

ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΓΙΩΡΓΟΣ

ΑΘΗΝΑ 1997

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΤΤΙΚΗΣ

A.1	ΑΞΟΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ.....	7
A.2	ΤΑ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΕΠ	
A.2.1	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1.....	9
A.2.2	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2.....	12
A.2.3	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3.....	15
A.2.4	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4.....	17
A.2.5	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5.....	20
A.2.6	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6.....	21

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥΣ ΤΩΝ ΔΙΑΦΘΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

B.1	ΟΙ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΩΝ.....	22
B.2	Η ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ.....	24
B.2.1	ΦΥΛΛΟ 1 - ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ.....	25
B.2.2	ΦΥΛΛΟ 2 - ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ.....	25
B.2.3	ΦΥΛΛΟ 3 - ΠΟΣΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΕΙΚΤΩΝ..	26
B.3	Η ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ.....	32
B.3.1	ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	33
B.3.2	ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΟ ΠΕΠ.....	38
B.3.2.1	ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΤΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ....	38
B.3.2.2	ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΠΕΠ.....	39
B.3.3	ΟΙ ΕΚΔΟΧΕΣ ΤΟΥ ΠΕΠ.....	44

B.3.3.1	ΤΟ ΠΕΠ ΤΗΣ ΚΑΤΑΝΕΜΗΜΕΝΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΑΠΑΝΗΣ.....	45
B.3.3.2	ΤΟ ΠΟΣΟΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΠΕΠ.....	46
B.3.3.3	ΤΟ ΕΝΕΡΓΟ ΠΕΠ.....	47
B.3.4	Η ΤΗΡΗΣΗ ΤΩΝ ΙΣΟΡΡΟΠΙΩΝ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ.....	49
B.4	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ.....	50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

ΠΕΠ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

ΜΕΡΟΣ Α'

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Γ.1	ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ.....	53
Γ.2	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ : ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΞΩΘΕΣΜΙΚΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗ.....	54
Γ.3	ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	57
Γ.3.1	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ.....	57
Γ.3.2	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	60

ΜΕΡΟΣ Β'

Η ΕΜΠΛΟΚΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Γ.4	ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ.....	63
Γ.5	ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΚΕΝΤΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ..	65
Γ.5.1	ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΠΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ.....	65
Γ.5.2	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΠΕΠ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΡΩΝ	70
Γ.5.3	ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΣΕ ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ.....	72
Γ.6	Ο ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ.....	75
Γ.6.1	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ.....	75
Γ.6.2	ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ.....	78
Γ.6.3	ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	82
Γ.7	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ.....	85
Γ.7.1	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	85
Γ.7.2	ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ.....	87

Γ.8	ΕΑΠΤΑ.....	91
Γ.9	ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΠΕΠ.....	94
Γ.10	ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ.....	97
Γ.11	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ Γ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ.....	103

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	105
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	109
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	111

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Αν.ΔΔ	Αναθεωρημένη Δημόσια Δαπάνη
ΑΠΠ	Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν
Αρ.ΔΔ	Αριθμημένη Δημόσια Δαπάνη
ΒΙΟΠΑ	Βιοτεχνική Περιοχή
ΔΔ	Δημόσια Δαπάνη
ΔΙΠΑ	Διεύθυνση Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΑΣΑ	Ένωση Αγροτικών Συνεταιρισμών Αττικής
ΕΒΕΑ	Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών
ΕΒΕΠ	Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Πειραιώς
ΕΓΤΠΕ	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΕΚΑ	Εργατικό Κέντρο Αθηνών
ΕΚΠ	Εργατικό Κέντρο Πειραιώς
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΠ	Επιτροπή Παρακολούθησης
ΕΣΥΕ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΚΔΔ	Κατανεμημένη Δημόσια Δαπάνη
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης Διαχείρισης
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΝΣ	Νομαρχιακό Συμβούλιο
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΣ	Περιφερειακό Συμβούλιο
ΣΑ	Σύμβουλος Αξιολόγησης
ΣΠΑ	Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΤΔΕ	Τεχνικό Δελτίο Έργου
ΥΠΕΘΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

ΥΠΕΣΔΔΑ

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και
Αποκέντρωσης

ΦΔ

Φυσικός Δείκτης

ΧΜΠΑ

Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα τελευταία χρόνια η άσκηση περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα έχει ταυτιστεί αποκλειστικά με τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις και ιδιαίτερα τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ Ι & ΙΙ) και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες. Σε συνθήκες οξείας δημοσιονομικής κρίσης του Ελληνικού κράτους οι Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις αποτελούν τον μοναδικό μοχλό ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Παραδοσιακά μέτρα άσκησης της περιφερειακής πολιτικής, όπως το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) έχουν ατονήσει και κατέχουν ένα συμπληρωματικό ρόλο προς το ΚΠΣ, περιλαμβάνοντας μόνο την εθνική συμμετοχή σε αυτό. Ιδιαίτερα στις δεκατρείς περιφέρειες της Ελλάδας, το περιφερειακό σκέλος του ΚΠΣ αποτελεί την μοναδική πηγή δημόσιας επένδυσης και χρηματοδότησης τοπικών έργων, ενώ τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων περιλαμβάνουν μόνο την εθνική συμμετοχή στις χρηματοδοτήσεις των έργων. Στα πλαίσια αυτά η σωστή προετοιμασία των προγραμμάτων - εθνικού σκέλους και ΠΕΠ - αποκτά ιδιαίτερη σημασία και γι' αυτό το λόγο έχουν ενισχυθεί ιδιαίτερα οι διαδικασίες αξιολόγησης των προγραμμάτων.

Στόχος της εργασίας είναι από τη μία πλευρά, η παρουσίαση της επίσημης αξιολόγησης του προγράμματος που γίνεται κατ' εφαρμογή των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων, ενώ από την άλλη είναι η αξιολόγηση του προγράμματος από την πλευρά των διαδικασιών και του πλαισίου αναπτυξιακού σχεδιασμού που κυριαρχεί στην χώρα μας. Η δεύτερη αξιολόγηση θα επικεντρωθεί ιδιαίτερα στον τρόπο λειτουργίας και πρακτικής του πολιτικού συστήματος και τον τρόπο με τον οποίο εμπλέκεται το πολιτικό σύστημα της Περιφέρειας μέσα κυρίως από τα διοικητικά επίπεδα (Κεντρική Κυβέρνηση, Περιφέρεια, Νομαρχίες, Δήμοι, λοιποί φορείς) στον σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος. Η εμπλοκή του πολιτικού συστήματος πιστεύουμε ότι καθορίζει σε μεγάλο βαθμό και τον χαρακτήρα του ΠΕΠ, δηλαδή εάν οι περιορισμένοι πόροι θα κατευθυνθούν σε ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και συμπληρωματικά έργα - όπως απαιτεί η Ευρωπαϊκή Ένωση - ή εάν θα κατανεμηθούν σε μικρά και διάσπαρτα έργα που δεν εντάσσονται και δεν εξυπηρετούν κάποια αναπτυξιακή λογική αλλά είναι μόνο αποτέλεσμα της δράσης των πελατειακών σχέσεων και των πιέσεων που κυριαρχούν στο πολιτικό μας σύστημα. Η εμπειρία της διαχείρισης του ΠΔΕ και του ΚΠΣ Ι έχει δείξει ότι η

εμπλοκή αυτή οδήγησε σε επιλογές του δεύτερου τύπου. Επίσης, η ανάλυση αυτή θα προσπαθήσει να εντοπίσει τις αναντιστοιχίες που υφίσταται μεταξύ των νέων διαδικασιών προγραμματισμού που υιοθετούμε λόγω της συμμετοχής μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (κύρια, την αξιολόγηση) και των διαδικασιών που εφαρμόζει η δημόσια διοίκηση στον σχεδιασμό και εφαρμογή των προγραμμάτων.

Η θεώρηση των δύο αξιολογήσεων θα μας επιτρέψει να φτάσουμε σε εγκυρότερα συμπεράσματα ως προς τον χαρακτήρα του προγράμματος αλλά και του αναπτυξιακού σχεδιασμού συνολικά. Θα γίνει λοιπόν δυνατή μια "ευρύτερη" αξιολόγηση του προγράμματος που θα ξεφεύγει από τη συνήθη φορμαλιστική μορφή των αξιολογήσεων έτσι όπως έχουν διαμορφωθεί με την επίδραση της οικονομικής επιστήμης κυρίως.

Η ολοκλήρωση της εργασίας στηρίχθηκε στο μεγαλύτερο βαθμό σε επιτόπια έρευνα και συλλογή στοιχείων και σε προσωπικές συνεντεύξεις με φορείς που έχουν συμμετοχή στο ΠΕΠ. Παρόλα τα προβλήματα που ενέχει αυτή η διαδικασία έρευνας (απροθυμία των φορέων να απαντήσουν, δυσκολία εξεύρεσης των πρωτογενών στοιχείων κ.τ.λ.) πιστεύουμε ότι αποτελεί τον μόνο αξιόπιστο τρόπο «εναλλακτικής» αξιολόγησης.

Η εργασία αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι άξονες παρέμβασης του ΠΕΠ Αττικής 1994-99 και τα υποπρογράμματά του έτσι όπως εγκρίθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της αξιολόγησης (εκ των προτέρων και τρέχουσας) του προγράμματος. Το τρίτο κεφάλαιο αποτελείται από δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος αναλύεται συνοπτικά η λειτουργία του ελληνικού πολιτικού συστήματος και η διάρθρωση των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η ανάλυση αυτή έχει ως στόχο τον εντοπισμό της επίδρασης που έχει η λειτουργία του πολιτικού συστήματος στις διαδικασίες του αναπτυξιακού σχεδιασμού. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται η εμπλοκή του πολιτικού συστήματος στον σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος και αναλύονται οι συνέπειες που αυτή η εμπλοκή είχε στο πρόγραμμα ως προς την διαμόρφωση της βασικής του φυσιογνωμίας. Η ανάλυση αυτή έχει ως στόχο τον εντοπισμό της επίδρασης που έχει η λειτουργία του πολιτικού συστήματος στις διαδικασίες του αναπτυξιακού σχεδιασμού. Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο εκθέτονται τα συμπεράσματα της έρευνας μας για το ΠΕΠ τόσο ως προς το περιεχόμενο της αναπτυξιακής παρέμβασης όσο και ως προς τις διαδικασίες αναπτυξιακού σχεδιασμού και την εμπλοκή του πολιτικού συστήματος σε αυτές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΤΤΙΚΗΣ¹

Α.1. ΑΞΟΝΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

Οι άξονες παρέμβασης του ΠΕΠ Αττικής αναλύονται τόσο στο κείμενο του Προγράμματος, όσο και στο κείμενο του ΚΠΣ 1994-99². Ως βασικό αναπτυξιακό πλαίσιο της Περιφέρειας τίθεται η απόφραξη των βασικών της αρτηριών και η επανοργάνωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ορθολογικότερη βάση. Στα πλαίσια αυτά η στρατηγική του προγράμματος επικεντρώνεται σε δύο στόχους :

- την αναδιοργάνωση της χωροθέτησης των οικονομικών δραστηριοτήτων και την στήριξη της ανάπτυξής τους
- την βελτίωση της ποιότητας ζωής και της λειτουργικότητας των υποδομών

Για την επίτευξη των στόχων προβλέπονται 4 άξονες παρέμβασης :

1. Αστικό Περιβάλλον και Ποιότητα Ζωής

Κύρια προσπάθεια του προγράμματος αποτελεί η ανασυγκρότηση του περιβάλλοντος και η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής. Στα πλαίσια του άξονα 1 προβλέπονται :

- α. Επέκταση και βελτίωση του δικτύου αποχέτευσης
- β. Επέκταση και βελτίωση του δικτύου ύδρευσης
- γ. Δημιουργία συστήματος διαχείρισης των απορριμμάτων
- δ. Αντιμετώπιση των πλημμυρών
- ε. Αναδάσωση και βελτίωση των δασών

2. Στήριξη και επαναχωροθέτηση του παραγωγικού τομέα

Το πρόγραμμα στοχεύει στην ενίσχυση των παραγωγικών δραστηριοτήτων κύρια μέσα από την υλοποίηση σημαντικών έργων υποδομής, την ενίσχυση της τουριστικής και πολιτιστικής δραστηριότητας, την εξυγίανση του πρωτογενούς τομέα καθώς και με την υποστήριξη της έρευνας.

¹ Όπως είναι γνωστό το ΠΕΠ αποτελεί μέρος του ΚΠΣ 1994-99. Για την σύνδεση των δύο προγραμμάτων Βλ. Ενότητα Γ.5.1

² Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΚΠΣ 1994-99, σελ. 99

3. Αναβάθμιση της κυκλοφορίας και των μεταφορών

Το κύριο βάρος του προγράμματος αφορά στην ολοκλήρωση της κυκλοφοριακής αναβάθμισης της Περιφέρειας, η οποία θα επιτευχθεί τόσο με την κατασκευή έργων μεγάλης έκτασης (προσβάσεις στην Λεωφόρο Σταυρού- Ελευσίνας) όσο και με εκτεταμένες παρεμβάσεις στο ενδοαστικό δίκτυο μέσω συμπληρωματικών οδικών έργων.

4. Αξιοποίηση Ανθρώπινου Δυναμικού

Στον τομέα της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού δίνεται ιδιαίτερη προτεραιότητα στα προγράμματα συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης, ιδιαίτερα σε κλάδους προηγμένης τεχνολογίας με σκοπό την προσαρμογή του ανθρώπινου δυναμικού στις μεταβαλλόμενες συνθήκες παραγωγής. Επίσης, προτεραιότητα δίνεται σε προγράμματα καταπολέμησης της ανεργίας, ιδιαίτερα μάλιστα σε περιοχές που αντιμετωπίζουν προβλήματα βιομηχανικής παρακμής (π.χ. Λαύριο), όπως επίσης και σε προγράμματα άρσης του κοινωνικού αποκλεισμού από την αγορά εργασίας ιδιαίτερων κοινωνικών ομάδων (γυναίκες, επαναπατριζόμενοι, αποφυλακισθέντες κ.τ.λ.).

A.2 ΤΑ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΕΠ

Το ΠΕΠ Αττικής 1994-99 αναπτύσσεται σε 6 υποπρογράμματα τα οποία θα παρουσιάσουμε περιληπτικά και τα οποία έχουν διαμορφωθεί από την Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας - Κατάρτισης του ΠΕΠ σύμφωνα με τις οδηγίες του ΥΠΕΘΟ³ εκφράζοντας τους αναπτυξιακούς άξονες που περιγράψαμε στην προηγούμενη ενότητα. Τα υποπρογράμματα στο μεγαλύτερο βαθμό είναι μονοταμειακά (όπως άλλωστε συνέβαινε και στο ΚΠΣ Ι), ενώ όπου δεν συμβαίνει αυτό (π.χ. υποπρόγραμμα 3) διατηρείται η έλλειψη συνδυασμένων πολυταμειακών δράσεων⁴.

A.2.1 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1: ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ

Το υποπρόγραμμα 1 περιλαμβάνει ολοκληρωμένες παρεμβάσεις στο περιβάλλον και στην ποιότητα ζωής και έχει στόχο την αντιμετώπιση της επιδεινούμενης περιβαλλοντικής κρίσης της Αττικής, επιλύοντας χρόνια προβλήματα ελλείψεων σε βασικές υποδομές προστασίας περιβάλλοντος και κοινωνικού εξοπλισμού. Ειδικότερα περιλαμβάνει έργα αποχετεύσεων, βιολογικών καθαρισμών, ύδρευσης, διαχείρισης απορριμμάτων, αντιπλημμυρικά έργα, έργα ανάπλασης ακτών και τέλος παρεμβάσεις στις υποδομές υγείας και πρόνοιας. Οι συγκεκριμένοι στόχοι του προγράμματος είναι :

- Ο εφοδιασμός της Περιφέρειας με την αναγκαία υποδομή διαχείρισης των απορριμμάτων
- Η προστασία και ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος
- Η αποτροπή φυσικών καταστροφών με την ενίσχυση της τεχνικής υποδομής
- Η ενίσχυση της κοινωνικής υποδομής, ιδιαίτερα στους τομείς υγείας και πρόνοιας

Το υποπρόγραμμα 1 περιλαμβάνει 5 μέτρα :

Το Μέτρο 1 (Υδρεύσεις-Αποχετεύσεις-Βιολογικοί Καθαρισμοί) αφορά δράσεις τόσο στον τομέα του περιβάλλοντος και της διασφάλισης της ποιότητας ζωής των κατοίκων της Περιφέρειας μέσω της επίλυσης του προβλήματος διαχείρισης των αστικών λυμάτων, όσο και στον τομέα της ύδρευσης για την κάλυψη των αυξημένων αναγκών του Λεκανοπεδίου.

³ Βλ. Κεφάλαιο Γ για τις διαδικασίες κατάρτισης του προγράμματος

⁴ Βλ. Κεφάλαιο Γ, Ενότητα Γ.6.3 για την φυσιογνωμία του προγράμματος

Το Μέτρο 2 (Διαχείριση Απορριμμάτων) έχει ως στόχο την αντιμετώπιση του τεράστιου προβλήματος που αφορά στην διαχείριση των απορριμμάτων της Αττικής. Τα έργα που περιλαμβάνονται στο μέτρο προβλέπουν την ίδρυση και λειτουργία ολοκληρωμένων εγκαταστάσεων υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων, την ίδρυση και λειτουργία σταθμών μεταφόρτωσης, την ανάπτυξη της διαλογής στην πηγή, την εφαρμογή της μηχανικής αποκομιδής των απορριμμάτων, τον εκσυγχρονισμό του συστήματος διαχείρισης των νοσοκομειακών παθογόνων αποβλήτων και τέλος την άμεση εξάλειψη του προβλήματος των ανεξέλεγκτων χωματερών που υπάρχουν στην Περιφέρεια. Η βαρύτητα του μέτρου είναι μεγάλη τόσο από χρηματοοικονομική πλευρά (13% του υποπρογράμματος) όσο και από τη στρατηγική σημασία που έχει καθώς το πρόβλημα της διαχείρισης των απορριμμάτων είναι από τα οξύτερα της Περιφέρειας.

Το Μέτρο 3 (Αντιπλημμυρική προστασία και ανάπλαση ακτών) έχει ως στόχο την αντιπλημμυρική προστασία μιας εκτεταμένης και περιβαλλοντικά υποβαθμισμένης περιοχής στα βορειοδυτικά του Λεκανοπεδίου, των περιοχών κατά μήκος της Λεωφόρου Ποσειδώνος και Βουλιαγμένης, καθώς και άλλων περιοχών στις Νομαρχίες Αθηνών, Ανατολικής και κυρίως Δυτικής Αττικής. Επίσης στόχος είναι η ανάπλαση των ακτών της Περιφέρειας έτσι ώστε να αποτελέσουν πόλο έλξης τουριστικών δραστηριοτήτων.

Το Μέτρο 4 (Υγεία - Πρόνοια) αφορά στην δημιουργία νοσοκομειακής υποδομής και κάλυψης των βασικών αναγκών στους τομείς υγείας και πρόνοιας, ιδιαίτερα στις περιοχές της Δυτικής Αττικής - με την δημιουργία 640 κλινών - και του Πειραιά. Στόχος του μέτρου είναι η εξισορρόπηση της ανισομέρειας στην κατανομή των νοσοκομειακών κλινών και των υπηρεσιών πρόνοιας ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της Περιφέρειας, ιδιαίτερα ανάμεσα στις βόρειες και ανατολικές περιοχές σε σύγκριση με τις δυτικές και τον Πειραιά.

Το Μέτρο 5 (Συμπληρωματικές Ενέργειες) αφορά συμπληρωματικές δράσεις που θα εντάσσονται στο πρόγραμμα καθ' όλη την διάρκεια εφαρμογής του και οι οποίες θα καθοριστούν από την μελέτη που θα εκπονηθεί στα πλαίσια της ολοκληρωμένης παρέμβασης που επιχειρείται με το πρώτο υποπρόγραμμα του ΠΕΠ Αττικής.

Στον Πίνακα 1 που ακολουθεί αναφέρεται περιληπτικά και ανά μέτρο ο φορέας υλοποίησης του μέτρου, οι ωφελούμενοι από το μέτρο και η περιοχή εφαρμογής του, ενώ ο Πίνακας 2 παρουσιάζει την δαπάνη κάθε μέτρου ανά πηγή χρηματοδότησης, τόσο στον αρχικό προϋπολογισμό όσο και στον αναθεωρημένο.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΕΤΡΑ
ΤΟΥ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 1**

ΜΕΤΡΑ	ΦΟΡΕΙΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΟΙ	ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΜΕΤΡΟ 1.1	ΥΠΕΧΩΔΕ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 1.2	ΥΠΕΧΩΔΕ, ΕΣΔΚΝΑ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 1.3	ΥΠΕΧΩΔΕ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΛΕΚΑΝΟΠΕΔΙΟΥ	ΒΟΡΕΙΟΔΥΤΙΚΗ ΑΘΗΝΑ ΔΥΤΙΚΗ & ΑΝΑΤΟΛΙΚΗ ΑΤΤΙΚΗ ΓΛΥΦΑΔΑ, ΒΟΥΛΑ
ΜΕΤΡΟ 1.4	ΔΕΠΑΝΟΜ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ & ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΔΥΤΙΚΗ & ΑΝΑΤΟΛΙΚΗ ΑΤΤΙΚΗ ΑΘΗΝΑ, ΠΕΙΡΑΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 1.5	ΦΟΡΕΙΣ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟ Σ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 1 ΑΝΑ ΜΕΤΡΟ
(σε εκατ. ECU)**

ΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	
	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.
ΜΕΤΡΟ 1.1	32993	38635	24745	28976,25	8218	9658,75	-	-
ΜΕΤΡΟ 1.2	31345	59788	23509	44841	7836	14947	-	-
ΜΕΤΡΟ 1.3	56467	85945	42350	64458,75	14117	21486,25	-	-
ΜΕΤΡΟ 1.4	103334	101906	77500	49939,75	25834	51966,25	-	-
ΜΕΤΡΟ 1.5	-	-	-	-	-	-	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	224139	286274	168104	188215,75	56035	98058,25	-	-

Α.2.2 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2: ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ

Το Υποπρόγραμμα 2 περιλαμβάνει επιλεγμένες αναπτυξιακές παρεμβάσεις του συνόλου των τομέων παραγωγής, με εκτέλεση σημαντικών έργων υποδομής, αναβάθμιση του συστήματος μεταφορών και επενδύσεις άμεσου παραγωγικού ενδιαφέροντος. Οι στόχοι του υποπρογράμματος είναι:

- Βελτίωση της κυκλοφορίας στο Λεκανοπέδιο της Αθήνας με την ολοκλήρωση του εξωτερικού οδικού δακτυλίου και ενίσχυση του συστήματος μαζικών μεταφορών
- Οργάνωση ΒΙΟΠΑ - ΒΙΠΑ στις οποίες θα εγκατασταθούν υπάρχουσες μονάδες
- Προώθηση ολοκληρωμένων παρεμβάσεων σε υποβαθμισμένες περιοχές, με έμφαση στην περιοχή του Ελαιώνα
- Ενδυνάμωση της πολιτιστικής υποδομής της πρωτεύουσας και ανάδειξη της ιστορικής της φυσιογνωμίας
- Σταθεροποίηση του γεωργικού τομέα
- Ενίσχυση της έρευνας σε επιλεγμένους τομείς και σύνδεσή της με την παραγωγή
- Ενίσχυση και εκσυγχρονισμό της βιομηχανίας και βιοτεχνίας

Το Υποπρόγραμμα 2 περιλαμβάνει 6 μέτρα:

Το **Μέτρο 1** (Μεταφορές) έχει ως κύριο στόχο την κυκλοφοριακή αναβάθμιση της Περιφέρειας, η οποία αντιμετωπίζει σοβαρές ελλείψεις στο σύστημα μεταφορών, ενώ ο κυκλοφοριακός φόρτος αυξάνεται με πολύ ταχύ ρυθμό (200000 νέα αυτοκίνητα μεταξύ 1981-91). Οι κύριες παρεμβάσεις αφορούν στην ολοκλήρωση του περιφερειακού δακτυλίου της Αττικής, την κατασκευή ανισόπεδων κόμβων, την κατασκευή περιφερειακών αεροδρομίων και ελικοδρομίων, την ολοκλήρωση κατασκευής λιμένων κ.ά. Το μέτρο έχει την μεγαλύτερη βαρύτητα στο Υποπρόγραμμα καθώς καλύπτει το 68,26 % (Α. Δ.) του συνολικού προϋπολογισμού, ενώ οι δράσεις του είναι έντονα συμπληρωματικές με τις παρεμβάσεις του Εθνικού Σκέλους.

Το **Μέτρο 2** (Αναμόρφωση παραγωγικού περιβάλλοντος) στοχεύει στην κατασκευή και οργάνωση δύο Βιοτεχνικών Πάρκων στα οποία θα μετεγκατασταθούν υφιστάμενες μονάδες που επιβαρύνουν τις αστικές περιοχές.

Το Μέτρο 3 (Ειδικές Παρεμβάσεις Υποβαθμισμένων Περιοχών) στοχεύει στην ανάπτυξη των υποβαθμισμένων περιοχών και κυρίως της περιοχής του Ελαιώνα. Η συνολική ανάπλαση της περιοχής θα οδηγήσει σε ανάδειξη του Ελαιώνα σε περιοχή περιβαλλοντικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων και θα επιτευχθεί μέσω της απομάκρυνσης των ρυπογόνων βιομηχανιών. Το μέτρο έχει βαρύνουσα σημασία στο Υποπρόγραμμα αλλά από χρηματοοικονομικής άποψης οι διαθέσιμοι πόροι είναι περιορισμένοι και άμεσα συμπληρωματικοί των πόρων του Εθνικού Σκέλους.

Το Μέτρο 4 (Τουρισμός - Πολιτισμός) αφορά από τη μία δράσεις οι οποίες σκοπό έχουν την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς της Περιφέρειας και οι οποίες θα συμπληρώσουν τις δράσεις του Εθνικού Σκέλους (ενοποίηση αρχαιολογικών χώρων κ.λ.π.), ενώ από την άλλη πλευρά έχει στόχο την στήριξη της τουριστικής ανάπτυξης της Περιφέρειας, η οποία έχει πληγεί τα τελευταία χρόνια.

Το Μέτρο 5 (Έρευνα και υποστήριξη παραγωγικών δραστηριοτήτων) έχει ως στόχο την ενίσχυση της έρευνας σε επιλεγμένους τομείς καθώς και την ενίσχυση και εκσυγχρονισμό των βιομηχανικών και βιοτεχνικών μονάδων της Περιφέρειας. Οι ενέργειες του Μέρου είναι συμπληρωματικές των δράσεων του Εθνικού Σκέλους.

Το Μέτρο 6.Α (Υποδομές Πρωτογενούς Τομέα) έχει ως στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του πρωτογενούς τομέα της Περιφέρειας μέσω της βελτίωσης των υποδομών σε επιλεγμένους τομείς (εργαστήρια ελέγχου ζωοτροφών, γεωργικών φαρμάκων και ποιότητας προϊόντων).

Το Μέτρο 6.Β (Υποδομές Πρωτογενούς Τομέα) έχει ως στόχο την ενίσχυση γεωργικών και κτηνοτροφικών μονάδων της Περιφέρειας και την αναβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντός της μέσω δράσεων σε δασικές περιοχές (αναδασώσεις, έργα προστασίας κ.ά.). Η μικρή χρηματοδοτική συμμετοχή των 2 τελευταίων Μέτρων στο Υποπρόγραμμα οφείλεται στην πολύ μικρή συμμετοχή του πρωτογενούς τομέα στην οικονομία της Περιφέρειας.

Στον Πίνακα 3 που ακολουθεί αναφέρεται περιληπτικά και ανά μέτρο ο φορέας υλοποίησης του μέτρου, οι ωφελούμενοι από το μέτρο και η περιοχή εφαρμογής του, ενώ ο Πίνακας 4 παρουσιάζει την δαπάνη κάθε μέτρου ανά πηγή χρηματοδότησης, τόσο στον αρχικό προϋπολογισμό όσο και στον αναθεωρημένο.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΕΤΡΑ
ΤΟΥ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 2**

ΜΕΤΡΑ	ΦΟΡΕΙΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΟΙ	ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΜΕΤΡΟ 2.1	ΥΠΕΧΩΔΕ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ,ΟΣΕ, ΗΛΠΑΠ,ΗΣΑΠ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 2.2	ΥΒΕΤ,ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ ΠΕΙΡΑΙΑ & ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	ΒΙΟΜΗΧΑΝΟΙ, ΒΙΟΤΕΧΝΕΣ,ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΔΥΤΙΚΗ ΑΤΤΙΚΗ ΠΕΙΡΑΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 2.3	ΥΠΕΧΩΔΕ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ,ΥΒΕΤ	ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΕΣ & ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΤΟΥ ΕΛΛΙΩΝΑ	ΠΕΡΙΟΧΗ ΕΛΛΙΩΝΑ
ΜΕΤΡΟ 2.4	ΥΠΕΧΩΔΕ, ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ,ΝΠΔΔ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΑΘΗΝΑ,ΠΕΙΡΑΙΑΣ ΑΙΓΙΝΑ
ΜΕΤΡΟ 2.5	ΥΒΕΤ,ΕΟΜΜΕΧ,ΔΗΜΟΙ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ,ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΑ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑ,ΕΜΠ ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ	ΜΜΕ, ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΕΣ & ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ, ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΙ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 2.6 Α	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΑΤΤΙΚΗ
ΜΕΤΡΟ 2.6 Β	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΓΕΩΡΓΙΑΣ ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΑΤΤΙΚΗ

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 2 ΑΝΑ ΜΕΤΡΟ
(σε εκατ. ECU)**

ΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	
	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.
ΜΕΤΡΟ 2.1	231414	266017	153537	199512,75	57877	66504,25	-	-
ΜΕΤΡΟ 2.2	9583	9583	7187	7187,25	2396	2395,75	-	-
ΜΕΤΡΟ 2.3	21134	6850	12680	5137,50	4227	1712,50	4227	-
ΜΕΤΡΟ 2.4	31035	27631	23276	16870,50	7759	10760,50	-	-
ΜΕΤΡΟ 2.5	51152	54599,77	26855	28690,50	8952	9563,50	15345	16345,77
ΜΕΤΡΟ 2.6 Α	4323	4323	3243	3242,25	1080	1080,75	-	-
ΜΕΤΡΟ 2.6 Β	26976	28318,34	17300	17300	5768	5767,67	3908	5251,67
ΣΥΝΟΛΟ	375617	397322,11	264078	277940,75	88059	97784,92	23480	21597,44

A. 2.3 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ

Το Υποπρόγραμμα 3 περιλαμβάνει δράσεις αναβάθμισης και επέκτασης των εκπαιδευτικών υποδομών της Περιφέρειας τόσο στην δευτεροβάθμια και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση όσο και στην συνεχιζόμενη κατάρτιση. Οι στόχοι του Υποπρογράμματος είναι :

- Η ενίσχυση των υποδομών και των κτιριακών εγκαταστάσεων της εκπαίδευσης και η αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών στην δευτεροβάθμια αλλά κυρίως στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (ΑΕΙ, ΤΕΙ)
- Η επιμόρφωση, κατάρτιση και επανιδίκευση των ανέργων και των μακροχρόνια ανέργων σε νέους τεχνολογικούς τομείς
- Η αντιμετώπιση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού από την αγορά εργασίας

Το Υποπρόγραμμα περιλαμβάνει 3 Μέτρα :

Το Μέτρο 1 (Αρχική Κατάρτιση - Υποδομές) περιλαμβάνει την κατασκευή υποδομών για την δευτεροβάθμια εκπαίδευση και λειτουργεί συμπληρωματικά με τις δράσεις του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων, που στοχεύουν στην εξάλειψη της διπλής βάρδιας στα σχολεία της Περιφέρειας. Συνολικά προγραμματίζεται η κατασκευή 5782 αιθουσών και 27 σχολικών συγκροτημάτων. Το μέτρο περιλαμβάνει επίσης ενέργειες για την αναβάθμιση της παρεχόμενης εκπαίδευσης στα τριτοβάθμια ιδρύματα της Περιφέρειας και την επέκταση και εκσυγχρονισμό της ερευνητικής τους υποδομής. Τέλος, το μέτρο χρηματοδοτεί την δημιουργία υποδομών για την λειτουργικότητα των μέτρων 3.2 και 3.3 (συμβουλευτικοί σταθμοί, κτιριακές υποδομές κατάρτισης, παρατηρητήρια ανεργίας, εξ αποστάσεως εκπαίδευση κ.λ.π.). Το μέτρο απορροφά το 68 % των πόρων του υποπρογράμματος και η στρατηγική του σημασία για την αποτελεσματικότητα του προγράμματος είναι βαρύνουσα.

Το Μέτρο 2 (Συνεχιζόμενη Κατάρτιση) αφορά ενέργειες συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης για την αντιμετώπιση της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας. Το μέτρο απορροφά το 20 % των συνολικών πόρων του υποπρογράμματος.

Το Μέτρο 3 (Ανεργία - Κοινωνικός Αποκλεισμός) στοχεύει στην οργάνωση ενός πλέγματος πολιτικών για την καταπολέμηση της ανεργίας και την δημιουργία μηχανισμών αποτροπής του αποκλεισμού ευπαθών κοινωνικών ομάδων από την αγορά εργασίας.

Στον Πίνακα 5 που ακολουθεί αναφέρεται περιληπτικά και ανά μέτρο ο φορέας υλοποίησης του μέτρου, οι ωφελούμενοι από το μέτρο και η περιοχή εφαρμογής του, ενώ ο Πίνακας 6 παρουσιάζει την δαπάνη κάθε μέτρου ανά πηγή χρηματοδότησης, τόσο στον αρχικό προϋπολογισμό όσο και στον αναθεωρημένο.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 5: ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΤΟΥ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 3

ΜΕΤΡΑ	ΦΟΡΕΙΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΟΙ	ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΜΕΤΡΟ 3.1	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΟΣΚ, ΑΕΙ, ΤΕΙ	ΜΑΘΗΤΕΣ ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 3.2	ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΜΕΝΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ	ΑΝΕΡΓΟΙ & ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΑΝΕΡΓΟΙ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 3.3	ΟΤΑ, ΦΟΡΕΙΣ ΟΤΑ, ΑΓΡΟΤΙΚΟΙ ΣΥΝΕΤΑΙΡ. ΛΟΙΠΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	ΑΝΕΡΓΟΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝ.ΟΜΑΔΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 6: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 3 ΑΝΑ ΜΕΤΡΟ (σε εκατ. ECU)

ΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		ΚΟΙΝΩΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	
	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.
ΜΕΤΡΟ 3.1	106896	94000	80173	70500	26723	23500	-	-
ΜΕΤΡΟ 3.2	31035	31035	23276	23276,25	7759	7758,75	-	-
ΜΕΤΡΟ 3.3	17490	17490	13117	13117,50	4373	4372,50	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	155421	142525	116566	106893,75	38855	35631,25	-	-

A. 2. 4 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4: ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΟΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Το Υποπρόγραμμα 4, το οποίο απορροφά το 12% των συνολικών πόρων του ΠΕΠ, περιλαμβάνει δράσεις για την ενίσχυση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης συμπληρώνοντας λειτουργικά τις υπόλοιπες παρεμβάσεις του προγράμματος στους τομείς της κυκλοφοριακής αναβάθμισης, της προστασίας του περιβάλλοντος, των κοινωνικών και πολιτιστικών υποδομών και στην στήριξη των τοπικών οικονομιών.

Ειδικότεροι στόχοι του προγράμματος είναι:

- Βελτίωση της τεχνικής υποδομής για την αναβάθμιση των υποβαθμισμένων περιοχών
- Βελτίωση της κοινωνικής και πολιτιστικής υποδομής των Δήμων με σκοπό την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων
- Προστασία του περιβάλλοντος, το οποίο έχει επιβαρυνθεί λόγω της υπερσυγκέντρωσης οικονομικών δραστηριοτήτων στο χώρο της Περιφέρειας
- Υποστήριξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο και βελτίωση των υποδομών που απαιτούνται για την αύξηση των επενδύσεων

Το Υποπρόγραμμα περιλαμβάνει 3 Μέτρα :

Το **Μέτρο 1** (Βασικές Υποδομές), το οποίο απορροφά το 56 % των συνολικών πόρων του υποπρογράμματος, έχει ως στόχο την βελτίωση των βασικών υποδομών των Δήμων της Περιφέρειας στους τομείς των μεταφορών, του πολεοδομικού σχεδιασμού, της ύδρευσης, των αποχετεύσεων, των αντιπλημμυρικών έργων και της τουριστικής αξιοποίησης των ακτών με στόχο τόσο την επίλυση των χρόνιων προβλημάτων και δυσλειτουργιών των Δήμων στο επίπεδο των βασικών υποδομών όσο και την ενίσχυση της ανάπτυξής τους. Από αυτήν την άποψη, το μέτρο εναρμονίζεται σε μεγάλο βαθμό με τις γενικότερες κατευθύνσεις του ΠΕΠ.

