύτερη διακύμανση είναι κάτι το αναμενόμενο.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός ότι η κατανομή με χρήση ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους (έτους 2016) παρουσιάζει ελαφρά μικρότερο, αλλά σαφώς παρόμοιο εύρος τιμών και διακυμάνσεις με την πραγματική κατανομή. Η ομοιότητα που εμφανίζεται μέσα από τα εν λόγω μέτρα δεν αντικατοπτρίζει τη διαφορά στη στόχευση των δύο κατανομών καθώς η κατανομή του μοντέλου με χρήση ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους (έτους 2016) οδηγεί τους πόρους στις Περιφέρειες που παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες αδυναμίες σε συγκεκριμένα κριτήρια ενώ η στόχευση της πραγματικής κατανομής δεν παρουσιάζει συγκεκριμένη στόχευση κατανέμοντας λιγότερους από τους αναμενόμενους πόρους σε κάποιες Περιφέρειες και περισσότερους σε άλλες.

## 9. Συμπεράσματα

Η ανάγκη για αποτελεσματική κατανομή των πόρων τόσο σε ποσοτικό όσο και χωρικό επίπεδο προβάλλει πιο επιτακτικά από ποτέ καθώς, η στήριξη τόσο των παραγωγικών όσο και των κοινωνικών δομών μέσα σε μία δύσκολη οικονομική συγκυρία, με περιορισμένη ρευστότητα, θέτει ποικίλους περιορισμούς.

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) είναι ένα εξαιρετικό εργαλείο για να επιτευχθούν τα παραπάνω καθώς αποτελεί το σημαντικότερο μέσο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας.

Η εστίαση της παρούσας εργασίας στη βελτίωση του τρόπου κατανομής των πόρων ενός υποσυνόλου του ΠΔΕ και συγκεκριμένα του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ είναι μία προσπάθεια προς αυτήν την κατεύθυνση.

Η επιλογή του συγκεκριμένου τμήματος του ΠΔΕ έγινε αφενός διότι το εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ χρηματοδοτείται από αμιγώς εθνικούς πόρους, οι οποίοι περιορίστηκαν σε μεγάλο βαθμό λόγω της κρίσης, και αφετέρου διότι οι επενδύσεις που χρηματοδοτεί έχουν ξεκάθαρο χωρικό αποτύπωμα.

Ως εκ τούτου, η αρχική κατανομή των εν λόγω πόρων, που γίνεται κατόπιν απόφασης του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, αποτελεί σημαντικό στάδιο καθώς βάζει τα πρώτα όρια μέσα στα οποία θα κινηθεί η εκτέλεση του ετήσιου περιφερειακού ΠΔΕ. Εδώ ακριβώς βρίσκεται η ανάγκη υιοθέτησης μίας μεθόδου – μοντέλου κατανομής των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ καθώς οι βαθμοί ελευθερίας στην άσκηση εθνικής περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής μπορεί να αποτελέσουν νόσο αντί για θεραπεία, εάν η κατανομή των πόρων δεν γίνεται με σαφή, αντικειμενικά κριτήρια με ξεκάθαρη στόχευση πολιτικής.

Η αναζήτηση κατηγοριών παραγόντων (δημογραφικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί, γεωγραφικοί κ.α.) που απαντώνται στη βιβλιογραφία και που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ένα μοντέλο κατανομής πόρων καθώς και οι μελέτες περίπτωσης τριών συστημάτων κατανομής πόρων που είναι σε ισχύ, αποδείχθηκαν πολύ χρήσιμα για τον προσδιορισμό και την κατασκευή του μοντέλου κατανομής των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ.

Συγκεκριμένα, ο τύπος Barnett (The Barnett formula), μέθοδος σε ισχύ άνω των τεσσάρων δεκαετιών, υποστηρίζεται με θέρμη από την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς θεωρεί ότι οι πόροι και οι κίνδυνοι κατανέμονται σε ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο με έναν απλό, διαφανή και αποτελεσματικό τρόπο, γεγονός που εξασφαλίζει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτει σταθερά επίπεδα χρηματοδότησης για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών σε όλη του την έκταση.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι υποτίθεται ότι επρόκειτο για ένα προσωρινό μέτρο για την αποφυγή των ετήσιων διαπραγματεύσεων μεταξύ των χωρών του Ηνωμένου Βασιλείου και μας δείχνει emphatically ότι η κατανομή πόρων βάσει μίας κοινά αποδεκτής μεθόδου βελτιώνει την επικοινωνία των εμπλεκόμενων μερών και επιταχύνει τις διαδικασίες.

