

ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1976-87

Γιάννης Ψυχάρης

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια η γνώση, η αιτιακή συμπεριφορά και η ερμηνεία των κατευθύνσεων των χωρικών μορφών της ανάπτυξης αποτέλεσαν ένα διαρκώς επεκτεινόμενο πεδίο εκδίπλωσης της σύγχρονης οικονομικής και πολιτικής σκέψης.

Στην Ελλάδα η «φιλολογία» για την περιφερειακή ανάπτυξη και την αναζήτηση των χωρικών συνισταμένων που συγκροτούν την υπόστασή της, καθώς επίσης ο επηρεασμός των συγκροτησιακών της στοιχείων για την «πραγματοποίησή» της αναπτύσσεται και εντείνεται ταυτόχρονα με τη γενίκευση και παραμονή της οικονομικής ύφεσης και κρίσης. Δίπλα και σε σχέση με όλη αυτή τη θεωρητική αντιπαράθεση διαμορφώνονται και ασκούνται πολιτικές που αποσκοπούν στην εκπλήρωση του στόχου που θέτουν. Σήμερα, καθώς έχει διανυθεί ένα μεγάλο χρονικό διάστημα κατά το οποίο συνετελέσθη ένας κύκλος ολοκλήρωσης με διαφορετικές πολιτικές που ασκήθηκαν κατά καιρούς, έχει συσσωρευτεί μια πολύτιμη εμπειρία που πρέπει να μελετηθεί ως προς τους στόχους της, τις ρητές και άρητες επιδιώξεις της. Γιατί είναι προφανές ότι οι θεωρητικοποιήσεις που νομιμοποιούσαν συγκεκριμένες πολιτικές δεν ήταν «ουδέτερες» από πολιτικές και ιδεολογικές διευθετήσεις που συνήθως υπερβάναν το επίπεδο της εκπλήρωσης των στόχων και που διατείνοντο ότι ικανοποιούσαν.

Επομένως, η ποσοτική εξέταση των οικονομικών μεγεθών που συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη, τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά και οι διασυνδέσεις τους με το σύνολο των οικονομικών ροών που πραγματοποιεί το κράτος, οι θεσμικές διευθετήσεις που διαμεσολαβούν την «πραγματοποίησή» της, οι ιδεολογικές μεταλλάξεις που συνοδεύουν τις ιδιαίτερες επιδιώξεις τους, η διασύνδεσή τους με τη γενικότερη οργάνωση, δομή και λειτουργία του πολιτικού συστήματος και οι συνέπειες που αυτές προκαλούν, αποτελούν ένα πεδίο ώριμου προβληματισμού και επίκαιρης και επιτακτικής διαύγησης.

Με την εισήγηση αυτή εξετάζονται οι ιδιαιτερότητες της πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα την περίοδο 1976-87. Τα επιχειρήματα αντλούνται από μια συστηματική ανάλυση των πληρωμών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) κατά κατηγορία πληρωμών και κατά χωρική μονάδα την αντίστοιχη περίοδο. Πριν από οτιδήποτε άλλο κρίνεται εδώ σκόπιμη η αναφορά σε ορισμένες μεθοδολογικές διευκρινίσεις.

Αναφέρθηκε ήδη ότι γίνεται ανάλυση των πληρωμών του Π.Δ.Ε. Αυτό το γεγονός έχει μια ξεχωριστή σημασία για τη μελέτη της κρατικής πολιτικής αφού στις πληρωμές αυτές αποτυπώνονται όλες οι ροές χρηματικών πόρων που διαμεσολαβούνται από το κράτος με δεδηλωμένο σκοπό την πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων. Ο υπαινιγμός αυτός αφήνει ελεύθερο το πεδίο για να διαφανεί αν και σε ποιο ποσοστό πραγματοποιούνται επενδύσεις μέσω του Π.Δ.Ε., με ποιο τρόπο και

σε ποιες περιφέρειες ή νομούς αυτές πραγματοποιούνται και ποιοι είναι οι δομικοί περιορισμοί που προσδιορίζουν το ύψος τους και τις διαχρονικές τους μεταβολές.

Στο ερμηνευτικό μέρος μπορούν, κατά συνέπεια, να διασυνδεθούν όλες οι διαπιστώσεις που θα διαφανούν, με τις ευρύτερες ιδεολογικές και πολιτικές διευθετήσεις που ασκούνται σε συνάρτηση με τα προαναφερόμενα ζητήματα, με τη μορφή της πολιτικής νομιμοποίησης και τους μηχανισμούς πολιτικής αναπαραγωγής.

Είναι προφανές ότι αυτή η πτυχή της κρατικής πολιτικής θα ήταν αδύνατον να εντοπισθεί αν η ανάλυση αναφερόταν στις ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου. Σε αυτή την περίπτωση θα μπορούσαν να διερευνηθούν οι συνέπειες πολιτικής επενδύσεων στο πάγιο κεφάλαιο της οικονομίας και να διατυπωθούν χρήσιμες διαπιστώσεις για την εξέλιξη αυτών των μεγεθών σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο. Όμως με την ανάλυση των πληρωμών η μελέτη της κρατικής πολιτικής αποκτά μια ευρύτερη θεώρηση. Καθώς μάλιστα το Π.Δ.Ε. δεν είναι ένα «πολιτικά ουδέτερο» ταμείο του κράτους, αλλά εκφραστής συγκεκριμένων πολιτικών προτεραιοτήτων, η ανάλυση των πληρωμών θα αποκαλύψει τις πολιτικές που βρίσκονται σε σχέση με τα προαναφερθέντα. Συνακόλουθα θα διαφανεί ο ιδιαίτερα «πολυσχιδής» ρόλος του Π.Δ.Ε. αφού χρηματοδοτεί δραστηριότητες και τομείς που υπερβαίνουν την πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων και συναρτώνται με το σύνολο των οικονομικών λειτουργιών που επιτελεί το σύγχρονο κράτος. Ο ρόλος αυτός θα γίνει σαφής με την ανάλυση των εισροών και των εκροών προς και από το Π.Δ.Ε., που παρατίθεται σε επόμενο μέρος.

Αναφορικά με την πολιτική για περιφερειακή ανάπτυξη το Π.Δ.Ε. συνδέεται με την περιφερειακή διάσταση τουλάχιστον με τρεις τρόπους:

- όλα τα προγράμματα για την περιφερειακή ανάπτυξη που εκπονήθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου μελέτης αποδίδουν ιδιαίτερη βαρύτητα στο ρόλο του Π.Δ.Ε.
- οι θεσμοί που διαμεσολαβούν τις ροές των χρηματικών πόρων του Π.Δ.Ε. έχουν σχέση με τις διαδικασίες για την περιφερειακή ανάπτυξη.
- το ύψος των πόρων που αφορούν αυτό το στόχο, σε σχέση με το συνολικό ύψος των δημοσίων δαπανών, είναι εξαιρετικά μεγάλο.

Τα χαρακτηριστικά της κρατικής πολιτικής θα εντοπισθούν αρχικά σε εθνικό επίπεδο και στη συνέχεια σε επίπεδο κλαδικό και χωρικό. Η περίοδος αναφοράς (1976-87) χωρίζεται σε δύο υποπεριόδους με ίδιο αριθμό ετών —(1976-81) και (1982-87)— οι οποίες αντιπροσωπεύουν έτη διακυβέρνησης από τη Ν.Δ. και το ΠΑΣΟΚ αντίστοιχα. Για τις πολιτικές αυτές θα γίνει ιδιαίτερη αναφορά στα χαρακτηριστικά τους, τις διαφοροποιήσεις τους και τις σχέσεις τους με ευρύτερες πολιτικές και ιδεολογικές διευθετήσεις.

2. Κατηγοριοποίηση και Προσδιορισμός της Σχετικής Σημασίας των Οικονομικών Ροών του Π.Δ.Ε.

Η διαφορά ανάμεσα στις πληρωμές που διενεργεί το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και στις ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου που πραγματοποιεί, προσδιορίζει το ύψος των δαπανών που δεν μετατρέπονται σε επενδύσεις παγίου κεφαλαίου από το Π.Δ.Ε.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται η εξέλιξη της απόκλισης ανάμεσα στις πληρωμές και στις ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου του Π.Δ.Ε. την περίοδο 1976-87.

ΠΙΝΑΚΑΣ Ι

Η Διαφορά Ανάμεσα στις Ακαθάριστες Επενδύσεις Παγίου Κεφαλαίου και τις Πληρωμές του Π.Δ.Ε. (σε χιλ. δρχ., σταθερές τιμές 1970)

Α/Α ΕΤΟΥΣ	ΕΤΟΣ	ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΠΑΓΙΟΥ ΚΕΦ. ΤΟΥ Π.Δ.Ε.	ΠΛΗΡΩΜΕΣ Π.Δ.Ε.	ΔΙΑΦΟΡΑ	ΑΚΑΘΑΡ. ΕΠΕΝΔΥΣ. ΤΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ (%)	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΓΙΝΟΝΤΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΗ (%)
1	1976	12.899.000	17.616.599	4.717.599	73,22	26,78
2	1977	11.510.000	16.817.323	5.307.323	68,44	31,56
3	1978	10.466.000	16.490.703	6.024.703	63,47	36,53
4	1979	10.174.000	17.309.763	7.135.763	58,78	41,22
5	1980	7.584.000	14.395.589	6.811.589	52,68	47,32
6	1981	8.744.000	18.769.202	10.025.202	46,59	53,41
7	1982	8.040.000	18.927.762	10.887.762	42,48	57,52
8	1983	10.100.000	21.432.256	11.332.256	47,13	52,87
9	1984	12.066.000	23.386.642	11.320.642	51,59	48,41
10	1985	12.682.000	24.253.811	11.571.811	52,29	47,71
11	1986	11.398.000	22.734.599	11.336.599	50,14	49,86
12	1987	9.280.000	18.849.605	9.569.605	49,23	50,77

Πηγή: Γενική Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών ΥΠ.ΕΘ.Ο και ΚΕΠΕ.