Το **Μέτρο 2** (Ποιότητα Ζωής) έχει ως στόχο την προστασία και ανάδειξη του φυσικού περιβάλλοντος και ιδιαίτερα την αντιμετώπιση των προβλημάτων που υπάρχουν στο σύστημα διαχείρισης των αστικών και βιομηχανικών απορριμμάτων. Γι' αυτόν το λόγο το μέτρο περιλαμβάνει την κατασκευή βασικών έργων διαχείρισης των απορριμμάτων, προγράμματα πιλοτικής διαχείρισης απορριμμάτων,

ανάπλαση των εγκαταλελειμμένων χωματερών αλλά και δράσεις που συνδέονται με την τουριστική προβολή και ανάπτυξη της Περιφέρειας.

Το Μέτρο 3 (Υποστήριξη Παραγωγικών Δραστηριοτήτων) έχει ως στόχο την δημιουργία κατάλληλων συνθηκών που θα ευνοήσουν την οικονομική ανάπτυξη των ΟΤΑ, ενισχύοντας τις πρωτοβουλίες τους ή τις πρωτοβουλίες των ιδιωτών. Το μέτρο θα χρηματοδοτήσει την κατασκευή εκθεσιακών κέντρων, την δημιουργία βιοτεχνικών εκθέσεων, παρεμβάσεις αισθητικής ανάδειξης εμπορικών κέντρων και παρεμβάσεις βελτίωσης των υποδομών σε βιομηχανικές και βιοτεχνικές περιοχές.

Στον Πίνακα 7 που ακολουθεί αναφέρεται περιληπτικά και ανά μέτρο ο φορέας υλοποίησης του μέτρου, οι ωφελούμενοι από το μέτρο και η περιοχή εφαρμογής του, ενώ ο Πίνακας 8 παρουσιάζει την δαπάνη κάθε μέτρου ανά πηγή χρηματοδότησης, τόσο στον αρχικό προϋπολογισμό όσο και στον αναθεωρημένο.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΕΤΡΑ
ΤΟΥ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 4**

ΜΕΤΡΑ	ΦΟΡΕΣ ΥΔΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΟΙ	ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΜΕΤΡΟ 4.1	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΟΤΑ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡ. ΠΕΡΙΗΓΗΤΕΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 4.2	ΟΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΙ ΣΥΝΔΕΣΜΟΙ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΕΡΙΗΓΗΤΕΣ ΑΣΘΕΝΕΣΤΕΡΕΣ ΤΑΞΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 4.3	ΟΤΑ ΦΟΡΕΙΣ ΟΤΑ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ & ΚΥΡΙΩΣ ΑΝΕΡΓΟΙ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

**ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 4 ΑΝΑ ΜΕΤΡΟ
(σε εκατ. ECU)**

ΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	
	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.
ΜΕΤΡΟ 4.1	61603	71600	46203	53700	15400	17900	690	600
ΜΕΤΡΟ 4.2	44259	38000	33194	28500	11065	9500	-	-
ΜΕΤΡΟ 4.3	3449	3000	2069	1800	690	600	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	109311	112600	81466	84000	27155	28000	690	600

Α.2.5 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5: ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ

Το Υποπρόγραμμα 5 έχει στόχο την προετοιμασία της οργανωτικής δομής του ΠΕΠ και την άριστη λειτουργία του μηχανισμού υλοποίησης του προγράμματος. Αυτό θα επιτευχθεί με:

- Ενίσχυση της Περιφέρειας με ανθρώπινο δυναμικό
- Εκπόνηση μελετών για την παρακολούθηση των οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων των δράσεων του προγράμματος
- Κατάρτιση των εμπλεκόμενων στην υλοποίηση του προγράμματος
- Αγορά εξοπλισμού πληροφορικής, τηλεπικοινωνιών κ.τ.λ.

Το Υποπρόγραμμα περιλαμβάνει 2 Μέτρα: το **Μέτρο 1** (Τεχνική Βοήθεια ΕΤΠΑ) και το **Μέτρο 2** (Τεχνική Βοήθεια ΕΚΤ).

Στον Πίνακα 9 που ακολουθεί αναφέρεται περιληπτικά και ανά μέτρο ο φορέας υλοποίησης του μέτρου, οι ωφελούμενοι από το μέτρο και η περιοχή εφαρμογής του, ενώ ο Πίνακας 10 παρουσιάζει την δαπάνη κάθε μέτρου ανά πηγή χρηματοδότησης, τόσο στον αρχικό προϋπολογισμό όσο και στον αναθεωρημένο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: ΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΤΟΥ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 5

ΜΕΤΡΑ	ΦΟΡΕΙΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ	ΩΦΕΛΟΥΜΕΝΟΙ	ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΜΕΤΡΟ 5.1	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
ΜΕΤΡΟ 5.2	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 10: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 5 ΑΝΑ ΜΕΤΡΟ (σε εκατ. ECU)

ΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	
	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.
ΜΕΤΡΟ 5.1	6980	6980	5235	5235	1745	1745	-	-
ΜΕΤΡΟ 5.2	1742	1741,67	1307	1306,25	136	432,42	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	8722	8721,67	6542	6541,25	2181	2180,42	-	-

Α.2.6 ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6 :

ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΗΜΙΤΕΛΩΝ ΕΡΓΩΝ 1ου ΚΠΣ

Το Υποπρόγραμμα 6 έχει ως στόχο την ολοκλήρωση των ημιτελών έργων του Ιου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΠ και ΚΠΣ). Ως ημιτελή θεωρούνται τα έργα εκείνα που δεν κατέστη δυνατόν να φτάσουν σε ένα βαθμό ολοκλήρωσης επαρκή ώστε να μπορούν να λειτουργούν. Με τους πόρους του υποπρογράμματος καλύπτονται μόνο οι ελάχιστες δαπάνες που θα επιτρέψουν την ελάχιστη λειτουργική αυτοτέλεια των έργων. Το φυσικό αντικείμενο των έργων που θα ενταχθούν στο υποπρόγραμμα δεν θα πρέπει να έχει σημαντικό κόστος και μάλιστα το κόστος του δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 50% του κόστους του ήδη πραγματοποιημένου έργου. Χρονικό όριο αποπεράτωσης του υποπρογράμματος ήταν η 31η Ιουλίου 1995, δηλαδή το υποπρόγραμμα 6 αποτελεί το μόνο πλήρως πραγματοποιημένο ενώ οι πόροι που είχαν προγραμματιστεί για την ολοκλήρωση των έργων του αναδιανεμήθηκαν στα άλλα υποπρογράμματα μετά το κλείσιμό του. Στον Πίνακα 11 παρουσιάζεται η δαπάνη του υποπρογράμματος ανά πηγή χρηματοδότησης, τόσο στον αρχικό προϋπολογισμό όσο και στον αναθεωρημένο.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 11: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ 6
(σε εκατ. ECU)

ΜΕΤΡΟ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ		ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ		ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	
	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.	Α. Δ.	ΑΝ. Δ.
ΜΕΤΡΟ 6.1	65259	29478	48944	22108,50	16315	7369,50	-	-

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥΣ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ

Β.1 ΟΙ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΩΝ

Οι νέοι Κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας¹ ενισχύουν ιδιαίτερα τις διαδικασίες αξιολόγησης και παρακολούθησης των Διαρθρωτικών Προγραμμάτων. Στόχος της Κοινότητας αποτελεί η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διακρίβωση της πραγματικής επίπτωσης των Διαρθρωτικών Δράσεων στην εξέλιξη του κράτους - μέλους και της Κοινότητας και η επίτευξη διαφάνειας, αποτελεσματικότητας και νομιμοποίησης των δράσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Στα πλαίσια αυτά η εκτίμηση και η αξιολόγηση των προγραμμάτων εντάσσονται στο πλαίσιο των Εταιρικής σχέσης και αποτελούν ευθύνη της Επιτροπής και των κρατών - μελών, ενώ αναφέρεται ότι η σχεδιαζόμενη ενίσχυση παρέχεται μόνο όταν σύμφωνα με την εκτίμηση θα υπάρξουν μεσοπρόθεσμα οικονομικά και κοινωνικά οφέλη τα οποία θα είναι ανάλογα με τους διατεθειμένους πόρους², δηλαδή ενισχύεται η σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας στην εκτίμηση των παρεμβάσεων. Η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αναφέρεται σε τρία επίπεδα³:

- τη γενική επίπτωση στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της Κοινότητας
- την επίπτωση των προτεινόμενων ενεργειών του ΚΠΣ
- την επίπτωση των λειτουργικών παρεμβάσεων

Οι αξιολογήσεις αναφέρονται στην εκ των προτέρων εκτίμηση, την εκ των υστέρων αξιολόγηση όσο και στην παρακολούθηση κατά τη διάρκεια της εφαρμογής των προγραμμάτων. Τα αποτελέσματα των ex ante αξιολογήσεων λαμβάνονται υπόψη από την Επιτροπή κατά την διαδικασία κατάρτισης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και κατά την εξέταση των αιτήσεων συνδρομής. Επίσης οι ενδιάμεσες

¹ Κανονισμοί 2081/93 & 2082/93

² Κανονισμός 2082/93, άρθρο 26, παρ. 1

³ ό.π., άρθρο 26, παρ. 2

αξιολογήσεις ενισχύουν το έργο της παρακολούθησης των προγραμμάτων από τις Επιτροπές Παρακολούθησης παρέχοντας στοιχεία για την πρόοδο των δράσεων, το βαθμό επίτευξης των στόχων του προγράμματος, την πρόοδο της διαχείρισης και τα πιθανά προβλήματα που έχουν σχέση με την εφαρμογή των προγραμμάτων. Οι εκτιμήσεις αυτές διευκολύνουν την διαδικασία αναπροσαρμογής των χρηματοδοτικών συνδρομών στα πλαίσια βέβαια των αρχικών εγκρίσεων⁴.

Οι αξιολογήσεις των Προγραμμάτων ανατίθενται σε ανεξάρτητους αξιολογητές (ιδιωτικά γραφεία μελετών) ενώ οι Κανονισμοί δεν προσδιορίζουν τον τρόπο και τις μεθόδους αξιολόγησης, αναγνωρίζοντας έτσι τόσο την ποικιλία των μεθόδων αξιολόγησης όσο και παρέχοντας την δυνατότητα ευελιξίας στους φορείς αξιολόγησης.

⁴ ό.π., άρθρο 25

B.2 Η ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση έχει ως στόχο την αιτιολόγηση και τεκμηρίωση των στρατηγικών επιλογών του προγράμματος, βάσει κυρίως ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων⁵ και την αξιολόγηση της συνοχής του Προγράμματος με τους στόχους των Διαρθρωτικών Ταμείων, δηλαδή την επίτευξη των στόχων των άρθρων 130 Α και 130 Γ της συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ενίσχυση συνοχής). Βασικό στοιχείο της εκ των προτέρων αξιολόγησης είναι η ποσοτικοποίηση των στόχων, δηλαδή η θέσπιση συγκεκριμένων και μετρήσιμων στόχων.

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση βασίζεται στο μεθοδολογικό πλαίσιο αναφοράς που διαμορφώθηκε από το ΥΠΕΘΟ και την 16η Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και το οποίο περιλαμβάνει 6 ενότητες (φύλλα) τα οποία περιληπτικά είναι⁶ :

Φύλλο 1. Ταυτότητα του Προγράμματος

Φύλλο 2. Συνολική Αξιολόγηση, στρατηγική και στόχοι

Η αξιολόγηση του Φύλλου 2 στηρίζεται κυρίως σε ποιοτικά στοιχεία και έχει ως στόχο την εκτίμηση της επάρκειας της προτεινόμενης στρατηγικής.

Φύλλο 3. Ποσοτικοποίηση Στόχων και προσδιορισμός δεικτών

Το Φύλλο 3 αναφέρεται στην παρουσίαση των επιπτώσεων του προγράμματος με βάση ποσοτικά στοιχεία τα οποία προσδιορίζουν τα φυσικά αποτελέσματα του προγράμματος, τις αναμενόμενες κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις του, την ανάλυση του κόστους των μέτρων κ.τ.λ.

Φύλλο 4. Εσωτερική συνοχή

Στόχος είναι η διερεύνηση της συνάφειας στόχων και μέτρων και της συμπληρωματικότητας των μέτρων, ενώ εξετάζεται η επάρκεια των διατεθειμένων πόρων για την επίτευξη των στόχων.

Φύλλο 5. Εξωτερική συνοχή

Συσχέτιση των στόχων του Προγράμματος με τις Κοινοτικές και Εθνικές πολιτικές και ενέργειες και ανάλυση της εξάρτησής του από το εξωτερικό οικονομικό περιβάλλον.

⁵ Για την έννοια της εκ των προτέρων αξιολόγησης βλ. Μυλωνάς Ι. Αξιολόγηση ΠΕΠ - Η Ελληνική Εμπειρία, Ιδρυμα Ιερώνυμος Πίντος, Αθήνα 1996, σελ. 29

⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πλαίσιο Αναφοράς για την εκ των προτέρων αξιολόγηση, Βρυξέλλες 1993

Φύλλο 6. Προετοιμασία της υλοποίησης.

Ανάλυση των διαδικασιών που συνδέονται με την προετοιμασία και την υλοποίηση των προγραμμάτων (εταιρική σχέση, νομικό πλαίσιο, χρηματοδότηση, διοικητική οργάνωση).

Το μεθοδολογικό πλαίσιο απετέλεσε την βάση για την κατάρτιση της εκ των προτέρων αξιολόγησης του ΠΕΠ Αττικής 1994-99, η οποία συντάχθηκε από τον ιδιωτικό φορέα που είχε αναλάβει και την αξιολόγηση του ΜΟΠ Αττικής (Γραφείο Μελετών Ι. Πατέλλη) και περιλαμβάνει τα Φύλλα 1, 2 και 3 του προαναφερόμενου πλαισίου.

B2.1 ΦΥΛΛΟ 1 - ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής 1994-99 αποτελεί ένα Πολυταμειακό Λειτουργικό Πρόγραμμα και εντάσσεται στο Περιφερειακό Σκέλος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-99 που απευθύνεται στην Ελλάδα.

Το Πρόγραμμα αναφέρεται στον Στόχο Ι των Διαρθρωτικών Ταμείων, καλύπτοντας γεωγραφικά και θεματικά την Περιφέρεια Αττικής (NUTS II), η οποία υποβάλλει και την Αίτηση Συνδρομής, και έχει διάρκεια 6 ετών (1-1-1994 έως 31-12-1999).

Το συνολικό κόστος του ΠΕΠ είναι 938,470 MECU, το οποίο καλύπτεται κατά 97,42% από δημόσιες δαπάνες (914,300 MECU) και κατά 2,5% από ιδιωτικές (24,170 MECU). Από το σύνολο των δαπανών η Κοινοτική χρηματοδότηση καλύπτει το 73,06% (685,700 MECU), δηλαδή το 75% των συνολικών δημοσίων δαπανών.

B.2.2 ΦΥΛΛΟ 2 - ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ, ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ

Σύμφωνα με το κείμενο του Προγράμματος το ΠΕΠ στοχεύει στην ανασυγκρότηση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής μέσα από την ισόρροπη ανάπτυξη της Περιφέρειας συμπληρώνοντας τις ενέργειες του Εθνικού Σκέλους, ενώ ως κύρια προβλήματα της Περιφέρειας αναγνωρίζει την ανεργία, το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής, την έλλειψη κοινωνικής υποδομής και τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες.

Η αξιολόγηση αναγνωρίζει την ύπαρξη των συνεχώς αυξανόμενων αναγκών που επικαλείται το ΠΕΠ προσθέτοντας ότι τα ίδια χαρακτηριστικά και προβλήματα επικαλούνταν και το ΚΠΣ Ι. Παρόλα αυτά τονίζει ότι η ανάλυση του ΠΕΠ δεν παρουσιάζει μία συνδυασμένη στρατηγική ανάπτυξης για την Περιφέρεια η οποία θα παρουσιάζει καταρχήν τις παρεμβάσεις όλου του ΚΠΣ ΙΙ στην Περιφέρεια εξιδικεύοντας στην συνέχεια στο καθευατό Περιφερειακό Σκέλος.

Ως πρός την συγκεκριμένη στρατηγική που υιοθετείται στο ΠΕΠ (δηλαδή τα 6 Υποπρογράμματα), η οποία προκύπτει από τα προβλήματα που αναγνωρίζεται ότι έχει η Περιφέρεια, η αξιολόγηση παρατηρεί ότι η λύση των προβλημάτων θα είναι έμμεση (π.χ. αντιμετώπιση της ανεργίας μέσω των επενδύσεων που θα προσελκύσει η καλύτερα εξοπλισμένη πλέον σε υποδομές περιφέρεια) εφόσον η στρατηγική υλοποιείται βασικά από ένα πρόγραμμα βασισμένο κατά 90 % σε κατασκευές υποδομών. Επίσης προβλήματα παρουσιάζει η στρατηγική τόσο λόγω της έλλειψης προβληματισμού ως προς τα στάδια υλοποίησης⁷ όσο και λόγω της ύπαρξης μη αυτοτελών έργων σε ορισμένα Μέτρα με αποτέλεσμα την εξάρτηση της επίτευξης αποτελέσματος από μεγάλο αριθμό έργων.

Ως προς τους στόχους του ΠΕΠ (έτσι όπως εκφράζονται στο σχετικό κείμενο) εκφράζεται η άποψη ότι είναι φιλόδοξοι ως προς τα χρηματοδοτικά μέσα τα οποία είναι διαθέσιμα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία ενώ η έλλειψη ποσοτικοποίησής τους επιτείνει το ήδη δύσκολο έργο της εκ των υστέρων εκτίμησης. Μειονέκτημα αποτελεί επίσης και η έλλειψη στόχων εκφρασμένων σε φυσικό αντικείμενο, γεγονός το οποίο προφανώς αποκαλύπτει και την ελλιπή μελετητική προετοιμασία των έργων που εντάσσονται στο πρόγραμμα.

Β.2.3 ΦΥΛΛΟ 3 - ΠΟΣΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΕΙΚΤΩΝ

Επιδίωξη του 3ου Φύλλου είναι ο καθορισμός των επιδιωκόμενων φυσικών αποτελεσμάτων και των αντίστοιχων Φυσικών Δεικτών για κάθε Μέτρο ή ομάδα Μέτρων που είναι σημαντικά από χρηματοοικονομική σκοπιά ή θεωρούνται

⁷ Όπως συμβαίνει σε όλα τα προγράμματα οι στόχοι υλοποίησης εκφράζονται σε χρηματικούς όρους (απορροφήσεις) και όχι σε όρους φυσικού αντικειμένου. Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής είναι η επιδίωξη, με κάθε θυσία, απορρόφησης των πόρων. Τα προβλήματα εντείνονται λόγω της υποχρέωσης ύπαρξης σχετικά μεγάλων ποσοστών απορρόφησης στα πρώτα χρόνια του προγράμματος - τα οποία είναι και τα περισσότερο κρίσιμα από την άποψη της προετοιμασίας των παρεμβάσεων - με συνέπεια να αυξάνονται τεχνητά τα προβλήματα απορρόφησης.

στρατηγικής σημασίας για την επιτυχία του προγράμματος συνολικά. Τα φυσικά αποτελέσματα ταξινομούνται σε τρεις κύριες κατηγορίες :

- Βασικές Υποδομές (Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Ενέργεια, Υδάτινοι Πόροι, Προστασία Περιβάλλοντος, Υγεία, Επαγγελματική Κατάρτιση, Εκπαίδευση κ.λ.π.)
- Παραγωγικό Περιβάλλον πρωτογενούς, δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα (βιομηχανικές υποδομές,ενισχύσεις επιχειρήσεων,κεφαλαιακές ενισχύσεις, χρηματοδοτικοί μηχανισμοί κ.λ.π.)
- Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού (εκπαίδευση,επαγγελματική κατάρτιση)

Με την μορφή πινάκων (Πίνακες 1-3) παρουσιάζονται τα αναμενόμενα αποτελέσματα ανά κατηγορία με το μοναδιαίο κόστος κάθε παρέμβασης.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 1 : ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ - ΑΝΑΦΟΡΑ ΜΟΝΑΔΙΑΙΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΒΑΣΙΚΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ	ΦΥΣΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ		ΜΟΝΑΔΙΑΙΟ ΚΟΣΤΟΣ
	(σε δις δρχ)	Αποτέλεσμα Φυσικός Δείκτης	Μονάδα Αναφοράς	(σε εκ.δρχ./μονάδα αναφοράς)
1. ΟΔΙΚΕΣ				
1.1 Μήκος αυτοκινητόδρομων 3 λωρίδων	32,78	13,50	χλμ.	2.428,15
1.2.α. Ανισόπεδοι Κόμβοι	9,3	7	κόμβοι	1.328,57
1.2.β. Ανισόπεδοι Κόμβοι	9,3	4,50	χλμ.	2.066,67
1.3 Μήκος οδικού δικτύου 10 μέτρων	1	0,45	χλμ.	2.222,22
1.4 Μήκος οδικού δικτύου 2 λωρίδων	1	0,70	χλμ.	1.428,57
1.5 Μήκος οδικού δικτύου 2 λωρίδων	10	4,00	χλμ.	2.500,00
ΣΥΝΟΛΟ	54,08	23,15	χλμ.	2.336,07
2. ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ				
2.1 Μήκος διαδρόμου βελτίωσης	0,7	0,20	χλμ.	3.500,00
2.2 Ελικοδρόμιο	0,1	1	ελικοδρόμιο	100,00
3. ΤΕΡΜΑΤΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ				
3.1 Κατασκευή - Επέκταση - Επισκευή	1,5	3	σταθμοί	500,00
4. ΧΩΡΟΙ ΣΤΑΘΜΕΥΣΗΣ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΩΝ				
4.1 Υπόγειο garage	3	370	θέσεις	8,11
4.2 Parking	0,73	2	Parking	365,00
5. ΛΙΜΑΝΙΑ				
5.1 Λιμάνι επέκταση - διαμόρφωση	3,1			
6. ΥΓΕΙΑ				
6.1 Κατασκευή Νοσοκομείου	24,4	640	κλίνες	38,13
6.2 Επισκευές - Επεκτάσεις	2,1	150	κλίνες	14,00
6.3 Ολοκλήρωση Νοσοκομείου	1,435	350	κλίνες	4,1
6.4 Εξοπλισμός Γeronτολογικού Κέντρου	0,6	150	κλίνες	4
ΣΥΝΟΛΟ	28,535	1290	κλίνες	
7. ΠΑΙΔΕΙΑ - ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ				
7.1 Δευτεροβάθμια - ΤΕΛ - ΤΕΣ - ΣΕΚ	18,75	596	αίθουσες	31,46
7.2 ΑΕΙ - ΤΕΙ	10	285	αίθουσες	35,09
ΣΥΝΟΛΟ	28,535	1290	αίθουσες	32,63
8. ΥΔΡΕΥΣΗ				
8.1 Ολοκλήρωση διωλιστηρίου	2,5			
9. ΑΝΤΙΠΛΗΜΜΥΡΙΚΑ - ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΙΣ				
9.1 Διευθέτηση ρεμάτων (τμήμα έργου)	0,5	0,69	χλμ.	727,80
9.2 Διευθέτηση ρέματος	3	1,40	χλμ.	2.142,86
9.3 Διευθέτηση ρέματος	6,5	10	χλμ.	650,00
9.4 Κύριο δίκτυο	1	3,35	χλμ.	298,51
9.5 Κύριο δίκτυο - συλλεκτές	2	2,1	χλμ.	250
		16,3	χλμ.	90
10. ΒΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΚΑΘΑΡΙΣΜΟΙ				
10.1 Αποπεράτωση πρωτοβάθμιου	0,5			
10.2 Βιολογικοί Καθαρισμοί	2			
11. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ (ΤΜΗΜΑ)	9	500	τόννοι/ ημέρα	
12. ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ - ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ				
12.1 Ανακατασκευή - Επισκευή - Επεκτάσεις θεάτρων - μουσείων - μνημείων	4,045	6	μονάδες	647,17
13. ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ				
13.1 Κλειστό Κολυμβητήριο	0,5			

ΠΗΓΗ : ΕΧ ΑΝΤΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ 1994-99

**Π Ι Ν Α Κ Α Σ 2 : ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ - ΑΝΑΦΟΡΑ
ΜΟΝΑΔΙΑΙΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ**

	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ	ΦΥΣΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ		ΜΟΝΑΔΙΑΙΟ ΚΟΣΤΟΣ
	(σε δις δρχ)	Αποτέλεσμα Φυσικός Δείκτης	Μονάδα Αναφοράς	(σε εκ.δρχ./ μονάδα αναφοράς)
1. ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ				
1.1 Δημιουργία Τεχνολογικού Πάρκου (τμήμα)	3,6 (13,7)	7200 (25740)	τετρ. μέτρα	0,5
1.2.α Βιομηχανικές Περιοχές (ΒΙΟΠΑ-ΒΙΠΕ)	4,253	2	ΒΙΟΠΑ	2.126,50
1.2.β Βιομηχανικές Περιοχές (ΒΙΟΠΑ-ΒΙΠΕ)	4,253	230	στρέμματα	18,49
1.2.γ Βιομηχανικές Περιοχές (ΒΙΟΠΑ-ΒΙΠΕ)	4,253	30	μονάδες	141,77
1.3 Ειδικές παρεμβάσεις σε υποβαθμισμένες περιοχές (Ελαιώνας)	7,004			
1.4 Συμπλήρωση εγκαταστάσεων ναυπηγοεπισκευαστικών μονάδων	0,4			
1.5 Παραγωγικές επενδύσεις	1			
1.6 Διάφορες ενισχύσεις σε ΜΜΕ	4	Πιθανά να αλλάξει		
1.7 Κέντρα έρευνας				
1.7.1 Κατασκευή - Εξοπλισμός	0,5	1200	τετρ. μέτρα	0,42
1.7.2 Ινστιτούτα	0,3			0,40
1.7.3 Εφαρμοσμένη ιατρική έρευνα	0,2		τετρ. μέτρα	
1.8 Κέντρα εκθέσεων	0,3	1500		0,2
2. ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ (τμήμα συνολικού σχεδίου Υπ. Γεωργίας)				
2.1 Εξυγίανση κτηνοτροφικού κεφαλαίου	2,561		Αιγοπρόβατα Βοοειδή Μελίσσια Φυματίωση	700 ECU/ βοοειδές
2.2 Κηπευτικά - θερμοκήπια Αξιοποίηση ήπιων μορφών ενέργειας	0,80	100	στρέμματα	8
2.3 Μελισσοκομία - εμβολιασμός πυκνοδασών	0,12	12000	στρέμματα	0,01
2.4 Μετεγκατάσταση πτηνοτροφικών μονάδων	0,5	32	μονάδες	15,63
2.5 Εκσυγχρονισμός - εξοπλισμοί - επισκευές κατασκευές - βελτιώσεις - υποδομές	0,792			
2.6 Κτιριακή υποδομή - εργαστήρια για φυτογειονομικούς ελέγχους	1,65	3200	τετρ. μέτρα	0,52
2.7 Αναδασώσεις	0,9	783	εκτάρια	1,15
2.8 Προστασία δασών	0,6	5625	εκτάρια	0,11
2.9 Βελτίωση δασών	0,2	234	εκτάρια	0,85
2.10 Βελτιώσεις χειμάρων	0,22			
2.11 Αναπλάσεις - Προστασία ακτών	0,8	10	χλμ.	80,00

ΠΗΓΗ : ΕΧ ΑΝΤΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ 1994-99

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 3 : ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ - ΑΝΑΦΟΡΑ ΜΟΝΑΔΙΑΙΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ

	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ	ΦΥΣΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ		ΜΟΝΑΔΙΑΙΟ ΚΟΣΤΟΣ
	(σε δις δρχ)	Αποτέλεσμα Φυσικός Δείκτης	Μονάδα Αναφοράς	(σε εκ.δρχ./ μονάδα αναφοράς)
1. ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ				
1.1 Κατάρτιση(Περιβάλλον, ποιότητα ζωής)	5			
1.2 Συνεχιζόμενη εκπαίδευση Κατάρτιση (πρωτογενής, δευτερογενής,τριτογενής)	2,1	3500	άτομα	0,6
1.3 Κατάρτιση - Ανεργία - Κοινωνικός Αποκλεισμός	7,07	17780	άτομα	0,6

ΠΗΓΗ : ΕΧ ΑΝΤΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ 1994-99

Στον πίνακα 4 παρουσιάζονται τα αναμενόμενα αποτελέσματα με καθορισμό της τιμής εκκίνησης και της τελικής τιμής στόχου. Διευκρινίζεται ότι:

- Τιμή εκκίνησης είναι η σημερινή τιμή των παρουσιαζόμενων φυσικών δεικτών
- Τιμή στόχος είναι η τιμή που θα διαμορφωθεί στον δείκτη μέχρι την λήξη του προγράμματος με την ενίσχυση του ΠΕΠ μόνο

Η διαφορά μεταξύ της τιμής εκκίνησης και της τιμής στόχου δείχνει και την αναμενόμενη επίδραση που θα έχει το ΠΕΠ στην ανάπτυξη των συγκεκριμένων τομέων της Περιφέρειας.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ
ΚΑΙ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΕΙΚΤΩΝ**

ΜΕΤΡΟ ή ΟΜΑΔΑ ΜΕΤΡΩΝ	ΦΥΣΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ	ΤΙΜΗ ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ	ΤΙΜΗ ΣΤΟΧΟΣ
1. ΟΔΙΚΑ			
1.1.α. Αυτοκινητόδρομοι σύγχρονοι	13,5 χλμ.		13,5 (52,0)
1.1.β. Αυτοκινητόδρομοι	13,5 χλμ.	210 χλμ.	223,5 χλμ.
1.2. Περιφερειακό δίκτυο	9,65 χλμ.	1200 χλμ.	1209,65 χλμ.
2. ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ			
2.1. Περιφερειακό	0,2 χλμ.	0,7 χλμ.	0,9 χλμ.
2.2. Ελικοδρόμιο Περιφερειακό	1		1
3. ΤΕΡΜΑΤΙΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ			
3.1. Κατασκευή σταθμών	1	110	111
Επισκευή σταθμών	2		
4. ΓΚΑΡΑΖ (Υπόγειο)	1	1	2
5. ΥΓΕΙΑ			
5.1. Νοσοκομεία (Νέα - Αποπεράτωση)	990 κλίνες	25400 κλίνες	26390 κλίνες
5.2. Νοσοκομεία (Βελτιώσεις - Επεκτάσεις)	150 κλίνες	25400 κλίνες	25550 κλίνες
5.3. Γεροντολογικό Κέντρο	150 κλίνες		
6. ΠΑΙΔΕΙΑ			
6.1. Δευτεροβάθμια - ΤΕΛ (Το Μέτρο είναι τμήμα συνολικού Π/τος που καλύπτει 100 % τις ανάγκες)	45 μονάδες 596 αίθουσες	1816 μονάδες 8100 αίθουσες	1861 μονάδες 8696 αίθουσες
6.2. ΑΕΙ - ΤΕΙ	285 αίθουσες	2200 αίθουσες	2485 αίθουσες
7. ΥΔΡΕΥΣΗ			
7.1. Διύλιση νερού	100000 μ3/ημ.	1100000 μ3/ημ.	1200000 μ3/ημ.
8. ΑΝΤΙΠΛΗΜΜΥΡΙΚΑ			
Διευθέτηση ρεμάτων	12 χλμ.	Διευθετημένα 30 χλμ. Αδιευθέτητα 100 χλμ.	Διευθετημένα 42 χλμ. Αδιευθέτητα 88 χλμ.
9. ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΙΣ			
Κύριο δίκτυο	4,45	1500 χλμ.	1504,45 χλμ.
10. ΒΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΚΑΘΑΡΙΣΜΟΙ	4000 μ3/ημ.		4000 μ3/ημ.
11. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ	500 τόννοι/ημ.	μηδαμινή επεξεργασία	500 τόννοι/ημ.
12. ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ - ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ			
12.1. Μπενάκειο	Αύξηση 30000 επισκέπτες / έτος	300000 επισκέπτες / έτος	330000 επισκέπτες / έτος
12.2. Κονώνειο τείχος	Αύξηση 10000 επισκέπτες / έτος		10000 επισκέπτες / έτος
12.3. Δημοτικό θέατρο Πειραιά	Αύξηση 30000 επισκέπτες / έτος	5000 επισκέπτ. / έτος	35000 επισκέπτες / έτος
13. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΦΥΣΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ			
13.1. Αναδασώσεις	7830 εκτάρια	900000 στρέμματα	900000 στρέμματα
13.2. Προστασία	56250 στρέμματα	900000 στρέμματα	900000 στρέμματα
13.3. Βελτίωση	2340 στρέμματα	900000 στρέμματα	900000 στρέμματα

ΠΗΓΗ : ΕΧ ΑΝΤΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ 1994-99

B.3 Η ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η τρέχουσα αξιολόγηση των Προγραμμάτων έχει ως κύριο στόχο την υποβοήθηση των ενεργειών παρακολούθησης του προγράμματος μέσω της εκτίμησης και ανάλυσης της προόδου των υλοποιούμενων έργων και του εντοπισμού προβλημάτων υλοποίησης. Τα προγράμματα αποτελούν στην πραγματικότητα ένα δυναμικό και όχι στατικό σύνολο και γι' αυτόν το λόγο σε όλη τη διάρκεια εφαρμογής τους θα πρέπει να ελέγχονται έτσι ώστε να εντοπίζονται τα αδύνατα σημεία τους και να προτείνονται οι απαραίτητες μεταβολές.

Στα πλαίσια αυτά η τρέχουσα αξιολόγηση καλύπτει κυρίως τρία επίπεδα⁸:

- την αξιολόγηση της δομής του προγράμματος
- την αξιολόγηση των προβλημάτων εφαρμογής
- την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων των παρεμβάσεων σε σχέση με τους στόχους του προγράμματος

Η αξιολόγηση της δομής του προγράμματος αναφέρεται τόσο στην ύπαρξη συνάφειας στόχων και μέτρων, δηλαδή στην δυνατότητα των υλοποιούμενων μέτρων να ανταποκριθούν και να εκπληρώσουν τους διακηρυσσόμενους στόχους, όσο και στην συνέργεια και συνοχή μεταξύ των μέτρων, δηλαδή τον βαθμό στον οποίο η υλοποίηση ενός μέτρου εξαρτάται από την απόδοση ενός άλλου όπως επίσης και τον βαθμό στον οποίο διάφορα μέτρα στοχεύουν στην ολόπλευρη αντιμετώπιση ενός προβλήματος.

Η αξιολόγηση των προβλημάτων εφαρμογής αναφέρεται τόσο στην ικανότητα και πληρότητα του συστήματος διοίκησης, δηλαδή στην αποτελεσματικότητα του διοικητικού σκέλους να ελέγχει το πρόγραμμα, όσο και στην αξιολόγηση των μέτρων και ενεργειών, δηλαδή στην διαπίστωση των προβληματικών μέτρων του προγράμματος.

Η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων του προγράμματος αφορά τόσο στη μέτρηση των άμεσων αποτελεσμάτων των μέτρων με βάση ποσοτικούς δείκτες όσο και στην αξιολόγηση των έμμεσων αποτελεσμάτων του ΠΕΠ με βάση μακροοικονομικούς κυρίως δείκτες.

Η τρέχουσα αξιολόγηση των προγραμμάτων ανατίθεται σε εξωτερικούς αξιολογητές οι οποίοι σε συνεργασία με τους υπόλοιπους φορείς προετοιμάζουν τις

⁸ Βλ. αναλυτικά Μυλωνάς Ι., ό.π., σελ. 46

εκθέσεις αξιολόγησης. Στα πλαίσια του ΠΕΠ Αττικής 1994-99 έχει ήδη εκπονηθεί η Αναγνωριστική Έκθεση Αξιολόγησης - την οποία και θα παρουσιάσουμε - και η οποία έχει ως κύρια σημεία αξιολόγησης τόσο το κοινωνικο-οικονομικό περιβάλλον και την στρατηγική του προγράμματος, όσο και την αξιολόγηση των επιπτώσεων από τα πρώτα αποτελέσματα της αξιολόγησης. Το πρώτο σημείο, δηλαδή η αξιολόγηση του κοινωνικο-οικονομικού περιβάλλοντος και της στρατηγικής του προγράμματος, αποτελεί και το κύριο σημείο στο οποίο επικεντρώνεται η προσοχή μας στο βαθμό που θα μας επιτρέψει να αξιολογήσουμε την ανταπόκριση των δράσεων του προγράμματος στα προβλήματα της περιφέρειας και τις δεσμεύσεις και περιορισμούς της διαδικασίας προγραμματισμού.

B.3.1 ΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

Η αποτύπωση του κοινωνικο-οικονομικού περιβάλλοντος της Περιφέρειας Αττικής σκοπό έχει την ανάδειξη των κύριων προβλημάτων και χαρακτηριστικών της Περιφέρειας. Με γνωστά πλέον αυτά τα προβλήματα είναι εύκολο να αποτιμήσουμε την ευστοχία των παρεμβάσεων του ΠΕΠ, εάν δηλαδή ανταποκρίνονται τα προτεινόμενα έργα στα προβλήματα της περιφέρειας⁹.