Εν συνεχεία, το σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) στους Δήμους και τις Περιφέρειες της Ελλάδας μας δείχνει ότι η διαφορετική φύση των λειτουργικών και των επενδυτικών δαπανών οδηγεί σε διακριτό τρόπο κατανομής με σαφώς διαφοροποιημένα κριτήρια.

Επίσης και εδώ ήταν εμφανές ότι η προσπάθεια συστηματοποίησης του τρόπου κατανομής, με τα όποια προβλήματα της, βελτίωσε τις διαπραγματεύσεις και αποτέλεσε πεδίο συνεργασίας μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών και των ενώσεων των Δήμων και των Περιφερειών.

Ακολούθως, η εξέταση της κατανομής των πόρων της πολιτικής της συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στις ευρωπαϊκές περιφέρειες κατά την προγραμματική 2014-2020 ήταν εξαιρετικά ωφέλιμη καθώς μελετήθηκε και σχεδιάστηκε σχετικά πρόσφατα, είχε λάβει υπόψη όλες τις επικρατούσες θεωρίες περί κατανομής πόρων και ήταν αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης με όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Το γεγονός της αλλαγής των προσδιοριστικών παραγόντων της κατανομής ανάλογα με την κατηγορία των ευρωπαϊκών περιφερειών και ο συνδυασμός ορισμένων κλασικών δεικτών, με δείκτες – στόχους της επιδιωκόμενης πολιτικής «Ευρώπη 2020» αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα προσπάθειας βελτίωσης της στόχευσης της κατανομής πόρων.

Λόγω του συνδυασμού των παραπάνω, το μοντέλου κατανομής πόρων της πολιτικής συνοχής της ΕΕ 2014-2020 για τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες αποτέλεσε τη βάση δημιουργίας του προτεινόμενου μοντέλου κατανομής των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ όπου προστέθηκαν οι επιθυμητοί προσδιοριστικοί παράγοντες (πληθυσμός, έκταση, χάσμα ευημερίας, χάσμα απασχόλησης, χάσμα ανεργίας, νησιωτικότητα και ορεινότητα).

Η σύγκριση της κατανομής του ποσού των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 που προκύπτει α) χρησιμοποιώντας ως τιμές στόχους τους μέσους όρους της ΕΕ 28 (έτους 2016) για ανεργία, απασχόληση και ΑΕΠ κατά κεφαλήν, β) χρησιμοποιώντας ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους (έτους 2016) για τα αντίστοιχα μεγέθη και γ) το πραγματικό ποσό των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 ανά Περιφέρεια, όπως προσδιορίστηκε απολογιστικά κατά το κλείσιμο του οικονομικού έτους 2017, μας έδωσε ενδιαφέροντα αποτελέσματα.

Έτσι, στην πρώτη περίπτωση, στόχος του μοντέλου αποτελεί η σύγκλιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ως αποτέλεσμα αυτής της στόχευσης παίρνουμε, μεταξύ άλλων, την έντονη ενίσχυση των Περιφερειών με τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα (Αττική & Κεντρική Μακεδονία). Αυτό συμβαίνει διότι οι τιμές στόχοι των μέσων όρων της ΕΕ 28 είναι σε καλύτερο επίπεδο από το σύνολο των ελληνικών Περιφερειών και έτσι οι Περιφέρειες με μεγαλύτερο πληθυσμό έχουν προβάδισμα συμμετέχοντας στο σύνολο των κριτηρίων. Επίσης, ως αποτέλεσμα της συμμετοχής όλων των Περιφερειών στα κριτήρια, η παραπάνω κατανομή παρουσιάζεται ομαλότερη με μικρότερο εύρος τιμών και λιγότερες διακυμάνσεις συγκριτικά με τις δύο άλλες περιπτώσεις.

Στην δεύτερη περίπτωση, με την επιλογή τιμών στόχων τους ελληνικούς μέσους όρους, στόχευση του μοντέλου πλέον αποτελεί η σύγκλιση των Περιφερειών σε εθνικό επίπεδο. Σε αυτήν την περίπτωση, οι παραπάνω Περιφέρειες ενισχύονται λιγότερο (βρίσκονται κατά βάση σε καλύτερη κατάσταση από τον ελληνικό μέσο όρο) και το μοντέλο δείχνει να αποκτά ένα περισσότερο αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Χαρακτηριστικό των παραπάνω αποτελεί το γεγονός ότι η κατανομή αυτή δίνει τους λιγότερους πόρους στην Αττική σε σύγκριση και με τις άλλες δύο κατανομές.