Παρατηρείται ότι, μέχρι και το 1978, το ποσοστό των πληρωμών που δεν μετατρέπονται σε ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου από το Π.Δ.Ε. —παρότι αρκετά υψηλό—, κυμαίνεται σε ανεκτά επίπεδα αν συγκριθεί με την μεταγενέστερη εξέλιξη αυτής της σχέσης. Ωστόσο πρέπει να αναζητηθεί η αιτία για τη μη μετατροπή σε ακαθάριστη επένδυση ενός τόσο σημαντικού μέρους των πληρωμών. Να βρεθεί επίσης τι είδους δαπάνες είναι αυτές και ποια είναι η σχέση τους με το Πρόγραμμα. Στη συνέχεια βέβαια —δηλαδή μετά το 1978—, καθώς όλο και μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών δεν μετατρέπεται σε ακαθάριστες επενδύσεις, οι προαναφερθείσες αναγκαιότητες για τη δημιουργία ενός ερμηνευτικού πλαισίου που αναζητήθηκε, γίνονται επιτακτικότερες. Από την εξέταση των στοιχείων του πίνακα Ι προκύπτει ότι ενώ το 1978 το 36% του συνόλου των πληρωμών δεν μετατρέπεται σε ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου από το Π.Δ.Ε., το 1979 συμβαίνει να μην μετατρέπεται το 41,22%, για να καταλήξει στα έτη 1981, 1982 και 1983, όπου περισσότερες από τις μισές πληρωμές να μην μετατρέπονται σε ακαθάριστες επενδύσεις. Παρότι η σχέση βγαίνει φθίνουσα τα τρία επόμενα χρόνια, διατηρείται κοντά στο 50%, για να καταλήξει το 1987 να ξεπεράσει πάλι το 50% των πληρωμών. Καθώς έχει επισημανθεί η σοβαρότητα αυτής της απόκλισης πρέπει να ελεγχθεί για ποιους φορείς προορίζονται οι πληρωμές που δεν μετατρέπονται σε ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου από το Π.Δ.Ε., καθώς επίσης και τι κατηγορίες δαπανών περιλαμβάνει αυτή η απόκλιση.

Για να απαντηθεί το παραπάνω ζητούμενο πρέπει να αναλυθεί όλο το κύκλωμα των χρηματικών ροών από και προς το Π.Δ.Ε. Η ανάλυση αυτή θα αναδείξει τόσο τον «πολυσχιδή» ρόλο του Π.Δ.Ε. στην επιτέλεση των οικονομικών λειτουργιών του κράτους, αλλά ακόμη και τους βασικούς

δομικούς περιορισμούς που καθορίζουν τη διαχρονική διεύρυνση των δαπανών κατά τη μελετούμενη περίοδο. Για το λόγο αυτό εξετάζονται τόσο οι εισροές χρηματικών πόρων προς το Π.Δ.Ε., όσο και οι εκροές, δηλαδή οι αποδέκτες των πληρωμών που διατίθενται κατά έτος.

Η εκκίνηση θα γίνει για τον προσδιορισμό και τη συμβολή των διαφόρων κατηγοριών χρηματοδοτικών πόρων που διαμορφώνουν το συνολικό ύψος των εσόδων του Π.Δ.Ε.

Οι πηγές των εσόδων του Π.Δ.Ε. προκύπτουν ως άθροισμα δύο παραγόντων που αποκαλούνται τα *διάφορα έσοδα* και τα *πιστωτικά έσοδα*.

Τα διάφορα έσοδα είναι το σύνολο κάποιων επιμέρους κατηγοριών εσόδων. Αναλυτικότερα στις κατηγορίες αυτές περιλαμβάνονται τα *ίδια έσοδα* από την απόδοση των δημόσιων επενδύσεων, η *συμβολή του τακτικού προϋπολογισμού* για την ενίσχυση των δημόσιων επενδύσεων, οι ενισχύσεις από τα *διάφορα ταμεία και προγράμματα της Ε.Ο.Κ.* (Ε.Τ.Π.Α., Μ.Ο.Π., κ.λπ.) και τέλος κάθε *άλλη βοήθεια από το εξωτερικό* που προσφέρεται για την ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας. Από την άλλη τα πιστωτικά έσοδα είναι το σύνολο των δανείων με τα οποία χρηματοδοτείται το Πρόγραμμα, είτε αυτά είναι *δάνεια εσωτερικού*, είτε *δάνεια εξωτερικού*. Τα διάφορα έσοδα και τα πιστωτικά έσοδα προσδιορίζουν το ύψος των πληρωμών που πραγματοποιεί το Π.Δ.Ε. κάθε χρόνο.

Στους πίνακες 2, 3, 4 και 5 αναλύεται συστηματικά η ετήσια συμβολή της κάθε κατηγορίας εσόδων στη διαμόρφωση του συνολικού ύψους των εσόδων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Η Συμμετοχή των Γενικών Εσόδων και των Δανείων στη Διαμόρφωση των Συνολικών Εσόδων του Π.Δ.Ε. (σε εκ. δρχ., τρέχουσες τιμές)

ΕΤΟΣ	ΓΕΝΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	ΔΑΝΕΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ	ΓΕΝΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ (%)	ΔΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ (%)
1976	1.000	40.000	41.000	2,44	97,56
1977	1.300	43.700	45.000	2,89	97,11
1978	1.300	53.700	55.000	2,36	97,64
1979	3.500	64.300	67.800	5,16	94,84
1980	952	63.354	64.305	1,48	98,52
1981	7.126	89.954	97.080	7,34	92,66
1982	5.913	111.941	117.854	5,02	94,98
1983	8.189	161.020	169.209	4,84	95,16
1984	11.783	209.259	221.042	5,33	94,67
1985	11.455	262.741	274.196	4,18	95,82
1986	37.062	265.491	302.553	12,25	87,75
1987	50.000	314.000	364.000	13,74	86,26

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Από τον πίνακα 2 παρατηρείται ότι τα δάνεια αποτελούν τον κυρίαρχο χρηματοδότη του Π.Δ.Ε. και συμβάλλουν με ποσοστό μεγαλύτερο του 86,26% στη διαμόρφωση του συνόλου των εσόδων. Ειδικά μέχρι το 1980 σχεδόν ολόκληρο το ύψος των πληρωμών του προγράμματος προέρχεται από δανεισμό. Από το 1981 όμως, μετά την ένταξη της Ελλάδος στην ΕΟΚ, παρατηρείται μία

αυξημένη συμβολή των διαφόρων εσόδων στη διαμόρφωση του ύψους των πληρωμών. Η εξέλιξη αυτή γίνεται ουσιαστικότερη τα επόμενα χρόνια και καταλήγει το 1987 η κατηγορία αυτή να συμμετέχει με ποσοστό 13,74% στη διαμόρφωση του ύψους του προϋπολογισμού. Χωρίς να παραβλεφθεί η αναντίρρητα θετική αυτή εξέλιξη, δεν ανατρέπει το δανειακό προσανατολισμό του Π.Δ.Ε. Η δανειακή αυτή εξάρτηση του Π.Δ.Ε. αποκαλύπτει και το «δομικό περιορισμό» του για μία περαιτέρω επέκταση. Εύλογα ανακύπτει επομένως το ερώτημα, μέχρι ποιου σημείου μπορεί να αναπαράγεται αυτός ο εξαρτησιακός χαρακτήρας του Π.Δ.Ε. στο σκέλος των εσόδων του.

Στον πίνακα 3 αναλύεται η κατανομή των δανειακών αναγκών του Π.Δ.Ε. κατά πηγή, δηλαδή από εσωτερικό και εξωτερικό δανεισμό.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Η Κατανομή του Συνόλου των Δανείων σε Δάνεια Εσωτερικού και Εξωτερικού (σε εκ. δρχ. τρέχουσες τιμές)

ΕΤΟΣ	ΔΑΝΕΙΑ	ΔΑΝΕΙΑ ΕΣΩ- ΤΕΡΙΚΟΥ	ΔΑΝΕΙΑ ΕΞΩ- ΤΕΡΙΚΟΥ	ΔΑΝΕΙΑ ΕΣΩ- ΤΕΡΙΚΟΥ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ (%)	ΔΑΝΕΙΑ ΕΞΩ- ΤΕΡΙΚΟΥ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ (%)
1976	40.000	25.000	15.000	62,50	37,50
1977	43.700	31.700	12.000	72,54	27,46
1978	53.700	47.000	6.700	87,52	12,48
1979	64.300	47.300	17.000	73,56	26,44
1980	63.354	37.276	26.078	58,84	41,16
1981	89.954	47.010	42.944	52,26	47,74
1982	111.941	64.299	47.642	57,44	42,56
1983	161.020	83.126	77.894	51,62	48,38
1984	209.259	49.873	159.386	23,83	76,17
1985	262.741	5.632	257.108	2,14	97,86
1986	265.491	767	264.724	0,29	99,71
1987	314.000	100.000	214.000	31,85	68,15

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Από τον πίνακα αυτό προκύπτει ότι για μια σειρά ετών μέχρι το 1983 ο εσωτερικός δανεισμός ήταν η κύρια πηγή δανείων που χρηματοδοτούσε το Π.Δ.Ε. Από το 1984 όμως, η μεγαλύτερη πηγή δανείων είναι ο εξωτερικός δανεισμός, ο οποίος φθάνει τα έτη 1985 και 1986 να είναι ο μοναδικός χρηματοδότης του Π.Δ.Ε., για να καταλήξει το 1987 να αποτελεί πάλι τον κατ'εξοχήν χρηματοδότη του Π.Δ.Ε. καθώς αποτελεί το 68,15% των συνολικών δανειακών αναγκών του Π.Δ.Ε. Παρατηρείται ήδη, ότι το Π.Δ.Ε. αναλαμβάνει μία δαπάνη που η οικονομία δεν είναι ικανή να τη στηρίξει και κατά συνέπεια αναλαμβάνει υποχρεώσεις οι οποίες πρέπει να αποπληρωθούν. Θα φανεί αργότερα τι συνέπειες έχει αυτή η εξέλιξη σε σημερινές δυσκολίες επέκτασης του Π.Δ.Ε.