A. Γεωγραφικά Δεδομένα και Περιβάλλον

Το κύριο χαρακτηριστικό της περιφέρειας είναι η ανεπανόρθωτη αλλοίωση των φυσικών χαρακτηριστικών της Περιφέρειας. Αυτό οφείλεται κυρίως :

- Στην υπερσυγκέντρωση πληθυσμού,
- στην συγκέντρωση ρυπογόνων βιομηχανικών-βιοτεχνικών δραστηριοτήτων,
- στην άναρχη οικιστική ανάπτυξη,
- στον μεγάλο αριθμό οχημάτων σε σχέση με τις δυνατότητες της Περιφέρειας,
- στην αλλαγή των χρήσεων γης,
- στο μπάζωμα των ποταμών και ρεμάτων,
- στις ανεπαρκείς υποδομές,
- στο ατελές νομοθετικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος.

⁹ Στην πραγματικότητα λοιπόν ο αξιολογητής προβαίνει σε μία ενέργεια η οποία προφανώς θα έπρεπε να είχε γίνει στην αρχή του προγράμματος

Η σωρευτική επίπτωση αυτών των παραγόντων οδήγησε στα ακόλουθα προβλήματα:

- Ατμοσφαιρική ρύπανση και νέφος,
- συσσώρευση απορριμάτων και βιομηχανικών αποβλήτων,
- ρύπανση των επιφανειακών και θαλάσσιων υδάτων,
- έλλειψη χώρων πρασίνου και αναψυχής,
- πλημμύρες.

Β. Δημογραφικά Χαρακτηριστικά

Η κύρια αιτία των μεταβολών που υπέστη η Αττική τα μεταπολεμικά χρόνια ήταν η υπερσυγκέντρωση πληθυσμού στο Λεκανοπέδιο. Αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος ήταν η εγκατάσταση στο Λεκανοπέδιο του 1/3 σχεδόν του πληθυσμού της χώρας (34,1 % με την απογραφή του 1991 έναντι 34,6 % το 1981). Παρόλα αυτά, εκτιμάται ότι η δυναμική της υπερσυγκέντρωσης έχει εξαντληθεί ενώ αυξάνεται η ενδοπεριφερειακή ανακατανομή του πληθυσμού μεταξύ Λεκανοπεδίου και Υπολοίπου Αττικής υπέρ του δεύτερου¹⁰.

Η Περιφέρεια Αττικής παρουσιάζει την μεγαλύτερη πυκνότητα πληθυσμού στην χώρα (12 φορές μεγαλύτερη μέση πυκνότητα) με 925 κατοίκους/χλμ² έναντι 77,6 κατοίκους/χλμ² στην υπόλοιπη χώρα. Στο κέντρο της Αθήνας ο δείκτης μέσης πυκνότητας πληθυσμού φτάνει και τους 7090 κατοίκους/χλμ². Η Περιφέρεια συγκεντρώνει το 54,1 % του αστικού πληθυσμού της χώρας. Η συγκέντρωση αστικού πληθυσμού όμως παρουσιάζει πτωτικές τάσεις, γεγονός το οποίο δείχνει ότι οι τάσεις αστικοποίησης είναι εντονότερες στα υπόλοιπα αστικά κέντρα. Οξύτερο πρόβλημα παρουσιάζει η Περιφέρεια όσον αφορά στην γήρανση του πληθυσμού. Τα πληθυσμιακά στοιχεία δείχνουν μία συνεχή ποσοστιαία μείωση της ηλικιακής ομάδας 0-14 ετών και αύξηση της συμμετοχής στον πληθυσμό των ηλικιακών ομάδων 15-64 και 65 και άνω με αποτέλεσμα την αύξηση του Δείκτη Γήρανσης¹¹ (77 άτομα 65 ετών και άνω για κάθε 100 παιδιά 0-14 ετών το 1991 έναντι 64 το 1988), ενώ ο Δείκτης Εξάρτησης¹² παρουσιάζει σχετική σταθερότητα. Τέλος, το 52,1 % του πληθυσμού της Περιφέρειας είναι γυναίκες (έναντι 50,8 % στο σύνολο της χώρας)

¹⁰ Τα στοιχεία προέρχονται από τις απογραφές πληθυσμού της ΕΣΥΕ

¹¹ Ως Δείκτης Γήρανσης ορίζεται η ποσοστιαία σχέση μεταξύ ατόμων ηλικίας 65 και άνω έναντι των ατόμων ηλικίας 14 ετών και κάτω

¹² Ο Δείκτης Εξάρτησης δείχνει την ποσοστιαία σχέση των ατόμων 65 ετών και άνω επί του πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών

ενώ το Λεκανοπέδιο μόνο συγκεντρώνει το 52,5 % του γυναικείου πληθυσμού της χώρας.

Γ. Οικονομικά Χαρακτηριστικά

Η δημογραφική κυριαρχία της Περιφέρειας Αττικής έναντι των άλλων Περιφερειών συμπληρώνεται και επεκτείνεται από την έντονη συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων στην Περιφέρεια, που αντιστοιχούν στο 36 % του συνολικού περιφερειακού ΑΕΠ.

Η Περιφέρεια παρουσιάζει μια εξαιρετικά μεγάλη συμμετοχή στο ΑΕΠ της χώρας τόσο στο δευτερογενή τομέα όσο κυρίως στον τριτογενή ενώ στο ενδοπεριφερειακό προϊόν κυριαρχεί ο τριτογενής τομέας με βαθμιαία μείωση της σημασίας του δευτερογενούς. Παρόλο που η Περιφέρεια συνεχίζει να κυριαρχεί στην οικονομική ζωή της χώρας η δυναμικότητα της οικονομίας της δείχνει να έχει μειωθεί όπως δείχνουν τόσο το ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν όσο και η παραγωγικότητα της εργασίας. Ως προς το πρώτο, βλέπουμε μία σχετική στασιμότητα (τα έτη 1980-88), ενώ το ΑΕΠ της χώρας παρουσιάζει μικρή αύξηση. Η ύφεση δηλαδή είναι περισσότερο έντονη στην Αττική σε σχέση με την υπόλοιπη χώρα. Ως προς το δεύτερο, η Αττική παρουσιάζει πολύ χαμηλή παραγωγικότητα στο δευτερογενή τομέα σε σχέση με την υπόλοιπη χώρα και στο γεγονός αυτό οφείλεται και ο πολύ χαμηλός ρυθμός αύξησης της παραγωγικότητας την δεκαετία 1981-91 που είναι συγκριτικά χαμηλότερος από αυτού της υπόλοιπης χώρας.

Παρόλη την σχετική στασιμότητα της οικονομικής δραστηριότητας στην Περιφέρεια οι Δείκτες ευημερίας συνεχίζουν να υπερτερούν κατά πολύ των αντίστοιχων δεικτών των άλλων Περιφερειών.

Δ. Υποδομές και Ανθρώπινοι Πόροι

Οι κύριοι τομείς στους οποίους αποδίδεται μεγάλη σημασία στο ΠΕΠ είναι οι υποδομές μεταφορών και οι ανθρώπινοι πόροι, ενώ σχετικά μεγάλη σημασία αποδίδεται στις υποδομές υγείας-πρόνοιας και στις υποδομές εκπαίδευσης¹³. Τα κύρια χαρακτηριστικά και προβλήματα των τομέων αυτών - έτσι όπως εκθέτονται στην Έκθεση Αξιολόγησης - είναι τα εξής :

¹³ Γι' αυτό το λόγο και ο αξιολογητής προβαίνει σε ιδιαίτερη αξιολόγηση των τομέων αυτών Βλ. 2ο Τόμο Αναγνωριστικής Έκθεσης Αξιολόγησης

Μεταφορές

- Το υπάρχον οδικό δίκτυο είναι ανεπαρκές ποσοτικά αλλά κυρίως ποιοτικά
- Οι οδικές μεταφορές στηρίζονται κυρίως στο ιδιωτικό αυτοκίνητο ενώ τα μέσα μαζικής μεταφοράς έχουν αισθητά υποβαθμιστεί
- Η χρήση του ιδιωτικού αυτοκινήτου αποτελεί μια από τις σημαντικότερες αιτίες ρύπανσης της ατμόσφαιρας
- Το πλημμελές οδικό δίκτυο συνδέεται με το μεγάλο αριθμό οδικών ατυχημάτων

Υγεία- Πρόνοια

- Υπάρχει μεγάλη ενδοπεριφερειακή ανισότητα στην παροχή υπηρεσιών υγείας
- Το κόστος νοσηλείας στις υπάρχουσες μονάδες είναι μεγάλο, ενώ υπάρχουν αρκετά προβλήματα στην λειτουργία τους και οι παρεχόμενες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από χαμηλή ποιότητα
- Υπάρχει μεγάλη ανεπάρκεια σε παιδικούς σταθμούς σε σχέση με τις ανάγκες που υπάρχουν στην Περιφέρεια

Υποδομές Εκπαίδευσης

- Στην Περιφέρεια παρατηρούνται σημαντικές ελλείψεις σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης, κυρίως όμως στην δευτεροβάθμια. Προκειμένου να εξαλειφθεί η διπλή βάρδια στα σχολεία της Περιφέρειας απαιτείται η κατασκευή 5782 αιθουσών και 27 σχολικών συγκροτημάτων
- Το εκπαιδευτικό περιβάλλον στην τριτοβάθμια εκπαίδευση αδυνατεί να στηρίξει την επιστημονική έρευνα, την αναβάθμιση των σπουδών και την αποτελεσματική σύνδεση με την παραγωγή
- Η Περιφέρεια παρουσιάζει μεγάλη έλλειψη σε υποδομές αρχικής και συνεχιζόμενης κατάρτισης, σε υποδομές καταπολέμησης του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και σε υπηρεσίες στήριξης του ανθρώπινου κεφαλαίου

Ανεργία, Κοινωνικός αποκλεισμός, τεχνική κατάρτιση

- Η Περιφέρεια παρουσιάζει το μεγαλύτερο ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα (11,66 % το 1995), ενώ η ανεργία ορισμένων ομάδων (γυναίκες, νέοι) είναι ακόμη υψηλότερη

- Εντείνονται τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, φαινόμενο που εντοπίζεται τόσο γεωγραφικά (π.χ. Λαύριο), όσο και σε επίπεδο ομάδων (Ατομα με ειδικές ανάγκες, αποφυλακισμένοι κ.τ.λ.)
- Παρόλο που η Περιφέρεια συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού στην χώρα, υπάρχει έντονο πρόβλημα αναντιστοιχίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησης ειδικοτήτων στην αγορά εργασίας
- Η προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας απαιτεί καλύτερη οργάνωση των υποδομών κατάρτισης και επανακατάρτισης και ουσιαστική βελτίωση των υποδομών στήριξης του ανθρώπινου κεφαλαίου.

B.3.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΟ ΠΕΠ

Τα δύο κύρια σημεία του Προγραμματικού ΠΕΠ, δηλαδή του ΠΕΠ έτσι όπως διατυπώνεται στο κείμενο που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα οποία και διευρευνούνται από τον αξιολογητή είναι οι βασικές παραδοχές πάνω στις οποίες στηρίχθηκε ο σχεδιασμός του προγράμματος και η διάρθρωση και αλληλουχία των στόχων του προγράμματος τόσο μεταξύ τους όσο και σε σχέση με τις βασικές παραδοχές.

B.3.2.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Το ΠΕΠ Αττικής 1994-99 αποτελεί μέρος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-99 για την Ελλάδα, αλλά επίσης και μέρος ενός ευρύτερου αναπτυξιακού και οικονομικού σχεδιασμού που έχει ως στόχο την ένταξη της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση μέσω της εκπλήρωσης των κριτηρίων της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Ως εκ τούτου η επίδραση τόσο των στόχων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης αλλά και του Προγράμματος Σύγκλισης στο ΠΕΠ αναμένεται να είναι ιδιαίτερα αυξημένη. Οι παραδοχές που περιέχονται στα κείμενα αυτά αποτελούν και το εξωτερικό περιβάλλον - τους περιορισμούς - του αναπτυξιακού σχεδιασμού.

Η συγκριτική εξέταση του ΠΕΠ και των προαναφερόμενων κειμένων στην οποία προβαίνει ο αξιολογητής του προγράμματος αποδεικνύει την άμεση αντιστοιχία του προγράμματος με τους στόχους τόσο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης όσο και του Προγράμματος Σύγκλισης. Συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα Σύγκλισης θέτει ως βασική παραδοχή ότι η διαρθρωτική προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας θα πραγματοποιηθεί κυρίως με την ενίσχυση της υλικής και άυλης υποδομής, στόχος ο οποίος δεν έρχεται σε αντίθεση με την προσπάθεια δημοσιονομικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας που επιδιώκεται με την εφαρμογή του προγράμματος. Επιδίωξη λοιπόν είναι ο εκσυγχρονισμός της υλικής υποδομής, η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, η ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η ενίσχυση του ανταγωνισμού και η στήριξη των ελληνικών εξαγωγών. Στα πλαίσια αυτά οι χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων θα προσανατολιστούν κυρίως στην ενίσχυση των βασικών υποδομών της χώρας¹⁴.

Από την άλλη πλευρά στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης τίθεται ως βασικός αναπτυξιακός στόχος η απόφραξη των ζωτικών αρτηριών της περιφέρειας και η

¹⁴ Βλ. και Ενότητα Γ.5.1 όπου παρουσιάζονται οι άξονες του ΚΠΣ

αναδιοργάνωση της οικονομικής δραστηριότητας σε ορθολογικότερες βάσεις¹⁵. Οι στόχοι που θέτει το ΚΠΣ λοιπόν επικεντρώνονται τόσο στην αναδιοργάνωση της χωροθέτησης των οικονομικών δραστηριοτήτων και στην στήριξη της ανάπτυξής τους, όσο και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής και της λειτουργικότητας των υποδομών.

Στο Προγραμματικό ΠΕΠ παρατίθενται επίσης οι συγκεκριμένες παραδοχές ως προς το χαρακτήρα της περιφέρειας και τα προβλήματα τα οποία αντιμετωπίζει. Όπως αναφέραμε και σε προηγούμενη παράγραφο¹⁶ τα κύρια προβλήματα της Περιφέρειας είναι:

- Το οικολογικό πρόβλημα,
- η μείωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και του διεθνούς ρόλου της Αθήνας ως πολιτιστικού, μεταποιητικού και τουριστικού κέντρου της χώρας, καθώς και ως κέντρου παροχής σύγχρονων υπηρεσιών,
- οι ελλείψεις στις υποδομές στον τομέα της Παιδείας και της επαγγελματικής κατάρτισης,
- η αυξανόμενη ανεργία, ιδιαίτερα των πλέον μειονεκτικών ομάδων του πληθυσμού.

Β.3.2.2 ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΠΕΠ

Η αξιολόγηση του Προγραμματικού ΠΕΠ, στο επίπεδο των στόχων και των προτεραιοτήτων που θέτει, προϋποθέτει - σύμφωνα με τον αξιολογητή - την αξιολόγηση τόσο της εσωτερικής όσο και της εξωτερικής συνοχής του Προγράμματος και την ουσιαστική συνάφεια των προτεινόμενων δράσεων με τα προβλήματα της Περιφέρειας.

Στο επίπεδο της εξωτερικής συνοχής διαπιστώνεται ότι οι στρατηγικοί στόχοι του ΠΕΠ ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένες προτεραιότητες του Προγράμματος Σύγκλισης, που είναι:

- ◊ Ο εκσυγχρονισμός της υλικής υποδομής.
- ◊ Η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.
- ◊ Η ενίσχυση του ανταγωνισμού.

Επίσης, επισημαίνεται η συνάφεια των στόχων του ΠΕΠ με τους στόχους του ΚΠΣ: (Βλ. Πίνακα 5).

¹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΚΠΣ 1994-99, σελ. 99

¹⁶ Βλ. Ενότητα Β.3.1

Η βαρύτητα των μεταφορών είναι περίπου η ίδια.

Η βαρύτητα της βελτίωσης του περιβάλλοντος είναι σχεδόν τετραπλάσια στο ΠΕΠ σε σχέση με το ΚΠΣ.

Η βαρύτητα του στόχου για την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού στο ΠΕΠ υπερέρχει ελαφρά σε σχέση με το ΚΠΣ.

Όπως επισημαίνεται, οι αποκλίσεις μεταξύ των προτεραιοτήτων των δύο προγραμμάτων προκύπτουν από την προσαρμογή της στοχοθεσίας του ΠΕΠ στην υψιογνωμία και τα προβλήματα της περιφέρειας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΠΕΠ & ΚΠΣ

ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ	Κ.Α.Δ. %	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΠΣ 94-99	%
Μεταφορές	28,2	1. Ανάπτυξη Μεγάλων Δικτύων Υποδομής	28
Περιβάλλον & Ποιότητα ωής	34,7	2. Βελτίωση των συνθηκών Διαβίωσης	9
Αναπτυξιακές αρεμβάσεις	10,9	3. Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού	25
Ανθρώπινο Δυναμικό	14,5	4. Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού	13
Δομές Τοπικής υποδιοίκησης	8,6		
Τεχνική Βοήθεια & υρές του ΚΠΣ	3,0		
		5. Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων	25

ΗΓΗ: Logotech ΑΕ Αναγνωριστική Εκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ Αττικής

Τόμος Α, Αθήνα, 1996, σελ. Π 8

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 6: ΤΕΛΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ & ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΑΜΕΣΟΥΣ

ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ	ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΠΕΠ	ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΠ	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ - ΥΠ	ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΠ	ΑΜΕΣΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΜΕΤΡΑ	ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΠ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΛΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1					
	1. ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΟΙΚΟΛΟΓΙΚΗΣ ΙΣΟΡΡΟΠΙΑΣ	27,20 %	1. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ	12,7 %	M.1.1 ΥΔΡΕΥΣΗ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗ ΒΙΟΛΟΓΙΚΟΙ ΚΑΘΑΡΙΣΜΟΙ	3,50 %
					M.1.2 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ	3,30 %
					M.1.3 ΑΝΤΙΠΛΗΜΜΥΡΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	5,90 %
			2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ	14,5 %	M.1.4 ΥΓΕΙΑ ΠΡΟΝΟΙΑ	14,50 %
					M.1.5 ΔΙΑΦΟΡΑ	0,00 %
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΛΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ * ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΙ ΤΟΜΕΙΣ * ΓΕΩΡΓΙΑ * ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ & ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ * ΕΡΕΥΝΑ - ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ * ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ & ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2					
	2. ΣΤΗΡΙΞΗ ΚΑΙ ΑΝΑΧΩΡΟΘΕΤΗΣΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	37,40 %	1. ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	24,2 %	M.2.1 ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	24,2 %
			2. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	13,4 %	M.2.2 ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	1,0 %
					M.2.3 ΕΙΔΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΥΠΟΒΑΘΜ. ΠΕΡΙΟΧΩΝ	1,8 %
					M.2.4 ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	3,8 %
					M.2.5 ΕΡΕΥΝΑ - ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΠΑΡΑΓ. ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ	3,8 %
					M.2.6 ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ	3,0 %

ΠΗΓΗ : LOGOTECH A.E. ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ, ΤΟΜΟΣ ΙΙΙ, ΣΕΛ. 4

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 7: ΤΕΛΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ & ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΟΥΣ ΚΑΙ ΑΜΕΣΟΥΣ

ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ	ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΠΕΠ	ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΠ	ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ - ΥΠ	ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΠ	ΑΜΕΣΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΜΕΤΡΑ	ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΣΤΟ ΠΕΠ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3					
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΛΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ	3. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	16,30 %	1. ΣΥΓΚΛΙΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΔΕΞΙΟΤΗΤΩΝ	12,7 %	Μ.3.1 ΑΡΧΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ & ΥΠΟΔΟΜΕΣ	11,20 %
ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ					Μ.3.2 ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	3,30 %
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΑΡΧΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ			2. ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ	1,8 %	Μ.3.3 ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ	1,80 %
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ						
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΓΚΛΙΣΗΣ	ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4					
ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΥΛΙΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ	4. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΗΣ	11,4 %	1. ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ & ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	6,5 %	Μ.4.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ	6,50 %
*ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ			2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ	4,6 %	Μ.4.2 ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ	4,60 %
* ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΝΕΡΟ	ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ		3. ΣΤΗΡΙΞΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ	0,3 %	Μ.4.3 ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ	0,30 %
ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ						
ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΙ ΤΟΜΕΙΣ						

ΠΗΓΗ : LOGOTECH Α.Ε. ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΤΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ, ΤΟΜΟΣ ΙΙΙ, ΣΕΛ. 5

B.3.3 ΟΙ ΕΚΔΟΧΕΣ ΤΟΥ ΠΕΠ

Βασικό συμπέρασμα της διαδικασίας αξιολόγησης του ΠΕΠ αποτελεί το γεγονός ότι το πρόγραμμα είναι ένα δυναμικό μέγεθος, το οποίο μεταβάλλεται στο χρόνο. Η αλλαγή αυτή έχει σχέση τόσο με την απορρόφηση των πόρων και την φυσική υλοποίηση των έργων όσο και με την μεταβολή των στόχων του προγράμματος και ιδίως τους ποσοτικοποιημένους στόχους. Το συμπέρασμα αυτό οδήγησε τον αξιολογητή στην θεώρηση των διαφορετικών εκδοχών του ΠΕΠ, με σκοπό να εξακριβωθούν οι αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στο πρόγραμμα κατά τη διάρκεια εφαρμογής του. Εχουμε ήδη αναφερθεί στην προηγούμενη ενότητα (B.2.2) στο προγραμματικό ΠΕΠ που αποτελεί ουσιαστικά την πρώτη εκδοχή του προγράμματος. Η θεώρηση και των άλλων εκδοχών θα μας επιτρέψει να διαπιστώσουμε τις μετατοπίσεις της στοχοθεσίας του προγράμματος, οι οποίες στην πραγματικότητα αποτελούν και εκφράζουν την επίδραση των φορέων στο πρόγραμμα¹⁷. Οι εκδοχές του ΠΕΠ είναι οι εξής:

1. Το Προγραμματικό ΠΕΠ, στο οποίο αναφερθήκαμε στην προηγούμενη ενότητα και το οποίο ουσιαστικά εκφράζει την αρχική βούληση των φορέων προγραμματισμού για την κατανομή των πόρων του προγράμματος.
2. Το ΠΕΠ της Κατανεμημένης Δημόσιας Δαπάνης, το οποίο απεικονίζει τα συγκεκριμένα έργα τα οποία έχουν ενταχθεί στο πρόγραμμα και τα οποία βρίσκονται σε διάφορες φάσεις ωριμότητας¹⁸.
3. Το Ποσοτικοποιημένο ΠΕΠ, το οποίο αποτελεί υποσύνολο της προηγούμενης εκδοχής και το οποίο εκφράζει το σύνολο των έργων με ποσοτικοποιημένο στόχο.
4. Το Ενεργό ΠΕΠ, το οποίο αποτελείται από τα έργα τα οποία υλοποιούνται.

¹⁷ Σε αυτό το σημείο μπορεί να ανιχνευθεί και η εξωθεσμική παρέμβαση των φορέων στο πρόγραμμα

¹⁸ Για τις διαφορετικές φάσεις ωριμότητας των έργων βλ. την κατηγοριοποίηση των έργων από τον Σύμβουλο Διαχείρισης του ΠΕΠ στις Εκθέσεις Διαχείρισης

B.3.3.1 ΤΟ ΠΕΠ ΤΗΣ ΚΑΤΑΝΕΜΗΜΕΝΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΑΠΑΝΗΣ

Το ΠΕΠ της Κατανεμημένης Δημόσιας Δαπάνης ή ΠΕΠ των Επωνύμων Εργων εκφράζει την κατανομή των συνολικών πόρων του προγράμματος στα συγκεκριμένα έργα τα οποία έχουν ενταχθεί ανεξάρτητα από την κατάσταση στην οποία βρίσκονται αυτά. Η εκδοχή αυτή λοιπόν εκφράζει την πραγματική κατανομή των πόρων του προγράμματος και γι' αυτό το λόγο η σύγκρισή της με το Προγραμματικό ΠΕΠ μας επιτρέπει να αποσαφηνίσουμε την πραγματική ζήτηση για έργα που υπάρχει από την πλευρά των φορέων υλοποίησης και να κρίνουμε την αντιστοιχία των αρχικών στόχων του προγράμματος με τις ανάγκες της κοινωνίας. Οι αποκλίσεις μεταξύ της αρχικής δημόσιας δαπάνης και της κατανεμημένης - οι οποίες μπορεί να είναι είτε θετικές (υπερδέσμευση) είτε αρνητικές (ακατανέμητα) - εκφράζουν τις τάσεις που υπάρχουν στους φορείς εφαρμογής - και ουσιαστικά δηλαδή στην κοινωνία - ως προς την κατανομή των πόρων του προγράμματος. Η διαπίστωση των κοινωνικών τάσεων που υπάρχουν στην κατανομή των πόρων από την πλευρά του αξιολογητή είναι χρήσιμες στο βαθμό που πιθανόν να υποχρεώνουν σε μια συνολική αναπροσαρμογή της κατανομής των πόρων¹⁹, ενώ από την πλευρά μας διαπιστώνεται η ένταση των κοινωνικών αιτημάτων που οφείλονται στις θεσμικές και εξωθεσμικές παρεμβάσεις στους φορείς υλοποίησης του προγράμματος.

Τα κύρια συμπεράσματα της αξιολόγησης ως προς το χαρακτήρα του ΠΕΠ των Κατανεμημένων Δαπανών είναι τα εξής:

1. Οι υπερδεσμεύσεις (δηλαδή η επιπλέον ζήτηση για έργα) του προγράμματος μειώνονται σταδιακά²⁰. Αν όμως απομονώσουμε τα Υποπρογράμματα 1, 2, 3 και 4 τα οποία συγκροτούν και το κύριο μέρος του ΠΕΠ τότε διαπιστώνουμε ότι η υψηλή υπερδέσμευση παραμένει.
2. Οι υπερδεσμεύσεις του προγράμματος οφείλονται κυρίως στην αυξημένη ζήτηση για συγκεκριμένου τύπου έργα (αντιπλημμυρικά, ύδρευσης, οδοποιίας), την ζήτηση των οποίων προσπαθούν να ικανοποιήσουν οι φορείς.
3. Το φαινόμενο αυτό δημιουργεί συμφόρηση στα αντίστοιχα μέτρα του προγράμματος και σε αύξηση των πιέσεων για 'διευθετήσεις' προκειμένου να προσαρμοστεί το πρόγραμμα στις αυξημένες ανάγκες.

¹⁹ Τα πορίσματα άλλωστε της αξιολόγησης συμβαδίζουν με τα αποτελέσματα της αναδιαμόρφωσης των χρηματοδοτικών πινάκων στην οποία προέβη η Επιτροπή Παρακολούθησης

²⁰ Το γεγονός αυτό οφείλεται στην οριστικοποίηση των προϋπολογισμών των έργων, την κατοχύρωση εκπτώσεων στα δημοπρατούμενα έργα και τον οριστικό αποκλεισμό από την Επιτροπή Παρακολούθησης της ένταξης κάποιων έργων

4. Η ύπαρξη ακατανέμητων πόρων πιθανόν να οδηγήσει σε διατάραξη της ισορροπίας των στόχων του προγράμματος και γι' αυτό πιθανόν να χρειάζεται να γίνουν αναπροσαρμογές των πόρων του προγράμματος²¹.

B.3.3.2 ΤΟ ΠΟΣΟΤΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΠΕΠ

Το Ποσοτικοποιημένο ΠΕΠ εκφράζει το υποσύνολο των έργων του προγράμματος το οποίο έχει ποσοτικοποιημένο φυσικό αντικείμενο το οποίο εκφράζεται στο Τεχνικό Δελτίο Έργου. Στην Εκθεση Αξιολόγησης εκτιμάται ο βαθμός ποσοτικοποίησης του προγράμματος, δηλαδή ο λόγος των δεσμεύσεων των έργων με ποσοτικοποιημένο Φυσικό Αντικείμενο προς την Δημόσια Δαπάνη.

Τα κύρια συμπεράσματα της αξιολόγησης ως προς το χαρακτήρα του Ποσοτικοποιημένου ΠΕΠ είναι τα εξής:

1. Οι φορείς Υλοποίησης δεν είχαν υποβάλλει, ως επί το πλείστον, ποσοτικοποιημένα αιτήματα με αποτέλεσμα την συγκεκριμένη χρονική στιγμή ελέγχου του προγράμματος να είναι ποσοτικοποιημένο μόνο το μισό ΠΕΠ.
2. Η προηγούμενη διαπίστωση μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν προβλήματα τόσο με την ωρίμανση των Τεχνικών Δελτίων Έργου όσο και με τον οριστικό προγραμματισμό της υλοποίησης του προγράμματος.
3. Ο βαθμός ποσοτικοποίησης του προγράμματος θα αυξάνει με την ωρίμανση των Τεχνικών Δελτίων Έργου²². Όμως η χαμηλή ποσοτικοποίηση που υπάρχει στα πρώτα στάδια δυσχεραίνει την εξέταση των διατυπωμένων στόχων και δεικτών και τον εντοπισμό των υφιστάμενων κενών. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι καθίσταται δύσκολη η εξακρίβωση προβλημάτων στην υλοποίηση του προγράμματος, τα οποία πιθανόν να οδηγούσαν και σε αναπροσαρμογή του.
4. Η μελέτη της ποσοτικοποίησης του προγράμματος επιβεβαιώνει την αυξημένη κοινωνική ζήτηση για έργα συγκεκριμένων κατηγοριών και τα προβλήματα υλοποίησης σε άλλα μέτρα του προγράμματος.

²¹ Ήδη, όπως αναφέραμε προηγούμενα, έχει γίνει αναμόρφωση των χρηματοδοτικών πινάκων

²² Η ωρίμανση των Τεχνικών Δελτίων Έργου αναφέρεται στην πληρότητα των πληροφοριών και των μελετών που αποτυπώνονται σε αυτό και κρίνεται από την Επιτροπή Παρακολούθησης.

B.3.3.3 ΤΟ ΕΝΕΡΓΟ ΠΕΠ

Το Ενεργό ΠΕΠ αποτελείται από τα έργα τα οποία υλοποιούνται στα πλαίσια του προγράμματος και τα οποία παρουσιάζουν απορρόφηση πόρων. Ως εκ τούτου τα κύρια σημεία τα οποία και αξιολογούνται σε αυτήν την εκδοχή του ΠΕΠ είναι η απορρόφηση των έργων και η φυσική ολοκλήρωσή τους.

Τα κύρια συμπεράσματα της αξιολόγησης ως προς το χαρακτήρα του Ενεργού ΠΕΠ είναι τα εξής:

1. Η συνολική απορρόφηση του προγράμματος την στιγμή του ελέγχου έφτανε το 28,45 % (στην κατανεμημένη δημόσια δαπάνη), τιμή η οποία θεωρείται χαμηλή για την δεδομένη χρονική στιγμή. Ιδιαίτερα μάλιστα, η απορρόφηση των 4 κυρίων Υποπρογραμμάτων του ΠΕΠ είναι ακόμη χαμηλότερη (26,18 %).
2. Στην εξέλιξη αυτή συμβάλλει κυρίως το 1ο Υποπρόγραμμα (Βλ. Πίνακα 8) το οποίο παρουσιάζει απορρόφηση 9,64 % (και μόλις 15,94 % σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία). Ιδιαίτερα χαμηλή απορρόφηση παρουσιάζουν 3 από τα μέτρα του Υποπρογράμματος : το Μέτρο 1.1 (Υδρεύσεις - Αποχετεύσεις) έχει απορρόφηση 15,85 % , το Μέτρο 1.2 (Διαχείριση Απορριμμάτων) 4,35 % και το Μέτρο 1.4 (Υγεία - Πρόνοια) 7,16 %²³.
3. Μικρή απορρόφηση παρουσιάζει επίσης το 3ο Υποπρόγραμμα, με συνολική απορρόφηση 26,61 % , κυρίως λόγω της έλλειψης απορρόφησης από τα Μέτρα 3.2 και 3.3 τα οποία παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα εφαρμογής²⁴.
4. Η φυσική ολοκλήρωση του προγράμματος είναι επίσης σχετικά χαμηλή (Βλ. Πίνακα 8) ενώ από την συσχέτιση φυσικής ολοκλήρωσης και απορρόφησης προκύπτει ότι όλα τα ενεργά Υποπρογράμματα βρίσκονται στην αρχή της υλοποίησής τους, με συγκριτικά πιο προχωρημένα τα Υποπρογράμματα 2 και 4 ενώ το Υποπρόγραμμα 3 παρουσιάζει μια σχετική προβληματικότητα.
5. Η εκτίμηση του Δείκτη Συνεκτικότητας ²⁵ δείχνει ότι όλα τα Υποπρογράμματα εμφανίζουν μικρή συνάφεια. Αυτό σημαίνει ότι δεν έχει επιτευχθεί ακόμη αρμονικός ρυθμός υλοποίησης των έργων και δράσεων που τα συναποτελούν.

²³ Οι απορροφήσεις των μέτρων προέρχονται από τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία βλ. Μέθοδοι ΑΕ - Δρόμος ΑΕΜ 4η Τριμηνιαία Έκθεσης Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής, Τόμοι 2, Αθήνα, 1997

²⁴ Τα προβλήματα έχουν σχέση με το γνωστό πρόβλημα της πιστοποίησης των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης και του παγώματος των δράσεων των δύο μέτρων

²⁵ Με τον όρο συνεκτικότητα των έργων ενός συνόλου εννοείται το κατά πόσον υλοποιούνται αρμονικά όλα τα έργα που συνθέτουν το σύνολο και εκτιμάται στην αξιολόγηση ως το αντίστροφο της τυπικής απόκλισης της φυσικής ολοκλήρωσης των έργων ανεξάρτητα από την χρηματοοικονομική βαρύτητα τους

Σε επίπεδο Μέτρου η εκτίμηση των Δεικτών Φυσικής Ολοκλήρωσης και Συνεκτικότητας έδειξε ότι :

- ⇒ τα Μέτρα του 1ου Υποπρογράμματος έχουν μικρή φυσική υλοποίηση
- ⇒ στο Υποπρόγραμμα 2, το Μέτρο 2.1 έχει προχωρήσει σημαντικά, παρουσιάζοντας όμως μικρή συνάφεια
- ⇒ στο Υποπρόγραμμα 3, το Μέτρο 3.1 συνδυάζει μικρή φυσική ολοκλήρωση και μικρή συνάφεια, το 3.2 έχει ελάχιστη υλοποίηση ενώ το 3.3 έχει μηδενική ολοκλήρωση
- ⇒ όλα τα Μέτρα του Υποπρογράμματος 4 εμφανίζουν σημαντική φυσική υλοποίηση, αλλά είναι ελάχιστα συνεκτικά

**Π Ι Ν Α Κ Α Σ 8: ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗ
ΤΩΝ ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ²⁶**

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΙΣ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ (%)	ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗ (%)	ΦΥΣΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ (%) ²⁷
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1	29,30	15,94	9,7
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2	40,67	49,40	41
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3	14,59	26,61	15,7
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4	11,52	52,30	42,1
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5	0,9	4,29	-
ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6	3,02	45,17	- ²⁸
ΣΥΝΟΛΟ ΠΕΠ	100	36,46	28,70 ²⁹

ΠΗΓΗ : ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ

²⁶ Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία, η απορρόφηση φτάνει το 37 % για το χρονικό διάστημα μέχρι 31/3/97. Βλ. 4η Τριμηνιαία Έκθεση Συμβούλου Διαχείρισης, Τόμος Α, Απρίλιος 1997

²⁷ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Αναγνωριστικής Έκθεσης Αξιολόγησης

²⁸ Δεν υπολογίζονται λόγω της πολύ μικρής βαρύτητας των υποπρογραμμάτων στο ΠΕΠ

²⁹ Χωρίς τα Υποπρογράμματα 5 και 6 το ποσοστό φυσικής ολοκλήρωσης είναι 27,45 %

B.3.4 Η ΤΗΡΗΣΗ ΤΩΝ ΙΣΟΡΡΟΠΙΩΝ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ

Η εκτίμηση των ισορροπιών των στόχων έχει στόχο την εξακρίβωση της μετατόπισης των κατανομών των πόρων ανάμεσα στα Υποπρογράμματα του ΠΕΠ. Η εξακρίβωση αυτή σκοπό έχει την υποβοήθηση ανακατανομών των πόρων (μέσω των διαδικασιών της Επιτροπής Παρακολούθησης).

Τα κύρια συμπεράσματα της αξιολόγησης ως προς την τήρηση της ισορροπίας των στόχων είναι τα εξής:

1. Από τη μέχρι σήμερα υλοποίηση του προγράμματος έχει λάβει χώρα μια σημαντική υποβάθμιση του Υποπρογράμματος 1 τόσο σε φυσικούς όρους όσο και σε χρηματοοικονομικούς.
2. Κατά τα δύο πρώτα χρόνια εφαρμογής του προγράμματος έχει σημειωθεί σημαντική μετατόπιση της κατανομής της υλοποίησης, από τα μεγέθη της κατανομής σχεδιασμού προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των Υποπρογραμμάτων 2 και 4 και της υποβάθμισης των Υποπρογραμμάτων 1 και 3.
3. Οι μετατοπίσεις στόχων του προγράμματος είναι σχετικά εύκολο να αποτραπούν όσο το πρόγραμμα βρίσκεται στα πρώτα στάδια υλοποίησής του, δηλαδή η συνολική απορρόφησή του και η φυσική υλοποίηση είναι σχετικά χαμηλά. Η τήρηση όμως των στόχων του προγράμματος, έτσι όπως έχουν τεθεί από την Περιφέρεια, δεν επιτρέπουν την ανακατομή των πόρων του ΠΕΠ.