Όπως είναι λογικό η χρήση μέτρων κεντρικής τάσης και συνολικής διασποράς δείχνει ότι η κατανομή αυτή διαφέρει αισθητά με την κατανομή που χρησιμοποιεί ως τιμές στόχους τους μέσους όρους της ΕΕ 28. Αυτό εξηγείται καθώς η χρήση των ελληνικών τιμών στόχων οδηγεί σε αποκλεισμό από κάποια κριτήρια των Περιφερειών που είναι πάνω από τον αντίστοιχο ελληνικό μέσο όρο, προς περαιτέρω ενίσχυση των

Περιφερειών που παρουσιάζουν αδυναμίες. Ως εκ τούτου, το μεγαλύτερο εύρος τιμών και η μεγαλύτερη διακύμανση είναι κάτι το αναμενόμενο.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και το γεγονός ότι η κατανομή με χρήση ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους (έτους 2016) παρουσιάζει ελαφρά μικρότερο, αλλά σαφώς παρόμοιο εύρος τιμών και διακυμάνσεις με την πραγματική κατανομή (γ).

Η ομοιότητα που εμφανίζεται μέσα από τα εν λόγω μέτρα δεν αντικατοπτρίζει τη διαφορά στη στόχευση των δύο κατανομών. Η κατανομή του μοντέλου με χρήση ως τιμές στόχους τους ελληνικούς μέσους όρους οδηγεί τους πόρους στις Περιφέρειες που παρουσιάζουν τις μεγαλύτερες αδυναμίες σε συγκεκριμένα κριτήρια. Αντίθετα, η πραγματική κατανομή δεν παρουσιάζει συγκεκριμένη στόχευση κατανέμοντας λιγότερους από τους αναμενόμενους πόρους σε κάποιες Περιφέρειες και περισσότερους σε άλλες.

Χαρακτηριστικά, και οι δύο κατανομές που προκύπτουν από το μοντέλο κατανομής πόρων ενισχύουν περισσότερο από το πραγματικό ποσό των δαπανών εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ 2017 τις Περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας και Νοτίου Αιγαίου δείχνοντας ότι οι συγκεκριμένες Περιφέρειες έπρεπε να χρηματοδοτηθούν περισσότερο το συγκεκριμένο έτος με βάση τα χαρακτηριστικά τους. Ιδιαίτερα για την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας τα ποσά που προτείνονται είναι πολύ μεγαλύτερα από τα αντίστοιχα που δαπανήθηκαν πραγματικά.

Επίσης, οι Περιφέρειες που είχαν υψηλότερες κατά κεφαλήν δαπάνες από τα προτεινόμενα στις κατανομές του μοντέλου (Ηπείρου, Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Ιονίων Νήσων, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου και Κρήτης) δεν μοιράζονται ιδιαίτερα κοινά χαρακτηριστικά κάνοντας ασαφή την πολιτική πρόθεση και προσέγγιση.

Τόσο από τις μελέτες περίπτωσης όσο και από τα παραπάνω, γίνεται σαφές ότι η μοντελοποίηση του τρόπου κατανομή των πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ έχει πολλαπλά πλεονεκτήματα.

Το εν λόγω μοντέλο μπορεί να αποτελέσει πραγματικό εργαλείο άσκησης πολιτικής για το ΠΔΕ καθώς μέσα από αυτό δίνεται η δυνατότητα προσθήκης ή αφαίρεσης κριτηρίων με εύκολο τρόπο, ποσοτικοποίησης όλων των προσδιοριστικών παραγόντων ως ποσοστών επί τις εκατό κάνοντας εφικτή την άθροισή τους, αλλαγής στόχευσης στην κατανομή των πόρων (π.χ. στόχευση συγκέντρωσης ή αναδιανομής) καθώς και τροποποίησης συντελεστών βαρύτητας εάν κάποιος παράγοντας κριθεί ότι πρέπει να ενισχυθεί λιγότερο ή περισσότερο.

Βασικότερα όμως πλεονεκτήματα αποτελούν τα εξής:

- Οι Περιφέρειες θα μπορούν να προγραμματίσουν καλύτερα, καθώς θα γνωρίζουν τον τρόπο και το ύψος των πόρων που τους αναλογούν.
- Η συνεργασία μεταξύ του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και των Περιφερειών θα μπει σε νέα βάση καθώς θα μειωθεί το διοικητικό – πολιτικό κόστος των διαπραγματεύσεων, οι οποίες θα αποκτήσουν μία περισσότερο τεχνική φύση.
- Δεν θα υπάρχει υπόνοια μεγαλύτερης ή μικρότερης ενίσχυσης κάποιας περιφέρειας καθώς τα στοιχεία των κριτηρίων είναι γνωστά και διαθέσιμα σε όλους.