Πριν όμως απ' αυτό είναι ενδιαφέρον να αναλυθεί και το ποσοστό της συμμετοχής των διαφόρων κατηγοριών στη διαμόρφωση των διαφόρων εσόδων του Π.Δ.Ε. Αναφέρθηκε ότι τα διάφορα έσοδα αρχίζουν να παρουσιάζουν αυξανόμενη συμβολή, μικρή όμως πάντα, αν συγκριθεί με τις δα-

νειακές ανάγκες του προγράμματος. Στον πίνακα 4 παρουσιάζεται το ύψος και τα ποσοστά συμμετοχής κάθε κατηγορίας των διαφόρων εσόδων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Το Ύψος και η Συμμετοχή των Επιμέρους Κατηγοριών Εσόδων στη Διαμόρφωση του Ύψους των Διαφόρων Εσόδων του Π.Δ.Ε.
(σε εκ. δρχ., τρέχουσες τιμές)

ΕΤΟΣ	ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ	Ε.Ο.Κ.	ΚΑΘΕ ΕΙΔΟΥΣ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΣΥΝΟΛΟ	ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (%)	Ε.Ο.Κ. (%)	ΚΑΘΕ ΕΙΔΟΥΣ ΒΟΗΘΕΙΑ (%)
1976	1.000	0	0	1.000	100,00	0,00	0,00
1977	1.300	0	0	1.300	100,00	0,00	0,00
1978	1.300	0	0	1.300	100,00	0,00	0,00
1979	3.500	0	0	3.500	100,00	0,00	0,00
1980	861	3	88	952	90,44	0,32	9,24
1981	1.204	5.825	97	7.126	16,90	81,74	1,36
1982	1.299	4.529	85	5.913	21,97	76,59	1,44
1983	2.510	5.580	99	8.189	30,65	68,14	1,21
1984	4.251	7.426	106	11.783	36,08	63,02	0,90
1985	3.594	7.754	107	11.455	31,37	67,69	0,93
1986	6.966	29.981	115	37.062	18,80	80,89	0,31
1987	6.000	44.000	0	50.000	12,00	88,00	0,00

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Από τον πίνακα αυτό εύκολα επισημαίνεται η αυξημένη συμμετοχή των Κοινοτικών Ταμείων στη διαμόρφωση του ύψους της κατηγορίας των «διαφόρων εσόδων». Μέχρι το 1980 η συμβολή αυτή είναι μηδαμινή, αλλά μετά την πλήρη ένταξη γίνεται κυρίαρχη. Μάλιστα το 1986 και 1987, μετά την εφαρμογή των Μ.Ο.Π., η κατηγορία αυτή γίνεται ο αποκλειστικός σχεδόν χρηματοδότης των διαφόρων εσόδων του Π.Δ.Ε. Με αυτή την εξέλιξη τα τακτικά έσοδα κατέχουν πολύ μικρό ποσοστό σ' αυτή την κατηγορία, ενώ πριν την πλήρη ένταξη στην Ε.Ο.Κ. ήταν ο μοναδικός χρηματοδότης αυτής της κατηγορίας.

Τέλος παραθέτοντας όλες μαζί τις κατηγορίες εκείνες που διαμορφώνουν τα έσοδα του Π.Δ.Ε. θα γίνει η συγκριτική αποτίμηση της συμβολής του καθενός από αυτά. Αυτό εμφανίζεται στον επόμενο πίνακα 5.

Στον πίνακα αυτό αποτυπώνεται η ποσοστιαία συμμετοχή κάθε κατηγορίας εσόδων στο σύνολο των εσόδων του Π.Δ.Ε. Παρατηρείται ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων του προκύπτει από το δανεισμό. Μέχρι το 1982 η συμβολή του εσωτερικού δανεισμού είναι η κύρια χρηματοδοτική πηγή, ενώ από το 1983 και μετά η κύρια πηγή είναι ο εξωτερικός δανεισμός. Οι Κοινοτικές ενισχύσεις, παρότι προσδιορίζουν έναν αυξημένο ρόλο στη διαμόρφωση του ύψους των πληρωμών, παραμένουν ως ποσοστό, συγκριτικά με το δανεισμό, πολύ χαμηλά. Παρ' όλα αυτά δεν μπορεί να μην επισημανθεί ο ιδιαίτερα θετικός ρόλος τον οποίο αναλαμβάνουν, με αύξουσα μάλιστα, διαχρονική

σπουδαιότητα. Τα τακτικά έσοδα αποτελούν ένα πολύ μικρό ποσοστό, ενώ η βοήθεια που προσφέρεται από διάφορες πηγές είναι αμελητέα.

Τα στοιχεία αυτά προσδιορίζουν τη χρηματοδοτική φύση από την οποία αναδύονται οι δομικοί περιορισμοί στην επέκταση των εσόδων του Π.Δ.Ε.

Πράγματι, μέχρι ποιου σημείου μπορεί να επεκταθεί διαχρονικά ο δανειακός χαρακτήρας του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και πώς πρέπει κατά συνέπεια να εφευρεθούν νέοι τρόποι που θα εξασφαλίζουν μια πιο σταθερή και αυτοτροφοδοτούμενη χρηματοδότησή του. Δεν αποτελεί σκοπό της εισήγησης η απάντηση σε αυτό το ερώτημα, η διαπίστωση αυτή όμως είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής και τα όρια των μεταβολών του ύψους των πληρωμών για δημόσιες επενδύσεις. Γιατί όπως θα διαφανεί στη συνέχεια οι προσδιορισμοί που επιστημονήθηκαν στο σκέλος των εσόδων γειύρουν αντίστοιχης τάξης υποχρεώσεις οι οποίες επιστρέφουν στο Πρόγραμμα, διογκώνοντας την υποχρέωσή του για αποπληρωμή των τοκοχρεωλυσιών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Η Συμμετοχή των Επιμέρους Κατηγοριών Εσόδων στη Διαμόρφωση των Συνολικών Εσόδων του Π.Δ.Ε. (επεξεργασία τρεχουσών τιμών)

ΕΤΟΣ	ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (%)	Ε.Ο.Κ. (%)	ΚΑΘΕ ΕΙΔΟΥΣ ΒΟΗΘΕΙΑ (%)	ΔΑΝΕΙΑ ΕΣΩΤΕ- ΡΙΚΟΥ (%)	ΔΑΝΕΙΑ ΕΞΩΤΕ- ΡΙΚΟΥ (%)
1976	2,44	0,00	0,00	60,98	36,59
1977	2,89	0,00	0,00	70,44	26,67
1978	2,36	0,00	0,00	85,45	12,18
1979	5,16	0,00	0,00	69,76	25,07
1980	1,34	0,00	0,14	57,97	40,55
1981	1,24	6,00	0,10	48,42	44,24
1982	1,10	3,84	0,07	54,56	40,42
1983	1,48	3,30	0,06	49,13	46,03
1984	1,92	3,36	0,05	22,56	72,11
1985	1,31	2,83	0,04	2,05	93,77
1986	2,30	9,91	0,04	0,25	77,50
1987	1,65	12,09	0,00	27,47	58,79

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (επεξεργασίες δικές μας).

Στη συνέχεια διερευνώνται οι εκροές από το Π.Δ.Ε., δηλαδή το πού χορηγούνται οι πιστώσεις αυτού του προϋπολογισμού. Επειδή όμως οι πληρωμές πραγματοποιούνται σε πολλούς και πολύ διαφορετικούς φορείς, για ποικίλους λόγους, η περιγραφή μπορεί να εξαντλήσει όλους τους φορείς. Γι' αυτό επιλέχθηκε, στο παρακάτω διάγραμμα 1, να αποτυπωθούν οι κυριότερες κατηγορίες πληρωμών οι οποίες, ενώ δεν εξαντλούν όλο το σύνολο των φορέων, αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος τους.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1
Αποτύπωση των Κατηγοριών Πληρωμών του Π.Δ.Ε.

Π.Δ.Ε.	άμεσες επενδύσεις κατά κλάδο (γεωργία, βιομηχανία, μεταφορές, εκπαίδευση, τουρισμός, αστικές υποδομές, υγεία)
	χρηματοδότηση νομαρχιακού προγράμματος
	αποπληρωμή τοκοχρεωλυσίων
	κόστος διοικητικών δαπανών προγράμματος
	χρηματοδότηση μέρους των επενδύσεων των Δ.Ε.Κ.Ο.
	συμμετοχή στην κάλυψη των επιχορηγήσεων ν. 1262/82
	χρηματοδότηση προβληματικής βιομηχανίας μετά την κοινωνικοποίηση κάποιου μέρους της
	κάλυψη γενικών δαπανών («διάφορα»)
	διοικητικές δαπάνες
	στρατιωτικές δαπάνες κ.λπ.

Στο διάγραμμα αυτό, στο οποίο αν και δεν αποτυπώνονται όπως αναφέρθηκε όλες οι κατηγορίες δαπανών, διαφαίνεται εντούτοις ο ιδιαίτερα πολύπλευρος χαρακτήρας των πληρωμών που πραγματοποιεί το Π.Δ.Ε.

Σύμφωνα με αυτό παρατηρείται ότι το Π.Δ.Ε. κατανέμει ένα μέρος των πιστώσεών του για άμεσες πληρωμές σε διάφορους κλάδους (γεωργία, βιομηχανία, μεταφορές, εκπαίδευση, υγεία, αστικές υποδομές, τουρισμός). Οι πληρωμές αυτές αρχικά κατανέμονται κατά Υπουργεία, τα οποία με τη σειρά τους κατανέμουν τις πιστώσεις για έργα που επιλέγουν. Μέχρι το 1980 το μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών διενεργείτο από το Υπουργείο Δημοσίων Έργων (43,3% το 1971, 32,5% το 1976 και 25,6% το 1979). Στη δεύτερη θέση έρχονται τα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας (11,0% το 1976, 7,2% το 1979) και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (Υπουργείο Συντονισμού μέχρι το 1981), που

κατένειμε το 12% το 1979. Από το 1981, όμως, τη μεγαλύτερη συμμετοχή έχουν τα Υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (αθροιστικά κατένειμαν το 46,0% το 1981 και το 46,4% το 1984), ενώ το Υπουργείο Δημοσίων Έργων κατένειμε μόνο το 11,3% το 1981 και το 13,1% το 1984.

Η χωρική βαθμίδα για την οποία πραγματοποιούνται αυτές οι πληρωμές μπορεί να είναι ο νομός, αλλά και πολλοί νομοί μαζί (διανομαρχιακά έργα), μπορεί επίσης να είναι πολλές περιφέρειες μαζί (διαπεριφερειακά έργα), μπορεί να είναι έργα που αφορούν το σύνολο της χώρας και μπορεί, τέλος, να αφορούν έργα που γίνονται εκτός Ελλάδος και χρηματοδοτούνται από το Π.Δ.Ε. (π.χ. σχολεία για την εκπαίδευση Ελλήνων μεταναστών).

Ένα άλλο μεγάλο μέρος των πληρωμών κατανέμεται μέσω του Νομαρχιακού Προγράμματος. Τόσο το ύψος του όσο και οι θεσμοί που διαμεσολαβούν την κατανομή του διαφέρουν σημαντικά από περίοδο σε περίοδο. Πράγματι, το νομαρχιακό πρόγραμμα διαχειρίστηκε το 11,80% των πληρωμών στην εξαετία 1976-81 και το 23,27% των πληρωμών στην εξαετία 1982-87. Τη δωδεκαετία 1976-87 κατένειμε το 18,23% του συνόλου των πληρωμών.