B.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Τα κύρια συμπεράσματα που προέκυψαν από την αξιολόγηση (εκ των προτέρων και τρέχουσα) του ΠΕΠ Αττικής 1994-99 είναι τα εξής:

1. Η Περιφέρεια Αττικής αντιμετωπίζει ένα σύνολο διαρθρωτικών προβλημάτων που οφείλονται κυρίως στην τεράστια και άναρχη συγκέντρωση πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων που έχει λάβει χώρα τα μεταπολεμικά χρόνια, όσο και στις οικονομικές εξελίξεις των τελευταίων χρόνων. Τα προβλήματα αυτά (ανεργία, άναρχη οικιστική ανάπτυξη, ρύπανση, νέφος, μόλυνση των υδάτων, απρογραμμάτιστη αλλαγή των χρήσεων γης, έλλειψη υποδομών κ.ά.), τα οποία επικαλούνται και οι συντάκτες του προγράμματος δεν μπορούν να αμφισβητηθούν υπέρ κάποιων άλλων προβλημάτων που θα θεωρούνταν πιο σημαντικά. Ο στόχος λοιπόν του προγράμματος για 'αποκατάσταση των λειτουργιών της Περιφέρειας και ιδιαίτερα της πόλης, την αναβάθμιση του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής' είναι αναμφισβήτητος. Παρόλα αυτά, η οξύτητα και η έκταση των προαναφερθέντων προβλημάτων σε συνδυασμό με το μικρό σχετικά μέγεθος της διαρθρωτικής παρέμβασης του ΠΕΠ, επισημαίνουν ότι οι στόχοι θα επιτευχθούν με συνέργειες με τις υπόλοιπες διαρθρωτικές δράσεις που υλοποιούνται στην Περιφέρεια (Εθνικό Σκέλος ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες). Γι' αυτό το λόγο θα πρέπει να υπάρξουν και οι κατάλληλες συνθήκες και προϋποθέσεις ως προς το είδος των δράσεων και τη χρονική εναρμόνιση της υλοποίησής τους.
2. Ο προγραμματικός σχεδιασμός του ΠΕΠ έχει άμεση συνάφεια με τις προτεραιότητες και επιλογές του ΚΠΣ και του Προγράμματος Σύγκλισης της Ελληνικής Οικονομίας. Το πρόγραμμα αποδίδει μεγάλη βαρύτητα στον τομέα των υποδομών (κύρια των μεταφορών), ανάλογη με εκείνη του ΚΠΣ, ενώ λόγω της δεινής περιβαλλοντικής κατάστασης της Περιφέρειας αποδίδεται μεγάλη σημασία στον τομέα του περιβάλλοντος.

3. Παρόλη την συνάφεια των δράσεων του ΠΕΠ με τις δράσεις του εθνικού σκέλους του ΚΠΣ, παρατηρείται ότι το πρόγραμμα δεν παρουσιάζει μια συνδυασμένη στρατηγική παρέμβασης ξεκινώντας από τις δράσεις του ΚΠΣ και εξιδικεύοντας στο ΠΕΠ. Δεν γίνεται λοιπόν εφικτή η αξιολόγηση του συνόλου των δράσεων που θα πραγματοποιηθούν στην Περιφέρεια.
4. Επισημαίνεται ιδιαίτερα η έλλειψη ποσοτικοποίησης των στόχων του Προγράμματος. Λόγω της έλλειψης αυτής δυσχεραίνεται ιδιαίτερα η ανάλυση των αποτελεσμάτων που θα έχει το ΠΕΠ στους τομείς όπου θα παρέμβει. Η προσέγγιση των αποτελεσμάτων του Προγράμματος είναι χρήσιμη τόσο για την ex post αξιολόγησή του όσο και ιδιαίτερα για να αξιολογηθεί η καταλληλότητα ή μη των δράσεων που προτείνει. Αν και επισημάνθηκε, στο σημείο 1, ότι τα προβλήματα τα οποία επιχειρεί να επιλύσει το ΠΕΠ είναι αδιαμφισβήτητα, εντούτοις θα πρέπει να αξιολογηθεί και η ορθότητα των προτεινόμενων έργων και η αποτελεσματικότητά τους στην λύση των προβλημάτων.
5. Ως προς τις συγκεκριμένες δράσεις του Προγράμματος επισημαίνεται κύρια η κυριαρχία των κατασκευών, όπως επίσης και η έλλειψη προβληματισμού ως προς τον χρονικό προγραμματισμό της υλοποίησης των στόχων. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την έλλειψη ποσοτικοποίησης των στόχων ενδέχεται να οδηγήσει, όπως συνέβη στο ΚΠΣ Ι, στο σύνδρομο της πάση θυσία απορρόφησης των πόρων³⁰.
6. Η μέχρι τώρα πορεία του ΠΕΠ δείχνει ότι υφίσταται ιδιαίτερη πίεση εκ των κάτω (δήμοι, κοινότητες, λοιποί φορείς) σε ορισμένες κατηγορίες έργων (μεταφορές, αντιπλημμυρική προστασία, ύδρευση). Το φαινόμενο αυτό που οφείλεται στο σαφή αστικό χαρακτήρα της Περιφέρειας δημιουργεί συμφόρηση στα αντίστοιχα μέτρα του ΠΕΠ (αυτό εκφράζεται και από το γεγονός ότι τα 3 πρώτα χρόνια έχει λάβει χώρα υπερένταξη έργων στο ΠΕΠ χωρίς την αντίστοιχη απορρόφηση) ενώ από την άλλη ωθεί σε διευθετήσεις του προγράμματος προκειμένου να ικανοποιηθούν τα αιτήματα³¹. Από την άλλη πλευρά η ύπαρξη αναπορρόφητων πόρων πιθανόν να

³⁰ Αυτό βέβαια δεν έχει συμβεί μέχρι τώρα. Επιπρόσθετα, είναι γνωστό ότι το ΚΠΣ Ι υλοποιήθηκε σε μια περίοδο με έντονα πολιτικά προβλήματα που δεν άφησαν τα περιθώρια για επαρκή έλεγχο του προγράμματος

³¹ Ιδιαίτερη πίεση υπάρχει για την αύξηση των πόρων του ΕΑΠΤΑ. Η πίεση αυτή μέχρι τώρα δεν έχει αποδώσει όπως δείχνει και η πρόσφατη αναθεώρηση των χρηματοδοτικών πινάκων του ΠΕΠ

οδηγήσει σε κενά στόχων τα οποία θα εκφράζονται με την μη παραγωγή των αναμενόμενων αποτελεσμάτων. Πρακτικά οι πιέσεις που έχουν ασκηθεί έχουν οδηγήσει σε μετατόπιση της κατανομής των πόρων προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των Στόχων 2 (στήριξη παραγωγικού τομέα) και 4 (ενίσχυση της αυτόνομης παρέμβασης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) και σε βάρος των Στόχων 1 (Αποκατάσταση της οικολογικής ισορροπίας) και 3 (ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής)³².

7. Στα πρώτα χρόνια εφαρμογής του προγράμματος παρουσιάζεται σχετικά μικρή απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων, αν και όπως έχει παρατηρηθεί το πρόβλημα της απορρόφησης εντείνεται τεχνητά στα πρώτα χρόνια λόγω της υποχρέωσης ύπαρξης σχετικά μεγάλων ποσοστών απορρόφησης σε αυτά τα έτη, τα οποία όμως είναι και τα περισσότερο κρίσιμα για την σωστή προετοιμασία της υλοποίησης των παρεμβάσεων.

³² Η ενίσχυση αυτή εκφράζεται κυρίως με τις υπερδεσμεύσεις πόρων και όχι πάντοτε με *de facto* μεταφορά πόρων γεγονός το οποίο αντιμετωπίζεται με την μη προώθηση των έργων που αντιμετωπίζουν προβλήματα επιλεξιμότητας, τις εκπτώσεις στην δημοπράτηση των έργων κ.ά. Βλ. προηγούμενη παραπομπή για την περίπτωση του ΕΑΠΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

ΠΕΠ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

ΜΕΡΟΣ Α'

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Γ.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Όπως έχουμε αναφέρει στην εισαγωγή στο δεύτερο μέρος του Κεφαλαίου Γ θα εκθέσουμε τις συγκεκριμένες διαδικασίες οι οποίες οδήγησαν στον σχεδιασμό κατά πρώτον του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-99 και κατά δεύτερον, του ΠΕΠ Αττικής 1994-99, ως λειτουργικού και αναπόσπαστου τμήματος του ΚΠΣ. Στα πλαίσια αυτά θα εξετάσουμε ιδιαίτερα τον τρόπο οργάνωσης και σχεδιασμού του ΠΕΠ τόσο στο σύνολό του, όσο και στο νομαρχιακό σκέλος του και το σκέλος του ΕΑΠΤΑ. Οι διαδικασίες αυτές όμως λαμβάνουν χώρα μέσα σε ένα δεδομένο πολιτικό σύστημα το οποίο καθορίζει εν τέλει και τον χαρακτήρα του αναπτυξιακού σχεδιασμού. Τα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος - και όχι τόσο οι διαδικασίες - καθορίζουν το περιεχόμενο των αναπτυξιακών επιλογών. Η εξέταση λοιπόν των διαδικασιών στις οποίες αναλυτικά θα αναφερθούμε στο δεύτερο μέρος του κεφαλαίου δεν αρκεί για να μας αποκαλύψει το αληθινό περιεχόμενο του πολιτικού συστήματος και της επίδρασής του στον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Γι' αυτό το λόγο στο πρώτο μέρος του κεφαλαίου θα αναφερθούμε με σχετικά συνοπτικό τρόπο στα χαρακτηριστικά του Ελληνικού πολιτικού συστήματος και στον τρόπο άρθρωσης της εξουσίας στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης (Περιφέρεια , Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση).

Γ.2 ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΞΩΘΕΣΜΙΚΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗ

Η εξέταση της διαδικασίας σχεδιασμού του ΠΕΠ, στα πλαίσια της έρευνάς μας, αποκάλυψε την ιδιαίτερη σημασία του κεντρικού κράτους στην διαδικασία σχεδιασμού. Η παρέμβαση του κεντρικού κράτους είναι καθοριστική εφόσον, όπως θα δούμε, ορίζει τόσο την κατανομή των πόρων ανάμεσα στους φορείς υλοποίησης του προγράμματος (κεντρικοί, νομαρχιακοί, τοπικοί) όσο και την τομεακή κατανομή. Η κυριαρχία των κεντρικών φορέων στην κατανομή των πόρων είναι συντριπτική και επιβεβαιώνει τις τάσεις που υπήρχαν στις κατανομές του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων¹. Κύριος στόχος της πολιτικής αυτής αποτελεί η αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαρθρωτικών δράσεων μέσω της άμεσης συμπληρωματικότητας των δράσεων του εθνικού σκέλους με τις δράσεις του ΠΕΠ. Η πολιτική αυτή όμως λειτουργεί και ως επιβεβαίωση του κυρίαρχου χαρακτηριστικού του πολιτικού μας συστήματος, δηλαδή των πελατειακών σχέσεων, στις διαδικασίες εφαρμογής του προγράμματος. Η έλλειψη ενός μηχανισμού αξιολόγησης των προτεινόμενων έργων (κυρίως η έλλειψη αναπτυξιακών μελετών και μελετών σκοπιμότητας των έργων) - τα έργα εγκρίνονται όπως θα δούμε από το Περιφερειακό Συμβούλιο, όργανο με μικτή σύνθεση και περιορισμένες δυνατότητες ελέγχου της σκοπιμότητας των έργων - στο επίπεδο της Περιφέρειας μετατρέπει τη διαδικασία σχεδιασμού σε μια διαδικασία διαπραγμάτευσης με σκοπό την ικανοποίηση όσο το δυνατό περισσότερων αιτημάτων και κάλυψη των “βασικών αναγκών” των ενδιαφερομένων. Στη διαδικασία αυτή κυρίαρχο ρόλο παίζουν οι πολιτικές διασυνδέσεις και πιέσεις των αιτουμένων². Οι τάσεις αυτές πολλαπλασιάζονται στο πλαίσιο του συνολικού εθνικού σχεδιασμού: η κατανομή των πόρων γίνεται με αδιαφανή κριτήρια, οι τοπικοί φορείς δεν είναι ενημερωμένοι για τα προγράμματα που βρίσκονται σε εξέλιξη και από τα οποία θα μπορούσαν να απορροφήσουν πόρους, ενώ διάφοροι φορείς (ΓΓΑ, ΕΤΕΡΠΣ κ.ά.) διακινούν σημαντικούς πόρους χωρίς ουσιαστικό έλεγχο και χωρίς να υπόκεινται στη διαδικασία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού³. Είναι χαρακτηριστικό μάλιστα το γεγονός ότι

¹ Βλ. Μπακάμης Χ, Τοπική Αυτοδιοίκηση & ΠΔΕ, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1989. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί άλλωστε ότι ανάλογη κυριαρχία υφίσταται και στο σύνολο του ΚΠΣ, εφόσον ο άξονας 5 (μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων) καλύπτει μόνο το 29,5 % των πόρων.

² Βλ. Περιφέρεια Αττικής, Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 7/4/95 την παρατήρηση του Δημάρχου Πετρούπολης ότι η εξασφάλιση των προσβάσεων αποτελεί τον μόνο σίγουρο τρόπο ένταξης κάποιου έργου στο πρόγραμμα. Το γεγονός αυτό προέκυψε και από τις συνεντεύξεις με φορείς που συμμετείχαν στον σχεδιασμό του προγράμματος.

³ Βλ. Σκοτεινιώτης Π. Για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και την ΕΝΑΕ στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 29-34

μέχρι σήμερα δεν έχει καθοριστεί το εθνικό πρότυπο κατανομής πιστώσεων που ορίζεται στον Ν. 1622/86 ⁴ ενώ η απόφαση για τις πιστώσεις που αποκεντρώνονται από τους κεντρικούς φορείς στην τοπική αυτοδιοίκηση⁵ παρόλο που υπήρχε ως πρόταση δεν τέθηκε σε εφαρμογή ⁶. Η έλλειψη διαφάνειας στην κατανομή των πόρων επιτείνεται από την έλλειψη σαφώς καθορισμένου πεδίου αρμοδιοτήτων από τα διάφορα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης⁷ όπως επίσης και από την ουσιαστική καταστρατήγηση της εταιρικής σχέσης που διέπει τα προγράμματα, στο βαθμό που δεν υπάρχει Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα⁸.

Τα χαρακτηριστικά που θα περιγράψουμε στις επόμενες παραγράφους (Μέρος Β') ουσιαστικά αποτελούν επιβεβαίωση των κυρίαρχων χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος και ιδιαίτερα του κρατισμού και της κυριαρχίας των πελατειακών σχέσεων ως εξωθεσμικού πλαισίου συγκρότησης και αναπαραγωγής της κοινωνικής ενσωμάτωσης⁹. Στα πλαίσια μίας κοινωνίας με αδύνατο ιδιωτικό παραγωγικό τομέα, ασθενή κοινωνία πολιτών και ανεπαρκές κράτος πρόνοιας διαμορφώνεται ένα κράτος το οποίο παρέχει απασχόληση, διανέμει το κοινωνικό πλεόνασμα μέσω των πελατειακών δικτύων και κυριαρχείται από τα κομματικά και συντεχνιακά συμφέροντα. Ιδιαίτερα η αδυναμία δημιουργίας απασχόλησης από τον ιδιωτικό τομέα μεταφέρει την πίεση στο κράτος και η πίεση αυτή αξιοποιείται από τα κόμματα με την λειτουργία των πελατειακών σχέσεων. Οι συνέπειες των γεγονότων αυτών στην δημόσια διοίκηση και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό της χώρας είναι ιδιαίτερα σοβαρές :

- η δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό και κομματικοποίηση, ακατάλληλη στελέχωση και διαφθορά
- ο αναπτυξιακός σχεδιασμός υποτάσσεται στα συμφέροντα της διατήρησης των σχέσεων αυτών με συνέπεια την αδυναμία υλοποίησης μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών στόχων.

Διακηρυκτικά, το κράτος διατηρεί το χαρακτήρα του ως εκφραστή της γενικής βούλησης και ως προστάτη των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και διαθέτει τις απαραίτητες διαδικασίες συμμετοχής των πολιτών (π.χ. οι διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού). Στην πράξη όμως διαπιστώνουμε ότι

⁴ Ν. 1622, άρθρο 74, παράγραφος 5

⁵ Ν. 1622, άρθρο 74, παράγραφος 4

⁶ Τσουκνίδας Α. Περί Διαφάνειας στην Κατανομή των Πόρων, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1996, σελ.41-42

⁷ Το πρόβλημα αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση όπως θα δούμε παρακάτω

⁸ Χριστοφιλοπούλου Π. Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ. 7/96, σελ. 124-153

⁹ Χαραλάμπης Δ. Πελατειακές σχέσεις και Λαϊκισμός - Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Εξάντας, Αθήνα, 1989

ότι οι διαδικασίες αποτελούν κενό γράμμα στο βαθμό που στερούνται περιεχομένου¹⁰. Στην περίπτωση του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, όπως ήδη επισημάναμε, διαπιστώνουμε τόσο την έλλειψη περιεχομένου της προγραμματικής διαδικασίας (έλλειψη αξιολόγησης των προτάσεων) όσο και τη λειτουργία παράπλευρων αδιαφανών μηχανισμών κατανομής πόρων.

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981 θεωρήθηκε ότι θα ενδυναμώσει την μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου και την προσαρμογή του στο κοινοτικό, τόσο μέσω του εξορθολογισμού της οικονομικής διαδικασίας όσο και λόγω της εφαρμογής του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου¹¹. Οι πιέσεις στο οικονομικό και θεσμικό επίπεδο υπάρχουν πράγματι : στο οικονομικό επίπεδο η προσαρμογή επέρχεται λόγω της ανάγκης ένταξης της Ελλάδας στην ΟΝΕ, ενώ στο θεσμικό επίπεδο έχουμε ενίσχυση των διαδικασιών προγραμματισμού (ρεαλιστικός σχεδιασμός, συνεχής έλεγχος και παρακολούθηση, αξιολόγηση κ.τ.λ.)¹². Παρόλα αυτά - και με ευθύνη όλων των κυβερνήσεων - η “θεσμική σύγκλιση” ¹³ δεν έχει επιτευχθεί λόγω των έντονων πιέσεων για διατήρηση των δομών εξουσίας στο υπάρχον επίπεδο¹⁴.

¹⁰ Χαραλάμπης Δ., ό.π.

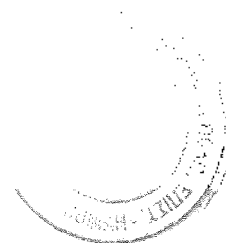
¹¹ Χαραλάμπης Δ., ό.π. σελ. 290

¹² Χριστοφιλοπούλου Π. ό.π.

¹³ Παπαγιάννης Π. Για έναν Ελληνικό Χάρτη Αυτοδιοίκησης του 2000 στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 45-56

¹⁴ Χριστοφιλοπούλου, ό.π. σελ. 140

Γ.3 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ



Γ.3.1 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

Η Περιφέρεια Αττικής δημιουργήθηκε με το Ν. 1622/86 (Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός), βάσει του οποίου (άρθρο 61) εκδόθηκε το Π.Δ. 51/87 το οποίο χώρισε την χώρα σε 13 Περιφέρειες. Η θεσμοθέτηση των περιφερειών ως ενδιάμεσης βαθμίδας προγραμματισμού οφείλεται τόσο στις τάσεις αναβάθμισης του τοπικού κράτους που υπήρχαν στην δεκαετία του 1980 όσο και στις αυξημένες ανάγκες προγραμματισμού που προέκυψαν μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1981¹⁵ (ιδιαίτερα μάλιστα μετά τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στον προγραμματισμό και την εφαρμογή των ΜΟΠ από τις Νομαρχίες¹⁶). Μετά την αναδιοργάνωση των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας το 1988, την εισαγωγή των τριμερών σχέσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των εθνικών κρατών και των περιφερειών και την εισαγωγή της εταιρικής σχέσης ως μία από τις 5 βασικές αρχές της μεταρρύθμισης¹⁷, η σημασία των περιφερειών αυξάνει κατακόρυφα μια και αυτές πλέον αποτελούν τους φορείς σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων¹⁸.

Οι περιφέρειες σύμφωνα με τον Ν 1622/86 είχαν τον χαρακτήρα της βαθμίδας προγραμματισμού και ήταν υπεύθυνες για τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής πολιτικής (άρθρο 61), ενώ ο προϊστάμενος της περιφέρειας (Γενικός Γραμματέας) είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν την περιφέρεια (άρθρο 66). Οι περιφέρειες ως αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης συγκροτούνται από τις υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΥΠΕΘΟ, από τις διανομαρχιακές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ και άλλων υπουργείων. Ο έλεγχος του Υπουργείου Εσωτερικών όμως είναι καθοριστικής σημασίας μια που ο Γενικός Γραμματέας της περιφέρειας διορίζεται από αυτό¹⁹. Το νέο θεσμικό πλαίσιο (Ν.2218/94

¹⁵ Γετίμης Π. Η συγκρότηση του τοπικού Κράτους στην Ελλάδα, ό.π., σελ. 156

¹⁶ Βλ. Ψυχοπαίδης Κ.- Γετίμης Π. " Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων " , Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα, 1989

¹⁷ Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Οδηγός για την Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, Εγγραφο, Λουξεμβούργο, 1989

¹⁸ Χριστοφιλοπούλου, ό.π., σελ. 131

¹⁹ Με το νέο θεσμικό πλαίσιο άλλωστε η περιφέρεια θα αποτελεί υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών

& 2305/97) αναβαθμίζει την θεσμική παρουσία των περιφερειών δίνοντάς τους και διοικητική υπόσταση. Έτσι με το άρθρο 49 του Ν. 2218/94 οι περιφέρειες αποτελούν μονάδα διοίκησης του κράτους και εντάσσονται στο αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης της χώρας όπως αυτό εγκαθιδρύεται από το Σύνταγμα²⁰ ενώ προβλέπεται (άρθρο 52) η αναδιάρθρωση των περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων έτσι ώστε η τοπική αρμοδιότητά τους, η έδρα τους και η οργάνωσή τους να προσδιορίζονται με βάση την περιφερειακή διοικητική διαίρεση της χώρας.

Οι εξελίξεις αυτές έχουν τρεις κύριες συνέπειες ως προς τις σχέσεις των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης:

1. Η θέσπιση της Περιφέρειας ως μονάδας διοίκησης του κράτους διαιωνίζει το πρόβλημα της εξάρτησης της περιφέρειας από το Κεντρικό κράτος και την καταστρατήγηση της τριμερούς εταιρικής σχέσης²¹.
2. Η έλλειψη σαφούς καθορισμού των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης και αυτοδιοίκησης θα οδηγήσει σε συγκρούσεις ως προς τον τοπικό χαρακτηρισμό διαφόρων υποθέσεων²², ιδιαίτερα μάλιστα μετά την καθιέρωση του Β' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την αναδιάρθρωση των αρμοδιοτήτων που ασκούνται σε νομαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο²³.
3. Τέλος, η αναβάθμιση της Περιφέρειας (ιδιαίτερα με την δημιουργία του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης) θεωρείται ότι επαναφέρει τα προβλήματα της διορισμένης νομαρχίας, εφόσον ο Περιφερειάρχης θα αποτελεί ένα είδος διαπεριφερειακού νομάρχη που θα αναπαράγει τον κρατικό συγκεντρωτισμό και τις πελατειακές σχέσεις που χαρακτήριζαν την λειτουργία της Νομαρχίας²⁴.

Οι νέες εξελίξεις αναβαθμίζουν τον ήδη σημαντικό ρόλο που παίζει η Περιφέρεια ως φορέα σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των ΠΕΠ. Η Περιφέρεια διαχειρίζεται ουσιαστικά την μόνη πηγή τοπικής επένδυσης και χρηματοδότησης αποκλειστικά τοπικών έργων²⁵. Ο σχεδιασμός και η διαπραγμάτευση του ΠΕΠ αποκτούν εξαιρετική σημασία στο βαθμό που η κεντρική διοίκηση προσπαθεί να ικανοποιήσει τις ευρείες τοπικές ανάγκες και κατά συνέπεια τα ΠΕΠ

²⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 101 "Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα".

²¹ Χριστοφιλοπούλου, ό.π. σελ. 132

²² Δανόπουλος Γ. Οι νέες ρυθμίσεις για την Περιφερειακή Διοίκηση - Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Απρίλης - Ιούνης 1995, σελ. 54 - 58

²³ Είναι γνωστές άλλωστε οι συγκρούσεις Νομαρχιών - κράτους για την κατανομή των αρμοδιοτήτων και την παρουσία του Περιφερειακού Διευθυντή

²⁴ Βλ. Χάγιος, Α., Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση Αποκέντρωση, Ιανουάριος - Φεβρουάριος 1996, σελ. 10-11

²⁵ Στην Αττική βέβαια η σημασία των έργων του εθνικού σκέλους είναι ιδιαίτερα σημαντική

χαρακτηρίζονται από προσπάθειες ισοκατανομής των πόρων ανεξάρτητα από τη σοβαρότητα των προβλημάτων και κυρίως την σκοπιμότητα και ετοιμότητα των έργων. Πρόσθετο πρόβλημα αποτελεί η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού στην Περιφέρεια το οποίο θα σχεδιάσει και θα διαχειριστεί το πρόγραμμα²⁶. Το πρόβλημα αυτό έχει μερικά λυθεί από την πρόσληψη ιδιωτικών συμβούλων διαχείρισης και αξιολόγησης των ΠΕΠ.

²⁶ Πρόσφατα ανακοινώθηκε η πρόσληψη προσωπικού για τις περιφέρειες

Γ.3.2 ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το κύριο μέρος του σχεδιασμού των νομαρχιακών προγραμμάτων του ΠΕΠ αναλήφθηκε από τις Νομαρχιακές διοικήσεις της Περιφέρειας - τις διορισμένες δηλαδή νομαρχίες. Ο σχεδιασμός των προγραμμάτων λοιπόν αντικατοπτρίζει άμεσα το χαρακτήρα της νομαρχιακής διοίκησης έτσι όπως είχε αποκρυσταλλωθεί στα μεταπολεμικά χρόνια.

Η Νομαρχία αποτελούσε κατά βάση το μόνο επίπεδο στο οποίο ασκούσαν οι αποκεντρωμένες λειτουργίες του τοπικού κράτους²⁷. Ο τύπος της οργανωτικής δομής της Νομαρχίας αντικατόπτριζε και την συγκεντρωτική διοικητική παράδοση της χώρας, η οποία απαιτούσε ομοιόμορφη, ενιαία και ελεγχόμενη διοίκηση των περιοχών της επικράτειας²⁸. Έτσι, η νομαρχιακή διοίκηση αποτελούσε μία μικρογραφία του κεντρικού κράτους, αποτελούμενη από τις ξεχωριστές υπηρεσίες των κεντρικών υπουργείων και υπηρεσιών. Το Υπουργείο Εσωτερικών συντόνιζε και έλεγχε την νομαρχιακή διοίκηση ενώ τα άλλα υπουργεία διατηρούσαν τον έλεγχο των υπηρεσιών τους. Ο τρόπος συγκρότησης των νομαρχιών προσδιόριζε το εύρος και τον χαρακτήρα των ρυθμίσεων: οι νομαρχιακές υπηρεσίες δεν ανταποκρινόντουσαν στις ειδικές τοπικές ανάγκες έτσι όπως καθορίζονταν από την χωρική εξιδίκευση του κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας²⁹, ενώ υπάρχει έντονη πολυδιάσπαση ομοειδών λειτουργιών των νομαρχιών σε πληθώρα υπηρεσιών με αποτέλεσμα την έλλειψη συντονισμού και την αδυναμία ελέγχου των παρεχόμενων υπηρεσιών³⁰.

Ο κατακερματισμός και η έλλειψη ενός πλαισίου εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης (κυρίως η άγνοια και η έλλειψη καταγραφής των αρμοδιοτήτων) οδηγούν από την μία πλευρά σε σημαντική υποβάθμιση των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών προβλημάτων ενώ από την άλλη σε αδιαφάνεια ως προς τα πλαίσια ελέγχου και λειτουργίας των υπηρεσιών. Η αντιμετώπιση των σύνθετων προβλημάτων απαιτεί την κινητοποίηση και τον συντονισμό των πολυκερματισμένων υπηρεσιών. Ο μόνος τρόπος κινητοποίησης και συντονισμού των υπηρεσιών είναι η παρέμβαση του νομάρχη ή άλλων παραγόντων της τοπικής πολιτικής ζωής (βουλευτών, κομμάτων, ισχυρών οικονομικών παραγόντων κ.τ.λ.)³¹. Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η ανάγκη δημιουργίας από την πλευρά των πολιτών και των επιχειρήσεων προνομιακών

²⁷ Γετίμης Π. Η Συγκρότηση του Τοπικού Κράτους στην Ελλάδα στο Μαλούτας Θ. - Οικονόμου Δ. Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα, Εξάντας, 1988, σελ. 149 - 182

²⁸ Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π. σελ. 126

²⁹ Ψυχοπαίδης Κ.- Γετίμης Π., ό.π. σελ. 164

³⁰ Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π. σελ. 127

³¹ Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., ό.π. σελ 58-60

προσβάσεων στην διοίκηση. Η κομματικοποίηση και οι πελατειακές σχέσεις έτσι εντείνουν την προνομιακή πρόσβαση ορισμένων κοινωνικών ομάδων στις λειτουργίες της διοίκησης δημιουργώντας γι' αυτές τις κοινωνικές ομάδες πλεονεκτήματα στην κατανομή του εισοδήματος, σε ευνοϊκές ρυθμίσεις, προνομιακή μεταχείριση, κ.τ.λ. Στο πλαίσιο αυτό, η λειτουργία του διοικητικού συστήματος της νομαρχίας αποτελεί μέσο για την επιβίωση και ενδυνάμωση της πολιτικής εξουσίας³².

Κύριο ρόλο στην ανάπτυξη και εμπέδωση των πελατειακών σχέσεων παίζει η διαχείριση από την Νομαρχία του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΣΑΝΤ) το οποίο αποτελεί τη βασικότερη πηγή χρηματοδότησης έργων σε κάθε νομό. Οι διευθύνσεις προγραμματισμού και ανάπτυξης των νομαρχιών - οι οποίες διοικητικά υπάγονταν στο Υπουργείο Εσωτερικών - αποτελούν μέρος του μηχανισμού πολιτικής ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο μια και αποτελούν τον ουσιαστικό φορέα σχεδιασμού έργων στο νομαρχιακό επίπεδο το οποίο διαθέτει ευρεία αυτονομία και ελέγχεται ουσιαστικά μόνο από τον Νομάρχη³³. Η κατάρτιση των προγραμμάτων από τις Νομαρχιακές υπηρεσίες υπακούει περισσότερο στις ανάγκες ικανοποίησης της πληθώρας των αιτημάτων παρά σε κάποια αναπτυξιακή στρατηγική για την νομαρχία. Τόσο παλιότερα (στο νομαρχιακό ΠΔΕ), όπως δείχνουν οι μελέτες³⁴, όσο και σήμερα - στα νομαρχιακά προγράμματα του ΠΕΠ - όπως έδειξε η έρευνά μας, ο προγραμματικός σχεδιασμός δεν στηρίζεται σε μελέτες και ολοκληρωμένες αναπτυξιακές προτάσεις αλλά σε μια *ad hoc* διαδικασία σύνθεσης και διαπραγμάτευσης των προτάσεων. Η προβολή των " τοπικών αναγκών " αποκτά δραματικό χαρακτήρα και η ικανοποίησή τους επηρεάζεται περισσότερο από πολιτικές σκοπιμότητες παρά από τον πραγματικό προσδιορισμό της έντασής τους βάσει αντικειμενικών κριτηρίων³⁵.

Η καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τον Ν. 2218/94 θεωρήθηκε ως αφετηρία μεγάλων αλλαγών στο πολιτικό σύστημα της χώρας, μέσω κυρίως της ανακατανομής εξουσίας ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την απεξάρτηση της νομαρχίας από τον ρόλο του μηχανισμού διατήρησης εξουσίας της εκάστοτε κυβέρνησης.

³² Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π. σελ 129

³³ Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώθηκε και από τις προσωπικές συνεντεύξεις. Οι υπηρεσίες προγραμματισμού ουσιαστικά διαμορφώνουν και το τελικό πρόγραμμα το οποίο απλώς εγκρίνει το Νομαρχιακό Συμβούλιο

³⁴ Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., ό.π., σελ. 91

³⁵ Βέβαια, η ικανοποίηση των αιτημάτων περιορίζεται από τα κριτήρια επιλεξιμότητας των έργων που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση και την τομεακή κατανομή των πόρων που θέτει το ΥΠΕΘΟ

Η αρχικά όμως φιλόδοξη μεταρρύθμιση - ιδιαίτερα στο επίπεδο του προγραμματισμού, με την άμεση μεταβίβαση στις νομαρχίες των αρμοδιοτήτων του δημοκρατικού προγραμματισμού - ακυρώθηκε στην πράξη :

1. Ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων που περιέρχονται στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν είναι σαφής ενώ για τη Διευρυμένη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών - Πειραιώς δεν έχουν ακόμη καθορισθεί αρμοδιότητες³⁶. Ιδιαίτερα στον τομέα του δημοκρατικού προγραμματισμού οι νομαρχίες αρκούνται στην διαχείριση των νομαρχιακών προγραμμάτων του ΠΕΠ ενώ οι αρμοδιότητες των επιπέδων προγραμματισμού του Ν. 1622/86 δεν έχουν ακόμη καθορισθεί. Οι διοικητικές και οργανωτικές αδυναμίες των νομαρχιών στον αναπτυξιακό τομέα συμπληρώνονται από την έλλειψη διαφάνειας στην κατανομή των πόρων και την συνέχιση των πελατειακών πρακτικών μέσα από δίκτυα που δεν ελέγχονται με την διαδικασία του δημοκρατικού προγραμματισμού (ΓΓΑ, ΕΤΕΡΠΣ, κ.ά.).
2. Το παραπάνω πρόβλημα οξύνεται λόγω της έλλειψης αυτοτελών πόρων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση σήμερα εφαρμόζει τον προϋπολογισμό που για λογαριασμό της ψηφίζει η Βουλή, χωρίς καν δικαίωμα μεταφοράς κονδυλίων από κωδικό σε κωδικό.
3. Οι νομαρχίες αντιμετωπίζουν προβλήματα έλλειψης εξιδικευμένου προσωπικού και επιστημονικών στελεχών, ενώ τα προγράμματα αναβάθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (Κλεισθένης) παρουσιάζουν πολύ μεγάλη καθυστέρηση στην υλοποίησή τους.

Η επίλυση αυτών των προβλημάτων όμως δεν είναι αρκετή για να επιτευχθεί μια πραγματική μεταβολή στη διαχειριστική και πελατειακή λογική που διέπει τους αιρετούς όλων των βαθμίδων. Η εμπειρία που υπάρχει μέχρι σήμερα³⁷ δείχνει ότι λείπουν οι απαραίτητες πρωτοβουλίες για την πραγματική ενεργοποίηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

³⁶ Αυτό αναμένεται να γίνει σύντομα, όπως τουλάχιστον έχει ανακοινωθεί Βλ. Ελευθεροτυπία 21/8/97

³⁷ Σκοτεινιώτης Π. " Για την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την ΕΝΑΕ " στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 29-34

ΜΕΡΟΣ Β'

Η ΕΜΠΛΟΚΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Γ.4 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΧΟΛΙΑ

Η εμπλοκή του τοπικού πολιτικού συστήματος στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής 1994 - 1999 είναι δυνατόν να ανιχνευθεί και να εντοπισθεί σε όλες τις φάσεις του προγράμματος. Είναι αναγκαίο καταρχήν να διασαφηνίσουμε ότι ως τοπικό πολιτικό σύστημα θεωρούμε τους τοπικούς πολιτικούς και κοινωνικούς φορείς οι οποίοι θεσμικά - δηλαδή με βάση τους σχετικούς νόμους - έχουν την δικαιοδοσία παρέμβασης στις διάφορες φάσεις του προγράμματος. Οι φορείς αυτοί είναι το ΥΠΕΘΟ, η Περιφέρεια Αττικής και το αντίστοιχο Περιφερειακό Συμβούλιο, οι 4 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα αντίστοιχα Νομαρχιακά Συμβούλια, ο Οργανισμός Αθήνας, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Αττικής, η Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής, τα Εμπορικά και Βιομηχανικά Επιμελητήρια Αθηνών και Πειραιά, τα Εργατικά Κέντρα Αθηνών και Πειραιά κ.τ.λ. Βέβαια οι σχετικά πρόσφατες ρυθμίσεις για τον Β' Βαθμό Αυτοδιοίκησης και η δημιουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων είχαν συνέπειες για το πρόγραμμα, στο βαθμό που τα νέα Νομαρχιακά Συμβούλια πραγματοποίησαν αλλαγές ενώ υπήρχε μετατόπιση αρμοδιοτήτων ως προς την εφαρμογή υποπρογραμμάτων του ΠΕΠ³⁸. Η καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης έχει επίσης συνέπειες, οι οποίες θα αναλυθούν παρακάτω, στον τρόπο άρθρωσης της εξουσίας στο τοπικό επίπεδο. Όπως θα δούμε παρακάτω ο ρόλος των κεντρικών εθνικών φορέων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι καθοριστικός στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του ΠΕΠ και γι' αυτό το λόγο θα δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην ανάλυση των επιλογών τους οι οποίες τελικά καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τον χαρακτήρα του προγράμματος.