## 10. Συζήτηση

Η κατασκευή του προτεινόμενου μοντέλου κατανομής πόρων για το εθνικό περιφερειακό ΠΔΕ, βασίστηκε στην μελέτη ήδη υπάρχουσών κατανομών και, μέσω της επιλογής σχετικών προσδιοριστικών παραγόντων, ενσωμάτωσε κατάλληλα κριτήρια για τη φύση των δαπανών προς κατανομή. Αυτό δεν είναι ντετερμινιστικό και είναι πεδίο διερεύνησης αν η προσέγγιση των υπάρχοντων παραγόντων μπορεί να βελτιωθεί ή/και άλλοι παράγοντες θα ήταν σκόπιμο να ενταχθούν στο μοντέλο.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η ποσοτικοποίηση των κριτηρίων της ορεινότητας και της νησιωτικότητας ήταν ιδιαίτερα δύσκολη καθώς οι εν λόγω έννοιες δεν έχουν το ανάλογο βιβλιογραφικό εύρος όσο άλλες. Έτσι, είναι πιθανό διαφορετικές προσεγγίσεις να ήταν εφικτές και είναι γόνιμο να μελετηθούν.

Επίσης, κάτι το οποίο ήταν εμφανές τόσο στη μελέτη περίπτωσης του τύπου Barnett (The Barnett formula) όσο και στην κατανομή των πόρων της πολιτικής της συνοχής στις ευρωπαϊκές Περιφέρειες κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, είναι η ύπαρξη περιπτώσεων κατανομής πόρων εκτός μοντέλου κατανομής. Οι περιπτώσεις αυτές συνήθως αφορούν σε δαπάνες για τις οποίες ο προγραμματισμός ή/και η πρόβλεψή τους είναι ιδιαίτερα δύσκολο εγχείρημα.

Για το Ηνωμένο Βασίλειο τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν διακριτά είδη επιχορηγήσεων ενώ για την ΕΕ τέτοια περίπτωση αποτέλεσε η έκτακτη ενίσχυση λόγω της οικονομικής κρίσης. Ως εκ τούτου θα πρέπει να διερευνηθεί η ύπαρξη τέτοιων κατηγοριών εντός του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ (π.χ. φυσικές καταστροφές κ.α.) για να μπορεί να προσδιοριστεί το εύρος χρήσης του μοντέλου.

Τέλος, το εν λόγω μοντέλο μπορεί να σχεδιάστηκε για την κατανομή πόρων του εθνικού περιφερειακού ΠΔΕ αλλά, λόγω της ευέλικτης δομής του, είναι πιθανό να μπορεί να αποτελέσει βάση και για άλλες κατανομές (π.χ. κατανομή επενδυτικών δαπανών Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων).

## Βιβλιογραφικές αναφορές και πηγές (references)

### Ελληνική Βιβλιογραφία

#### Βιβλία

**Begg, D., Fisher, S., Dornbusch, R. (2015).** *Εισαγωγή στην Οικονομική*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, Επιστημονική Βιβλιοθήκη.

**Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης – Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων (2013).** *Θέματα Δημοσίων Επενδύσεων*. Αθήνα : Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

**Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2016).** *Νησιωτική Πολιτική. Τοπική Αυτοδιοίκηση & Νησιωτικότητα*. Αθήνα: Multi Marketing Group A.E.

**Λαδιάς, Χ. (2013).** *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

**Λαμπρινίδης, Μ., Ψυχάρης, Ι. και Καζάκης, Ε. (1998).** *Περιφερειακή κατανομή και περιφερειακές επιπτώσεις των δημοσίων επενδύσεων*. Αθήνα: Επιτροπή Ερευνών, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

**Μπίτσικας, Γ. (1986).** *Κοινωνική Αξιολόγηση Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

**Μπίτσικας, Γ. (1986).** *Χωροταξική κατανομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων της Ελλάδας 1976-1985*. Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

**Παπαδασκαλόπουλος, Αθ. (2000).** *Μέθοδοι Περιφερειακής Ανάλυσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

**Παπαδασκαλόπουλος, Αθ. (2008).** *Πρότυπα και Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης (2<sup>η</sup> έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

**Παπαδασκαλόπουλος, Αθ., Χριστοφάκης, Μ. (2016).** *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

**Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Ι. (2017).** *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα (2<sup>η</sup> έκδοση)*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

**Πληροφόρηση Επιμόρφωση Τοπική Ανάπτυξη Α.Ε. (2013).** *Νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) στις Περιφέρειες*. Αθήνα: Έκδοση της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος η οποία εκπονήθηκε από την Π.Ε.Τ.Α. Α.Ε.