Οι δύο αυτοί διαύλοι κατανομής των πληρωμών του Π.Δ.Ε. (οι άμεσες επενδύσεις και το νομαρχιακό πρόγραμμα), συμβάλλουν κατά πολύ στην πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων στην εθνική οικονομία. Αλλά από το Π.Δ.Ε. πραγματοποιούνται και πληρωμές που δεν απευθύνονται στην πραγματοποίηση επενδύσεων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση πληρωμής μέρους των τοκοχρεωλυσιών και των τόκων εντόκων γραμματίων του δημοσίου. Πράγματι από το 1979 το 11,6% των πληρωμών του Π.Δ.Ε. διατέθηκαν γι' αυτό το σκοπό (πίνακας 6). Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι το 1981 τα τοκοχρεωλύσια αποτελούν το 27,74% του συνόλου των πληρωμών και το 1982 το 23,42%.

Η δικαιολογητική βάση της πληρωμής μέρους των χρεών από το Π.Δ.Ε. απορρέει από τον ίδιο δανειοδοτικό/εξαρτησιακό του χαρακτήρα. Πράγματι, αφού το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του διαμορφώνεται από δάνεια, κάποια στιγμή αυτά πρέπει να αποπληρωθούν. Κατά συνέπεια, το Π.Δ.Ε. πληρώνει σήμερα το κόστος μιας ανάπτυξης που έγινε στο παρελθόν, αλλά δεν στηριζόταν σε μία αυτοτροφοδοτούμενη χρηματοδότηση αλλά στο δανεισμό. Αυτό, όμως, αποτελεί τροχοπέδη στη διεύρυνση των επενδυτικών δαπανών του, γιατί κάθε φορά θα πρέπει να αντιμετωπίζει ανειλημμένες υποχρεώσεις, οι οποίες θα του περιορίζουν το ποσό που θα διέθετε για επενδύσεις, όσο θα είναι το ποσό του χρέους με το οποίο επιβαρύνεται. Η δαπάνη, πάντως, αυτή στο εθνικολογιστικό σύστημα δεν προσμετράται ως επένδυση και γίνεται κατά συνέπεια αντιληπτή η «διαφυγούσα δυνατότητα», αν η δαπάνη αυτή προσανατολιζόταν στην πραγματοποίηση νέων επενδύσεων.

Αναφέρθηκε, επίσης, ότι το Π.Δ.Ε. χρηματοδοτεί μέρος του επενδυτικού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο. Το ύψος αυτής της δαπάνης εμφανίζεται στις πληρωμές του προγράμματος, δεν εμφανίζεται όμως το μέρος αυτής της δαπάνης που μετατράπηκε σε επένδυση παγίου κεφαλαίου από τις Δ.Ε.Κ.Ο. Οι Δ.Ε.Κ.Ο. έχουν δικό τους προϋπολογισμό που διαμορφώνεται από τα ίδια έσοδα της λειτουργίας τους, την κρατική επιχορήγηση, τη συμμετοχή του Π.Δ.Ε. και το δανεισμό, και από το σύνολο αυτών πραγματοποιούν μίας τάξης ακαθάριστες επενδύσεις οι οποίες όμως δεν καταμετρώνται από ποια χρηματοδοτική πηγή πραγματοποιήθηκαν (μία τέτοια καταμέτρηση είναι όχι μόνο αδύνατη αλλά και άνευ σημασίας). Άρα το ποσό του Π.Δ.Ε. με το οποίο χρηματοδοτείται η λειτουργία των Δ.Ε.Κ.Ο. και που ένα μέρος του μετατρέπεται σε επένδυση παγίου κεφαλαίου, δεν προσμετράται ως επένδυση παγίου κεφαλαίου του Π.Δ.Ε., αλλά των Δ.Ε.Κ.Ο. Επομένως το Π.Δ.Ε. στε-

ρείται αυτής της «διαφυγούσας δυνατότητας» για επενδύσεις, ενώ αντίθετα οι Δ.Ε.Κ.Ο. έχουν κατά το ίδιο ποσό «πλεονεκτική δυνατότητα» για την πραγματοποίηση επενδύσεων.

Εκτός αυτών το Π.Δ.Ε. «χρεώνεται» και με άλλες διευθετήσεις που αφορούν την οικονομική λειτουργία του κράτους και τις πολιτικές που ασκεί σε κάποια οικονομική συγκυρία. Χαρακτηριστική είναι η συμμετοχή του στη χρηματοδότηση της «προβληματικής βιομηχανίας», όταν αυτή τέθηκε κάτω από «κοινωνικό έλεγχο», όπως ελέγχθη. Γι' αυτό το λόγο το κονδύλιο των πληρωμών στον τομέα της βιομηχανίας μετά το 1983 είναι αρκετά διογκωμένο και βεβαίως δεν αφορά μόνο την παροχή υποδομής για βιομηχανικές επενδύσεις. Από τον πίνακα 6 παρατηρείται ότι το ποσοστό των πληρωμών για τον τομέα της βιομηχανίας αυξάνεται ραγδαία μετά το 1983 και καταλήγει το 1987 να αποτελεί το 22,22% του συνόλου των πληρωμών του προγράμματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι τις 31.12.87 δόθηκαν αθροιστικά από το Π.Δ.Ε. 47.500.000 χιλιάδες δραχμές για τη χρηματοδότηση της προβληματικής βιομηχανίας. Πάλι εδώ επισημαίνεται η «διαφυγούσα δυνατότητα» για την πραγματοποίηση επενδύσεων κατά το ποσό που χρηματοδοτήθηκε η προβληματική βιομηχανία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

Το Ποσοστό των Τοκοχρεωλυσιών και των Δαπανών για τον Τομέα Βιομηχανία και Ενέργεια στο Π.Δ.Ε. (σε χιλ. δρχ., τρέχουσες τιμές)

ΕΤΟΣ	ΠΛΗΡΩΜΕΣ Π.Δ.Ε.	ΤΟΚΟΧΡΕΩΛΥΣΙΑ & ΤΟΚΟΙ ΕΝΤΟΚΩΝ ΓΡΑΜΜΑΤΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΚ/ΣΙΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣ.	ΚΟΝΔΥΛΙΑ ΤΟΜΕΑ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΜΕΑ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ & ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ Π.Δ.Ε.
1976	40.169.740	0	0,00	0	0,00
1977	44.994.656	0	0,00	0	0,00
1978	51.739.576	0	0,00	0	0,00
1979	64.299.054	7.500.000	11,66	4.420.471	6,87
1980	64.331.069	8.800.000	13,68	4.935.842	7,67
1981	99.138.985	27.500.000	27,74	4.784.435	4,83
1982	119.572.550	28.000.000	23,42	5.617.486	4,70
1983	170.254.724	29.250.000	17,18	11.829.960	6,95
1984	221.268.642	27.196.000	12,29	17.812.454	8,05
1985	274.992.541	30.600.000	11,13	20.397.645	7,42
1986	311.070.914	27.750.000	8,92	48.741.831	15,67
1987	319.769.406	19.850.000	6,21	71.060.586	22,22

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και ΚΕΠΕ.

Επίσης, αναφορικά με τις πληρωμές του τομέα βιομηχανία το Π.Δ.Ε. συμμετέχει στην πληρωμή μέρους της επιχορήγησης των ιδιωτικών επενδύσεων που εντάσσονται στον αναπτυξιακό νόμο 1262/82. Συμμετέχει δηλαδή, όχι προσφέροντας υποδομή για ανάπτυξη αλλά διαμορφώνοντας τις συνθήκες για την επενδυτική συμπεριφορά του ιδιωτικού κεφαλαίου.

Θα αναφερθεί, τέλος, ένας ακόμη «κλάδος», ο οποίος εμφανίζει υψηλές πληρωμές: πρόκειται για τα «διάφορα». Τα διάφορα κατέχουν την περίοδο 1976-81 το 19,38% των πληρωμών και είναι ο πρώτος σε πληρωμές κλάδος, ενώ την περίοδο 1982-87 κατέχουν το 23,30% του συνόλου των πλη-

ρωμών και είναι πάλι ο πρώτος σε πληρωμές κλάδος. Αλλά και ολόκληρη την περίοδο 1976-87, τα διάφορα συγκεντρώνουν το 21,58% των πληρωμών. Αυτό συμβαίνει γιατί στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται τα τοκοχρεωλύσια δανείων και πολλές άλλες μη επενδυτικές δαπάνες, με την έννοια της επένδυσης παγίου κεφαλαίου (π.χ. στρατιωτικές δαπάνες, μελέτες κ.λπ.). Το ότι ο κλάδος αυτός εμφανίζεται να πραγματοποιεί το μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών δηλώνει και την υποτίμηση του Π.Δ.Ε. στη διενέργεια επενδύσεων.

Τέλος, το Π.Δ.Ε. επιβαρύνεται με την πληρωμή των απαραίτητων διοικητικών δαπανών για την εκτέλεση του προγράμματος. Το ύψος αυτής της δαπάνης αποτελεί το 1,28% του συνόλου των πληρωμών στην περίοδο 1976-87. Αν και είναι απαραίτητη η διοίκηση που θα στηρίζει την εφαρμογή του προγράμματος, το κόστος της δεν προσμετράται στις επενδύσεις παγίου κεφαλαίου και άρα το κονδύλιο αυτό διευρύνει το χάσμα ανάμεσα στις πληρωμές και τις ακαθάριστες επενδύσεις.

Συμπερασματικά, σε απάντηση της ερώτησης που τέθηκε στην αρχή του κεφαλαίου για τη διάσταση ανάμεσα στις πληρωμές και τις επενδύσεις (καθώς αναλύθηκε όλο το πλέγμα των χρηματικών ροών από και προς το Π.Δ.Ε.), αναδείχθηκαν τα χαρακτηριστικά ενός περισσότερο «πολυσχιδούς ρόλου» που παίζουν οι πληρωμές του Π.Δ.Ε. στο σύνολο της οικονομίας και που είναι πολύ ευρύτερο από την πραγματοποίηση επενδύσεων παγίου κεφαλαίου. Επισημάνθηκε έτσι η τάση του να πραγματοποιεί όλο και περισσότερες μη επενδυτικές δαπάνες. Το μεγαλύτερο μέρος τους αφορά την πληρωμή τοκοχρεωλυσίων και αναδείχθηκε έτσι ο «δομικός περιορισμός» της εξέλιξης του λόγω της εμπλοκής του στο φαύλο κύκλο των δανείων-χρεών. Αναδείχθηκε, επίσης, όλο το πλέγμα των χρηματικών ροών προς άλλες περιοχές της κρατικής παρέμβασης, την υποστήριξη εφαρμογής της κρατικής πολιτικής κ.λπ. Τελικά, το Π.Δ.Ε. δεν είναι σωστό να αντιμετωπιστεί μόνο σαν επενδυτικός φορέας, αλλά και ως στοιχείο της οικονομικής λειτουργίας του κράτους και της πολιτικής του στη σημερινή οικονομική συγκυρία.