Το ΠΕΠ, αλλά και συνολικά το ΚΠΣ, έχει δύο κύριες φάσεις στις οποίες είναι δυνατόν αλλά και σημαντικό να εντοπισθεί η εμπλοκή του τοπικού πολιτικού συστήματος : την φάση του σχεδιασμού του προγράμματος και δεύτερον τη φάση της

³⁸ Οι ρυθμίσεις για τον Β' Βαθμό Αυτοδιοίκησης άλλαξαν τα όρια των Νομαρχιών, ενώ τα νέα εκλεγμένα Νομαρχιακά Συμβούλια αναπροσάρμοσαν τις πιστώσεις του προγράμματος. Αλλαγές επίσης υπήρχαν στην διαχείριση συγκεκριμένων υποπρογραμμάτων του ΠΕΠ (Βλ. παρακάτω για την αλλαγή στην διαχείριση του ΕΑΠΤΑ στην ενότητα Γ.8)

εφαρμογής του. Βέβαια, ιδιαίτερη σημασία έχει η φάση του σχεδιασμού : στη φάση αυτή διαρθρώνεται και αποτυπώνεται η ιεραρχία των φορέων μεταξύ τους και αυτό βρίσκει την ανταπόκρισή του στην τελική κατανομή των πόρων. Η ιεραρχία των φορέων βέβαια δεν είναι άτυπη, αλλά προκύπτει από το νομικό πλαίσιο που καθορίζει την λειτουργία των φορέων. Στη φάση του σχεδιασμού επίσης αποτυπώνεται η αναπτυξιακή λογική των φορέων, η 'δεσμευτικότητα' ή μη του σχεδιασμού, η ανταπόκριση των φορέων στον θεσμοθετημένο ρόλο τους και εν τέλει η συνοχή του συνολικού προγράμματος. Ο σχεδιασμός δηλαδή του προγράμματος αποκαλύπτει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα - αλλά συχνά και την ύπαρξη ή μη - ενός σαφώς καθορισμένου πεδίου και πλαισίου αναπτυξιακού σχεδιασμού. Είναι γνωστό βέβαια - και αυτό θα φανεί και από την ανάλυσή μας - ότι το πλαίσιο αναπτυξιακού σχεδιασμού στην χώρα μας παρουσιάζει ιδιαίτερα προβλήματα με βασικό χαρακτηριστικό την κυριαρχία ενός πλαισίου λανθάνοντος προγραμματισμού³⁹.

Η φάση της εφαρμογής του προγράμματος καλύπτει την διαδικασία κατά την οποία το πρόγραμμα αποκτά περιεχόμενο, δηλαδή συγκεκριμένα έργα εντάσσονται στα υποπρογράμματα, θέτοντας με αυτόν τον τρόπο συγκεκριμένες δεσμεύσεις στις διαθέσιμες πιστώσεις. Στη φάση αυτή η εμπλοκή του τοπικού πολιτικού συστήματος είναι πιο άμεση και ανάλογα με την περίπτωση λαμβάνει θεσμικές ή εξωθεσμικές μορφές. Η διαπίστωση των πρώτων είναι δυνατή μέσα από την εξέταση της διοικητικής ιεραρχίας των φορέων διοίκησης και αυτοδιοίκησης και της παρέμβασής τους στα αρμόδια όργανα (Π Σ , Ν Σ , Ε Π), ενώ η εξωθεσμική εμπλοκή είναι ανιχνεύσιμη στο βαθμό που έχει λάβει το χαρακτήρα εγγενούς χαρακτηριστικού του πολιτικού συστήματος και γίνεται αποδεκτή από όλους τους φορείς που συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος⁴⁰.

Η ανάλυση της εμπλοκής του πολιτικού συστήματος στο ΠΕΠ θα μας επιτρέψει να κάνουμε μία διαφορετικού είδους αξιολόγηση του προγράμματος : αξιολόγηση των διαδικασιών και του πλαισίου αναπτυξιακού σχεδιασμού που κυριαρχούν και των οποίων η επίδραση στη μορφή των αναπτυξιακών προγραμμάτων είναι καθοριστική.

³⁹ Βλ. Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π.,ό.π.

⁴⁰ Το γεγονός αυτό προέκυψε από τις συνεντεύξεις με τους φορείς που συμμετείχαν στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος

Γ.5 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΡΩΝ & ΚΕΝΤΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Γ.5.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΠΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ

Το ΠΕΠ Αττικής 1994-1999 - όπως και τα υπόλοιπα 12 ΠΕΠ - αποτελούν οργανικό μέρος του 2ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Το 2ο ΚΠΣ αποτελεί μία συμφωνία ανάμεσα στην Επιτροπή της Ε.Ε. και την Ελληνική Κυβέρνηση για τους στόχους και τις προτεραιότητες που αφορούν την χρησιμοποίηση ποσού 13,980 δισεκατομμυρίων ECU (σε τιμές 1994) από τους πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων για την περίοδο 1994-1999. Η διαδικασία σχεδιασμού του προγράμματος υλοποιείται σύμφωνα με τους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων⁴¹ σε τέσσερις φάσεις.

Στην πρώτη φάση⁴² τα κράτη μέλη που ανήκουν στον Στόχο 1 καταρτίζουν το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ), διάρκειας 6 ετών. Το ΣΠΑ περιλαμβάνει και προσδιορίζει:

- Περιγραφή της παρούσας κατάστασης όσον αφορά τις ανισότητες, την αναπτυξιακή καθυστέρηση και τους διατιθέμενους πόρους
- Την περιγραφή της κατάλληλης στρατηγικής για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί, τους βασικούς άξονες που έχουν επιλεγεί για την περιφερειακή ανάπτυξη, οι ειδικοί στόχοι οι οποίοι προσδιορίζονται ποσοτικά εφόσον το επιτρέπει η φύση τους και μία εκ των προτέρων εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων των σχετικών ενεργειών.
- Εκτίμηση της περιβαλλοντικής κατάστασης της χώρας και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της στρατηγικής και των ενεργειών που προβλέπονται.
- Συνολικό ενδεικτικό πίνακα χρηματοδότησης στον οποίο αναφέρονται οι εθνικοί και κοινοτικοί δημοσιονομικοί πόροι που αντιστοιχούν σε κάθε άξονα προτεραιότητας που επελέγη για την περιφερειακή ανάπτυξη στα πλαίσια του σχεδίου.

Το ΣΠΑ υποβάλλεται στην Επιτροπή, η οποία μετά από εξέταση του προγράμματος και διαβουλεύσεις με το κράτος- μέλος, στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης⁴³, καθορίζει το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.

⁴¹ Κανονισμοί 2081/93, 2082/93, 2083/93, 2085/93, 2080/93

⁴² Κανονισμός 2081/93, άρθρο 8

Κανονισμός 2082/93, άρθρο 5

⁴³ Η εταιρική σχέση αφορά στην συνεργασία Επιτροπής, Εθνικών Αρχών και των κατά περίπτωση αρμόδιων οργανισμών ή αρχών (στην περίπτωση των ΠΕΠ των περιφερειακών αρχών) για την υλοποίηση ενός κοινού σκοπού. Η εταιρική σχέση απορρέει από την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δράσεις της θα πρέπει να είναι συμπληρωματικές των επιτόπου

Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης περιλαμβάνει⁴⁴ :

- τους άξονες προτεραιότητας για την κοινή δράση της Κοινότητας και του ενδιαφερόμενου κράτους- μέλους σε σχέση με τους ειδικούς στόχους, οι οποίοι προσδιορίζονται και ποσοτικά εφόσον το επιτρέπει η φύση τους
- συνοπτική περιγραφή των παρεμβάσεων
- ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης στο οποίο προσδιορίζεται το ύψος των συνολικών κονδυλίων που προβλέπονται για τις διάφορες μορφές παρέμβασης
- τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης
- τις διαδικασίες επαλήθευσης και προσθετικότητας των πόρων
- τις διατάξεις που προβλέπονται για την σύμπραξη των περιβαλλοντικών αρχών
- την τεχνική βοήθεια που απαιτείται για την προετοιμασία και εφαρμογή των ενεργειών

Στην τρίτη φάση προγραμματισμού καθορίζεται το περιεχόμενο των Λειτουργικών Προγραμμάτων (Περιφερειακών ή Τομεακών) που προτάθηκαν από τις εθνικές αρχές στο ΣΠΑ και στο οποίο συμφώνησαν οι Κοινοτικές αρχές με την έγκριση του ΚΠΣ. Στην φάση αυτή εξιδικεύεται το περιεχόμενο των Λειτουργικών Προγραμμάτων.

Στην τέταρτη φάση του προγραμματισμού ξεκινά η υλοποίηση των Λειτουργικών Προγραμμάτων με την εκτέλεση των προβλεπόμενων έργων, την χρηματοδοτική ροή, την παρακολούθηση και αξιολόγηση της πορείας τους και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων τους.

Κατά τις διαπραγματεύσεις που έγιναν για το ΣΠΑ (φάση 2), η Επιτροπή έδωσε βάρος σε τέσσερις τομείς ζωτικής σημασίας⁴⁵ :

- στην ανάγκη να πραγματοποιηθούν μεγάλες επενδύσεις σε μεγάλα έργα υποδομής,
- στη ριζική αναθεώρηση της βιομηχανικής στρατηγικής,
- στους μηχανισμούς για την βελτίωση της ποιότητας των ενεργειών επαγγελματικής κατάρτισης,
- σε μια νέα προσέγγιση στον δημόσιο τομέα σε θέματα διαχείρισης.

ενεργειών. Στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην αποκέντρωση προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη επιτόπου προσαρμογή των δράσεων. Βλ. Κανονισμός 2081/93, άρθρο 4

⁴⁴ Κανονισμός 2082/93, άρθρο 8

⁴⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή ΚΠΣ 1994-1999, σελ. 27

Στα πλαίσια της στρατηγικής αυτής - και με βάση την αναγνώρισή της από τις ελληνικές αρχές - καταρτίστηκε το ΚΠΣ το οποίο προβλέπει την παροχή αυξημένων κινήτρων για επενδύσεις⁴⁶ :

- στον παραγωγικό τομέα, που θα επιτευχθούν με ειδικά μέτρα τα οποία θα δημιουργήσουν το κατάλληλο κλίμα που θα αντιστρέψει την τάση για μη πραγματοποίηση επενδύσεων

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΤΟΜΕΑΚΕΣ ΚΑΤΑΝΟΜΕΣ ΚΠΣ Ι, ΣΠΑ, ΚΠΣ ΙΙ
(Τιμές σε Εκ. ECU)

ΤΟΜΕΙΣ	ΚΠΣ Ι		ΣΠΑ		ΚΠΣ ΙΙ	
	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%
Α. ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ	5590	40,3	10521,8	48,8	10389,9	49,4
1. Μεταφορές	2740	20	6475,5	30	6442,1	30,6
2. Επικοινωνίες	1015	7,3	478,7	2,3	452,2	2,2
3. Περιβάλλον	915	6,5	794,6	3,7	830,0	3,9
4. Υγεία-Πρόνοια	185	1,3	1070,9	4,9	928,6	4,4
5. Ενέργεια	735	5,2	1702,1	7,9	1737,0	8,3
Β. ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ	2880	20,7	4748,2	22,1	4463,3	21,2
1. Αρχική Εκπαίδευση & Κατάρτιση	} 2880	} 20,7	2599,3	12	2507,3	11,9
2. Επαγγελματική Κατάρτιση Καταπολέμηση Αποκλεισμού			1812,1	8,5	1650,7	7,8
3. Δημόσια Διοίκηση			336,9	1,6	305,3	1,5
Γ. ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	4525	32,5	6173,8	28,7	6107,8	29,0
1. Γεωργία	2580	18,5	2996,5	14	3063,1	14,5
2. Βιομηχανία - Υπηρεσίες	1125	8	1617,0	7,5	1573,3	7,5
3. Έρευνα - Τεχνολογία	270	2	425,5	1,9	441,7	2,1
4. Τουρισμός - Πολιτισμός	550	4	1134,8	5,3	1029,7	4,8
Δ. ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	43	0,3	94,7	0,4	88,9	0,4
Ε. ΔΙΑΦΟΡΑ	877	6,2	-	-	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	13915	100	21538,5	100	21049,9	100

ΠΗΓΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΚΠΣ ΙΙ 1994-99, ΣΕΛ.32

⁴⁶ ό.π., σελ. 28

- σε έργα υποδομής που συνδέονται άμεσα με τον παραγωγικό τομέα (μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια)
- στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού για να επανδρώσει τις επενδύσεις που θα έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας

Στον Πίνακα Ι παρατίθενται οι τομεακές κατανομές των δημοσίων δαπανών που ενισχύθηκαν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία στα πλαίσια του ΚΠΣ Ι 1989-1993 και εκείνες του ΚΠΣ ΙΙ 1994-1999. Από τον πίνακα προκύπτει ότι το ΚΠΣ ΙΙ δίνει μεγαλύτερο βάρος στα βασικά έργα υποδομής σε σχέση με το ΚΠΣ Ι αναγνωρίζοντας τις τεράστιες ανάγκες στον τομέα αυτό και την αδυναμία του ΚΠΣ Ι να αντιμετωπίσει τα βασικά προβλήματα υποδομών της χώρας. Μεταξύ των βασικών υποδομών η κύρια προτεραιότητα δίνεται στον τομέα των μεταφορών (από 20 % στο ΚΠΣ Ι σε 30 % στο ΚΠΣ ΙΙ), ενώ σημαντικές αυξήσεις υπάρχουν στους τομείς της ενέργειας (από 5,2 % σε 8,3 %) και Υγείας- Πρόνοιας (από 1,3 % σε 4,4 %).

Ως προς το ανθρώπινο δυναμικό παρατηρείται μικρή αύξηση των διαθέσιμων πόρων (από 20,7 % στο ΚΠΣ Ι σε 21,2 % στο ΚΠΣ ΙΙ).

Στον τομέα του παραγωγικού περιβάλλοντος υπάρχει μία σαφής πτώση των ενισχύσεων προς την γεωργία και μερικώς προς τη βιομηχανία, σταθερός εμφανίζεται ο τομέας της ενέργειας, ενώ μικρή αύξηση έχει ο τομέας του τουρισμού- πολιτισμού.

Οι στόχοι του ΚΠΣ ΙΙ εκφράζονται με πέντε αναπτυξιακούς άξονες:⁴⁷

1. Πρώτον, οι επενδύσεις στα μεγάλα έργα υποδομής θα συμβάλλουν στην μείωση του περιφερειακού χαρακτήρα της Ελλάδας και στην προώθηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης. Το γεγονός αυτό θα συμβάλλει στην βελτίωση του επενδυτικού κλίματος.
2. Δεύτερον, οι παρεμβάσεις που αποβλέπουν στην βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης θα βασίζονται κυρίως σε ολοκληρωμένες ενέργειες στον τομέα του περιβάλλοντος, της βελτίωσης του συστήματος υγείας και της αστικής ανάπτυξης (δίκτυο μετρό)
3. Τρίτον, η στήριξη της ανάπτυξης του οικονομικού ιστού θα βασισθεί σε μια φιλόδοξη βιομηχανική στρατηγική που θα έχει άξονα την διεθνή ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων καθώς και τον εκσυγχρονισμό της γεωργίας, του τουρισμού και της αλιείας

⁴⁷ ό.π., σελ. 32

4. Τέταρτον, οι επενδύσεις για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και την ενίσχυση των δομών της αγοράς εργασίας θα βελτιώσουν το επίπεδο εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού και τις προοπτικές της επαγγελματικής του απασχόλησης
5. Πέμπτον, η μείωση των περιφερειακών αναπτυξιακών δυνατοτήτων και η άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών θα επιτρέψει την αξιοποίηση του τοπικού δυναμικού των ελληνικών περιφερειών.

Σύμφωνα με το ΚΠΣ ΙΙ ⁴⁸ η συνοχή της γενικής στρατηγικής αποδεικνύεται από την συνέργεια των διαφόρων παρεμβάσεων του ΚΠΣ, ενώ η ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού θεωρείται ότι θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την ύπαρξη μεγάλων υποδομών και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και από την αξιοποίηση της τοπικής ανάπτυξης των περιφερειών.

Η σχετική σημασία των 5 αναπτυξιακών αξόνων φαίνεται στον Πίνακα 2 .⁴⁹

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 2 : ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΑΞΟΝΩΝ (ΣΕ ΕΚ. ΕCΥ)⁵⁰

ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΑΞΟΝΑΣ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ	ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ	ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ	ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ	ΕΤΕ
ΑΞΟΝΑΣ 1: ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	8272,2	2737,1	2154,6	3380,0	1190,0
ΑΞΟΝΑΣ 2 : ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΔΙΑΒΙΩΣΗΣ	2690,9	1456,8	1092,3	141,8	683,0
ΑΞΟΝΑΣ 3 : ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΙΣΤΟΥ	7526,1	2684,3	1381,1	3460,7	90,0
ΑΞΟΝΑΣ 4 : ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠ. ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ	3716,3	2556,3	932,6	227,4	30,0
ΑΞΟΝΑΣ 5 :ΜΕΙΩΣΗ ΠΕΡ. ΑΝΙΣΟΤΗΤΩΝ	7426,9	4474,4	1491,5	1461,0	375,0
ΣΥΝΟΛΟ	29721,3	13980,0	7069,9	8671,4	2368,0

ΠΗΓΗ: ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,ΚΠΣ ΙΙ 1994-99,ΣΕΛ.126-129

⁴⁸ ό.π., σελ. 33

⁴⁹ Βλ. ΥΠΕΘΟ Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήνα, 1994, σελ. 233-234 για τα κριτήρια κατανομής των πόρων στους διάφορους τομείς

⁵⁰ Τα ποσά που αναφέρονται στον πίνακα είναι τα αρχικά σχεδιαζόμενα και γι αυτό πιθανόν να διαφέρουν από τα τελικά.Το γεγονός αυτό όμως δεν μειώνει την σημασία τους. Μέχρι σήμερα επίσης δεν έχει γίνει αλλαγή των χρηματοδοτικών πινάκων του ΚΠΣ, ενώ κάτι τέτοιο προβλέπεται να γίνει σύντομα βλ. Καθημερινή 13-7-1997

Είναι φανερό από τον πίνακα ότι το κύριο βάρος του ΚΠΣ II δίνεται στα μεγάλα έργα υποδομής (αυτοκινητόδρομοι, λιμάνια, αεροδρόμια, ενέργεια, κ.τ.λ.) ενώ ο άξονας 5 - δηλαδή το Περιφερειακό Σκέλος του ΚΠΣ - απορροφά το 29,5 % των συνολικών πόρων. Βέβαια, όπως τονίζεται στο ΚΠΣ⁵¹, οι περιφέρειες ωφελούνται παράλληλα και από την εφαρμογή των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών όπως επίσης και από τα έργα του εθνικού σκέλους του ΚΠΣ τα οποία θα επηρεάσουν άμεσα την ανάπτυξή τους.

Γ.5.2 ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΠΕΠ & ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΡΩΝ

Ο κεντρικός ρόλος που έχει το ΥΠΕΘΟ στην κατάρτιση και τον σχεδιασμό του ΚΠΣ αλλά και των ΠΕΠ επιβεβαιώνεται και στην διαδικασία κατανομής των πόρων στα 13 ΠΕΠ όπως επίσης και στις διαδικασίες κατάρτισής τους.

Οι πόροι του Περιφερειακού Σκέλους - δηλαδή το 29,5 % του ΚΠΣ - κατανεμήθηκαν στις περιφέρειες με βάση τα κριτήρια που είχε θέσει το ΥΠΕΘΟ και ανεξάρτητα από τις προτάσεις των Περιφερειακών Αρχών όπου προέβλεπαν και το ύψος των προτεινόμενων παρεμβάσεων τους.

Τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για την κατανομή των πόρων του Περιφερειακού Σκέλους ήταν τα ακόλουθα⁵² :

- α) 10 ποσοτικοποιημένοι βασικοί δείκτες οικονομικών και κοινωνικών μεγεθών με ειδικό συντελεστή βαρύτητας κάθε δείκτη (βλ. Πίνακα 3)
- β) την επιμέτρηση ενός ποσοστού 5 % του Περιφερειακού Σκέλους υπέρ των ακριτικών και νησιωτικών περιφερειών της χώρας με ιδιαίτερα αυξημένα προβλήματα με βάση πολιτική απόφαση της Κυβέρνησης
- γ) την ποσοστιαία περιφερειακή κατανομή του Α' ΚΠΣ προκειμένου να μην υπάρχουν αποκλίσεις από την κατανομή την οποία λογικά θα ανέμεναν οι περιφέρειες και με βάση την οποία θα προγραμματίζαν τα έργα

Από την τελική κατανομή των πόρων που προέκυψε με βάση τα κριτήρια αυτά αφαιρέθηκε ποσοστό 1,5% από την Περιφέρεια Αττικής σε όφελος των Περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Βορείου Αιγαίου προκειμένου να εξομαλυνθούν αποκλίσεις από την αντικειμενική κατανομή των πόρων και με βάση το σκεπτικό ότι η Περιφέρεια Αττικής ευνοείται δυσανάλογα από τον προγραμματισμό των μεγάλων έργων υποδομής⁵³.

⁵¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ό.π., σελ. 70

⁵² ΥΠΕΘΟ, ό.π., σελ. 236

⁵³ ό.π., σελ. 237

Η διαδικασία κατανομής των πόρων με βάση τα συγκεκριμένα κριτήρια του ΥΠΕΘΟ έχει δεχτεί έντονη κριτική⁵⁴ για έλλειψη επάρκειας και επιστημονικής αξιοπιστίας, ενώ έχει επισημανθεί ότι ένα ποσοστό των πόρων έχει κατανεμηθεί με τρόπο ο οποίος αντίκειται στα αντικειμενικά κριτήρια λόγω παρείσφρυσης του πολιτικού παράγοντα (ικανοποίηση πιέσεων κ.τ.λ.) στην τελική κατανομή των ποσοστών⁵⁵.

**Π Ι Ν Α Κ Α Σ 3: ΔΕΙΚΤΕΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΠΟΡΩΝ,
ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ ΤΟΥΣ ΚΑΙ ΣΤΟΙΧΕΙΑ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΑΤΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΟΥΣ ΔΕΙΚΤΕΣ**

Α/Α	ΟΝΟΜΑΣΙΑ ΔΕΙΚΤΗ	ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ
1.	Πληθυσμός	0,200	3.522.769 εκ.
2.	Έκταση	0,100	3.808 τ.χ.
3.	ΑΠΠ ανά άτομο	0,100	1.170.590 δρχ.
4.	Ανεργία	0,100	141.879 ατ.
5.	Μαθητές ανά 1.000 κατοίκους	0,083	43,9
6.	Νοσοκ. κλίνες ανά 1.000 κατοίκους	0,083	7,0
7.	ΑΠΠ Μεταποίησης ανά άτομο	0,083	220.151 δρχ.
8.	ΑΠΠ Γεωργίας ανά άτομο	0,083	22.989 δρχ.
9.	Οδικό δίκτυο ανά τετραγ. χλμ.	0,083	0,37
10.	Τουριστικές κλίνες ανά 1.000 κατ.	0,083	20,3
	ΣΥΝΟΛΟ	1	-

ΠΗΓΗ: ΥΠΕΘΟ Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήνα, 1994, σελ. 238

Τα προβλήματα που είχαν παρουσιαστεί στην πορεία σχεδιασμού και εκτέλεσης του Περιφερειακού Σκέλους του ΚΠΣ Ι οδήγησαν την Επιτροπή και το ΥΠΕΘΟ στην λήψη πρόσθετων μέτρων προκειμένου να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των Κοινοτικών παρεμβάσεων και να αυξηθεί η απορρόφηση των πιστώσεων⁵⁶ :

- Οι παρεμβάσεις θα εστιασθούν σε έργα μεγάλης κλίμακας που να έχουν πραγματική επίπτωση στην ανάπτυξη της περιφέρειας. Γι' αυτό το λόγο, συμφωνήθηκε ότι εκτός από τις ενέργειες του υποπρογράμματος ΕΑΠΤΑ θα δοθεί προτεραιότητα για χρηματοδότηση από το ΕΤΠΑ για έργα τα οποία έχουν πραγματικό κόστος 1 εκατ.

⁵⁴ Βλ. Γεωργίου Γ. Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των πόρων του Β' ΚΠΣ 1994-99: Μία κριτική θεώρηση, Τόπος, τ.10, σελ. 113-137, Αθήνα 1995

⁵⁵ ό.π. σελ. 126

⁵⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΚΠΣ 1994-99, σελ. 72

ECU⁵⁷, ενώ σε καμία περίπτωση το ΕΤΠΑ δεν θα χρηματοδοτήσει έργα με κόστος μικρότερο από 300.000 ECU εκτός αν η αρμόδια Επιτροπή Παρακολούθησης λάβει διαφορετική απόφαση με βάση ιδίως τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περιφέρειας⁵⁸

- θα δοθεί προτεραιότητα σε παρεμβάσεις οι οποίες είναι σύμφωνες με τους επιμέρους στόχους και πολιτικές του εθνικού σκέλους του προγράμματος και οι οποίες έχουν συνοδευτικό χαρακτήρα προς τα έργα που χρηματοδοτούνται από αυτό το σκέλος του προγράμματος. Επίσης αποκλείονται έργα που βρίσκονται σε αντίφαση με τη λογική του διευρωπαϊκού δικτύου, ιδίως των παράλληλων αξόνων μεταφορών
- θα γίνει τεχνική εκτίμηση των έργων⁵⁹ που προτείνονται για χρηματοδότηση στο πλαίσιο των ΠΕΠ για να επαληθευτούν κυρίως :
 - η σαφήνεια και ακρίβεια της περιγραφής τους,
 - η λειτουργικότητα του έργου,
 - η αξιοπιστία του υπολογισμού του κόστους και του χρονοδιαγράμματος εκτέλεσης.
- Τέλος, τα έργα που θα ενταχθούν στο ΠΕΠ θα υποβληθούν σε συστηματική εξέταση για να ελεγχθεί αν συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις των κανονισμών.

Γ.5.3 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΣΕ ΦΟΡΕΙΣ & ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Ως άμεσο αποτέλεσμα των μέτρων που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο -τα οποία εκφράζουν όπως αναφέραμε την άποψη των ελληνικών αρχών αλλά κυρίως της Επιτροπής για μεγαλύτερη αξιοποίηση των πόρων- οι διαδικασίες κατάρτισης του ΠΕΠ αλλά κυρίως η κατανομή πόρων στα υποπρογράμματα και τους φορείς συντονίστηκε και αποφασίστηκε κυρίως στο κεντρικό επίπεδο και με εμφανή την πρόθεση το Περιφερειακό Σκέλος του ΚΠΣ να είναι άμεσα συμπληρωματικό του Εθνικού Σκέλους⁶⁰.

Σύμφωνα με το ΥΠΕΘΟ⁶¹ καθορίστηκε ότι η κατανομή των πόρων του ΠΕΠ σε φορείς θα γίνει με τον ακόλουθο τρόπο:

⁵⁷ Μεγαλύτερο όριο (500 εκατ. δρχ.) έθετε η Εγκύκλιος της Συντονιστικής Διευρυγικής Επιτροπής 2ου ΚΠΣ (Αρ. Πρ. ΣΔΕ / ΠΕ 21/20-11-92)

⁵⁸ Είναι σαφές ότι ο όρος αυτός δεν έχει εφαρμοσθεί σχεδόν καθόλου

⁵⁹ Γι' αυτό το λόγο ξεκίνησε από τον Ιούνιο του 1995 η εφαρμογή του Τεχνικού Δελτίου Έργου

⁶⁰ Βλ. κριτική στο Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 4 Μαρτίου 1994, σελ. 112 από την Νομάρχη Δυτικής Αττικής

⁶¹ ΥΠΕΘΟ Εγκύκλιος Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα 1994-99, Αρ. Πρωτ. ΣΔΕ/130,15/2/1994

- Τα έργα και οι ενέργειες νομαρχιακού επιπέδου (ΣΑΝΤ) -που αφορούν όλα τα Διαρθρωτικά Ταμεία- δεν θα υπερβαίνουν το 25% της συνολικής δημόσιας δαπάνης του ΠΕΠ,
- Τα έργα και οι ενέργειες του ΕΑΠΤΑ δεν θα υπερβαίνουν το 12% της συνολικής δημόσιας δαπάνης του ΠΕΠ⁶²,
- Οι Κεντρικοί Φορείς θα απορροφήσουν το 63% της συνολικής δημόσιας δαπάνης του ΠΕΠ με στόχο οι πόροι να κατευθυνθούν σε μεγάλα έργα τα οποία έχουν εντάξει στο ΠΕΠ οι φορείς αυτοί.

Ως προς την τομεακή κατανομή των πόρων το ΥΠΕΘΟ καθόρισε μετά από

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΤΟΜΕΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΡΩΝ ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ 1994-99⁶³

(σε δις δρχ)

ΤΟΜΕΑΣ	ΠΟΣΟ	%
Μεταφορές	125,0	45,65
Επικοινωνίες	0	-
Περιβάλλον	23,0	8,40
Υγεία - Πρόνοια	32,90	12,01
Πολιτισμός - Αθλητισμός	7,50	2,74
Ανθρώπινοι Πόροι	50,0	18,26
Γεωργία	10,0	3,65
Ενέργεια - Βιομηχανία	18,0	6,57
Ερευνα - Τεχνολογία	1,0	0,37
Τουρισμός	6,40	2,34
ΣΥΝΟΛΟ	273,8	100

ΠΗΓΗ : ΥΠΕΘΟ, Τομεακή Κατανομή των Πόρων ΠΕΠ Αττικής
1994-99, Εγκύκλιος, Αρ. Πρωτ. ΣΔΕ/554,18/2/1994

συνεργασία με την Περιφέρεια και τα αρμόδια υπουργεία ότι οι πόροι θα κατανεμηθούν με τον τρόπο που φαίνεται στον Πίνακα 4.

Ο ορισμός της τομεακής κατανομής των πόρων του ΠΕΠ καθορίζει και την de facto αντιστοιχία των στόχων του ΠΕΠ με τους στόχους του ΚΠΣ, όπως τους παραθέσαμε σε προηγούμενη παράγραφο. Το γεγονός αυτό γίνεται αποδεκτό και στην Αναγνωριστική

⁶² Ο χωρισμός αυτός αντιστοιχεί στο χωρισμό του Περιφερειακού ΠΔΕ σε πρόγραμμα που εκτελείται από τις Νομαρχίες και πρόγραμμα που εκτελείται από τους ΟΤΑ ενώ το ποσοστό υπερβαίνει αυτό του Περιφερειακού ΠΔΕ, βλ. Μπακάμης Χ., ό.π.

⁶³ Τα ποσά αναφέρονται στην πρώτη κατανομή που είχε γίνει και πιθανόν να έχουν αλλάξει -χωρίς μεγάλη μεταβολή στην σχετική σημασία τους- από την μεταβολή των χρηματοδοτικών πινάκων.

Εκθεση Αξιολόγησης⁶⁴ όπου αναγνωρίζεται η προσαρμογή του προγράμματος στις κεντρικές αναπτυξιακές πολιτικές που εκφράζονται στο ΚΠΣ και στο Πρόγραμμα Σύγκλισης. Κοινός στόχος ΠΕΠ και ΚΠΣ είναι η βελτίωση και ο εκσυγχρονισμός των υλικών υποδομών, η βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού και -σε μικρότερο βαθμό- η ενίσχυση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας του οικονομικού ιστού. Είναι προφανές ότι οι διαφορές μεταξύ ΠΕΠ και ΚΠΣ προκύπτουν από την προσαρμογή της στοχοθεσίας του ΠΕΠ στην φυσιογνωμία και τα προβλήματα της Περιφέρειας⁶⁵.

⁶⁴ Logotech ΑΕ Αναγνωριστική Εκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ Αττικής, Τόμος Α, Αθήνα, 1996, σελ. ΙΙ 4

⁶⁵ ό.π., σελ. ΙΙ 27

Γ.6 Ο ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

Γ.6.1 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Η Περιφέρεια Αττικής, όπως έχουμε αναφέρει, δημιουργήθηκε με το Ν. 1622/86 (Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός) βάση του οποίου (άρθρο 61) εκδόθηκε το Π. Δ. 51/87 το οποίο χώρισε την χώρα σε 13 περιφέρειες. Οι περιφέρειες σύμφωνα με το ν. 1622/86 είχαν το χαρακτήρα της βαθμίδας προγραμματισμού και ήταν υπεύθυνες για τον " σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής πολιτικής " ⁶⁶. Προϊστάμενος της Περιφέρειας είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ο οποίος είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν την Περιφέρεια⁶⁷. Οι αρμοδιότητες της Περιφέρειας ως προς τον προγραμματισμό εκτελούνται από το Περιφερειακό Συμβούλιο που δημιουργείται στα πλαίσια της Περιφέρειας⁶⁸. Στο Περιφερειακό Συμβούλιο Αττικής, το οποίο είναι ένα διευρυμένο πολιτικο-κοινωνικό όργανο, συμμετέχουν :

- Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ως Πρόεδρος,
- οι Νομάρχες της Περιφέρειας,
- Εκπρόσωπος της Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α.,
- οι Δήμαρχοι Αθηναίων και Πειραιά,
- ο Πρόεδρος της Εκτελεστικής Επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας,
- Εκπρόσωπος του Συνδέσμου Βιομηχανιών Αττικής Πειραιά,
- Εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ,
- Εκπρόσωπος του ΤΕΕ,
- Εκπρόσωπος του Οικονομικού Επιμελητηρίου Αθηνών,
- Εκπρόσωπος του ΕΒΕΑ,
- Εκπρόσωπος της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος (ΓΣΕΒΕ),

⁶⁶ Ν. 1622/86 Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός, άρθρο 61

⁶⁷ ό.π., άρθρο 66

⁶⁸ ό.π., άρθρο 62. Με τον Ν. 2218 αλλάζει η σύνθεση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Η συνθέσή του είναι αντίστοιχη με την σύνθεση του Νομαρχιακού Συμβουλίου του Ν. 1235/82

- Εκπρόσωπος της ΠΑΣΕΓΕΣ,
- Εκπρόσωπος της ΑΔΕΔΥ,
- Εκπρόσωπος του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος,
- Εκπρόσωπος των επιμελητηρίων των παραγωγικών τάξεων⁶⁹,
- Εκπρόσωποι των ΥΠΕΣ, ΥΠΕΘΟ, Πολιτισμού, Γεωργίας, ΥΠΕΧΩΔΕ, Βιομηχανίας-Ενέργειας-Τεχνολογίας, Μεταφορών-Επικοινωνιών, Υγείας-Πρόνοιας⁷⁰.

Οι αρμοδιότητες του Περιφερειακού Συμβουλίου εντάσσονται στο πλαίσιο του Δημοκρατικού Προγραμματισμού και είναι οι εξής⁷¹ :

- α) Διατυπώνει προς τους κεντρικούς φορείς του δημόσιου τομέα προτάσεις για έργα που αφορούν την περιφέρεια, αλλά εντάσσονται στο μεσοχρόνιο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα.
- β) Καταρτίζει, ύστερα από σχετικές προτάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων, το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα, στα πλαίσια του μεσοχρόνιου εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος.
- γ) Διαμορφώνει τα πλαίσια για την κατάρτιση των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων και εγκρίνει τα μεσοχρόνια νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα.
- δ) Καταρτίζει το ετήσιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα.
- ε) Αποφασίζει για τα ετήσια νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα.
- στ) Κατανέμει τις πιστώσεις του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων για έργα νομαρχιακής και τοπικής σημασίας.
- ζ) Διατυπώνει προς τους φορείς του δημόσιου τομέα προτάσεις για έργα και μέτρα πολιτικής που αφορούν την περιφέρεια και χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων.