**Ψυχάρης, Ι. (1990).** *Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη, Διπλωματική Εργασία*. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

## Νομοθεσία

**Ν.2212/1952:** Περί αναγραφής εις τον Κρατικό Προϋπολογισμόν από του οικονομικού έτους 1952-53 και εφεξής πιστώσεων διά δαπάνας προβλεπομένας υπό Συμβάσεων Έργου Δ.Ο.Σ. και Ο.Κ.Α. εις βάρος των κεφαλαίων της ανασυγκροτήσεως.

**Ν.Α.2957/1954:** Περί Δημοσίων Επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς τούτας διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού.

**Κ.Υ.Α.41891/1960:** Περί τροποποιήσεως διαδικασίας έγκρισης και διάθεσης πιστώσεων ΠΔΕ.

**Ν.4355/1946:** Περί αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Συντονισμού.

**Εγκύκλιος ΥΠ.ΟΙΚ. 165943/30.10.1972:** Οδηγίες Αφορώσαι εις τον τρόπο πραγματοποιήσεως, δικαιολογήσεως και ενταλματοποιήσεως δαπανών δημοσίων επενδύσεων.

**Χ.Α.9035/1973:** Περί γενικών διατάξεων αφορώσων εις την εκτέλεση, χρηματοδότησιν κ.λ.π. Έργων και Μελετών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

**Ν.1622/1986:** Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός.

**Ν.1828/1989:** Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις.

**Ν.1832/1989:** Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, την αποκέντρωση και άλλες διατάξεις.

**Ν.2218/1994:** Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις.

**Ν.2240/1994:** Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

**Ν.2362/1995:** Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις.

**Ν.2503/1997:** Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

**Ν.2539/1997:** Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

**Ν.2647/1998:** Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

**Ν.2672/1998:** Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις.

**Υ.Α.45743/2000:** Καθορισμός ποσοστού επί των χρηματοδοτήσεων που διαχειρίζονται τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, ως πόρου αυτών.

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

**N. 2860/2000:** Διαχείριση, παρακολούθηση και έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις.

**K.Y.A.907/52/03:** Εθνικό Σύστημα Δημοσιονομικών Διορθώσεων.

**N.3274/2004:** Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού.

**N.3345/2005:** Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων.

**N.3389/2005:** Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.

**N.3614/2007:** Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007 – 2013.

**Υ.Α.14053/ΕΥΣ 1749/27.03.2008:** Υπουργική απόφαση συστήματος διαχείρισης.

**Υ.Α.28020/ΕΥΘΥ 1212/19.06.2010:** Τροποποίηση της υπ' αριθμ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.03.2008 Υπουργικής Απόφασης Συστήματος Διαχείρισης, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

**N.3852/2010:** Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.

**N.3840/2010:** Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007 – 2013 και άλλες διατάξεις.

**N.3871/2010:** Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη.

**Π.Δ.113/2010:** Ανάλυση υποχρεώσεων από τους Διατάκτες.

**Υ.Α.2/72624/0020/2010:** Καθορισμός μειζόνων κατηγοριών δαπανών κρατικού προϋπολογισμού.

**Π.Ν.Π.(ΦΕΚ 237/Α/2012):** Ρυθμίσεις κατεπείγοντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και λοιπές διατάξεις.

**N.3845/2010:** Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

**N.3986/2011:** Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015.

**N.4046/2012:** Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας.

**N.4047/2012:** Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα εφαρμογής του ΜΠΔΣ 2012 – 2015 και του Κρατικού Προϋπολογισμού 2011» και της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων εφαρμογής του Ν. 4024/2011 και άλλες διατάξεις».

**N.4093/2012:** Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του ΜΠΔΣ 2013 – 2016».

**N.4071/2012:** Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.

**N.4111/2013:** Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του ν. 4093/2012, κύρωση της ΠΝΠ «Έγκριση των Σχεδίων των Συμβάσεων Τροποποίησης της Κύριας Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Τ.Χ.Σ.) και της Τράπεζας .....των Συμβάσεων» και άλλες επείγουσες διατάξεις.

**N.4128/2013:** Κύρωση της από 18 Δεκεμβρίου 2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας» και άλλες διατάξεις.

**K.Y.A.44009/ΔΕ51548/8.10.13:** Καθορισμός τρόπου πληρωμής των δαπανών δημοσίων επενδύσεων από τους λογαριασμούς των έργων που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος μέσω ηλεκτρονικών εντολών.