3. Τα Διακεκριμένα Χαρακτηριστικά της Πολιτικής Πληρωμών του Π.Δ.Ε. κατά Περίοδο

Πριν την επέκταση της διερεύνησης των χωρικών επιπτώσεων της κατανομής των πληρωμών του Π.Δ.Ε. κατόπιν μιας ιδιαίτερης ανάλυσης, κατέστη δυνατή η ανάδυση των διαφοροποιητικών στοιχείων ανάμεσα στις πολιτικές που ασκήθηκαν κατά περίοδο. Για τη σύγκρισή τους μετρήθηκαν οι αποκλίσεις του μέσου όρου του συνόλου των πληρωμών κατά την περίοδο 1976-87 από τους μέσους όρους των πληρωμών των περιόδων 1976-81 και 1982-87. Οι υπολογισμοί αυτοί που έγιναν για τις αποπληθωρισμένες τιμές πληρωμών αφορούν τόσο το συνολικό ποσό κατά περίοδο, όσο και τα αντίστοιχα των επιμέρους κλάδων. Τα αποτελέσματα παρατίθενται στον παρακάτω πίνακα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7
Αποκλίσεις Μέσων Όρων Πληρωμών κατά Περίοδο και Κλάδο

	Μέσος όρος 1976-87	Μέσος όρος 1976-81	Απόκλιση	Μέσος όρος 1982-85	Απόκλιση
Πρωτογενής τομέας	35.536	43.619	8.083	27.452	-8.083
Δευτερογενής τομέας	33.759	22.129	-11.629	45.389	11.629
Υποδομές Μεταφορών	45.247	53.680	8.432	36.815	-8.432
Υποδομές Τουρισμού	9.546	10.943	1.397	8.149	-1.397
Εκπαιδευτική υποδομή	41.515	41.817	301	41.213	-301
Αστικές Υποδομές	30.118	28.501	-1.616	31.734	1.616
Υποδομή Υγείας	10.456	6.504	-3.951	14.408	3.951
Διοικητική Υποδομή	4.474	4.269	-204	4.678	204
Νομαρχιακά Έργα	63.800	36.243	-27.557	91.357	27.557
Διάφορα	75.521	59.561	-15.959	91.480	15.959
Σύνολο	349.975	307.270	42.705	392.680	42.705

Πηγή: Γ. Ψυχάρη, *Δημοσιονομική κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη*, διδακτορική διατριβή, Αθήνα 1990.

Από τον πίνακα 7 εύκολα διαπιστώνεται ότι κατά την περίοδο 1982-87 διατέθηκαν περισσότερα χρήματα απ' ό,τι την πρώτη περίοδο 1976-81. Βέβαια το συμπέρασμα αυτό χωρίς να χάνει τη σημασία του πρέπει στο αξιολογητικό του πλαίσιο να συνεκτιμήσει ποσοτικά χαρακτηριστικά που θα αναφέρονται στο κατά πόσο αυτή η εξέλιξη των πληρωμών ικανοποιεί ένα επιθυμητό ρυθμό διαχρονικής επέκτασης, αλλά και με ποιοτικά χαρακτηριστικά αναφορικά με το είδος των πληρωμών που περιλαμβάνουν οι αυξημένες δαπάνες. Απάντηση, όσον αφορά το ικανοποιητικό ή όχι ύψος αυτής της διαφοροποίησης, δεν μπορεί να θεμελιωθεί από τα διαθέσιμα στοιχεία. Μπορούν όμως να προσδιορισθούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά από τα οποία προκύπτει το προαναφερθέν αποτέλεσμα, και από αυτό να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα.

Πράγματι το πρώτο στοιχείο που καθιστά απολύτως διακεκριμένη την πολιτική της δεύτερης περιόδου έναντι της πρώτης είναι η σημαντική διοχέτευση πόρων του συνολικού προγράμματος μέσω της κατηγορίας δαπανών για «Νομαρχιακά Έργα». Μάλιστα το αποτέλεσμα αυτό είναι στατιστικά πολύ σημαντικό. Παρόλα αυτά απαιτείται μια οικονομική ερμηνεία και μια πολιτική, αφού μάλιστα γι' αυτή την κατηγορία δαπανών δομήθηκαν, κατά τη δεύτερη περίοδο, και λειτουργήσαν και νέοι θεσμοί. Κατά συνέπεια χρειάζονται ιδιαίτερη εξέταση τόσο τα ποσοτικά όσο και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά.

Το δεύτερο έντονα διακριτό στοιχείο της πολιτικής της δεύτερης περιόδου είναι οι αυξημένες πληρωμές για την παροχή υποδομής «Υγείας». Παρότι οι δαπάνες αυτής της κατηγορίας είναι πάρα πολύ περιορισμένες σε σχέση με τους υπόλοιπους κλάδους, κατά τη δεύτερη περίοδο οι άμεσες πληρωμές αυξάνονται με ποσό, που σε σχέση με το συνολικό τους ύψος, είναι στατιστικά σημαντικό. Αν σε αυτό συνυπολογισθούν και κάποιες αυξημένες πιστώσεις από τα «Νομαρχιακά Έργα», τότε η διαφορά γίνεται ακόμη περισσότερο σημαντική.

Τα δύο αυτά στοιχεία συγκροτούν τις κυρίαρχες ιδιαιτερότητες των δύο πολιτικών. Ωστόσο κάποιες μερικότερες έχουν επίσης πολύ μεγάλη σημασία ως προς τις οικονομικές και πολιτικές τους επιπτώσεις.

Πρώτα και κύρια η δεύτερη —από την άποψη του όγκου— κατηγορία πληρωμών που συμβάλει στη θετική απόκλιση του συνόλου κατά τη δεύτερη περίοδο είναι τα «Διάφορα». Μάλιστα η κατηγορία αυτή απαίτησε το μεγαλύτερο κονδύλι των πληρωμών από οποιαδήποτε άλλη την περίοδο 1976-87. Εδώ όμως περιλαμβάνονται κυρίως οι μη αναπτυξιακές δαπάνες του προγράμματος και κυρίως οι υποχρεώσεις του για την αποπληρωμή τόκων και τοκοχρεωλύσιων. Η διαχρονική επέκταση των δαπανών της είναι ανησυχητικό φαινόμενο, γιατί αποτελεί δομικό περιορισμό στην πραγματοποίηση επενδύσεων, αφού με τα τοκοχρεωλύσια «πληρώνεται» το κόστος μιας ανάπτυξης που συντελέστηκε σε προγενέστερη χρονική περίοδο και σήμερα απλώς συντηρείται.

Αν αυτή η διαπίστωση συνδυασθεί με το ότι στη θετική εξέλιξη της δεύτερης περιόδου συνέβαλε αποφασιστικά η, σημαντική σε βαρύτητα και διαφοροποίηση, κατηγορία πληρωμών του «Δευτερογενή τομέα», τότε το συνολικό θετικό διαφοροποιητικό αποτέλεσμα της δεύτερης περιόδου αρχίζει να προκαλεί ανησυχίες, παρά αισιοδοξία. Αυτό συμβαίνει επειδή το μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών αυτού του τομέα αφορά το κόστος της ενίσχυσης της προβληματικής βιομηχανίας. Αυτή η αποποίηση πραγματοποίησης δημόσιων επενδύσεων για τη χρηματοδότηση μη αποδοτικών επιχειρήσεων αποτελεί μια «αιμορραγία» που αφορά την οικονομία συνολικά.

Ως προς τους υπόλοιπους κλάδους δεν παρατηρούνται τόσο έντονα διακεκριμένες σχέσεις κατά περίοδο. Εκτός αυτού οι στατιστικά ασήμαντες διαφοροποιήσεις είναι δύσκολο να σχολιασθούν μόνες τους. Η δυσκολία αυτή προκύπτει από το ότι δεν προσφέρονται για την ώρα στοιχεία της επανακατανομής των δαπανών για «Νομαρχιακά Έργα» κατά κλάδο, ώστε να διαφανούν πιθανά εντονότερες αποστάσεις που θα διαφοροποιούν την πολιτική κατά περίοδο. Γι' αυτό οποιοσδήποτε άλλος σχολιασμός καθίσταται ατεκμηρίωτος.

4. Έλεγχος του Είδους της Κρατικής Πολιτικής Πληρωμών κατά Περίοδο και κατά Χωρική Βαθμίδα

Η ανάλυση της κατανομής των πληρωμών κατά χωρική βαθμίδα δεν είναι δυνατόν να αναλυθεί σε αυτή την εισήγηση. Για να καταστεί όμως δυνατή η σύνθεση ορισμένων διαπιστώσεων σε σχέση με ότι έχει προκύψει μέχρι τώρα, θα γίνει μια ιδιαίτερη αναφορά στη λογική της κατανομής των πληρωμών κατά νομό κατά τις περιόδους 1976-81 και 1982-87.

Συγκεκριμένα, για τις περιόδους 1976-81 και 1982-87 με βάση τα ποσοστά της συμμετοχής κάθε νομού στο σύνολο των πληρωμών δημιουργούνται κατηγορίες νομών αυστηρά οριοθετημένες. Με τις κατηγορίες αυτές δεν συγκρίνονται μεταξύ τους οι νομοί ως προς το ύψος των πληρωμών. Κάτι τέτοιο είναι παράλογο να γίνει αφού οι χωρικές μονάδες δεν αποτελούν ομοιογενείς χωρικές ενότητες για να υπάρχει κοινό πεδίο σύγκρισης. Μελετάται όμως κάτι διαφορετικό το οποίο παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον. Δηλαδή αναζητάται το είδος της κρατικής πολιτικής κατά νομό ανάλογα με την κλίμακα συμμετοχής στην κατανομή του συνολικού προγράμματος. Εκεί διαπιστώνεται ότι οι άμεσες κρατικές παρεμβάσεις εμφανίζονται εντονότερες σε κάποιες κατηγορίες νομών και ασθενέστερες σε άλλες. Αντίστοιχα οι επεμβάσεις μέσω των πληρωμών των Νομαρχιών και των Νομαρχιακών Συμβουλίων είναι αρκετά διαφοροποιημένες κατά κατηγορία νομών. Αναζητάται, επομένως, να προσδιορισθούν αυτές οι νομοτέλειες της πολιτικής, να αναλυθούν οι διαφοροποιήσεις τους κατά περίοδο και να ερμηνευτούν σε σχέση με τη μορφή της πολιτικής νομιμοποίησης και πο-

λιτικής αναπαραγωγής. Για την οικονομία του χώρου δεν παρατίθενται οι αντίστοιχοι πίνακες οι οποίοι είναι ωστόσο δημοσιευμένοι για κάθε έλεγχο.