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο (Νόμοι 2218, 2240, 2503) οι Περιφέρειες αποκτούν πλέον και διοικητική υπόσταση και αποτελούν πλέον μονάδες διοίκησης του κράτους⁷² αποκτώντας διευρυμένες αρμοδιότητες με αναδιάρθρωση των υπηρεσιών των Υπουργείων σε περιφερειακό επίπεδο. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι αρμοδιότητες που αποκτά η Περιφέρεια σε προγραμματικό επίπεδο με τη δημιουργία του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης με εκτεταμένες αρμοδιότητες στα ζητήματα προγραμματισμού και

⁶⁹ Οι τέσσερις τελευταίοι προστέθηκαν με το Ν. 2218/94, άρθρο 51

⁷⁰ Με το Ν. 2218/94, άρθρο 51 οι εκπρόσωποι των υπουργείων δεν έχουν ψήφο

⁷¹ Ν. 1622/86, άρθρο 63. Το ίδιο ισχύει και στο Νόμο 2218/94. Για την έννοια και τις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού βλ. Αθανασόπουλος Κ. Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Α, Αθήνα, 1992

⁷² Νόμος 2218/94, άρθρο 49 και Ν. 2503/97, άρθρο 1

ανάπτυξης⁷³ (διαχείριση ΠΔΕ και κοινοτικών χρηματοδοτήσεων, ταμειακή διαχείριση της περιφέρειας, επιβολή και είσπραξη εσόδων, σύναψη δανείων κ.ά.) καθιστώντας το ουσιαστικά σε προνομιακό εκφραστή των κρατικών αναπτυξιακών επιλογών στο επίπεδο της περιφέρειας⁷⁴. Η αναγνώριση της Περιφέρειας ως διοικητικής μονάδας του κράτους και η καθιέρωση του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης αναδιατάσσουν τον χάρτη των αρμοδιοτήτων που ασκούνται σε περιφερειακό επίπεδο, δημιουργώντας πιθανόν προβλήματα και τριβές στα θέματα των αρμοδιοτήτων⁷⁵. Η ευρεία αναβάθμιση της Περιφέρειας έχει προκαλέσει αντιδράσεις στο βαθμό που θεωρείται ότι μετατρέπεται σε ένα όργανο αντίστοιχο της διορισμένης Νομαρχίας το οποίο θα αναπαράγει τα προβλήματα του συγκεντρωτισμού και των πελατειακών σχέσεων που χαρακτήριζαν την παλιά Νομαρχία⁷⁶, επιτείνει το πρόβλημα της καταστρατήγησης της εταιρικής σχέσης μεταξύ ΕΕ, Εθνικού Κράτους και Περιφέρειας, ενώ έρχεται και σε πλήρη αντίθεση με τις τάσεις ενδυνάμωσης της αιρετής Περιφέρειας στην Ευρώπη⁷⁷.

Αποφασιστικό ρόλο στην Περιφέρεια Αττικής έχει επίσης ο Οργανισμός Αθήνας ο οποίος έχει ως αρμοδιότητα την εφαρμογή του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας⁷⁸ και σύμφωνα με το νόμο⁷⁹ εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο το μεσοχρόνιο περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα ενώ γνωμοδοτεί για τα μεσοχρόνια νομαρχιακά αναπτυξιακά προγράμματα. Οι περιπλεκόμενες και παράλληλες αρμοδιότητες των δύο φορέων ως προς τον σχεδιασμό και η παράλληλη λειτουργία των Νομαρχιών μας παραπέμπει σαφώς στα προβλήματα διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών, τα οποία δεν θα μας απασχολήσουν στην παρούσα εργασία παρά μόνο στον βαθμό που έχουν σχέση με τον σχεδιασμό του ΠΕΠ⁸⁰.

⁷³ Νόμος 2218/94, άρθρα 53-56

⁷⁴ Μέχρι σήμερα παρόλα αυτά το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης δεν έχει δημιουργηθεί

⁷⁵ Βλ. σχετικά Δανόπουλος Γ., ό.π., όπου θίγεται και το ζήτημα της μεταβίβασης τόσο ευρέων αρμοδιοτήτων σε Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου. Με τον Ν. 2503 (άρθρο 1) δημιουργείτε επιτροπή η οποία θα εξετάσει τις αρμοδιότητες των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης

⁷⁶ Βλ. Χάγιος Α. Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση - Νέα Προβλήματα και Κίνδυνοι, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Σεπτέμβριος - Οκτώβριος 1995, σελ. 39-41 & Παπαγιάννης Π. Πολιτικό σύστημα και Αυτοδιοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Απρίλης - Ιούνης 1994, σελ. 22-26

⁷⁷ Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π.

⁷⁸ Νόμος 1515/85

⁷⁹ Νόμος 1622/86, άρθρο 72, παρ. 7

⁸⁰ Βλ. σχετικά ΤΕΕ Ένα Οραμα για την Αθήνα - Προοπτικές και Διαχείριση Μητροπολιτικών Περιοχών, Τόμοι 2, Αθήνα, 1994 & Γεράρδη Κ. Σχεδιασμός της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθηνών στο Περιφερειακή Ανάπτυξη Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης, Τόμος II, Αθήνα, 1995, σελ. 261-270

Γ.6.2 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ

Η κατάρτιση του ΠΕΠ από την Περιφέρεια γίνεται κάτω από την συνεχή εποπτεία του ΥΠΕΘΟ το οποίο έχει και την ευθύνη υποβολής συνολικά του ΚΠΣ. Οι διαδικασίες κατάρτισης ξεκίνησαν το 1992⁸¹ με την κατάρτιση των Σχεδίων Περιφερειακού Προγράμματος ως μέρους του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 1994-1999.

Σε μία πρώτη φάση οι Περιφέρειες κατάρτισαν τις προτάσεις τους για έργα τα οποία επιθυμούσαν να γίνουν με σαφώς καθορισμένη αριθμητική σειρά προτεραιότητας σε τέσσερις λίστες⁸² :

- η πρώτη λίστα περιελάμβανε με αριθμητική σειρά προτεραιότητας τα έργα τα οποία η Περιφέρεια θα ήθελε να εντάξει στο Εθνικό Σκέλος του ΚΠΣ.
- η δεύτερη λίστα περιελάμβανε με αριθμητική σειρά προτεραιότητας τα έργα τα οποία η Περιφέρεια επιθυμούσε να εντάξει στο ΠΕΠ. Ως ανώτατο χρηματικό όριο για τα έργα αυτής της λίστας τέθηκε το προηγούμενο ΠΕΠ 1989-93 προσαυξημένο κατά 50 % ⁸³.
- η τρίτη λίστα περιελάμβανε με αριθμητική σειρά προτεραιότητας τα έργα τα οποία η Περιφέρεια θα ήθελε να εντάξει στο Ταμείο Συνοχής.
- η τέταρτη λίστα περιελάμβανε το σύνολο των έργων και προγραμμάτων το οποία προτείνει η Περιφέρεια ανεξάρτητα αν αυτά τελικά θα ενταχθούν στο Εθνικό Σκέλος, το ΠΕΠ ή το Ταμείο Συνοχής.

Ο σκοπός της τέταρτης λίστας είναι να εξασφαλίσει ότι, αν ένα έργο το οποίο μια Περιφέρεια έχει προτείνει για ένταξη στο Εθνικό Σκέλος του ΚΠΣ 1994-99 ή στο Ταμείο Συνοχής δεν επιλεγεί για ένταξη εκεί, το έργο αυτό δεν θα απαλειφθεί αυτόματα, αλλά ότι η Περιφέρεια θα μπορεί παρ' όλα αυτά να το συμπεριλάβει στο ΠΕΠ, αν φυσικά το επιθυμεί και το θεωρεί αρκετά σημαντικό ώστε να αφαιρέσει από την αρχική λίστα του ΠΕΠ άλλα έργα αντίστοιχου ύψους, στα οποία προσδίδει χαμηλότερη προτεραιότητα.

Σύμφωνα με το ΥΠΕΘΟ οι προτάσεις της Περιφέρειας θα έπρεπε να αφορούν έργα και προγράμματα κόστους 500 εκατ. δρχ. ή και μεγαλύτερου. Κριτήριο επιλογής των έργων αποτελούσε η ύπαρξη του Τεχνικού Δελτίου Έργου, μελετών και επικυρωμένου προϋπολογισμού προκειμένου να αποφευχθούν τα προβλήματα

⁸¹ ΥΠΕΘΟ, Εγκύκλιος ΣΔΕ 72263 / ΠΕ 21 / 20-11-92

⁸² ΥΠΕΘΟ, ό.π.

⁸³ Είναι χαρακτηριστικό ότι το τελικό κόστος των έργων αυτής της λίστας έφτασε τα 500 δις δρχ., ποσό δηλαδή διπλάσιο και του σημερινού ΠΕΠ.

εκτέλεσης των έργων και υπέρβασης προϋπολογισμών που είχαν παρατηρηθεί στο ΚΠΣ
Ι. Παράλληλα γινόταν προσπάθεια να επιτευχθεί συντονισμός μεταξύ της Περιφέρειας
και των Υπουργείων προκειμένου να διευκολυνθεί ο σχεδιασμός των Προγραμμάτων.

Σε δεύτερη φάση συγκροτήθηκε στην Περιφέρεια Ειδική Ομάδα Εργασίας
(Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας- Κατάρτισης του ΠΕΠ) με συντονιστή το Γενικό
Γραμματέα της Περιφέρειας και στην οποία εκπροσωπούνταν :

- οι Περιφερειακές και Νομαρχιακές Αρχές
- οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- οι καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων και των Οργανισμών
- εκπρόσωποι των Ενώσεων εργοδοτών και εργαζομένων

Ο Οργανισμός Αθήνας είχε αγνοηθεί στις αρχικές φάσεις του σχεδιασμού και
χρειάστηκε ιδιαίτερη παρέμβαση για να λάβει μέρος στην ΠΟΕ⁸⁴. Ο αποκλεισμός
αυτός έχει σχέση τόσο με την συστηματική αγνόηση των καθοριστικών αρμοδιοτήτων
του Οργανισμού, όσο και με την έλλειψη διοίκησης στον Οργανισμό για κάποιο
διάστημα μετά τις εθνικές εκλογές του 1993.

Η Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας κατάρτισε το ΠΕΠ με βάση τις οδηγίες που
είχε δώσει το ΥΠΕΘΟ⁸⁵, δηλαδή την δημιουργία Προγραμμάτων με συγκεκριμένη δομή
και περιεχόμενο το οποίο ήταν το ακόλουθο :

Ι. Περιγραφή και Κοινωνικο-οικονομική Κατάσταση της Περιφέρειας

- Περιγραφή της Περιφέρειας
- Βασικά ποσοτικά και δημογραφικά στοιχεία
- Ανάλυση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης της Περιφέρειας
- Περιγραφή των διοικητικών δομών που συμμετέχουν στην κατάρτιση και
εφαρμογή του ΠΕΠ
- Εκτίμηση της περιβαλλοντικής κατάστασης της Περιφέρειας

ΙΙ. Στόχοι και Στρατηγική ΠΕΠ

- Καθορισμός στόχων
- Στρατηγική επίτευξης των στόχων
- Ποσοτικοποίηση των στόχων
- Παρουσίαση Υποπρογραμμάτων

⁸⁴ Βλ. την παρέμβαση του Προέδρου του Οργανισμού Αθήνας κ. Ντηνιακού στην συνεδρίαση του
Περιφερειακού Συμβουλίου στο Περιφέρεια Αττικής, Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 4 Μαρτίου
1994. Ο Οργανισμός Αθήνας δεν συμμετέχει μάλιστα στην Επιτροπή Παρακολούθησης του
Προγράμματος.

⁸⁵ ΥΠΕΘΟ, Εγκύκλιος ΠΕΠ 1994-99, Αρ. Πρωτ. ΣΔΕ 130, 15/2/94

III. Αναλυτική Παρουσίαση Υποπρογραμμάτων και Μέτρων⁸⁶

- Στοιχεία Κόστους
- Συνοπτική Περιγραφή
- Τεχνικό Δελτίο Έργου

IV. Συγκεντρωτικοί Χρηματοδοτικοί Πίνακες

V. Αξιολόγηση

VI. Συμβατότητα με Κοινοτικές Πολιτικές

Η δομή αυτή εφαρμόστηκε σε όλα τα ΠΕΠ δημιουργώντας προγράμματα με ενιαία τυπική μορφή. Το γεγονός αυτό βέβαια δεν περιορίζει τόσο τους φορείς σχεδιασμού στο βαθμό που το περιεχόμενο των προγραμμάτων θα καθοριζόταν από αυτούς. Το πλαίσιο ελευθερίας σχεδιασμού του προγράμματος προσδιορίζεται βέβαια από τους παρακάτω παράγοντες:

- Την κατανομή των πόρων στους φορείς⁸⁷,
- την τομεακή κατανομή των πόρων,
- τις προδιαγραφές για το είδος των παρεμβάσεων που οι κεντρικοί φορείς επιθυμούν να εντάξουν στο πρόγραμμα,
- τους κανόνες επιλεξιμότητας, οι οποίοι επηρεάζουν τον σχεδιασμό έμμεσα επιβάλλοντας περιορισμούς, με την έννοια ότι τα προγραμματικά πλαίσια των ΠΕΠ θα πρέπει να είναι επιδεικτικά επιλέξιμων έργων και δράσεων⁸⁸.

Το πρόγραμμα που καταρτίστηκε ενσωμάτωνε τις προτάσεις των φορέων που συμμετείχαν στην ΠΟΕ. Οι προτάσεις αυτές σε επίπεδο έργων εντάχθηκαν μετά από διαπραγμάτευση στο πρόγραμμα, στα πλαίσια πάντοτε των δεσμεύσεων του ΥΠΕΘΟ. Η έγκριση του προγράμματος από το Περιφερειακό Συμβούλιο έγινε στην συνεδρίαση της 4/3/1994. Το Περιφερειακό Συμβούλιο ενέκρινε μετά από μεγάλη συζήτηση ⁸⁹ το πρόγραμμα, τα έργα των κεντρικών φορέων που εντάχθηκαν σε αυτό και τα έργα των Νομαρχιών ⁹⁰. Στη Συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου ο Οργανισμός Αθήνας εισηγήθηκε το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα ανάπτυξης της Περιφέρειας, το οποίο στηριζόταν στο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας και το οποίο ήταν σαφώς ευρύτερο του ΠΕΠ στο βαθμό που ενσωμάτωνε έργα τόσο του περιφερειακού σκέλους όσο και του εθνικού. Η συζήτηση του Περιφερειακού Συμβουλίου περιστράφηκε σαφώς γύρω από τα θέματα

⁸⁶ Η δομή των ΠΕΠ είναι θεματική

⁸⁷ Βλ. προηγούμενες ενότητες

⁸⁸ Βλ. και Logotech, ό.π., σελ. II 4

⁸⁹ Βλ. Περιφέρεια Αττικής, ό.π.

⁹⁰ Για τα Νομαρχιακά Προγράμματα Βλ. επόμενη ενότητα

της κατανομής των κονδυλίων τόσο στο τομεακό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των συγκεκριμένων έργων που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα με στόχο να γίνει δυνατή μία αναθεώρηση των έργων που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα ή του ύψους του προϋπολογισμού τους ή ακόμη και η ένταξή τους στο εθνικό σκέλος με σκοπό να αποσυμφορηθεί το περιφερειακό πρόγραμμα από τα έργα των κεντρικών φορέων και την αντικατάστασή τους από νομαρχιακά. Είναι σαφές ότι οι κεντρικοί φορείς (ΤΕΔΚΝΑ, Οργανισμός Αθήνας) είχαν την δυνατότητα να παρουσιάσουν συνολικές προτάσεις (λιγότερο ή περισσότερο τεκμηριωμένες) , ενώ οι υπόλοιποι φορείς (ΟΤΑ, κοινωνικοί φορείς) δεν είχαν την δυνατότητα να παρουσιάσουν ουσιαστικές προτάσεις και περιορίστηκαν στην προσπάθεια είτε να εντάξουν κάποιο έργο στο πρόγραμμα επικαλούμενοι προβλήματα⁹¹ και “βασικές ανάγκες” των περιοχών τους είτε σε αποσπασματική κριτική του προγράμματος. Στα πλαίσια αυτά είναι σαφές ότι η διαπραγμάτευση δεν αφορούσε σχεδόν καθόλου το πρόγραμμα από την άποψη των στόχων του και της στρατηγικής που υιοθετούσε προκειμένου να τους πετύχει ούτε την ιεράρχηση των παρεμβάσεων που πρότεινε.

⁹¹ Αρκετά από τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν ήταν αρκετά σοβαρά και αφορούσαν έμμεσα ή άμεσα ευρύτερες περιοχές όπως π.χ. η καταγγελία ότι δεν λειτουργούν αποχετεύσεις σε περιοχές από όπου αντλείται νερό που χρησιμοποιείτε για την ύδρευση της Αθήνας

Γ.6.3 ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Βασικός στόχος της αναπτυξιακής πολιτικής του ΚΠΣ ΙΙ, όπως αναλύσαμε και στις πρώτες ενότητες αυτού του κεφαλαίου, ήταν η συγκέντρωση των πόρων σε μεγάλα έργα υποδομής και η αποφυγή των προβλημάτων που είχαν αντιμετωπισθεί στο ΚΠΣ Ι. Παρόλες τις βελτιώσεις στο σύστημα διοίκησης και κατάρτισης του ΠΕΠ μπορούμε να εντοπίσουμε προβλήματα τόσο στον σχεδιασμό του προγράμματος όσο και στην εφαρμογή του⁹². Τα προβλήματα αυτά είναι:

- Ελλειψη σαφούς συνοχής του προγράμματος⁹³
- Προβλήματα ποσοτικοποίησης των στόχων του προγράμματος, στο βαθμό που δεν υπήρχαν ολοκληρωμένα Τεχνικά Δελτία Έργου⁹⁴
- Η θεματική προσέγγιση περιορίζει αντί να διευρύνει το εύρος των υποπρογραμμάτων. Οι φορείς κατάρτισης δηλαδή, προτιμούν τα μονοταμειακά υποπρογράμματα αποφεύγοντας τις σύνθετες δράσεις σε αυτά
- Η παράλληλη επεξεργασία προγράμματος και έργων ⁹⁵ - και μάλιστα με δεδομένη την τομεακή κατανομή των πόρων - δημιουργεί αντιστροφή της διαδικασίας κατάρτισης του προγράμματος.⁹⁶ Η επιλογή των έργων έρχεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος με αποτέλεσμα η διαπραγμάτευση να αποκτά τραγικό χαρακτήρα μερικές φορές ενώ η διαμόρφωση στρατηγικής να αποκτά τυπικό χαρακτήρα (Βλ. Σχήμα Ι)
- Η διαμόρφωση της δομής έχει τυπικό χαρακτήρα και σκοπό έχει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των φορέων να παρουσιάσουν ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που έχουν λάβει από το ΥΠΕΘΟ και την ΕΕ και το οποίο θα γίνει αποδεκτό από την Κοινότητα⁹⁷. Τα έργα -στο βαθμό που τηρούν τα κριτήρια επιλεξιμότητας - θα ενταχθούν στο πρόγραμμα και αυτό έχει συνήθως αποφασισθεί εκ των προτέρων.
- Υπάρχει ανεπαρκής μελετητική προετοιμασία του προγράμματος, ιδιαίτερα στα χαμηλότερα επίπεδα (Νομαρχίες, ΟΤΑ) με αποτέλεσμα την δημιουργία προβλημάτων στην υλοποίηση του προγράμματος.

⁹² Για αντίστοιχα προβλήματα στο ΚΠΣ Ι Βλ. Οικονόμου Δ. Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του ΚΠΣ Ι στο Τόπος, 7/94, σελ. 57-91

⁹³ Logotech, ό.π. σελ. ΙΙ 9

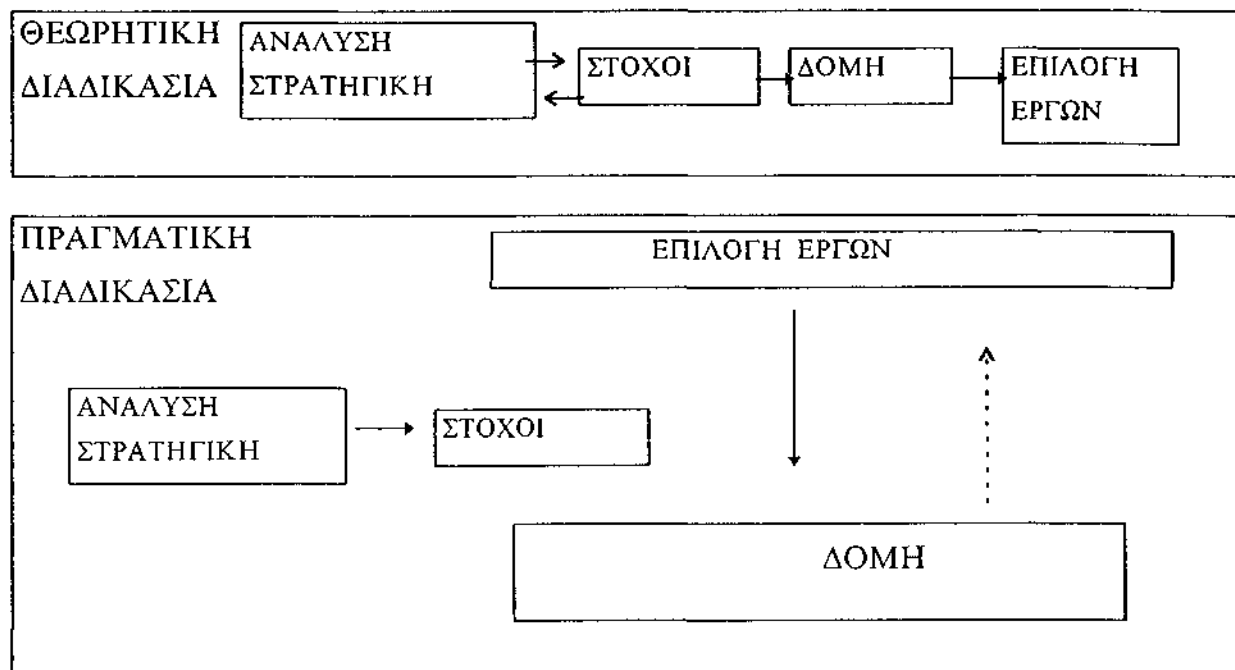
⁹⁴ ό.π. σελ. ΙΙΙ 15

⁹⁵ Όπως θα δούμε στα Νομαρχιακά Προγράμματα δεν υπάρχει καν αυτή η παράλληλη διαδικασία

⁹⁶ Οικονόμου Δ., ό.π. σελ. 78

⁹⁷ Βλ. και Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π.

ΣΧΗΜΑ 1: Θεωρητική και πραγματική διαδικασία διαμόρφωσης των προγραμμάτων
ΧΡΟΝΙΚΗ ΑΛΛΗΛΟΥΧΙΑ



ΠΗΓΗ: Οικονόμου Δ. Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του ΚΠΣ Ι
στο Τόπος, 7/94, σελ. 79

- Παρά τις προσπάθειες συγκέντρωσης των πόρων σε μεγάλα έργα υπήρχε σχετική πολυδιάσπαση των πόρων του προγράμματος⁹⁸ και δεν τηρήθηκαν οι δεσμεύσεις για τα όρια προϋπολογισμών των έργων.
- Στο πρόγραμμα αντικατοπτρίζεται σαφώς η τάση που προϋπήρχε στον χωρισμό των προβλημάτων σε μεγάλα τα οποία καλείται η κεντρική εξουσία να δώσει λύση και στα “μικρότερα” προβλήματα τα οποία θα λύσουν οι τοπικοί θεσμοί⁹⁹. Η τάση αυτή τελικά έχει ως αποτέλεσμα την περαιτέρω απαξίωση του ρόλου των τοπικών φορέων και το μπλοκάρισμα μιας αναδιάρθρωσης που θα έδινε μεγαλύτερες εξουσίες και πόρους στους τοπικούς φορείς ενώ ταυτόχρονα παραγνωρίζει το γεγονός ότι η ανάληψη ενός έργου από τους κεντρικούς φορείς δεν εξασφαλίζει πάντοτε το βέλτιστο αποτέλεσμα¹⁰⁰.

⁹⁸ 705 έργα πλήρως ενταγμένα μέχρι τον Απρίλιο 1997, ενώ εκκρεμεί η ένταξη άλλων 148

⁹⁹ Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π, ό.π. σελ. 85

¹⁰⁰ Βλ. χαρακτηριστικά τις εξελίξεις στο μέτρο της συνεχιζόμενης κατάρτισης όπου με ευθύνη του Υπουργείου Εργασίας έχουν παγώσει οι διαδικασίες υλοποίησης του προγράμματος

- Οι δυνατότητες συντονισμού των φορέων μειώνονται όσο κατεβαίνουμε επίπεδο. Ενώ δηλαδή είναι δυνατόν να υπάρξει συντονισμός μεταξύ Υπουργείων και Περιφέρειας (κυρίως στην επιλογή έργων), αυτό είναι δύσκολο να επιτευχθεί στα χαμηλότερα επίπεδα. Αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος είναι ότι τα έργα των χαμηλότερων φορέων είναι τελείως ανεξάρτητα από τα έργα των Κεντρικών φορέων με άμεση συνέπεια την έλλειψη συνέργειας και συμπληρωματικότητας μεταξύ των έργων¹⁰¹.

¹⁰¹ Βλ. και σχετικές παρεμβάσεις του Νομάρχη Δυτικής Αττικής κ. Παπαπέτρου (τότε Δημάρχου Ελευσίνας) στο Περιφερειακό Συμβούλιο της 4/3/1994, όπου αναφέρει την έλλειψη συνεργασίας και την αντίστροφη πορεία προγραμματισμού των έργων (από το ΕΑΠΤΑ στο Νομαρχιακό σκέλος, μετά στο περιφερειακό και τέλος στο εθνικό)

Γ.7 ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

Γ.7.1 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Τα Νομαρχιακά Προγράμματα του ΠΕΠ καλύπτουν -σύμφωνα με την απόφαση του ΥΠΕΘΟ¹⁰²- το 25% του ΠΕΠ, ενώ οι Νομαρχίες διαχειριζόντουσαν μέχρι την δημιουργία του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης και το ΕΑΠΤΑ (12% του ΠΕΠ - υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών). Το κύριο μέρος του σχεδιασμού των Νομαρχιακών Προγραμμάτων έγινε από τις διορισμένες Νομαρχίες. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο, σύμφωνα με τον Ν. 1235/82¹⁰³, είχε μικτή πολιτικοκοινωνική σύνθεση και σε αυτά συμμετείχαν:

- Ο Νομάρχης,
- ο Δήμαρχος της Πρωτεύουσας του νομού,
- οι Νομάρχες των διαμερισμάτων του νομού Αττικής,
- οι προβλεπόμενοι Νομαρχιακοί Σύμβουλοι,
- δύο εκπρόσωπο της ΤΕΔΚΝΑ,
- εκπρόσωποι επαγγελματικών, συνεταιριστικών, επιστημονικών, συνδικαλιστικών οργανώσεων και επιμελητηρίων του νομού,

Η μικτή σύνθεση σκοπό είχε την αύξηση της νομιμοποίησης των αποφάσεων του Νομαρχιακού Συμβουλίου, ιδιαίτερα σε σχέση με το παλιότερο Νομαρχιακό Συμβούλιο όπου κυριαρχούσαν οι διοικητικοί παράγοντες¹⁰⁴. Η νομιμοποίηση προέρχεται έτσι τόσο από την τοπική - κοινωνική και πολιτική - βάση όσο και από την δοτή εξουσία του διορισμένου Νομάρχη. Οι συμμετοχικοί θεσμοί, παρόλες τις ιδεολογικές ρητορείες, δεν καταφέρνουν να μεταβάλλουν την έλλειψη διαφάνειας και δημοσιότητας που χαρακτήριζε τις τοπικές ρυθμίσεις. Από την άλλη πλευρά η συμμετοχή των κοινωνικών ομάδων στο Νομαρχιακό Συμβούλιο περιορίζεται σε ένα ρόλο ομάδας πίεσης και δεν καταφέρνουν να εξελιχθούν σε μία τοπική αυτόνομη ως προς την εξουσία μεταρρυθμιστική ομάδα¹⁰⁵. Στα πλαίσια αυτά η Νομαρχία 'διατηρεί την σπουδαιότητά της ως κέντρο κατανομής των τοπικών επενδύσεων και ως διοικητική βάση για την συγκρότηση των τοπικών πελατειακών δικτύων'¹⁰⁶.

¹⁰² ΥΠΕΘΟ, Εγκύκλιος ΠΕΠ 1994-99, Αρ. Πρωτ. ΣΔΕ. 130, 15-2-1994

¹⁰³ Ν. 1235/82 Ασκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και Καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους Νομούς, άρθρο 4

¹⁰⁴ Βλ. Γετίμης Π.- Κανκαλάς Γ. Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα, Τόπος 1/90, σελ. 3-19 & Γετίμης Π., ό.π.

¹⁰⁵ Βλ. Ψυχοπαίδης Κ.- Γετίμης Π., ό.π. & Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π.

¹⁰⁶ Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π. σελ 135

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο (Νόμοι 2218/94, 2240/94 και 2307/95) θεσμοθετούνται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως δεύτερη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και η Νομαρχιακή Επιτροπή. Οι Νομαρχιακοί Σύμβουλοι εκλέγονται κάθε 4 χρόνια με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μεταβιβάζονται όλες οι αρμοδιότητες που ανήκαν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες με εξαίρεση αυτές που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και εκείνες που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής Αμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών, Δικαιοσύνης, της ΕΣΥΕ και των Συνοριακών Σταθμών Κτηνιατρικού Υγειονομικού Ελέγχου (με την ψήφιση των εσωτερικών οργανισμών των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων) ενώ άμεσα μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, όπως αναφέρονται στον Ν. 1622/86 (άρθρο 22 και άρθρα 72-74). Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αναγνωρίζονται έτσι ως ο κύριος φορέας δημοκρατικού προγραμματισμού σε νομαρχιακό επίπεδο αναλαμβάνοντας το έργο του σχεδιασμού και της υλοποίησης προγραμμάτων ανάπτυξης και την ευθύνη διατύπωσης προτάσεων για τα προγράμματα που χρηματοδοτεί το ΚΠΣ (ΠΕΠ και ΕΠ Κεντρικών Φορέων)¹⁰⁷.

Το νέο πλαίσιο λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων παρόλο που φαίνεται ότι ικανοποιεί το μακροχρόνιο αίτημα της δημιουργίας δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης¹⁰⁸ έχει ιδιαίτερες αδυναμίες οι οποίες εμποδίζουν την ουσιαστική άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν μεταβιβασθεί κυρίως λόγω της απροθυμίας καθιέρωσης από την κεντρική εξουσία της διοικητικής αυτοτέλειας και της οικονομικής ανεξαρτησίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και της μη οριοθέτησης των τοπικών υποθέσεων. Στα πλαίσια αυτά η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση περιορίζεται στο ρόλο του διαχειριστή των προγραμμάτων ανάπτυξης ¹⁰⁹, όπως είναι το ΠΕΠ, ενώ η αναδιάρθρωση των εξουσιών του τοπικού επιπέδου με την αναβάθμιση της Περιφέρειας πιθανόν να δημιουργήσει προβλήματα αρμοδιοτήτων, ιδιαίτερα μάλιστα στην μητροπολιτική περιοχή Αθηνών¹¹⁰.

¹⁰⁷ Με βάση αυτή την αρμοδιότητα έγινε αναδιαπραγμάτευση των νομαρχιακών προγραμμάτων, κυρίως στην Νομαρχία Αθηνών

¹⁰⁸ Βλ. Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π. σελ 134 κ.ε. για το χρονικό των προσπαθειών δημιουργίας της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης & Λιβεράκος Π. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση Αποκέντρωση, Ιανουάριος - Φεβρουάριος 1996, σελ. 28-39

¹⁰⁹ Χάγιος Α., ό.π.

¹¹⁰ Λιβεράκος Π., ό.π., σελ. 38

Γ.7.2 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ & ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Η κατανομή των πόρων στις 4 Νομαρχίες της Περιφέρειας έγινε με σχετικά ανεπίσημο τρόπο. Οι 4 Νομαρχίες σε συμφωνία με τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας κατένειμαν τους τους διαθέσιμους πόρους κυρίως με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- Πληθυσμός,
- έκταση,
- ανάγκες της Νομαρχίας, κυρίως σε υποδομή,
- άμεσα και επείγοντα προβλήματα (πλημμύρες κ.τ.λ.).

Τα κριτήρια αυτά βέβαια είναι προφανές ότι δεν εξασφαλίζουν μία αντικειμενική κατανομή, θεμελιωμένη σε αρκετούς δείκτες, όπως η κατανομή των πόρων στα ΠΕΠ - παρόλες τις αντιρρήσεις που έχουν εκφραστεί - και αφήνουν περιθώρια για διαφωνίες ως προς την ορθότητα της μοιρασιάς, ενώ ακόμη και αντικειμενικοί δείκτες (π.χ. ο πληθυσμός) έχουν κατηγορηθεί ως ανεπαρκείς στην συγκεκριμένη περίπτωση εφόσον δεν αντικατοπτρίζουν τις τάσεις εξέλιξης των νομών¹¹¹.

Στα πλαίσια αυτής της κατανομής (Βλ. Πίνακα 5) ευνοήθηκε σχετικά η Νομαρχία Αθηνών (λόγω μεγάλου μεγέθους μετά την καθιέρωση του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης) και η Νομαρχία Δυτικής Αττικής (λόγω οξυμένων προβλημάτων). Η κατανομή στις Νομαρχίες ακολούθησε και αυτή το πρότυπο της τομεακής ποσόστωσης με έντονη κυριαρχία του τομέα των μεταφορών στις ποσοστώσεις των κατανομών (Βλ. Πίνακα 5).

Στα πλαίσια των τομεακών κατανομών οι Νομαρχίες, δηλαδή κύρια οι Διευθύνσεις Προγραμματισμού των Νομαρχιών - που υπάγονταν στο Υπουργείο Εσωτερικών¹¹² - κατάρτισαν τα Νομαρχιακά Προγράμματα, τα οποία εγκρίθηκαν από τα αντίστοιχα Νομαρχιακά Συμβούλια και αργότερα από το Περιφερειακό Συμβούλιο έτσι ώστε να αποτελέσουν και τυπικά μέρος του ΠΕΠ Αττικής 1994-99. Τα προγράμματα αυτά έχουν τα εξής χαρακτηριστικά:

- Η κατάρτισή τους, στο μεγαλύτερο βαθμό, δεν στηρίχθηκε σε μελέτες ή συνεργασία με κεντρικούς φορείς (Οργανισμός Αθήνας, ΤΕΔΚΝΑ, ΤΕΕ) προκειμένου να επιλεγούν έργα τα οποία θα είναι άμεσα υλοποιήσιμα, ενταγμένα σε ένα

¹¹¹ Η Νομαρχία Ανατολικής Αττικής π.χ. παρουσιάζει μια αλματώδη αύξηση του πληθυσμού στην δεκαετία 1981-91 η οποία προβλέπεται να συνεχιστεί, ενώ την καλοκαιρινή περίοδο λόγω της πληθώρας των παραθεριστικών κατοικιών ο πληθυσμός σχεδόν διπλασιάζεται

¹¹² Το Υπουργείο Εσωτερικών κατεχοχόν ακολουθούσε πολιτικές ίσης κατανομής των πόρων και εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων πιέσεων Βλ. Χριστοφιλοπούλου Π., ό.π., σελ 130

ευρύτερο σχεδιασμό και θα καλύπτουν γενικότερες υπερτοπικές ανάγκες αλλά σε διαπραγματεύσεις και προσπάθεια συμβιβασμού των αντιτιθέμενων πιέσεων που ασκούσαν σε θεσμικό ή εξωθεσμικό επίπεδο (κομματικές πιέσεις, εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων κ.λ.π.) για ένταξη έργων.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΧΩΡΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟΜΕΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ
ΤΟΥ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟΥ ΣΚΕΛΟΥΣ ΤΟΥ ΠΕΠ¹¹³**

ΤΟΜΕΙΣ	ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ							
	ΑΘΗΝΩΝ		ΠΕΙΡΑΙΑ		ΑΝΑΤ. ΑΤΤΙΚΗ		ΔΥΤΙΚΗ ΑΤΤΙΚΗ	
	Α	Β	Α	Β	Α	Β	Α	Β
ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	8096	17450	11700	9822	12593	8703	14746	9144
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	1530	7468	2087	1117	2088	1504	2440	3351
ΥΓΕΙΑ ΠΡΟΝΟΙΑ	1345	3092	0,826	0,270	0,826	-	1138	0,830
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	0,505	0,594	0,479	0,100	0,679	-	0,992	0,150
ΑΝΘΡΩΠ. ΠΟΡΟΙ	3340	7468	4525	1839	4725	0,715	4920	2855
ΓΕΩΡΓΙΑ	0,450	0,450	0,505	-	1515	0,150	1060	-
ΕΝΕΡΓΕΙΑ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ	1670	0,564	2117	1727	0,518	0,044	2420	1105
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ	0,560	-	1265	-	0,760	0,200	0,400	-
ΕΡΕΥΝΑ	-	-	-	-	-	-	-	-
ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	-	-	-	-	-	-	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	17496	37094	23504	14875	23704	11316	28116	15405

ΠΗΓΗ: ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ & ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

Α: Διορισμένες Νομαρχίες Β: Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις

- Τα προγράμματα - επίσης στο μεγαλύτερο βαθμό - προσπαθούν να εξισορροπήσουν τη τεράστια ζήτηση για έργα που έχουν οι ΟΤΑ, ιδιαίτερα για κάλυψη των βασικών τους αναγκών (οδοποιία, ύδρευση) , δηλαδή βασικές πυρηνικές λειτουργίες¹¹⁴. Οι περιορισμένοι πόροι κατανέμονταν λοιπόν στους ΟΤΑ κυρίως με κριτήριο τι πόρους είχαν πάρει στο ΚΠΣ Ι και την κρισιμότητα των προβλημάτων που παρουσιάζουν. Είναι προφανές ότι η ικανοποίηση πολιτικών πιέσεων έπαιξε ιδιαίτερο ρόλο στην κατανομή των πόρων¹¹⁵ ιδιαίτερα μάλιστα όταν οι υπηρεσίες προγραμματισμού

¹¹³ Τα ποσά του πίνακα αναφέρονται στην αρχική κατανομή, η οποία πιθανόν να έχει αλλάξει χωρίς βέβαια να έχει αλλάξει συνολικά ο χαρακτήρας της ποσόστωσης του πίνακα ενώ δεν περιλαμβάνονται οι πιστώσεις για τις αναδασώσεις, οι πιστώσεις για τον Ελαιώνα και οι δεσμεύσεις του ΕΑΠΤΑ ΙΙ.