**N.4270/2014:** Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.

**N.4314/2014:** Α. Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Β. Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις.

**N.4337/2015:** Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

**K.Y.A. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 135934/28.12.2015:** Αντικατάσταση της με απ:85335/14.8.2015, Β' 1706 ΚΥΑ και επανακαθορισμός της λειτουργίας του λογαριασμού 23/200850 για την εθνική συγχρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.

**N.4403/2016:** Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις των άρθρων 19, 20, 29, 30, 33, 35, 40 έως 46 της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ σχετικά με «τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τις ενοποιημένες οικονομικές καταστάσεις και συναφείς εκθέσεις επιχειρήσεων ορισμένων μορφών, την τροποποίηση της Οδηγίας 2006/43/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση των Οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ΕΟΚ του Συμβουλίου» (Ε.Ε. L 189 της 29ης

Προσδιοριστικοί Παράγοντες Κατανομής Πόρων Εθνικού Σκέλους Προγράμματος  
Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στις Περιφέρειες της Ελλάδας

Ιουνίου 2013) και στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Ε.Ε. L 330/1 της 15ης Νοεμβρίου 2014) «για την τροποποίηση της Οδηγίας 2013/34/ΕΕ όσον αφορά τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών και πληροφοριών για την πολυμορφία από ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις και ομίλους» και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού.

**Υ.Α.110427/ΕΥΘΥ/1020/20.10.2016:** Τροποποίηση και αντικατάσταση της ΥΑ Εθνικοί κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014 – 2020.

**Ν.4484/2017:** Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/881 και άλλες διατάξεις.

**Ν. 4507/2017:** Κύρωση του Κρατικού Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2018.

**Ν.4472/2017:** “Συνταξιοδοτικές διατάξεις,.....ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις” (Α’ 74).

**Ν.4483/2017:** “Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δ.Ε.Υ.Α....”, (Α' 107).

**Εγκύκλιος 71259/27.06.17:** Οδηγίες για τη λειτουργία του Κεντρικού Λογαριασμού 23/200850 (ΑΔΑ ΩΖΘΙ465ΧΙ8-7ΧΙ).

**Εγκύκλιος 80324/19.07.2017:** Εγκύκλιος εκτιμήσεων πληρωμών 2016 & προβλεπόμενων δαπανών στο πλαίσιο του ΜΠΔΣ 2017 – 2020 του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΑΔΑ: 6153465ΧΙ8-Β2Ψ).

**Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 141951/21.12.2017:** Τακτοποίηση πληρωμών Δημοσίων επενδύσεων με τη λήξη του οικονομικού έτους 2017, χρηματοδότηση δημοσίων επενδύσεων 2018 και ρύθμιση σχετικών θεμάτων.

**Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 18761/14.02.18:** Διατιθέμενες πιστώσεις συνεχιζόμενων έργων ΠΔΕ έτους 2018.

**Υ.Α.368/3.01.2018:** Ανάληψη συνολικής ετήσιας υποχρέωσης έναντι του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων για τα έργα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων 2018.

**Κ.Υ.Α. ΥΠΟΙΑΝ και ΥΠΟΙΚ 7703/23.1.2018:** Κατανομή πιστώσεων Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων έτους 2018 στις Περιφέρειες.

## Άρθρα

**Αρτελάρης, Π., Καλλιώρας, Δ. και Πετράκος, Γ. (2012).** *Εισοδηματικές ανισότητες μεταξύ των ελληνικών νομών, 1995-2005: Διερεύνηση της ύπαρξης σύγκλισης κατά ομάδες.* *Αειχώρος*, τχ.15, σελ. 42-67.

**Πετράκος, Γ. και Rondriguez-Pose, A. (2003).** *Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρώπη.* *Τόπος*, τχ. 20/21, σελ. 51-76.

## Διαδικτυακές Πηγές

Εισηγητικές εκθέσεις Κρατικού Προϋπολογισμού

<http://www.minfin.gr/web/guest/proupologismos>

Επεξηγηματικές εκθέσεις ΜΠΔΣ

<http://www.minfin.gr/web/guest/proupologismos>

Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου 2014-2020 για τα ΕΠ του ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΣ, ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης

<https://www.espa.gr/el/Pages/staticImplementationControl.aspx>

Εγχειρίδιο Διαδικασιών Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου 2014-2020, ιστοσελίδα Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης

[https://www.espa.gr/el/Pages/SDE\\_Diadikasies.aspx](https://www.espa.gr/el/Pages/SDE_Diadikasies.aspx)