Ανάφορικά με την περίοδο 1976-81 από την κατανομή των συνολικών πληρωμών κατά νομό προκλήθηκε η διάκριση των χωρικών μονάδων σε κατηγορίες.

Λόγω της μεγάλης απόστασης από όλες τις άλλες κατηγορίες που ακολουθούν, ο νομός Αττικής συμμετέχει στην κατανομή των πληρωμών με το μεγαλύτερο ποσοστό (19,98%) και συγκροτεί από μόνος του μία διακεκρωμένη κατηγορία. Με τον ίδιο τρόπο, αλλά σε μικρότερη κλίμακα, συγκροτείται και μια άλλη κατηγορία από το νομό Θεσσαλονίκης (4,15%).

Στη συνέχεια η τρίτη κατηγορία νομών είναι αυτή που απορροφά ύψος πληρωμών μεγαλύτερο του 1,00% μέχρι 2,07%. Οι νομοί αυτής της κατηγορίας είναι επτά (Σερρών, Έβρου, Ηλείας, Αχαΐας, Ιωαννίνων, Αιτωλοακαρνανίας και Πέλλης) και γι' αυτούς συνάγεται η προτεραιότητα ενίσχυσης της παραγωγικής και κοινωνικής υποδομής τους μέσω του Π.Δ.Ε. Πράγματι, στους νομούς αυτούς ανήκουν εκείνοι οι οποίοι βρίσκονται σ' ένα αρκετά ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης.

Την τέταρτη κατηγορία συγκροτεί ένας μεγαλύτερος αριθμός νομών (14), οι οποίοι απορροφούν από 0,50% μέχρι 0,99% των δαπανών του συνολικού προγράμματος.

Τέλος, η πέμπτη κατηγορία συγκροτείται από το μεγαλύτερο αριθμό νομών (28) και περιλαμβάνει τους νομούς εκείνους που παίρνουν μικρότερο του 0,50% του συνόλου των πιστώσεων, και είναι οι νομοί για τους οποίους προσφέρονται οι μικρότερες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της παραγωγικής και κοινωνικής τους υποδομής.

Από τις ίδιες αναλύσεις παρατηρείται ότι ο νομός Αττικής, στον οποίο κατευθύνεται το μέγιστο ποσοστό των πληρωμών, συμμετέχει με σχετικά μικρό ποσοστό στη κατανομή των δαπανών της κατηγορίας των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα» (1,72%). Το ποσό αυτό αντιπροσωπεύει ένα πάρα πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου των πληρωμών που πραγματοποιούνται σ' αυτό το νομό (1,01%). Αντίστοιχα συμπεράσματα συνάγονται και κατά την ανάλυση του νομού Θεσσαλονίκης. Ο νομός αυτός συμμετέχει με υψηλό ποσοστό στη κατανομή των συνολικών δαπανών (4,15%), πολύ μικρότερο βέβαια απ' αυτό του νομού Αττικής. Κατανέμει ένα σχετικά μεγάλο μέρος του συνόλου των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα» (1,88%), το οποίο όμως αποτελεί μικρό ποσοστό επί του συνόλου των πληρωμών του νομού (0,31%), ο δε συντελεστής συμμετοχής των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα», στο σύνολο των πληρωμών είναι πολύ μικρότερος της μονάδος (0,45). Προκύπτει επομένως, ότι γι' αυτούς τους δύο νομούς, οι οποίοι αποτελούν τους δύο αναπτυξιακούς πόλους στην ελληνική επικράτεια, και περισσότερο μάλιστα για το νομό Αττικής, οι κρατικές επεμβάσεις για την πραγματοποίηση της αναπτυξιακής τους υποδομής είναι περισσότερο άμεσες, και σε σχέση με την κλίμακα πολύ λίγο διαμεσολαβημένες από τα νομαρχιακά συμβούλια.

Αντίθετα, στην τρίτη κατηγορία παρατηρείται ότι όλοι οι νομοί αποσπούν ένα υψηλό και σχετικά ομοιόμορφο ποσοστό του συνόλου των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα» (γύρω στο 2,50% κατά μέσο όρο), το οποίο αποτελεί ένα αρκετά μεγάλο τμήμα του συνόλου των πληρωμών που πραγματοποιούνται σ' αυτούς τους νομούς (περίπου το 25%), και γι' αυτό ο συντελεστής συμμετοχής των πληρωμών για νομαρχιακά έργα είναι πάντοτε μεγαλύτερος της μονάδος (μέχρι και 2,41). Σ' αυτή την περίπτωση παρατηρείται μια επιλεκτική αλλά έντονα άμεση κρατική παρέμβαση για τη ρύθμιση των προβλημάτων της παραγωγικής και κοινωνικής υποδομής αυτών των νομών, αλλά ταυτόχρονα και μια μεγάλη εκχώρηση πραγματοποίησης δαπανών μέσω των νομαρχιακών συμβουλίων.

ων. Εδώ πρέπει να εξετασθεί αν και κατά πόσο η διαμεσολάβηση αυτή λειτουργεί συμπληρωματικά στις άμεσες επεμβάσεις ή αν διαφοροποιείται με συγκεκριμένο και διακεκριμένο, σε σχέση με τις άμεσες επεμβάσεις, προσανατολισμό.

Διαφορετικές είναι όμως οι σχέσεις που επισημαίνονται στην τέταρτη κατηγορία. Για τους νομούς αυτής της κατηγορίας, το ποσοστό των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα», παρότι κυμαινόμενο σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι συνήθως μικρότερο από το αντίστοιχο ποσοστό της προηγούμενης κατηγορίας (από 1,09 μέχρι 3,12 του συνόλου των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα»), αλλά πλέον το ποσό αυτό είναι μεγαλύτερης τάξης ποσοστό του συνόλου των πληρωμών κατά νομό (αντιπροσωπεύει περίπου το 35% του συνόλου των πληρωμών του κάθε νομού). Βεβαίως, ο συντελεστής συμμετοχής των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα» είναι πολύ υψηλότερος όχι μόνο της μονάδος, αλλά και της τιμής που διαμόρφωσε στην προηγούμενη κατηγορία (από 1,57 μέχρι 5,44).

Τέλος, για την τελευταία κατηγορία νομών, στην οποία περιλαμβάνεται ο μεγαλύτερος αριθμός νομών, οι πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα» αντιπροσωπεύουν το μικρότερο ποσοστό κατά νομό, παρότι είναι αρκετά ισοκατανεμημένο (γύρω στο 1,60%). Οι πληρωμές της κατηγορίας αυτής αντιπροσωπεύουν ένα πάρα πολύ υψηλό ποσοστό του συνόλου των πληρωμών, το οποίο στις περισσότερες περιπτώσεις είναι μεγαλύτερο του 50% του συνόλου των πληρωμών που κατευθύνονται σε κάθε νομό, ενώ ο συντελεστής συμμετοχής παίρνει τις μέγιστες τιμές που έχουν εμφανισθεί (από 3,50 μέχρι 6,64).

Από το σχολιασμό των συσχετίσεων της χωρικής κατανομής των συνολικών πληρωμών με τις υπόλοιπες κατηγορίες (για άμεσες πληρωμές και πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα»), προκύπτει μία διαφοροποιημένη κρατική λειτουργία κατά χωρική βαθμίδα. Συγκεκριμένα παρατηρείται ότι για τους αναπτυσσόμενους νομούς —όπως προκύπτει από τη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση του ύψους του Α.Ε.Π.— οι κρατικές παρεμβάσεις είναι περισσότερο άμεσες, ρυθμίζοντας το θέμα της παραγωγικής και κοινωνικής υποδομής μέσω μιας ολιστικής αντίληψης προγραμματισμού. Καθώς μειώνεται ο βαθμός ανάπτυξης μειώνεται ταυτόχρονα και ο προσανατολισμός των άμεσων κρατικών επεμβάσεων. Παρατηρείται λοιπόν στους νομούς της τρίτης κατηγορίας να εξισορροπείται η παρέμβαση σε άμεση, και σε διαμεσολαβημένη από τις αποφάσεις των Νομαρχιακών Συμβουλίων. Στις υπόλοιπες κατηγορίες και κυρίως στην τελευταία, η οποία λαμβάνει το μικρότερο μέρος στη κατανομή των συνολικών πληρωμών, να τις πραγματοποιεί κυρίως μέσω της κατηγορίας «Νομαρχιακά Έργα».

Για την περίοδο 1982-87 αναφορικά με τη λογική της χωρικής κατανομής των συνολικών πληρωμών κατά νομό προκύπτουν αντίστοιχα με τα σχολιασθέντα στην προηγούμενη ενότητα συμπεράσματα. Μία διακεκριμένη κατηγορία συγκροτεί τόσο ο νομός Αττικής, όσο και ο νομός Θεσσαλονίκης. Παρατηρείται επίσης αύξηση του αριθμού των νομών της τρίτης κατηγορίας (10 από 7), και αντίστοιχα αριθμητικά μεγαλύτερη αύξηση των νομών της τέταρτης κατηγορίας (22 από 14), ενώ μειώνεται αισθητά ο αριθμός των νομών της τελευταίας (17 από 28). Επομένως τεκμηριώνεται ένα συμπέρασμα σχετικά με τη διαμόρφωση μεγαλύτερου ύψους πληρωμών κατά νομό στη δεύτερη περίοδο.

Για τις περιπτώσεις των κατηγοριών που συγκροτούν οι νομοί Αττικής και Θεσσαλονίκης, οι διαπιστώσεις σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο δεν διαφοροποιούνται. Αντίθετα, χρειάζεται να γίνει εκτεταμένη αναφορά στους νομούς της τρίτης κατηγορίας. Οι νομοί αυτοί συμμετέχουν μ' ένα

υψηλό ποσοστό στη διαμόρφωση του ύψους του Α.Ε.Π. και χαρακτηρίζονται από ένα ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης. Από την άποψη της χωρικής κατανομής της ανάπτυξης, οι νομοί αυτοί είναι οι περισσότερο αναπτυγμένοι μετά τους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης. Στους νομούς αυτούς υπάρχουν επομένως οι προϋποθέσεις για μία μελλοντική επέκταση των συνολικών οικονομικών μεγεθών τους, καθώς προς αυτούς κατευθύνεται ένα μεγάλο μέρος της κρατικής πολιτικής, που ενισχύει την κοινωνική και παραγωγική τους υποδομή.