¹¹⁴ Βλ. Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π., ό.π. για την κυριαρχία των πυρηνικών λειτουργιών στα νομαρχιακά προγράμματα παλιότερα.

¹¹⁵ Οι νομαρχίες ενέταξαν ακόμη και έργα τα οποία ποτέ δεν έγιναν και στην θέση τους έγιναν άλλα τα οποία εάν είχαν ενταχθεί στο πρόγραμμα θα είχαν προβλήματα επιλεξιμότητας.

αδυνατούν να ιεραρχήσουν τα έργα και τις παρεμβάσεις που προτείνονται για ένταξη στο πρόγραμμα από τους Δήμους

- Άμεση συνέπεια του παραπάνω χαρακτηριστικού ήταν η πολυδιάσπαση των πόρων των Νομαρχιακών Προγραμμάτων σε πληθώρα μικρών έργων (βλ. Πίνακα 6) με προυπολογισμό εξαιρετικά μικρό σε σχέση με αυτόν που το ΥΠΕΘΟ είχε θέσει εξ αρχής ως όριο. Εξαίρεση στην διαδικασία αυτή αποτελεί το Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δυτικής Αττικής που περιλαμβάνει λίγα σχετικά έργα που στην πλειοψηφία τους καλύπτουν ευρύτερες ανάγκες¹¹⁶.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 6: ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΩΝ ΑΝΑ ΝΟΜΑΡΧΙΑ

ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	ΕΡΓΑ	ΕΚΤΕΛΟΥΜΕΝΑ ΑΠΟ ΔΗΜΟΥΣ-ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑΠΤ. ΣΥΝΔΕΣΜΟΥΣ	ΣΥΝΕΧΙΖΟΜΕΝΑ (ΥΠΟΠΡΟΓΡ. 6)
ΑΘΗΝΩΝ	123	60	-
ΠΕΙΡΑΙΩΣ	84	59	15
ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	92	69	15
ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	39	14	9

ΠΗΓΗ : ΕΞΑΜΗΝΙΑΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΠΕΠ ΑΤΤΙΚΗΣ 1994-99

- Η πολυδιάσπαση των έργων δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα στην εξέλιξη του προγράμματος συνολικά γιατί η πλειοψηφία των μικρών έργων δεν στηρίζεται σε μελέτες ή αξιόπιστους προυπολογισμούς με αποτέλεσμα να καθίσταται προβληματική η ολοκλήρωση των έργων (Βλ. ενδεικτικά στον Πίνακα 6 για τα συνεχιζόμενα νομαρχιακά έργα του υποπρογράμματος 6 που επιβαρύνουν το ΠΕΠ).
- Η τομεακή κατανομή που είχε επιβάλλει το ΥΠΕΘΟ δημιουργεί προβλήματα λόγω του γεγονότος ότι σε κάποιους τομείς (οδοποιία, ύδρευση, κ.τ.λ.) υπάρχει ιδιαίτερα αυξημένη ζήτηση για έργα. Γι' αυτό το λόγο, οι περισσότερες Νομαρχίες καταστρατηγούν την αρχική τομεακή κατανομή δημιουργώντας υπερδεσμεύσεις στα αντίστοιχα μέτρα του ΠΕΠ¹¹⁷.

¹¹⁶ Βλ. και σχετική εισήγηση της Νομάρχη Δυτικής Αττικής κ. Σημαντώνη στο Περιφερειακό Συμβούλιο που ενέκρινε το ΠΕΠ, βλ. Περιφέρεια Αττικής, Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου, 4/3/94

¹¹⁷ Τα προβλήματα αυτά " διευθετούνται " από το Περιφερειακό Συμβούλιο και την Επιτροπή Παρακολούθησης με τις αλλαγές των κατανομών και των χρηματοδοτικών πινάκων.

- Η διαχείριση στην πρώτη φάση του ΕΑΠΤΑ από τις Νομαρχίες¹¹⁸ οδήγησε σε ενίσχυση του παραδοσιακού ρόλου της Νομαρχίας ως διαχειριστή της δοτής εξουσίας του κράτους στο τοπικό επίπεδο και του ρόλου της ως εξισορροπιστή των τοπικών πιέσεων για ικανοποίηση αιτημάτων. Στα πλαίσια αυτά - και με ευθύνη πιθανόν του Υπουργείου Εσωτερικών που έχει την τελική ευθύνη του Προγράμματος - υπήρξε εξαιρετικά μεγάλη πολυδιάσπαση των πόρων και ένταξη έργων με πάρα πολύ μικρό προϋπολογισμό και φυσικό αντικείμενο¹¹⁹.

Η καθιέρωση του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης είχε σε μερικές περιπτώσεις ιδιαίτερες συνέπειες για το Πρόγραμμα :

1. Ενισχύθηκε ιδιαίτερα η Νομαρχία Αθηνών λόγω αλλαγής των ορίων των Νομαρχιών ενώ αποδυναμώθηκαν οι άλλες Νομαρχίες (Βλ. Πίνακα 5).
2. Στην περίπτωση της Νομαρχίας Αθηνών η προηγούμενη αλλαγή οδήγησε σε περαιτέρω διόγκωση του Προγράμματος με μικρά έργα ενώ από άλλες νομαρχίες αφαιρέθηκαν έργα (Βλ. Πίνακα 6).
3. Οι Νομαρχίες προχώρησαν, άλλες λιγότερο και άλλες περισσότερο, σε σχετική αναθεώρηση του Προγράμματος με αφαίρεση των μη επιλέξιμων έργων που είχαν προκύψει και αναδιαπραγμάτευση στο νέο Νομαρχιακό Συμβούλιο των πόρων του Προγράμματος. Η αναδιαπραγμάτευση δεν άλλαξε το χαρακτήρα του Προγράμματος, όπως τον παρουσιάσαμε προηγούμενα.

Η έλλειψη επαρκούς στελέχωσης των επιτελικών οργάνων σχεδιασμού στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις¹²⁰ και η ανεπαρκής ενεργοποίηση των διαδικασιών του Δημοκρατικού Προγραμματισμού στις νέες νομαρχίες¹²¹ πιθανόν να οδηγήσει στην αναπαραγωγή των ίδιων προβλημάτων στις διαδικασίες κατάρτισης του πιθανολογούμενου 3ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

¹¹⁸ Το μεγαλύτερο μέρος του ΕΑΠΤΑ πέρασε από τις παλιές νομαρχίες. Χαρακτηριστικά στην Ανατολική Αττική σχεδόν το 90 % των έργων εντάχθηκαν σχεδόν αμέσως στο ΠΕΠ και άρχισαν να υλοποιούνται αμέσως μόλις εγκρίθηκε το πρόγραμμα.

¹¹⁹ Βλ. στην επόμενη ενότητα για το ΕΑΠΤΑ

¹²⁰ Για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Βλ. Παππάς Ε. Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος II, σελ. 121-131, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995

¹²¹ Βλ. Ιατρού Σ. Εμπειρίες από την λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση Αποκέντρωση, Σεπτέμβριος - Οκτώβριος 1995, σελ. 32-34

Γ.8 ΕΙΔΙΚΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ II

Το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης II (ΕΑΠΤΑ II, Υποπρόγραμμα 4 του ΠΕΠ) καλύπτει το 12 % του ΠΕΠ και αποτελεί συνέχεια του ΕΑΠΤΑ I ενώ αντίστοιχο υποπρόγραμμα υπάρχει και στα υπόλοιπα 12 ΠΕΠ.

Στόχος του ΕΑΠΤΑ είναι η ενίσχυση της αυτόνομης παρέμβασης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω της ενίσχυσής της με πρόσθετους πόρους και τεχνικά μέσα. Ο στόχος αυτός συνάδει τόσο με τις τάσεις ενίσχυσης της παρουσίας των ΟΤΑ στις διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και με τις αρχές των διαρθρωτικών δράσεων της Ένωσης, και ιδιαίτερα την αρχή της επικουρικότητας έτσι όπως εκφράζεται στην λειτουργία της εταιρικής σχέσης¹²². Αρχικά οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν προτείνει την λειτουργία του ΕΑΠΤΑ II τόσο ως εθνικού προγράμματος όσο και ως Περιφερειακού¹²³ αλλά επιλογή της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών ήταν η ένταξη του ΕΑΠΤΑ ως υποπρογράμματος στο ΠΕΠ. Το ΕΑΠΤΑ υπάγεται αποκλειστικά στο Υπουργείο Εσωτερικών. Αρμόδιο όργανο υλοποίησης του Προγράμματος ήταν - μέχρι την δημιουργία του Β' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης - οι 4 Νομαρχίες της Περιφέρειας. Με αυτό τον τρόπο το ΕΑΠΤΑ υπάγονταν στην διαδικασία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού (Ν. 1622/86), δηλαδή αρμόδιο όργανο απόφασης για την ένταξη των έργων στο Πρόγραμμα αποτελούσε το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Η απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου αποτελούσε και την πρόταση προς το Υπουργείο Εσωτερικών το οποίο μετά από διαβουλεύσεις με τις Νομαρχίες αποφάσιζε και την τελική κατανομή των έργων. Το μεγαλύτερο μέρος των έργων του ΕΑΠΤΑ εγκρίθηκε με βάση αυτή την διαδικασία υλοποίησης¹²⁴. Μετά την θεσμοθέτηση του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης η υλοποίηση του Προγράμματος ανατέθηκε αποκλειστικά στην Περιφέρεια κατ' εφαρμογή του Ν. 2218/94, (άρθρο I, όπου καθορίζεται ότι μεταξύ Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και ΟΤΑ δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν ασκεί εποπτεία στους ΟΤΑ).

Η απεμπλοκή των Νομαρχιών από τη διαχείριση του ΕΑΠΤΑ οδήγησε σε συγκέντρωση των σχετικών αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια δημιουργώντας πιθανόν

¹²² Για τις σχέσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης βλ. Ματθαίου Π. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά την διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος II, σελ. 101-130, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995

¹²³ Βλ. Βαλασσόπουλος Β. ΕΑΠΤΑ II 1994-97, Τοπική Αυτοδιοίκηση Αποκέντρωση, τ. 1, Ιανουάριος - Φεβρουάριος 1993, σελ. 35-36

¹²⁴ Παρόμοια διαδικασία υλοποίησης του ΕΑΠΤΑ υπήρχε και στο ΚΠΣ I, βλ. Σκουμπούρης ΕΑΠΤΑ I, ΕΕΤΑΑ, 1992, σελ. 23 κ.ε.

ασυνέχεια στο επίπεδο του τοπικού προγραμματισμού ενώ η διαδικασία απεμπλοκής ελέγχεται ως προς την νομιμότητά της όσον αφορά την εφαρμογή του Ν. 1622/84¹²⁵.

Η κατανομή των πόρων του ΕΑΠΤΑ ΙΙ στις 4 Νομαρχίες καθορίστηκε από την Περιφέρεια και το Υπουργείο Εσωτερικών (Βλ. Πίνακα 7), κυρίως με βάση τέσσερα κριτήρια, δηλαδή τον πληθυσμό, τον αριθμό των ΟΤΑ της νομαρχίας, την κατανομή της ΣΑΤΑ και την κατανομή του ΕΑΠΤΑ Ι¹²⁶. Όπως συνέβη και με τα Νομαρχιακά Προγράμματα υπήρξε (ενδεικτική) τομεακή κατανομή των πόρων, όπου - σε αντιστοιχία και με την τομεακή κατανομή του συνολικού ΠΕΠ - ευνοήθηκε ο τομέας των μεταφορών (Πίνακας 7).

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 7: ΧΩΡΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟΜΕΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΠΟΡΩΝ ΕΑΠΤΑ

(σε δις) ¹²⁷

ΤΟΜΕΙΣ	ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ			
	ΑΘΗΝΩΝ	ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	3,39	5,40	3,77	5,56
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	0,29	0,46	0,33	0,48
ΥΓΕΙΑ-ΠΡΟΝΟΙΑ	0,43	0,68	0,47	0,70
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ	0,20	0,32	0,23	0,33
ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ	1,12	1,79	1,25	1,84
ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΤΟΜΕΑΣ	0,22	0,36	0,25	0,37
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ	0,25	0,39	0,28	0,40
ΣΥΝΟΛΟ	5,9	9,4	6,58	9,68

ΠΗΓΗ: ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ & ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΝΟΜΑΡΧΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

Τα κύρια χαρακτηριστικά του προγράμματος είναι τα εξής :

¹²⁵ Δεν τηρούνται δηλαδή οι διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού ενώ η διαδικασία είναι αντίθετη και στις παραινέσεις στελεχών που είχαν συμμετοχή στο ΕΑΠΤΑ Ι Βλ. Σκουμπούρης, ό.π., σελ. 36 για την αναγκαιότητα λειτουργίας του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης ως συντονιστή της τοπικής ανάπτυξης

¹²⁶ Η τελική κατανομή που παρουσιάζεται στον Πίνακα 7 αποκλίνει από την αρχική που έγινε με βάση τα κριτήρια που έθεσε το Υπουργείο Εσωτερικών και ευνόησε σχετικά την Νομαρχία Δυτικής Αττικής Βλ. Εγκύκλιο ΥΠΕΣ, Αρ. Πρωτ. 4143, 26/1/94

¹²⁷ Τα ποσά αναφέρονται στην πρώτη ενδεικτική κατανομή και πιθανόν να έχουν μεταβληθεί κατά την διαδικασία εφαρμογής του προγράμματος, χωρίς παρόλα αυτά να έχει μεταβληθεί η σχετική σημασία της κατανομής των πόρων

- Παρόλες τις προσπάθειες συγκέντρωσης των πόρων υπάρχει σχετικά μεγάλος κατακερματισμός τους σε πληθώρα μικρών έργων (285 έργα πλήρως ενταγμένα και 80 εκκρεμή μέχρι 31/3/97) ¹²⁸.
- Όπως και στα νομαρχιακά προγράμματα, υπάρχει ανεπαρκής μελέτη της σκοπιμότητας των έργων. Τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα στα οποία η πλειονότητα των Δήμων στηρίζει την επιλογή των έργων είναι συνήθως κατάλογοι έργων χωρίς ιεράρχηση και πραγματική εκτίμηση των αναγκών της τοπικής κοινωνίας¹²⁹, ενώ στο επίπεδο των έργων οι ελλειπώς στελεχωμένες τεχνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ αδυνατούν να παρουσιάσουν ολοκληρωμένες μελέτες.
- Το Υπουργείο Εσωτερικών αδυνατεί να ιεραρχήσει τα έργα και δέχεται με μικρές αποκλίσεις τις εισηγήσεις των Νομαρχιών ενώ προσπαθεί να ακολουθεί μια πολιτική ίσης κατανομής των πόρων.
- Το κύριο βάρος του Προγράμματος βρίσκεται στην κατασκευή υποδομών μεταφορών (οδοποιία κ.τ.λ.) ενώ απουσιάζουν οι κοινωνικές υποδομές ¹³⁰.

¹²⁸ Βλ. και Βαλασσόπουλος, ό.π. για το ΚΠΣ Ι

¹²⁹ Βλ. Φλέγκα Β. Ο Σχεδιασμός της Ανάπτυξης σε Τοπικό Επίπεδο, Τοπική Αυτοδιοίκηση Αποκέντρωση, Μάιος - Ιούνιος 1996, σελ. 28-30

¹³⁰ Η επιλογή του τύπου των έργων επηρεάζεται βέβαια και από τα κριτήρια επιλεξιμότητας της Ε.Ε., η οποία έχει αποκλείσει την κατασκευή τέτοιου είδους έργων (ΚΑΠΗ, αθλητικά και πολιτιστικά κέντρα κ.τ.λ.) Βλ. Εγγραφο της 16ης Γενικής Διεύθυνσης κοινοποιημένο στο ΥΠΕΘΟ (αρ. πρωτ. 1151/6-5-1995) σχετικά με τις κατηγορίες έργων οι οποίες δεν θα θεωρούνται επιλέξιμες για τα ΠΕΠ από την ΕΕ

Γ.9 ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΠΕΠ

Ο ρόλος και η συμμετοχή των κοινωνικών φορέων στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του ΠΕΠ απορρέει τόσο από το θεσμικό πλαίσιο που προϋπήρχε και το οποίο αναφέρεται στην σύνθεση των οργάνων προγραμματισμού (Νομαρχιακά Συμβούλια, Περιφερειακό Συμβούλιο) όσο και από τις κοινοτικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στο πρόγραμμα¹³¹ και οι οποίες ενθαρρύνουν την συμμετοχή των φορέων στις διαδικασίες εφαρμογής του προγράμματος (Επιτροπή Παρακολούθησης). Η ενεργοποίηση των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων στις διαδικασίες προγραμματισμού είναι σχετικά πρόσφατη και παρουσιάστηκε αρχικά στην δημιουργία του μικτού Νομαρχιακού Συμβουλίου (Ν. 1235/82) ενώ στο ευρωπαϊκό επίπεδο η ενεργοποίηση των κοινωνικών φορέων έχει ξεκινήσει αρκετά παλιότερα¹³². Η συμμετοχή των κοινωνικών φορέων είτε στα μικτά όργανα αποφάσεων (Νομαρχιακό Συμβούλιο παλιότερα, Περιφερειακό Συμβούλιο) είτε στα όργανα ελέγχου (Επιτροπή Παρακολούθησης) έχει ως στόχο την αύξηση του βαθμού νομιμοποίησης των αποφάσεων που λαμβάνουν τα όργανα αυτά. Οι κοινωνικοί φορείς έχουν το δικαίωμα παρέμβασης και παρουσίασης εναλλακτικών προτάσεων όπως επίσης και την δυνατότητα εκπροσώπησης των συμφερόντων τους στα όργανα αποφάσεων. Η διαδικασία εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων βέβαια μπορεί να αποτελεί μόνο συμπληρωματική πηγή νομιμοποίησης δίπλα στην βασική πηγή νομιμοποίησης που αποτελεί η εκλογή των λοιπών φορέων (κεντρική κυβέρνηση, ΟΤΑ, κ.λ.π.).

Ως προς την συμμετοχή των κοινωνικών φορέων στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του ΠΕΠ Αττικής μπορούμε να παρατηρήσουμε τα εξής :

- Οι κοινωνικοί φορείς (Εμπορικά και βιομηχανικά Επιμελητήρια, Εργατικά Κέντρα, Αγροτικοί Σύλλογοι κ.τ.λ.) με την παρουσία τους στο Περιφερειακό Συμβούλιο έχουν τυπικά την δυνατότητα συμμετοχής στις διαδικασίες κατάρτισης του Προγράμματος. Η δυνατότητα αυτή βέβαια περιορίζεται στην έκφραση γνώμης, στο βαθμό που οι κοινωνικοί φορείς δεν έχουν τις δυνατότητες επεξεργασίας εναλλακτικών προτάσεων¹³³ (αυτό ισχύει και για σχετικά οργανωμένους φορείς, όπως το ΤΕΕ). Οι κοινωνικοί φορείς τόσο αντικειμενικά (λόγω της αδυναμίας

¹³¹ Κανονισμός 2081/93, άρθρο 4

¹³² Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έχει δικαίωμα έκφρασης γνώμης για τις Κοινοτικές πολιτικές από το 1974. Βλ. Τσινισιζέλης Μ., Οι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Λειτουργία τους στο Μαραβέγιας Ν. - Τσινισιζέλης Μ., Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σελ. 65- 96

¹³³ Βλ. παρεμβάσεις των κοινωνικών φορέων που επιβεβαιώνουν την άποψη αυτή στο Περιφέρεια Αττικής, Πρακτικά 27ης Συνεδρίασης Περιφερειακού Συμβουλίου 4/3/94

οργάνωσης μελετητικών ομάδων) όσο και λόγω του ρόλου τους εκφράζουν γνώμη μόνο στα θέματα που άπτονται στενά των συμφερόντων τους, χωρίς να λείπουν βέβαια και οι προσπάθειες άρθρωσης ενός συνολικότερου προβληματισμού¹³⁴.

- Στα θέματα που ενδιαφέρουν άμεσα τους κοινωνικούς φορείς υπάρχουν μεγαλύτερες δυνατότητες συνεργασίας με τους υπόλοιπους φορείς σχεδιασμού οι οποίες δεν αξιοποιούνται πάντα και οι οποίες θα βελτίωναν την απόδοση των προτεινόμενων δράσεων (π.χ. σεμινάρια επαγγελματικής κατάρτισης)¹³⁵.
- Η πιο συνηθισμένη μορφή συμμετοχής των μελών των κοινωνικών φορέων στην εφαρμογή των προγραμμάτων ήταν η ύπαρξη σε αυτά υποπρογραμμάτων στήριξης και χρηματοδότησης μικρομεσαίων κυρίως επιχειρήσεων. Ανάλογο μέτρο υπάρχει και στο ΠΕΠ Αττικής (μέτρο 2.5), ενώ χρηματοδοτούνται επίσης και επενδύσεις του Ν 1892 (Επενδυτικά Κίνητρα). Σε αντίθεση όμως με τα παλιά προγράμματα (ΜΟΠ, ΚΠΣ Ι), οι κοινωνικοί φορείς ενεργοποιούνται ως ενδιάμεσοι φορείς διαχείρισης των αντίστοιχων μέτρων. Η προσπάθεια αυτή συνάδει με τις αντίστοιχες προσπάθειες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης για μεγαλύτερη ενεργοποίηση των κοινωνικών φορέων προκειμένου να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικότερα τα οξυμένα οικονομικά προβλήματα και κύρια το πρόβλημα της ανεργίας. Στην Αττική η αντίστοιχη εταιρεία ονομάζεται Διαχειριστική Προγραμμάτων Ανάπτυξης ΜΜΕ Αττικής και Νήσων Βορείου Αιγαίου και έχει δημιουργηθεί από τον ΕΟΜΜΕΧ, την ΕΤΒΑ, το ΒΙC Αττικής, το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Αθηνών, το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Πειραιώς, το Εμπορικό Επιμελητήριο Αθηνών και το Εμπορικό Επιμελητήριο Πειραιώς και στόχο έχει την διαχείριση (παραλαβή αιτήσεων κ.τ.λ.) των προγραμμάτων ενίσχυσης των ΜΜΕ που περιλαμβάνονται στα ΠΕΠ Αττικής, Βορείου και Νοτίου Αιγαίου.
- Παρόλη την αναβάθμιση των κοινωνικών φορέων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης οι κύριες αποφάσεις για την πολιτική που ασκείται στα πλαίσια των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων παίρνονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και τις Περιφέρειες στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης. Η συμμετοχή των κοινωνικών φορέων έχει συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό ρόλο. Οι κοινωνικοί φορείς συμμετέχουν στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΠΕΠ, η οποία όπως θα αναλύσουμε αργότερα (Βλ. επόμενη ενότητα), αποφασίζει με τη σύμφωνη γνώμη των μελών της (σε πνεύμα συναίνεσης, όπως αναφέρει ο Κανονισμός Εσωτερικής

¹³⁴ Βλ. ΕΚΑ Για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη (Πρακτικά Συνεδρίου)

¹³⁵ Βλ. παρεμβάσεις φορέων για τα σεμινάρια επαγγελματικής κατάρτισης στο Περιφέρεια Αττικής, Πρακτικά 28ης Συνεδρίασης Περιφερειακού Συμβουλίου, 7/4/1995

Λειτουργίας), ενώ σε περιπτώσεις που υπάρχουν διαφωνίες από τους λοιπούς φορείς η απόφαση εναπόκειται στους φορείς της εταιρικής σχέσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν προβλέπεται διαδικασία ψηφοφορίας για τα θέματα τα οποία αποφασίζει η Επιτροπή Παρακολούθησης.

- Παρόλα τα προβλήματα που υπάρχουν, οι κοινωνικοί φορείς έχουν ευρείες δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης, οι οποίες θα μπορούσαν να ενεργοποιηθούν αν οι φορείς κατανοούσαν το ρόλο που καλούνται να παίξουν. Ιδιαίτερα, σε προγράμματα όπως τα ΠΕΠ, οι δυνατότητες είναι περισσότερο αυξημένες σε σύγκριση με τα προγράμματα του εθνικού σκέλους.

Γ.10 ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ

Η Επιτροπή Παρακολούθησης του ΠΕΠ, η οποία έχει δημιουργηθεί στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, έχει την κύρια ευθύνη εφαρμογής του προγράμματος. Η αποφασιστική λειτουργία της Επιτροπής Παρακολούθησης βρίσκεται στο γεγονός ότι ελέγχει και 'φιλτράρει' τις πολιτικές αποφάσεις που έχουν λάβει το Περιφερειακό Συμβούλιο και τα Νομαρχιακά Συμβούλια όσον αφορά στην ένταξη έργων στο πρόγραμμα. Η Επιτροπή Παρακολούθησης ελέγχει τόσο την επιλεξιμότητα των έργων σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της 16ης Γενικής Διεύθυνσης ¹³⁶ όσο και το κατά πόσο τα επιλέξιμα έργα είναι ικανά να ενταχθούν στο ΠΕΠ, έχουν δηλαδή πλήρη Τεχνικό Δελτίο Έργου.

Σύμφωνα με τους Κανονισμούς της Ε.Ε.¹³⁷ η εταιρική σχέση, δηλαδή η συνεργασία των κοινοτικών, εθνικών και περιφερειακών αρχών καλύπτει την προετοιμασία, την χρηματοδότηση, την εκ των προτέρων εκτίμηση, την εκ των υστέρων αξιολόγηση και φυσικά την παρακολούθηση του προγράμματος. Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο είναι δυνατόν να συμμετέχουν στην εταιρική σχέση - ανάλογα με τους θεσμικούς κανόνες και την πρακτική κάθε κράτους - οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι, τους οποίους ορίζει το κράτος - μέλος σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο. Στα πλαίσια αυτά στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΠΕΠ Αττικής συμμετέχουν :

- Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (Πρόεδρος),
- Οι Νομάρχες της Περιφέρειας,
- Ο Προϊστάμενος της ΔΙΠΑ,
- Εκπρόσωπος της ΤΕΔΚΝΑ,
- Ο Συντονιστής Εφαρμογής,
- Οι υπεύθυνοι των υποπρογραμμάτων,
- Οι Εκπρόσωποι της Επιτροπής της Ε.Ε.,
- Οι Εκπρόσωποι των υπουργείων ΥΠΕΘΟ, Γεωργίας, Εργασίας, Εσωτερικών και ΥΠΕΧΩΔΕ,
- Οι Εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων (ΕΒΕΑ, ΕΒΕΠ, ΕΚΑ, ΕΚΠ, ΕΑΣΑ),
- Εκπρόσωπος του ΚΕΠΕ,
- Ο Σύμβουλος Διαχείρισης,
- Ο Σύμβουλος Αξιολόγησης.

¹³⁶ Βλ. Εγγραφο της 16ης Γενικής Διεύθυνσης κοινοποιημένο στο ΥΠΕΘΟ (αρ. πρωτ. 1151/6-5-1995) σχετικά με τις κατηγορίες έργων οι οποίες δεν θα θεωρούνται επιλέξιμες για τα ΠΕΠ από την ΕΕ

¹³⁷ Κανονισμός (Ε.Ο.Κ.) αρ. 2081/ 93, άρθρο 4

Είναι δυνατόν επίσης ο Πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης ή οι εκπρόσωποι της Ε.Ε. να καλέσουν φορείς ή ειδικούς εμπειρογνώμονες στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης. Οι προσκλήσεις αυτές περιορίζονται σε ειδικά σημεία της ημερήσιας διάταξης για εξιδικευμένα θέματα.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης δρα σύμφωνα με τον Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας που η ίδια έχει ψηφίσει, στον οποίο φυσικά ενσωματώνονται ως ρυθμίσεις οι δεσμεύσεις των Κανονισμών Λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ε.Ε. βάσει των οποίων υλοποιούνται και χρηματοδοτούνται οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις της Ε.Ε. και μέρος των οποίων αποτελεί το ΚΠΣ και το εντασσόμενο σε αυτό ΠΕΠ.

Ο Κανονισμός Λειτουργίας της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΕΠ Αττικής ψηφίστηκε στην 1η Συνεδρίαση της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΕΠ¹³⁸. Σύμφωνα με τον Κανονισμό Λειτουργίας η Επιτροπή Παρακολούθησης¹³⁹ έχει ως κύριο στόχο τη σωστή υλοποίηση του προγράμματος και γι' αυτόν τον λόγο μεριμνά κυρίως :

1. Για την τήρηση των κανονιστικών διατάξεων, συμπεριλαμβανομένων και των θεμάτων επιλεξιμότητας των ενεργειών και των έργων,
2. για την συμβατότητα των ενεργειών και των μέτρων με τις προτεραιότητες που έχουν καθορισθεί στα ΚΠΣ και στους στόχους του Προγράμματος,
3. για την τήρηση των άλλων Κοινοτικών Πολιτικών,
4. για τη θέσπιση των διατάξεων που εξασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων του Προγράμματος,
5. εξασφαλίζει την παρακολούθηση και εξετάζει τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις του Προγράμματος με βάση φυσικούς και χρηματοοικονομικούς δείκτες και δείκτες επιπτώσεων,
6. προτείνει κάθε μέτρο που είναι απαραίτητο για την επιτάχυνση του ρυθμού εφαρμογής του προγράμματος σε περίπτωση καθυστέρησης,
7. συντάσσει και αποφασίζει για τις ενδεχόμενες προτάσεις τροποποίησης του Προγράμματος σύμφωνα με τους κανόνες,
8. συντονίζει τις ενέργειες προώθησης και δημοσιότητας του Προγράμματος,
9. προτείνει τα μέτρα τεχνικής βοήθειας,
10. διατυπώνει γνώμη για τα σχέδια ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής,
11. ενημερώνει την Επιτροπή Παρακολούθησης του ΚΠΣ για την εφαρμογή του Προγράμματος.

¹³⁸ Βλ. Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά 1ης Συνεδρίασης Επιτροπής Παρακολούθησης 11/11/1994

¹³⁹ Εσωτερικός Κανονισμός, Άρθρο 7

Στην πορεία εφαρμογής ενός τόσο πολυσύνθετου και πολύχρονου προγράμματος, όπως είναι το ΠΕΠ, και το οποίο είναι ένα δυναμικό και όχι στατικό μέγεθος¹⁴⁰ είναι προφανές ότι απαιτούνται αναπροσαρμογές των αρχικών προυπολογισμών. Στα πλαίσια αυτά η Επιτροπή Παρακολούθησης μπορεί να αποφασίζει τροποποιήσεις σε συμφωνία με τους αντιπροσώπους των αρμόδιων υπηρεσιών του κράτους - μέλους και της Επιτροπής. Οι τροποποιήσεις αυτές αναφέρονται σε¹⁴¹ :

α) Κάθε τροποποίηση του συνολικού κόστους ή της κοινοτικής συνεισφοράς σε ένα υποπρόγραμμα ή σε μία ετήσια δόση του Προγράμματος, μεταφέροντάς την σε ένα άλλο υποπρόγραμμα ή ετήσια δόση. Η τροποποίηση αυτή δεν είναι δυνατόν να υπερβαίνει το 30% του συνολικού κόστους ή της κοινοτικής συνεισφοράς στο σύνολο του Προγράμματος. Εν τούτοις, το ποσοστό αυτό μπορεί να είναι υψηλότερο, υπό την προϋπόθεση ότι το ποσό της τροποποίησης δεν υπερβαίνει τα 30 εκατ. ECU.

β) Κάθε άλλη δευτερεύουσα τροποποίηση της εφαρμογής των ενεργειών η οποία δεν επηρεάζει το ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης, με εξαίρεση τις τροποποιήσεις που αφορούν τα καθεστώτα ενίσχυσης.

Κάθε απόφαση που αφορά μία από τις προαναφερόμενες τροποποιήσεις κοινοποιείται άμεσα στην Επιτροπή και το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος θα πρέπει να αναφέρει το αναθεωρημένο σχέδιο χρηματοδότησης του Προγράμματος.

Άλλες τροποποιήσεις πέρα από τις δύο προηγούμενες οι οποίες δεν αλλάζουν το συνολικό ποσό της Κοινοτικής συνδρομής που χορηγείται στο Πρόγραμμα αποφασίζονται στην Επιτροπή σε διαβουλεύσεις με το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος και μετά την γνωμοδότηση της Επιτροπής Παρακολούθησης σύμφωνα με την διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 9 του Εσωτερικού Κανονισμού Λειτουργίας της Επιτροπής Παρακολούθησης.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης, όπως έχουμε ήδη παρατηρήσει, εκφράζει την λειτουργία της εταιρικής σχέσης σύμφωνα με την οποία εκτελούνται οι διαρθρωτικές δράσεις της Ε.Ε. Στα πλαίσια αυτά η Επιτροπή Παρακολούθησης ουσιαστικά καλείται να εφαρμόσει και να υλοποιήσει τις αποφάσεις που έχουν παρθεί στα πλαίσια της σχέσης αυτής ως προς την κατανομή των πόρων του προγράμματος, τις επιλέξιμες ενέργειες κ.τ.λ. Οι αποφάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης λοιπόν δεσμεύονται

¹⁴⁰ Αναγνωριστική Έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ Αττικής 1994-99, Τόμος Α , σελ. ΙΙΙ 1

¹⁴¹ Εσωτερικός Κανονισμός, Άρθρο 8

από τις ήδη υπάρχουσες διαδικασίες και γι' αυτό το λόγο λαμβάνονται σε πνεύμα συναίνεσης και με την σύμφωνη γνώμη όλων των μερών¹⁴².

Σε περίπτωση όπου μία απόφαση δεν μπορεί να ληφθεί συναινετικά και με την σύμφωνη γνώμη όλων των μερών τότε λαμβάνονται από κοινού από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Παρακολούθησης, από τις αρμόδιες αρχές του κράτους - μέλους (τα κατά περίπτωση αρμόδια Υπουργεία) και την Ε.Ε.¹⁴³

Για επείγοντα θέματα για τα οποία δεν κρίνεται σκόπιμη η αναμονή μέχρι την επόμενη σύγκλιση της Επιτροπής Παρακολούθησης ακολουθείται η λεγόμενη Γραπτή Διαδικασία¹⁴⁴.

Η διαδικασία λήψης απόφασης της Επιτροπής Παρακολούθησης έχει τυπικά αμφισβητηθεί από τους συμμετέχοντες φορείς¹⁴⁵ γιατί καθιστά την συμμετοχή τους τυπική και όχι ουσιαστική. Ο Κανονισμός Λειτουργίας της Επιτροπής Παρακολούθησης δεν προβλέπει διαδικασία ψηφοφορίας για την λήψη οποιαδήποτε απόφασης. Οι κοινωνικοί φορείς, όπως αναφέρουμε και στο σχετικό κεφάλαιο, περιορίζονται στην διατύπωση γνώμης για τα εξεταζόμενα προβλήματα, λειτουργία που και αυτή είναι υποβαθμισμένη στο βαθμό που η Επιτροπή Παρακολούθησης εξετάζει τεχνικά προβλήματα για τα οποία η ενημέρωση των φορέων μπορεί να είναι περιορισμένη.

Πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας. Οι αρμοδιότητες του Προέδρου είναι οι εξής:¹⁴⁶

- προίσταται των υπευθύνων των υποπρογραμμάτων
- προτείνει την σύγκλιση των συνεδριάσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης και την ημερήσια διάταξη σε συνεργασία με το ΥΠΕΘΟ και την ΕΕ
- αποστέλλει τις προσκλήσεις για τις συνεδριάσεις, προεδρεύει των συνεδριάσεων και έχει την ευθύνη για την αποδοτική οργάνωσή τους - εποπτεύει την προετοιμασία και διανομή των πρακτικών των συνεδριάσεων
- γνωστοποιεί στην ΕΕ και τις αρμόδιες εθνικές αρχές συστάσεις και αποφάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης ώστε αυτές οι αρχές να είναι σε θέση να τις λάβουν υπόψη τους κατά την εκτέλεση του έργου τους

¹⁴² ό.π., άρθρο 16

¹⁴³ ό.π., άρθρο 17

¹⁴⁴ Βλ. ό.π., άρθρο 18 για τον τρόπο εφαρμογής της γραπτής διαδικασίας διαβουλεύσεων

¹⁴⁵ Βλ. Περιφέρεια Αττικής, ό.π., σελ. 38-40 για σχετική συζήτηση μεταξύ εκπροσώπου ΕΒΕΑ και Προέδρου Επιτροπής Παρακολούθησης

¹⁴⁶ Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας Επιτροπής Παρακολούθησης, άρθρο 6

- έχει την ευθύνη για την έγκαιρη υποβολή στην Επιτροπή των εκθέσεων που απαιτούνται από τους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων και τις διατάξεις εφαρμογής του ΚΠΣ και του ΠΕΠ
- ακολουθώντας τις κατευθύνσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης είναι υπεύθυνος της εφαρμογής πόρων που διατείθενται για την Τεχνική Βοήθεια για την απρόσκοπτη υλοποίηση του προγράμματος

Η Επιτροπή Παρακολούθησης συνεπικουρείται στο έργο της από τη Γραμματεία, η οποία συμβάλλει στη διαχείριση του Προγράμματος : διαχέει τις πληροφορίες, συγκεντρώνει τα στοιχεία από τους φορείς, τα επεξεργάζεται, κάνει εκτιμήσεις και προτάσεις. Επίσης διαχειρίζεται το λογιστικό σύστημα παρακολούθησης δαπανών του Προγράμματος και εκτελεί τον πρώτο έλεγχο επιλεξιμότητας τους. Στην Γραμματεία της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΕΠ Αττικής συμμετέχουν ο Προϊστάμενος της ΔΙΠΑ ως επικεφαλής, ο Συντονιστής του Προγράμματος, οι Υπεύθυνοι των υποπρογραμμάτων και ο Εκπρόσωπος του ΥΠΕΘΟ.