## Βάσεις Δεδομένων

**ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2014).** *Πίνακας 4<sup>α</sup>. Απογραφή Πληθυσμού 2011. Μόνιμος Πληθυσμός κατά φύλο και ομάδες ηλικιών (πρόσβαση στη βάση δεδομένων 20/01/2014).*

**ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2014).** *Αναθεώρηση των αποτελεσμάτων της Απογραφής Πληθυσμού – Κατοικιών 2011 για το Μόνιμο, Νόμιμο και De Facto Πληθυσμό της Χώρας (Δελτίο Τύπου 02/04/2014).*

**ΟΠΣ – ΠΔΕ (Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα – Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων)**

## Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

### Βιβλία

**Konsolas, N., Papadaskalopoulos, A. και Plaskovitis, I. (2002).** *Regional Development in Greece*. Berlin: Springer.

**Psycharis, Y. (2008).** *Public Spending Patterns: The Regional Distribution of Public Investment in Greece*. In H. Coccossis & Y. Psycharis (Eds.), *Regional Analysis and Policy. The Greek Experience* (pp. 41–72). Heidelberg: Physica-Verlag.

**Rovolis, A. (1999).** *The Effects of Public Capital on the Economic Development and Productivity of the Metropolitan and Peripheral Regions in Greece: 1976-1992*, unpublished Ph.D. dissertation. London: University of London.

### Άρθρα

**Aschauer, D. (1989).** *Is public expenditure productive?*. *Journal of Monetary Economics* 23, pp. 177 – 200.

**Keep, M. (2018).** *The Barnett formula*. House of Commons Library, no. 7386.

**Mehrotra, A., Väililä T. (2006).** *Public Investment in Europe: Evolution and Determinants in Perspective*. *Fiscal Studies*, vol. 27, no. 4, pp. 443 - 471.

**Perée, E., Väililä, T. (2007).** *A Primer on Public Investment in Europe, Old and New*. European Investment Bank, Economic and Financial Report 2007/01.

**Rodríguez-Pose, A., Psycharis, Y. and Tselios, V. (2012).** *Public investment and regional growth and convergence: Evidence from Greece*. *Papers in Regional Science*, 91: 543-568.

**Rodríguez-Pose A., Psycharis Y. and Tselios V. (2016).** *Liberals, Socialists and pork-barrel in Greece*. *Environment and Planning A*, 48(8), 1452-1472.

**Rodríguez-Pose A., Psycharis Y. and Tselios V. (2016).** *Politics and Investment: Examining the Territorial Allocation of Public Investment in Greece*. *Regional Studies*, 50(7), 1097-1112 (lead article).

**Streeck, W., Mertens, D. (2011).** *Fiscal Austerity and Public Investment Is the Possible the Enemy of the Necessary?*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG), Discussion Paper 11/12.

**Tselios V., Rovolis A. and Psycharis Y. (2016).** *Regional economic development, human capital and transport infrastructure in Greece: the role of geography*. In Fonseca M. and Fratesi U. (eds.), *Regional Upgrading in Southern Europe: spatial disparities and human capital*, Springer.

**European Council (2013).** *CONCLUSIONS (MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK)*. Brussels: European Council: EUCO37/13, CO EUR 5, CONCL 3.



## Βάσεις Δεδομένων

Eurostat (2018). *Employment by sex, age and NUTS 2 regions (1000) [lfst\_r\_lfe2emp]* (τελευταία ενημέρωση 26/04/2018 – πρόσβαση στη βάση δεδομένων 14/05/2018).

Eurostat (2018). *Employment by sex, age and NUTS 2 regions (%) [lfst\_r\_lfe2emppt]* (τελευταία ενημέρωση 26/04/2018 – πρόσβαση στη βάση δεδομένων 14/05/2018).

Eurostat (2018). *Unemployment by sex, age and NUTS 2 regions (1000) [lfst\_r\_lfu3pers]* (τελευταία ενημέρωση 26/04/2018 – πρόσβαση στη βάση δεδομένων 14/05/2018).

Eurostat (2018). *Unemployment by sex, age and NUTS 2 regions (%) [lfst\_r\_lfu3rt]* (τελευταία ενημέρωση 26/04/2018 – πρόσβαση στη βάση δεδομένων 14/05/2018).

Eurostat (2018). *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions [nama\_10r\_2gdp]* (τελευταία ενημέρωση 09/04/2018 – πρόσβαση στη βάση δεδομένων 14/05/2018).