Όλες οι λοιπές συσχετίσεις της κατανομής των συνολικών πληρωμών κατά νομό, σε άμεσες πληρωμές και με πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα», ισχύουν αυτά που σχολιάστηκαν για την περίοδο 1976-81 και κατά μονάδα νομών.

Οι άμεσες κρατικές παρεμβάσεις διαφοροποιούνται ανάλογα με την κλίμακα των συνολικών επεμβάσεων. Έτσι, για το νομό Αττικής το μεγαλύτερο μέρος των επεμβάσεων γίνεται άμεσα μέσα από μία ολιστική αντίληψη προγραμματισμού. Παρότι, λοιπόν, το ποσοστό των νομαρχιακών στο σύνολο των πληρωμών είναι υψηλότερο από αυτό της προηγούμενης περιόδου, αντιπροσωπεύει πάλι ένα πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου των πληρωμών (3,53%). Για το νομό Θεσσαλονίκης παρατηρείται μία μικρή διαφοροποίηση, καθώς οι πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα» είναι αρκετά αυξημένες (3,20% του συνόλου των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα»), με αποτέλεσμα και το ποσοστό της κατηγορίας αυτής επί του συνόλου των πληρωμών του νομού να παραμένει υψηλό (21,50% των συνολικών πληρωμών).

Για την τρίτη κατηγορία οι άμεσες και διαμεσολαβημένες κρατικές επεμβάσεις μοιράζονται. Πράγματι, η κατηγορία αυτή από τη μια πλευρά απορροφά υψηλό ποσοστό των πιστώσεων του συνολικού προγράμματος, από την άλλη απορροφά επίσης μεγάλο μέρος των πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα». Το ποσοστό όμως των νομαρχιακών στο σύνολο των πληρωμών είναι πολύ υψηλότερο σε αυτή την κατηγορία απ' ότι στην αντίστοιχη κατηγορία της προηγούμενης περιόδου. Απ' αυτό συμπεραίνεται μία μεγαλύτερη συμμετοχή των διαμεσολαβήσεων στη κατανομή της κρατικής πολιτικής.

Αντίστοιχα συμπεράσματα ισχύουν και για την επόμενη κατηγορία. Εδώ είναι ακόμη μεγαλύτερη η ένταση των διαμεσολαβήσεων, καθώς οι πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα» αντιπροσωπεύουν το μέγιστο μέρος του συνόλου των πληρωμών κατά νομό. Στις περισσότερες περιπτώσεις πάνω από το 70% του συνόλου των πληρωμών κατά νομό διοχετεύεται μέσω του κονδυλίου για «Νομαρχιακά Έργα». Αντίστοιχα ο συντελεστής συμμετοχής του Νομαρχιακού Προγράμματος είναι πολύ μεγαλύτερος της μονάδος.

Τέλος, στην τελευταία κατηγορία —που αποτελείται από νομούς οι οποίοι συμμετέχουν με το μικρότερο ποσοστό στη κατανομή του συνολικού προγράμματος— λαμβάνουν σχεδόν αποκλειστικά το σύνολο των πληρωμών τους από τις πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα» και γι' αυτό το λόγο ο συντελεστής συμμετοχής της κατηγορίας αυτής έχει τη μεγαλύτερη τιμή.

Επομένως, κατά την περίοδο αυτή αλλάζει όχι μόνο το ύψος των πληρωμών κατά νομό, αλλά και η λογική της κατανομής τους. Η κυριαρχία των διαμεσολαβημένων κρατικών επεμβάσεων στους λιγότερο αναπτυγμένους νομούς, εκτός της ευρύτερης χρηστικής διαχείρισης —που θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εξασφαλίζεται— συνδέεται αναντίρρητα με τις ανάγκες μιας νέας νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας, καθώς αναζητά ερείσματα, και συγκροτεί διακεκριμένες σχέσεις σε τοπικό επίπεδο. Μάλιστα, στους λιγότερους αναπτυγμένους και λιγότερο ενισχυόμενους νο-

μούς η κλίμακα των έργων είναι μικρή και γι' αυτό δεν μπορεί να εξασφαλίσει τις προϋποθέσεις για μια διευρυνόμενη τοπική ανάπτυξη. Αντίθετα για τους νομούς που από την άποψη των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων ενισχύονται, οι κρατικές παρεμβάσεις είναι άμεσες και αφορούν μεγαλύτερης κλίμακας έργα, τα οποία μπορεί να εξασφαλίσουν διευρυμένη συσσώρευση οικονομικών δυνατοτήτων για καθένα χωριστά.

5. Συμπεράσματα

Πριν ακόμη αναζητηθούν οι επιδράσεις και οι μορφές της κρατικής πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη κρίθηκε σκόπιμο σε αυτή την εισήγηση να εκτεθούν οι δομικοί προσδιορισμοί που καθορίζουν την εμβέλεια της παρέμβασής της. Γι' αυτό αρχικά στοιχειοθετήθηκε επαρκώς ότι η δημοσιονομική κρίση, στο πλαίσιο της ευρύτερης οικονομικής κρίσης που παρατηρείται ολόκληρη την περίοδο μετά το 1973, οι δανειοληπτικές ανάγκες του δημόσιου τομέα από τη μια και η συρρίκνωση της παραγωγικής βάσης από την άλλη, το υψηλό ποσοστό των συσσωρευμένων υποχρεώσεων ως ποσοστό του Α.Ε.Π., αποτελούν τις βασικές συντεταγμένες για την κατανόηση των ορίων επέκτασης των δαπανών κατά έτος. Το Π.Δ.Ε. λόγω του δανειοληπτικού και εξαρτησιακού του χαρακτήρα αναγκάζεται να επωμίζεται κάθε χρόνο ένα μέρος της αποπληρωμής των τοκοχρεωλυσίων. Το ύψος αυτού του κονδυλίου αποτελεί το «κόστος» της ανάπτυξης σε προγενέστερη χρονική περίοδο με την οποία «επιβαρύνεται» σήμερα. Αυτός είναι και ο πρώτος δομικός περιορισμός της επέκτασής του.

Επίσης το Π.Δ.Ε. δεν είναι ένα ταμείο του κράτους «πολιτικά ουδέτερο». Αντίθετα η κάθε φορά ασκούμενη πολιτική γίνεται δια μέσου αυτού και συχνά δεν αφορά μόνο την πολιτική δημόσιων επενδύσεων αλλά και τρέχουσες οικονομικές διευθετήσεις που ανάγονται στα πλαίσια της ευρύτερης κρατικής οικονομικής πολιτικής. Παράδειγμα χαρακτηριστικό αποτελεί η χρηματοδότηση της προβληματικής βιομηχανίας. Η πολιτική αυτή στερούσε πόρους από το κράτος για την πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων. Η τακτική αυτή ήταν δέσμια μιας πολιτικής που δεν ξεκινούσε από το μέλημα της παροχής αναπτυξιακής υποδομής από το κράτος, αλλά διευθετούσε προβλήματα της οικονομικής συγκυρίας, τα οποία ανάγοντο στις συνθήκες της οικονομικής κρίσης.

Αλλά η εμπλοκή του Π.Δ.Ε. στο σύστημα των ευρύτερων κρατικών πολιτικών είναι μονιμότερη καθώς αυτό κυριαρχεί στο σύστημα των οικονομικών ροών που αποκαλύπτουν αντίστοιχες πολιτικές. Έτσι χρηματοδοτεί ένα μέρος της επενδυτικής λειτουργίας των Δ.Ε.Κ.Ο., συμμετέχει στην επιδότηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων που εντάσσονται στους αναπτυξιακούς νόμους, πληρώνει τις απαλλοτριώσεις του δημοσίου, χρηματοδοτεί ερευνητικά κέντρα κ.λπ.

Επομένως το ύψος αυτών των ροών που διευθετεί, το είδος τους και η διαχρονική τους επέκταση καθορίζονται από την κάθε φορά ασκούμενη πολιτική, η οποία επικαθορίζεται από μερικούς δομικούς περιορισμούς που επιβάλλουν στο πρόγραμμα οι ίδιες οι συνθήκες της δημοσιονομικής κρίσης κατ' αυτή την περίοδο. Επομένως αυτά επικαθορίζουν και την πολιτική κατά χωρική βαθμίδα, παρά το ότι είναι αρκετά διαφοροποιημένη από περίοδο σε περίοδο.

Η διαπίστωση ότι με τη διεύρυνση της κρίσης ακολουθούσε μια ολοένα διευρυνόμενη επιχειρηματολογία για την περιφερειακή ανάπτυξη οδηγεί στο ερώτημα κατά πόσο η «περιφερειακή ανάπτυξη» δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την υπέρβαση της κρίσης. Το ερώτημα μπορεί να τεθεί και διαφορετικά: σε συνθήκες εντεινόμενης δημοσιονομικής κρίσης αποτελεί απάντηση σε αυτή η

«περιφερειακή ανάπτυξη» και με ποιο τρόπο πραγματοποιείται; Το συμπέρασμα είναι ότι όχι μόνο δεν αποτέλεσε απάντηση στην κρίση αλλά ήταν μια «αμχανία» και μια «καθυστέρηση» στην κρίση, σκούσε αρκετά συχνά μια ιδεολογική λειτουργία που εξέτρεφε προσδοκίες παρά ότι απαντούσε στα σύνθετα προβλήματα δομικών αναδιαρθρώσεων που είναι απαραίτητο να πραγματοποιηθούν στην εθνική οικονομία. Αυτό συνάγεται τόσο από τη μελέτη των δομικών περιορισμών που προαναφέρθηκαν, οι οποίοι εξακολουθούν να υφίστανται μέχρι σήμερα, όσο και από την ανατροπή και της φιλολογίας αλλά και της πολιτικής για περιφερειακή ανάπτυξη όταν οι περιορισμοί αυτοί επέβαλαν οριοθετήσεις που υπερέβαιναν το πεδίο του ενδιαφέροντος για την περιφερειακή ανάπτυξη. Ιδιαίτερα κατά τη δεύτερη περίοδο τα δημοσιονομικά ελλείμματα και οι δανειακές ανάγκες του δημοσίου οδήγησαν σε μια παταγώδη ανατροπή της «περιφερειακής ανάπτυξης» θέτοντας στο επίπεδο της ενασχόλησης ζητήματα πολύ διαφορετικά από τη μέριμνα για αυτή.