## Παράρτημα

### Συνάρτηση κατανομής Κ.Α.Π. Λειτουργικών Δαπανών στους Δήμους

#### Κριτήρια κατανομής ΚΑΠ στους Δήμους

Το 2001 χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά (σύμφωνα με την υπ' αριθ. 9995/21-3-2001 ΚΥΑ περί κατανομής των ΚΑΠ έτους 2001) το κριτήριο του «ελάχιστου λειτουργικού κόστους», των τοπικών διαμερισμάτων και την έκτασή τους, ως μέτρο κατανομής των ΚΑΠ της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (Δήμοι και Κοινότητες). Ως ελάχιστο λειτουργικό κόστος ορίστηκε η εκτίμηση των λειτουργικών δαπανών ενός δήμου (ή κοινότητας), ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται επαρκώς στις άσκηση των αρμοδιοτήτων του. Είχε ως βάση το αξίωμα ότι το μέγεθος του διοικητικού συστήματος ενός δήμου (οργανωτικά μέσα + ανθρώπινο δυναμικό) είναι ανάλογο του αριθμού των δημοτών τους οποίους εξυπηρετεί, και έτσι το κριτήριο αυτό συμπεκνώθηκε σε ένα αριθμητικό δείκτη, που προέκυψε από τη διαίρεση του συνολικού πληθυσμού της χώρας με τον πληθυσμό εκάστου δήμου, εξαρτώμενο κατά περίπτωση και από τα επιπλέον λειτουργικά κόστη που βαρύνουν ένα δήμο, ανάλογα με το εύρος των αρμοδιοτήτων του και των παρεχόμενων προς τους δημότες του υπηρεσιών. Ειδικότερα, το ποσό της τακτικής επιχορήγησης  $K_i$  του δήμου  $i$  προσδιορίζεται από τον παρακάτω τύπο:

$$K_i = \rho_i * KAP_i + [K_{ai} + K_{bi} + K_{ci} + K_{di} + K_{ei} + K_{fi}]$$

όπου

$K_i$  = το ποσό της τακτικής επιχορήγησης του δήμου  $i$ ,

$KAP_i$  = η μηνιαία προκαταβολή (δωδεκαμηθόριο) έναντι των εγγεγραμμένων στον κρατικό προϋπολογισμό ΚΑΠ.

$\rho$  = ο πληθυσμός της Ελλάδας, βάσει της απογραφής του 2001,

$\rho_i$  = ο πληθυσμός του δήμου  $i$ ,

$K_{ai}$  = προσαύξηση ίση με το υπολογιζόμενο λειτουργικό κόστος των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών που μεταφέρθηκαν στο Δήμο  $i$  βάσει του ν.2880/2001 και του ν.3106/2003), (αποδοτέο ποσό για το 2011 **218.181.920,90 €**)

$K_{bi}$  = προσαύξηση, ίση με το υπολογιζόμενο λειτουργικό κόστος των χώρων άθλησης, που ανήκουν στο Δήμο  $i$  το 2001 (ν.2880/2001 και ν.3106/2003), (αποδοτέο ποσό για το 2011 **37.977.455,29 €**)

$K_{ci}$  = προσαύξηση, ίση με την κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας των κατατασσόμενων σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου Σχολικών Φυλάκων (2.731\*1.762,17 €), σε Δήμο  $i$ , βάσει του π.δ.164/2004 και των ν.3491/2006 και ν.3613/2007. (αποδοτέο ποσό για το 2011 **57.750.119,33 €**)

$K_{di}$  = προσαύξηση, ίση με την κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας των κατατασσόμενων σε θέσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου εργαζομένων σε προγράμματα Βοήθεια στο Σπίτι/Κοινωνική Μέριμνα και για ΑμεΑ (725\*1.762,17 €), βάσει του π.δ.164/2004 και των ν.3491/2006 και ν.3613/2007. (αποδοτέο ποσό για το 2011 **15.330.954,42 €**)

$K_{ei}$  = προσαύξηση, ίση με τις δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού των ΤΥΔΚ των Κρατικών Περιφερειών (με αρχικό κόστος 555\*2.000,00 € και τελικό 547\*1.700,00 €), που μετατάχθηκαν από σε Δήμους βάσει του «Καλλικράτη» ν.3852/2010. (αποδοτέο ποσό για το 2011 **12.895.800,00 €**)

$K_{fi}$  = προσαύξηση, ίση με τις δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που μεταφέρθηκαν από Υπουργείο Παιδείας στο Δήμο  $i$  για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων (τελικό κόστος 1679\*510,00 € για της μερικής απασχόλησης και 4.248\*1.445,00 € για της πλήρους απασχόλησης), βάσει του «Καλλικράτη» (ν.3852/2010). (αποδοτέο ποσό για το 2011 **96.279.300,00 €**)