Αναφορικά με την πολιτική κατά την πρώτη (Ν.Δ.) και δεύτερη περίοδο (Π.Α.Σ.Ο.Κ.) έχουν διαπιστωθεί σημαντικές διαφοροποιήσεις. Κατά την πρώτη περίοδο το σύστημα των επεμβάσεων είναι κεντρικά καθορισμένο, χωρίς να εξασφαλίζει συμμετοχή και ουσιαστικό έλεγχο στην κατανομή των πόρων. Το Νομαρχιακό Πρόγραμμα αποτελεί ένα μικρό μέρος του συνόλου των πληρωμών οι οποίες πραγματοποιούνται στο μεγαλύτερο μέρος τους από το κεντρικό κράτος. Αυτό συναρτάται και με τη μορφή της πολιτικής εκπροσώπησης και με το πελατειακό πολιτικό σύστημα στο οποίο η κύρια λειτουργία διεκπεραιώνεται από τους κατά τόπους εκλεγμένους πολιτικούς εκπροσώπους που αναλαμβάνουν να διαμεσολαβήσουν τις σχέσεις της εκλογικής πελατείας αλλά και ευρύτερων «χωρικών συμφερόντων» στο κεντρικό κράτος, με αποτέλεσμα να είναι κοινή η έκφραση «...κατόπιν ενεργειών μου...». Συνέχεια του κεντρικού κράτους αποτελεί ο νομάρχης ο οποίος αποφασίζει για την ανακατανομή του κονδυλίου που του εκχωρείται χωρίς τη συμμετοχή των τοπικά ενδιαφερόμενων ομάδων. Κατά τη δεύτερη περίοδο επεκτείνεται η φιλολογία περί την περιφερειακή ανάπτυξη ενώ εισάγονται ο προγραμματισμός και η συμμετοχή ως κύριες συνιστώσες της. Δημιουργούνται νέα θεσμικά όργανα κατά νομό στα οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι των παραγωγικών και κοινωνικών δυνάμεων σε κάθε νομό (τα «Νομαρχιακά Συμβούλια»). Τα όργανα αυτά είναι ετεροβαρή αφού δεν απεικονίζεται σε αυτά η πραγματική ποσοστιαία διάταξη των δυνάμεων κάθε περιοχής. Πάντως στα «Νομαρχιακά Συμβούλια» εκχωρείται ένα σημαντικό μέρος των δαπανών που πραγματοποιεί το κράτος και αναλαμβάνουν να διαδραματίσουν έναν αυξημένο ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία. Με αυτό τον τρόπο αναζητάται μια άλλης μορφής νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας η οποία εξασφαλίζεται μέσα από τη συμμετοχή. Γύρω από τα Νομαρχιακά Συμβούλια συγκροτούνται ομάδες συμφερόντων σε τοπικό επίπεδο. Ταυτόχρονα η κατάρτιση του σταυρού προτίμησης αντικατέστησε τον παραδοσιακό ρόλο του τοπικά εκλεγμένου κομματικού εκπροσώπου στο κεντρικό κράτος, είτε με τη δημιουργία των μορφών συμμετοχής είτε με τη δημιουργία των κλαδικών οργανώσεων. Επίσης οι δομικές ανεπάρκειες της Ελληνικής Οικονομίας διατηρούνται και επεκτείνονται, ώστε τα τελευταία χρόνια της δεύτερης περιόδου ένα πρόγραμμα περιοριστικής πολιτικής ανατρέπει στην κυριολεξία αυτή την πολιτική καθώς τόσο τα κονδύλια περιορίζονται δραστικά όσο και οι θεσμοί ακινητοποιούνται επειδή δεν βρίσκουν πλέον έδαφος να αναπτυχθούν.

Ως προς το ποσοτικό μέρος παρατηρείται μια επέκταση των δημόσιων δαπανών κατά τη δεύτερη περίοδο σε σχέση με την πρώτη. Η επέκταση αυτή μάλιστα είναι στατιστικά πολύ σημαντική. Οι πηγές αυτού του διαφοροποιητικού αποτελέσματος αποκαλύπτουν τα στοιχεία της διάκρισης της

πολιτικής κατά περίοδο. Πράγματι η θετική διαφοροποίηση αυτής της περιόδου οφείλεται κατά πρώτο και κύριο λόγο σε αντίστοιχα θετική και στατιστικά σημαντική απόκλιση των πληρωμών της κατηγορίας «Διάφορα» κατά τη δεύτερη περίοδο. Αντίστοιχα σημαντική είναι και η απόκλιση της κατηγορίας πληρωμών του «Δευτερογενή Τομέα». Αυτές όμως οι δύο κατηγορίες περιλαμβάνουν δαπάνες που συναρτώνται με τους δομικούς περιορισμούς της επέκτασης των πληρωμών του Π.Δ.Ε. Από τη μια στην πρώτη κατηγορία το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών αποτελούν τα τοκοχρεωλύσια, η διεύρυνση του ύψους τους όμως αποτελεί αρνητική εξέλιξη για την οικονομία. Αντίστοιχα στη δεύτερη κατηγορία δαπανών το μεγαλύτερο μέρος της αφορά τη χρηματοδότηση της προβληματικής βιομηχανίας, η οποία στερεί πόρους από το πρόγραμμα για την πραγματοποίηση δημόσιων επενδύσεων. Θα αποτελούσε ίσως αντίλογο το επιχείρημα ότι αυτή η χρηματοδότηση προάγει την εθνική οικονομία αφού αναπτύσσει αυτές τις επιχειρήσεις. Αλλά στο μεγαλύτερο μέρος τους αυτές δεν μπορούσαν οικονομικά να επιβιώσουν στο σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον με αποτέλεσμα να δαπανώνται τεράστια κονδύλια χωρίς οικονομική αποτελεσματικότητα. Άρα η θετική διαφοροποίηση προσκρούει στις δομικές δυσκολίες επέκτασης των πληρωμών και αποτελεί αρνητική συνέπεια αν το αποτέλεσμά της οφείλεται σε αυτούς τους παράγοντες. Το φαινόμενο της αντιστροφής χρειαζόταν εδώ να προσεχθεί ιδιαίτερα.

Οι άλλοι διαφοροποιητικοί παράγοντες ήταν τα «Νομαρχιακά Έργα» και η «Υγεία». Πράγματι μέσω αυτών των δύο κατηγοριών διοχετεύτηκαν αυξημένα κονδύλια. Πρέπει για αυτά να επιφυλαχθεί ιδιαίτερη μεταχείριση. Για την υγεία διατέθηκαν αυξημένα κονδύλια με έντονη μάλιστα χωρική διασπορά. Η διασπορά αυτή των υπηρεσιών της υγείας αποτέλεσε ένα διακεκριμένο πεδίο της πολιτικής κατά τη δεύτερη περίοδο. Αλλά και οι πληρωμές για «Νομαρχιακά Έργα» ήταν αυξημένες σε όλους τους νομούς κατά τη δεύτερη περίοδο. Η εκχώρηση οικονομικών και θεσμικών δυνατοτήτων επεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο δεν έγινε όμως αναλογικά το ίδιο για όλους τους νομούς. Στους περισσότερο αναπτυγμένους νομούς οι κατευθύνσεις της πολιτικής ήταν άμεσες ελέγχοντας και τα μεγάλα κλίμακας έργα, αλλά και το είδος αυτών των επεμβάσεων κατά κλάδο. Σε αυτούς (Αττικής και Θεσσαλονίκης) τα «Νομαρχιακά Έργα» αντιπροσωπεύουν ένα μικρό μέρος του συνόλου των δαπανών κατά νομό. Αντίστοιχα στην επόμενη κατηγορία νομών όπου δίνεται μέριμνα για την ανάπτυξή τους η άμεση κρατική παρέμβαση είναι επίσης έντονη. Όσο όμως μικραίνει η κλίμακα συμμετοχής στο συνολικό πρόγραμμα λαμβάνουν σχεδόν αποκλειστικά ως μοναδικό τους πόρο ό,τι διατίθεται από την κατηγορία πληρωμών για «Νομαρχιακά Έργα». Επομένως αναζητάται μέσω αυτής της πολιτικής περισσότερο μια μορφή νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας την οποία αυτή εξασφαλίζει από τη συμμετοχή των «φορέων» της οικονομικής ανάπτυξης κατά νομό, παρά την ίδια την οικονομική ανάπτυξη, η οποία σε συνθήκες κρίσης αποτελεί μονιμότερο αίτημα στο οποίο οι τοπικοί «φορείς» δεν μπορούν να έχουν ούτε την έμπνευση ούτε την υλική δύναμη για να την πραγματοποιήσουν, αφού αυτή απαιτεί ευρύτερης έκτασης οικονομική ανασυγκρότηση της τοπικής οικονομίας ώστε η ανάπτυξή της να καταστεί πραγματοποιήσιμη. Μάλιστα τα έργα που γίνονται από τα Νομαρχιακά Συμβούλια είναι αριθμητικά πολλά, μικρής κλίμακας, μικρής χρηματοδότησης και μικρού χρονικού ορίζοντα ολοκλήρωσης και απευθύνονται περισσότερο σε θέματα βασικής υποδομής (ύδρευση, αποχέτευση, αγροτικοί δρόμοι) παρά μακροχρόνιας ανάπτυξης. Η κατηγορία αυτή με τη μικρή χωρική διασπορά εξασφαλίζει τις *minimum* προϋποθέσεις για τη χωρική εξομοίωση του επιπέδου ζωής, στις συγκεκριμένες συνθήκες όμως δεν μπορούσε να οδηγή-

σει σε έξοδο από την κρίση τις τοπικές οικονομίες, πόσο μάλλον να αποτελέσει απάντηση για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης. Ένεκα αυτού στοιχειοθετείται η ιδέα της έντονης ιδεολογικοποίησης της περιφερειακής ανάπτυξης, η οποία αποτέλεσε έναν τρόπο της υπόστασής της. Χαρακτηριστική εκδήλωση της ανατροπής της αποτελεί η περιοριστική πολιτική του 1985, όπου παρατηρείται ότι αυτό που προσφέρθηκε για την περιφερειακή ανάπτυξη κατά τα έτη 1984 και 1985 ανατράπηκε κατά τα δύο έτη εφαρμογής του σταθεροποιητικού προγράμματος. Αυτό οδηγεί στην ανάγκη να μελετηθούν οι επιπτώσεις που είχε αυτή η πολιτική στην καθυστέρηση πραγματοποίησης των απαραίτητων έργων υποδομής στις μεγάλες πόλεις με το πρόσχημα ότι πραγματοποιούνται έργα για την περιφερειακή ανάπτυξη.

Σημείωση: Τα στοιχεία και οι στατιστικές αναλύσεις αναφέρονται όλα στο Γ. Ψυχάρη «Δημοσιονομική Κρίση και Περιφερειακή Ανάπτυξη», διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε στο τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 1990.