Οι δαπάνες της Επιτροπής Παρακολούθησης και της Γραμματείας της χρηματοδοτούνται από το Υποπρόγραμμα Εφαρμογής (Τεχνική Βοήθεια). Η Επιτροπή Παρακολούθησης συνεδριάζει 2 φορές το χρόνο και των συνεδριάσεων αυτών προηγούνται προπαρασκευαστικές συσκέψεις της Επιτροπής Παρακολούθησης με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ε.Ε. , του ΥΠΕΘΟ και των κατά περίπτωση αρμόδιων υπουργείων¹⁴⁷. Στις συσκέψεις αυτές ετοιμάζεται σχέδιο απόφασης το οποίο τίθεται προς έγκριση στην συνεδρίαση της Επιτροπής Παρακολούθησης. Το σχέδιο απόφασης οριστικοποιείται στην συνεδρίαση και συνυπογράφεται από τον Πρόεδρο, τον εκπρόσωπο της Ε.Ε. και τον εκπρόσωπο του ΥΠΕΘΟ.

Έως σήμερα¹⁴⁸ έχουν λάβει χώρα 4 συνεδριάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΠΕΠ Αττικής οι οποίες έχουν εγκρίνει και την οριστική ένταξη στο Πρόγραμμα 705 έργων συνολικού κόστους 897.519.342 ECU και εκκρεμεί η ένταξη 148 προτάσεων κόστους 93.690.573 ECU¹⁴⁹ ενώ έχει γίνει ήδη αλλαγή των χρηματοδοτικών πινάκων του ΠΕΠ σύμφωνα με την διαδικασία που περιγράφηκε παραπάνω.

Όπως αναφέραμε προηγουμένως, η Επιτροπή Παρακολούθησης δεν παίρνει ουσιαστικές αποφάσεις ως προς το ποια έργα θα ενταχθούν στο Πρόγραμμα μια που αυτό αποτελεί έργο του Περιφερειακού Συμβουλίου, των Νομαρχιακών Συμβουλίων και

¹⁴⁷ ό.π., άρθρο 15

¹⁴⁸ Ιούνιος 1997

¹⁴⁹ Μέθοδοι Α.Ε. - ΔΡΟΜΟΣ ΑΕΜ - 4η Τριμηνιαία Έκθεση Συμβούλου Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής Τόμος Α, Αθήνα, Απρίλιος 1997

του Υπουργείου Εσωτερικών (για το ΕΑΠΤΑ). Παρόλα αυτά, η διαδικασία αναθεώρησης των χρηματοδοτικών πινάκων (μετά από αίτηση του Περιφερειακού Συμβουλίου) επιτρέπει την διευθέτηση των “ πολιτικών “ προβλημάτων κατανομής των πόρων ανάμεσα στα υποπρογράμματα. Παρόλα αυτά - και σύμφωνα με την ομόφωνη άποψη Ε.Ε. και ΥΠΕΘΟ - αντιστέκεται σθεναρά στην αύξηση του ποσοστού χρηματοδότησης του ΕΑΠΤΑ - για το οποίο παρουσιάζεται και έντονη πίεση για την αύξηση του λόγω της πληθώρας των έργων που επιθυμούν να ενταχθούν και των περιορισμένων πόρων του¹⁵⁰. Από την άλλη πλευρά υπάρχει και στην Επιτροπή Παρακολούθησης προσπάθεια αύξησης της νομιμοποίησης των αποφάσεων της με την συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων στο Πρόγραμμα φορέων (Νομαρχίες, Κοινωνικοί Φορείς, ΤΕΔΚΝΑ).

¹⁵⁰ Είναι χαρακτηριστικό ότι προβλέπεται ότι για τα 2 τελευταία έτη του προγράμματος το ΕΑΠΤΑ δεν θα έχει πόρους για την ένταξη άλλων έργων, βλ. χαρακτηριστικά Πρόσκληση στην 4η Συνεδρίαση Επιτροπής Παρακολούθησης, σελ. 6

Γ.11 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΜΠΛΟΚΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Τα κύρια συμπεράσματα που προέκυψαν από την εξέταση της εμπλοκής του πολιτικού συστήματος στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του ΠΕΠ Αττικής είναι τα εξής:

1. Η Κεντρική Διοίκηση έχει έναν ιδιαίτερα αυξημένο ρόλο στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος. Το ΥΠΕΘΟ καθορίζει με βάση τις πολιτικές αποφάσεις της κυβέρνησης την κατανομή των πόρων στους άξονες του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, στα ΠΕΠ και ανάμεσα στους φορείς υλοποίησης έργων του ΠΕΠ (κεντρικοί φορείς, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι, άλλοι φορείς). Επίσης, καθορίζει την τομεακή κατανομή των πόρων του ΠΕΠ. Με αυτή την διαδικασία ουσιαστικά επιτυγχάνεται η *de facto* προσαρμογή μεγάλου μέρους του ΠΕΠ στις κεντρικές πολιτικές επιλογές, έτσι όπως εκφράζονται από το σύνολο του ΚΠΣ. Η διαδικασία αυτή εκφράζει και την πολιτική απόφαση που υπήρχε να λειτουργήσουν τα ΠΕΠ συμπληρωματικά με τα υπόλοιπα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Εθνικού σκέλους του ΚΠΣ προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών δράσεων.

Ο κεντρικός ρόλος της κυβέρνησης στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του προγράμματος αντικατοπτρίζει σε μεγάλο βαθμό το συγκεντρωτισμό του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Ο συγκεντρωτισμός και οι πελατειακές σχέσεις - χαρακτηριστικά και τα δύο του ελληνικού πολιτικού συστήματος - αποτελούν τους μηχανισμούς διαίωσις της εξουσίας του κυβερνώντος κόμματος. Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν εντοπίζονται μόνο στην κατανομή των πόρων του ΠΕΠ, αλλά κυρίως στις διαδικασίες ουσιαστικής απενεργοποίησης του δημοκρατικού προγραμματισμού. Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός αποτελεί περισσότερο ένα τυπικό πλαίσιο νομιμοποίησης των αποφάσεων το οποίο μάλιστα στις πιο σημαντικές παραμέτρους του παραμένει ανενεργό, ενώ δεν λείπουν και οι περιπτώσεις σαφούς παραβίασής του (Βλ. ΕΑΠΤΑ).

2. Ο σχεδιασμός του προγράμματος επιβεβαιώνει την κακή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στον τομέα του προγραμματικού - αναπτυξιακού σχεδιασμού. Τα προγράμματα σχεδιάζονται και υλοποιούνται χωρίς να έχουν προηγηθεί ουσιαστικές και απαραίτητες μελέτες (κυρίως χωροταξικές και αναπτυξιακές), ενώ η

διαμόρφωση της δομής έχει τυπικό χαρακτήρα και σκοπό έχει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των φορέων να παρουσιάσουν ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που έχουν λάβει από το ΥΠΕΘΟ και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι στόχοι του προγράμματος είναι εξαιρετικά γενικοί και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί η ανταπόκριση των μέτρων και των έργων στην εκπλήρωσή τους. Το επίκεντρο του ενδιαφέροντος εστιάζεται στην επιλογή των συγκεκριμένων έργων, τομέας ο οποίος επηρεάζεται μόνο από το χρηματοδοτικό όριο των μέτρων του προγράμματος και τους κανόνες επιλεξιμότητας που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η έλλειψη μελετών εντείνεται ιδιαίτερα στο επίπεδο των έργων και στους χαμηλότερους φορείς υλοποίησης (νομαρχίες, δήμοι) δημιουργώντας προβλήματα στην ομαλή υλοποίηση του προγράμματος και στην απορρόφηση των πόρων.

3. Παρά τις προσπάθειες συγκέντρωσης των πόρων σε μεγάλα έργα υπάρχει σχετική πολυδιάσπασή τους. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζει τόσο την προσπάθεια εξισσορόπησης της τεράστιας ζήτησης για έργα που εκφράζουν οι φορείς υλοποίησης, όσο και τις έντονες πολιτικές πιέσεις για ικανοποίηση των αιτημάτων αυτών. Η πληθώρα των έργων που εντάσσονται στο πρόγραμμα είναι αμφίβολο αν εξυπηρετούν την εκπλήρωση των στόχων του προγράμματος, ενώ περισσότερο εκφράζουν το ρόλο των προγραμμάτων στον μηχανισμό αναπαραγωγής της εξουσίας.
4. Τα παραπάνω χαρακτηριστικά παρουσιάζονται εντονότερα στα νομαρχιακά προγράμματα του ΠΕΠ και στο ΕΑΠΤΑ. Η έλλειψη μελετών, η πολυδιάσπαση των πόρων και η προσπάθεια ικανοποίησης όσο το δυνατό περισσότερων αιτημάτων χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση χαρακτηρίζουν τα προγράμματα αυτά, εκφράζοντας τόσο τον ρόλο της νομαρχίας ως τοπικού διαχειριστή των πελατειακών σχέσεων όσο και την προσπάθεια χειραγώγησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στόχος της εργασίας ήταν η έκθεση δύο διαφορετικών αξιολογήσεων του ΠΕΠ Αττικής 1994-99. Η πρώτη ήταν η τυπική αξιολόγηση που διενεργείται από ιδιωτικά γραφεία μελετών με βάση τις διατάξεις των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η οποία είναι είτε εκ των προτέρων είτε τρέχουσα¹. Στόχος των αξιολογήσεων που διενεργούνται με βάση τους Κανονισμούς είναι η διακρίβωση της πραγματικής επίπτωσης των διαρθρωτικών δράσεων στο κράτος - μέλος και η επίτευξη διαφάνειας και νομιμοποίησης όσον αφορά στις δράσεις της Ε.Ε. Ειδικότερα, η εκ των προτέρων αξιολόγηση αφορά στην αιτιολόγηση και τεκμηρίωση των στρατηγικών επιλογών του προγράμματος βάσει ποσοτικών δεδομένων και στην εκτίμηση της συμφωνίας των δράσεων του προγράμματος με το στόχο της ενίσχυσης της συνοχής της Ε.Ε. (Άρθρα 130 Α και 130 Γ της Συνθήκης). Η τρέχουσα αξιολόγηση έχει ως στόχο την υποβοήθηση των ενεργειών παρακολούθησης του προγράμματος μέσω της εκτίμησης και ανάλυσης της προόδου των υλοποιούμενων έργων και τον εντοπισμό προβλημάτων υλοποίησης. Στα πλαίσια αυτά, η τρέχουσα αξιολόγηση καλύπτει την αξιολόγηση της δομής του προγράμματος, την αξιολόγηση των προβλημάτων εφαρμογής και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων των παρεμβάσεων σε σχέση με τους στόχους του προγράμματος. Η δεύτερη αξιολόγηση αναφέρεται στην εξέταση των διαδικασιών και του πλαισίου αναπτυξιακού προγραμματισμού έτσι όπως εφαρμόζεται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των διαρθρωτικών δράσεων της Ε.Ε., επικεντρώνοντας την προσοχή μας στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής 1994-99. Συγκεκριμένα, εξετάσαμε την λειτουργία του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της περιφέρειας και την εμπλοκή του στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του προγράμματος. Η κάθε αξιολόγηση λοιπόν εστιάζει το ενδιαφέρον της σε διαφορετικό αντικείμενο και ως εκ τούτου εντοπίζει διαφορετικού είδους προβλήματα.

Ως προς την τυπική αξιολόγηση τα κύρια συμπεράσματα είναι τα εξής:

1. Η οξύτητα των διαρθρωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η Περιφέρεια είναι πολύ μεγάλη. Τα προβλήματα αυτά, που εντοπίζονται και από τους συντάκτες του

¹ Δεν ήταν δυνατή βέβαια η εξέταση σε αυτό το χρονικό σημείο της εκ των υστέρων αξιολόγησης.

προγράμματος, είναι εξαιρετικά σημαντικά και δεν μπορούν να αμφισβητηθούν υπέρ κάποιων άλλων προβλημάτων.

2. Παρόλα αυτά στο πρόγραμμα δεν παρουσιάζεται η στρατηγική παρέμβασης του ΚΠΣ για την Περιφέρεια, εξιδικεύοντας στο Περιφερειακό σκέλος. Ετσι δεν είναι δυνατόν να κριθεί η συνέργεια των διαφόρων παρεμβάσεων στην προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων της Περιφέρειας.
3. Η σημασία της συνέργειας με τις υπόλοιπες παρεμβάσεις που υλοποιούνται στην Περιφέρεια (Εθνικό Σκέλος ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες) αυξάνει λόγω του μικρού σχετικά μεγέθους της διαρθρωτικής παρέμβασης του ΠΕΠ.
4. Στο πρόγραμμα εντοπίζονται μια σειρά από προβλήματα, τα οποία πιθανόν να οδηγήσουν σε μειωμένη αποδοτικότητα και σε προβλήματα απορρόφησης των πόρων. Οι στόχοι του προγράμματος ήταν σε μικρό βαθμό ποσοτικοποιημένοι (με την εξέλιξη του προγράμματος ο βαθμός ποσοτικοποίησης αυξάνει), δεν υπήρχε προβληματισμός ως προς τα χρονικά στάδια υλοποίησης του προγράμματος, ενώ πολλά έργα και μέτρα εξαρτούν την υλοποίησή τους από την υλοποίηση άλλων μέτρων αυξάνοντας έτσι την αλληλεξάρτηση των δράσεων αλλά και τις πιθανότητες δημιουργίας προβλημάτων στο συνολικά στο πρόγραμμα.
5. Εντοπίζεται από την αξιολόγηση ότι υφίσταται πίεση εκ των κάτω για ορισμένες κατηγορίες έργων (μεταφορές, ύδρευση κ.ά.) και αυτό οδηγεί σε μετατόπιση της κατανομής των πόρων με αποτέλεσμα την ουσιαστική μεταβολή του σχετικού βάρους των στόχων του προγράμματος.
6. Στα πρώτα έτη της υλοποίησης του προγράμματος παρατηρείται σχετικά μικρή απορροφητικότητα των πόρων.

Από την μελέτη τόσο του προγράμματος, όσο κυρίως των διαδικασιών σχεδιασμού και προγραμματισμού διαπιστώσαμε ότι σημαντικό μέρος των προβλημάτων που εντοπίζουν οι αξιολογητές οφείλονται και αντικατοπτρίζουν την κακή λειτουργία του πλαισίου αναπτυξιακού σχεδιασμού που εφαρμόζεται στην Ελλάδα και τον ιδιαίτερο τύπο εμπλοκής του πολιτικού συστήματος στις διαδικασίες προγραμματισμού. Η μελέτη αυτής της εμπλοκής έδειξε ότι:

1. Το κεντρικό κράτος παίζει ένα ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στον σχεδιασμό του προγράμματος καθορίζοντας τις τομεακές και χωρικές κατανομές των πόρων. Ο κεντρικός ρόλος του κράτους εκφράζει τον τρόπο οργάνωσης του Ελληνικού

πολιτικού συστήματος και τους ιδιαίτερους όρους επιβίωσης και αναπαραγωγής του συστήματος (συγκεντρωτισμός, πελατειακές σχέσεις).

2. Οι διαδικασίες σχεδιασμού αποτελούν ένα " τυπικό" πλαίσιο που σκοπό έχει από την μία την εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κανόνων των Διαρθρωτικών Ταμείων, ενώ από την εξασφαλίζεται η τυπική νομιμοποίηση των δράσεων (Δημοκρατικός Προγραμματισμός).
3. Το «τυπικό» πλαίσιο σχεδιασμού δεν εξασφαλίζει όμως την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών δράσεων: τα προγράμματα σχεδιάζονται χωρίς τις απαραίτητες μελέτες, περιέχουν γενικούς και μη μετρήσιμους στόχους ενώ από την άλλη το κύριο ενδιαφέρον εντοπίζεται στην επιλογή και διαπραγμάτευση των έργων, η πλειοψηφία των οποίων επίσης δεν στηρίζεται σε αξιόπιστες μελέτες.
4. Στα πλαίσια αυτά - και ιδιαίτερα στα νομαρχιακά προγράμματα και το ΕΑΠΤΑ - προέχει η ικανοποίηση όσο το δυνατόν περισσότερων αιτημάτων. Η πληθώρα των έργων που εντάσσονται στο πρόγραμμα είναι αμφίβολο αν εξυπηρετούν την εκπλήρωση των στόχων του προγράμματος, ενώ περισσότερο εκφράζουν το ρόλο των προγραμμάτων στον μηχανισμό αναπαραγωγής της εξοπυσίας.

Η θεώρηση και των δύο αξιολογήσεων μας επιτρέπει λοιπόν να κρίνουμε το ΠΕΠ - αλλά και συνολικά το πλαίσιο του προγραμματικού/ αναπτυξιακού σχεδιασμού που κυριαρχεί στην χώρα μας - με μια ευρύτερη ματιά. Τα συμπεράσματα στα οποία μας οδήγησε η θεώρηση αυτή είναι τα εξής:

- Το ΠΕΠ είναι ένα πρόγραμμα με συγκεκριμένο περιεχόμενο (Υποπρογράμματα, Μέτρα, έργα) και ως τέτοιο αξιολογείται με τις συνήθεις μεθόδους αξιολόγησης. Είναι όμως επίσης και αποτέλεσμα μιας διαδικασίας προγραμματισμού που λαμβάνει χώρα σε ένα δεδομένο πολιτικο-κοινωνικό σύστημα με συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο και διαδικασίες προγραμματισμού.
- Οι τυπικές αξιολογήσεις που διενεργούνται με βάση τους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων θεωρούν, όπως είναι φυσικό άλλωστε, το θεσμικό πλαίσιο ως δεδομένο και ως εκ τούτου κρίνουν φορμαλιστικά (ανταπόκριση στόχων και μέτρων) ενώ δεν αξιολογούν το θεσμικό πλαίσιο. Γι' αυτό το λόγο ενέχει ο κίνδυνος της θεώρησης της προγραμματικής / αναπτυξιακής παρέμβασης ως ενός τεχνικού προβλήματος άρθρωσης στόχων, διαχείρισης πόρων, εξεύρεσης δεικτών

κ.τ.λ. ενώ στην πραγματικότητα αποτελεί, όπως έχει παρατηρηθεί², «μια διαδικασία παρέμβασης στις κοινωνικές σχέσεις από το πολιτικό στοιχείο, στο οποίο συντίθενται και διαμεσολαβούνται διαφοροποιημένα κοινωνικοοικονομικά συμφέροντα».

- Από τις παραπάνω διαπιστώσεις, σε συνδυασμό με την μελέτη του προγράμματος, προκύπτει μια σαφής αναντιστοιχία μεταξύ των προσπαθειών αξιοποίησης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων που εισρέουν στην Ελλάδα έτσι όπως εκφράζονται με τις νέες διαδικασίες που απαιτεί η Ευρωπαϊκή Ένωση (κύρια την αξιολόγηση, τις Επιτροπές Παρακολούθησης κ.τ.λ.) και της λειτουργίας του Ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Η αναντιστοιχία αυτή είναι σαφές ότι οδηγεί σε μειωμένη αποδοτικότητα των πόρων.
- Η αξιοποίηση των πόρων που διατίθενται για την ανάπτυξη της χώρας δεν θα προκύψει τόσο από το νέο θεσμικό πλαίσιο για την πληρέστερη αξιολόγηση των προγραμμάτων αλλά κυρίως από τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό των δομών προγραμματισμού σε εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Αποφασιστικό βήμα για τον εκσυγχρονισμό θα αποτελέσει κυρίως η διασαφήνιση των αρμοδιοτήτων των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης και η διαφάνεια στην κατανομή των πόρων.

² Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γ. Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων : μεθοδολογία και αξιακό πλαίσιο, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 5-20

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

A. ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΟ ΥΠΕΘΟ

1. Ποιές ήταν οι διαδικασίες κατάρτισης του ΠΕΠ; Ποιες ήταν οι οδηγίες του ΥΠΕΘΟ στην Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας;
2. Σε ποιες υπάρχουσες μελέτες ορίστηκε ότι θα έπρεπε να στηριχθεί η Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας προκειμένου να καταρτίσει το πρόγραμμα;
3. Με βάση ποια κριτήρια έγινε η χωρική και τομεακή κατανομή των πόρων του Προγράμματος και ιδιαίτερα η κατανομή σε κεντρικούς φορείς, Νομαρχίες και ΕΑΠΤΑ;
4. Ποια είναι γενικά τα κριτήρια επιλεξιμότητας των έργων και από που καθορίζονται;
5. Ποιός είναι ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην θέσπιση των κριτηρίων επιλεξιμότητας των έργων;
6. Υπήρχαν όρια ως προς το ελάχιστο κόστος των έργων που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα; Εχουν εφαρμοστεί τα όρια αυτά;
7. Ποιες διαδικασίες εφαρμόζονται για τον έλεγχο του προγράμματος; Ποιός είναι ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του προγράμματος;
8. Ποιες είναι οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Παρακολούθησης;
9. Ποιες είναι οι διαδικασίες ελέγχου των έργων που εντάσσονται στο πρόγραμμα; Πως λειτουργούν οι νέες διαδικασίες ελέγχου των έργων (Τεχνικά κριτήρια προεπιλογής έργων, Τεχνικό Δελτίο Έργου) ;

B. ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

1. Ποιές ήταν οι διαδικασίες κατάρτισης του ΠΕΠ; Σε ποιο βαθμό οι οδηγίες του ΥΠΕΘΟ στην Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας καθόρισαν την δομή και το περιεχόμενο του προγράμματος;
2. Σε ποιες υπάρχουσες μελέτες στηρίχθηκε η Περιφερειακή Ομάδα Εργασίας προκειμένου να καταρτίσει το πρόγραμμα;
3. Υπήρχε συνεργασία με άλλους φορείς (ΤΕΔΚΝΑ, Οργανισμός Αθήνας) κατά την διαδικασία κατάρτισης του Προγράμματος;
4. Πως κρίνετε την συμμετοχή των άλλων φορέων (Νομαρχίες, Δήμοι, κοινωνικοί φορείς) στις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης του προγράμματος;

5. Πως αξιολογείτε την χωρική και τομεακή κατανομή των πόρων του Προγράμματος κα ιδιαίτερα την κατανομή σε κεντρικούς φορείς, Νομαρχίες και ΕΑΠΤΑ;
6. Πως καθορίστηκαν τα έργα τα οποία εντάχθηκαν στο πρόγραμμα; Πως κρίνετε τα κριτήρια επιλεξιμότητας των έργων;
7. Σε ποιο βαθμό έχουν τηρηθεί τα όρια ως προς το ελάχιστο κόστος των έργων που θα ενταχθούν στο πρόγραμμα;
8. Ποιες είναι οι διαδικασίες ελέγχου των έργων που εντάσσονται στο πρόγραμμα;
9. Ποιες είναι οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Παρακολούθησης;
10. Ποιος είναι ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα στις διαδικασίες εφαρμογής του προγράμματος;

Γ. ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ

1. Με ποιο τρόπο η Νομαρχία συμμετείχε στις διαδικασίες κατάρτισης του ΠΕΠ; Υπήρχε συνεργασία με τους Κεντρικούς Φορείς στην κατάρτιση του προγράμματος;
2. Ποια ήταν η συμμετοχή της Νομαρχίας στην κατανομή των πόρων του Προγράμματος;
3. Πως αξιολογείτε την εφαρμογή του Δημοκρατικού Προγραμματισμού στην διαδικασία κατάρτισης του Προγράμματος;
4. Με ποιές διαδικασίες καταρτίστηκε το Νομαρχιακό Πρόγραμμα; Πως λειτούργησαν οι διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού;
5. Πως κρίνετε την τομεακή κατανομή των πόρων του ΠΕΠ; Η κατανομή ήταν σύμφωνη πιστεύετε με τις ανάγκες της Νομαρχίας σας;
6. Η Νομαρχία στηρίχθηκε σε υπάρχουσες μελέτες προκειμένου να καταρτίσει το Νομαρχιακό Πρόγραμμα;
7. Υπήρχε συνεργασία της Νομαρχίας με άλλους φορείς (ΤΕΔΚΝΑ, Οργανισμός Αθήνας) κατά την διαδικασία κατάρτισης του Νομαρχιακού Προγράμματος;
8. Τα έργα που ενέταξε η Νομαρχία στο πρόγραμμα καλύπτουν τοπικές ανάγκες μόνο ή είναι έργα διανομαρχιακής σημασίας;
9. Με ποια κριτήρια επέλεξε η Νομαρχία τα έργα των ΟΤΑ α' Βαθμού;
10. Με βάση ποια κριτήρια είχαν επιλεγεί τα έργα του ΕΑΠΤΑ;
11. Ποιές ήταν οι αλλαγές στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος μετά τη δημιουργία του Β' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΒΙΒΛΙΑ & ΑΡΘΡΑ

Αθανασόπουλος Κ. Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Α, Αθήνα, 1992

Αθανασόπουλος Κ. Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Α, Αθήνα, 1992

Αθανασόπουλος Κ. Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Β, Αθήνα, 1995

Ανδρικοπούλου Ε. Συγκρότηση και Προοπτικές της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 21-43

Βαλασσόπουλος Β. Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1994-97, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τ. 1(85), Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1993, σελ. 35-36

Γεωργίου Γ. Η αποτελεσματικότητα της Κοινοτικής χρηματοδότησης των Περιφερειακών Προγραμμάτων, Τόπος, τ. 6, 1993, σελ. 29-51

Γεωργίου Γ. Ο Θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η συμβολή του στην προώθηση της Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τ. 4-5, σελ. 64-66

Γεωργίου Γ. Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β' ΚΠΣ 1994-99, Τόπος, τ. 10, 1995, σελ. 115-138

Γεωργίου Γ. Συμβολή και Προοπτικές από την υλοποίηση του Β ΚΠΣ (1994-99), Προσέγγιση στα Δρώμενα και στις Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος Ι, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995, σελ. 123-135

Γετίμης Π. Η Συγκρότηση του Τοπικού Κράτους στην Ελλάδα στο Μαλούτας θ. - Οικονόμου Δ. (επιμ.) Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα, Εξάντας, Αθήνα, 1988, σελ. 149-181

Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γ. Τοπική Ανάπτυξη και μορφές Κρατικής Ρύθμισης στην Ελλάδα, Τόπος, τ. 1, 1990, σελ. 3-19

Γετίμης Π. - Καυκαλάς Γ. Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων: μεθοδολογία και αξιακό πλαίσιο, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 5-20

Γεράρδη Γ. Σχεδιασμός της Μητροπολιτικής Περιοχής Αθήνας στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος II, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995, σελ. 261-270

Γιαλύρη Θ. Το Πρόβλημα της Μητροπολιτικής Περιοχής της Αθήνας, η διαχείρισή του και η Αποκέντρωση, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1995, σελ. 35-38

Δανοπούλου Γ. Οι νέες ρυθμίσεις για την Περιφερειακή Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Απρίλης-Ιούνιος 1995, σελ. 54-58

ΕΚΑ Για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη στην Αττική, Αθήνα, 1996

Εμπέογλου Ν. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός Μητροπολιτικών Εξυπηρετήσεων στο Ενα Οραμα για την Αθήνα (Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου), ΤΕΕ, Αθήνα, 1994, σελ. 128-136

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Οι Περιφέρειες της Ελλάδας στην ΕΕ, Βρυξέλλες, 1995

Ιατρού Σ. Εμπειρίες από την λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1995, σελ. 32-34

Καστάνη Κ. - Σκαρμαγκά Β. Η Περιφερειακή Πολιτική Της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την ΕΟΚ στην ΕΕ , Κέντρο Ερευνας Περιφερειακής Ανάπτυξης Ιερόνυμος Πίντος, Αθήνα, 1997

Καταρτζής Θ. Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την ΚΕΔΚΕ στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 23-28

Κωστόπουλος Τ. Ευρώπη των Περιφερειών και η Αρχή της Επικουρικότητας στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος Ι, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995, σελ. 117-122

Λιβεριάτος Π. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1996, σελ. 10-11

Λίτσος Η. Η εσωτερική οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης: Σε ποια κατεύθυνση, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τ. 4-5, σελ. 49-63

Logotech ΑΕ Αναγνωριστική Έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ Αττικής, Τόμοι 3, Αθήνα, 1996

Μαραβέγιας Ν. - Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995

Μαραβέγιας Ν. Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Μαραβέγιας Ν. - Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995, σελ. 419-454

Ματθαίου Π. Ο Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά την διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος ΙΙ, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995, σελ. 261-270

Μέθοδοι ΑΕ - Δρόμος ΑΕΜ Αναγνωριστική Έκθεση Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής 1994-99, Τόμοι 2, Αθήνα, 1996

Μέθοδοι ΑΕ - Δρόμος ΑΕΜ 4η Τριμηνιαία Έκθεση Συμβούλου Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής, Τόμοι 2, Αθήνα, 1997

Μέθοδοι ΑΕ - Δρόμος ΑΕΜ 3η Τριμηνιαία Έκθεση Συμβούλου Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής, Τόμοι 2, Αθήνα, 1997

Μέθοδοι ΑΕ - Δρόμος ΑΕΜ 2η Τριμηνιαία Έκθεση Συμβούλου Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής, Τόμοι 2, Αθήνα, 1996

Μέθοδοι ΑΕ - Δρόμος ΑΕΜ 1η Τριμηνιαία Έκθεση Συμβούλου Διαχείρισης ΠΕΠ Αττικής, Τόμοι 2, Αθήνα, 1996

Μπακάμης Χ. Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1989

Μπεριάτος Η. Η Διοικητική Αναδιοργάνωση σε Τοπικό Επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 41-70

Μπαλωμένου Χ. Συγκέντρωση - Αποκέντρωση της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τόσο μεταξύ των οργάνων της και των κρατών μελών, όσο και μεταξύ των Εθνικών και Περιφερειακών Αρχών των επιμέρους κρατών στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος Ι, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995, σελ. 100-109

Μπουγάς Α. Η Αξιολόγηση των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Πολιτικών, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 105-119

Μυλωνάς Ι. Αξιολόγηση Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων - Η Ελληνική Εμπειρία, Κέντρο Ερευνας Περιφερειακής Ανάπτυξης Ιερώνυμος Πίντος, Αθήνα, 1996

Νεφελούδης Α. Το ΕΑΠΤΑ II και οι μηχανισμοί υποστήριξης για την αναδιάρθρωση της Αυτοδιοίκησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ. 4, σελ. 51-53

Νεφελούδης Α. Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 23-28

Οικονόμου Δ. Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του Ιου ΚΠΣ στην Ελλάδα, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 57-91

Οικονόμου Δ. Ex Ante Αξιολόγηση και Τεχνικά Κριτήρια Επιλογής Εργων. Νέα Εργαλεία Σχεδιασμού για το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-99, Τόπος, 1994, σελ. 139-150

Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας Σχεδιασμός Μητροπολιτικής Περιφέρειας για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη, Αθήνα, 1996

Παναγιωτόπουλος Ν. Ο ρόλος των οικονομικών και κοινωνικών οργανώσεων στην ελληνική δημόσια ζωή, Ελευθεροτυπία, 23/8/97

Πανάς Ε. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Δημόσιος Τομέας, τ. 118, σελ. 16-18

Παπαγεωργίου Φ. Πλαίσιο και Μεθοδολογία Αξιολόγησης ΠΕΠ, Τόπος, τ. 7, σελ. 5-20

Παπαγιάννης Π. Πολιτικό Σύστημα και Αυτοδιοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Απρίλης-Ιούνης 1994, σελ. 22-26

Παπαγιάννης Π. Για έναν Ελληνικό Χάρτη Αυτοδιοίκησης του 2000 στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 45- 56

Παπαδημητρίου Γ. Διαχείριση Μητροπολιτικών περιοχών και πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση στο Ενα Οραμα για την Αθήνα (Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου), ΤΕΕ, Αθήνα, 1994, σελ. 121-128

Παππάς Ε. Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο Πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης (Πρακτικά Συνεδρίου), Τόμος II, ΤΟΠΟΣ-ΣΕΠ, Αθήνα, 1995, σελ. 121-131

Πατέλλη Ι. Γραφείο Μελετών ΕΧ ANTE Αξιολόγηση ΠΕΠ Αττικής, Αθήνα, 1994

Πυλαρινός Δ. Μέθοδοι και Μεθοδολογίες της Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων-Βιβλιογραφική Ανασκόπηση. Συμπεράσματα Προτάσεις για την Αξιολόγηση των ΠΕΠ, Τόπος, τ. 7, 1994, σελ. 209-227

Σκουμπούρης Ι. ΕΑΠΤΑ Ι, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1992

Σκοτινιώτης Π. Για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και την ΕΝΑΕ στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 29-34

Στογιαννίδου Μ. Τοπική Ανάπτυξη: Με ποια έννοια; στο Πρόγραμμα Κατάρτισης Συμβούλων Τοπικής Ανάπτυξης, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1986, σελ. 87-91

Τζουβάνος Δ. Στρατηγικές ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ΕΑΠΤΑ, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τ. Ι(85), Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1993, σελ. 35-36

Τριανταφύλλου Μ. Καταγραφή Εμπειριών από την Εφαρμογή του Θεσμού της Αξιολόγησης στην Ελλάδα, Τόπος, τ. 7, Αθήνα, 1994, σελ. 157-186

Τσινισιζέλης Μ. Οι Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η λειτουργία τους στο Μαραβέγιας Ν. - Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.) Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995, σελ. 65-96

Τσουκνίδας Λ. Περί διαφάνειας στην κατανομή πόρων, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 1996, σελ. 41-42

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ΠΔ 30/96 ΦΕΚ Α 21, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα, 1996

Φλέγκα Β. Ο Σχεδιασμός της Ανάπτυξης σε Τοπικό Επίπεδο, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Μάιος-Ιούνιος 1996, σελ. 28-30

Χάγιος Α. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: ανάγκη ριζοσπαστικών αποφάσεων και πρωτοβουλιών, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Ιανουάριος-Φεβρουάριος 1996, σελ. 10-11

Χάγιος Α. Ζητήματα Κοινωνικού Προγραμματισμού και Οργανωτικής Ανάπτυξης, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Απρίλης-Ιούνιος 1995, σελ. 14-17

Χάγιος Α. Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση - Νέα Προβλήματα και κίνδυνοι, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, Σεπτέμβριος-Οκτώβριος 1995, σελ. 39-41

Χαραλάμπης Δ. Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός - Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Θεμέλιο, Αθήνα, 1989

Χατζησωκράτης Δ. Γενική Εισήγηση Συνεδρίου Αυτοδιοίκησης στο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης (Πρακτικά Συνεδρίου), Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου, Αθήνα, 1997, σελ. 12-22

Χριστοφιλοπούλου Π. Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ. 7, Μάρτιος 1996, σελ. 124-153

Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π. Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα, 1989

Ψυχοπαίδης Κ. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως Πολιτικός Θεσμός, Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση, τ.6, 1982, σελ. 15-20

Ψυχοπαίδης Κ. - Γετίμης Π. Πολιτικές Διαστάσεις της Περιφερειακής Ανάπτυξης
στις Σημειώσεις Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, χχ

Β. ΕΓΓΡΑΦΑ & ΠΗΓΕΣ

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999, Βρυξέλλες, 1994

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Οδηγός για την μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων,
Εγγραφο, Λουξεμβούργο, 1988

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πλαίσιο Αναφοράς για την εκ των προτέρων αξιολόγηση,
Βρυξέλλες, 1993

Ευρωπαϊκή Επιτροπή - ΥΠΕΘΟ Νομοθετικό Πλαίσιο Λειτουργίας των
Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, Αθήνα, χ.χ.

Περιφέρεια Αττικής Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αττικής 1994-
1999, Αθήνα, 1994

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 4/3/94, Αθήνα, 1994

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 2/12/96, Αθήνα, 1996

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 23/12/93, Αθήνα, 1993

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά Περιφερειακού Συμβουλίου 7/4/95, Αθήνα, 1995

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά 1ης Επιτροπής Παρακολούθησης, Αθήνα, 1994

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά 3ης Επιτροπής Παρακολούθησης, Αθήνα, 1996

Περιφέρεια Αττικής Πρακτικά 4ης Επιτροπής Παρακολούθησης, Αθήνα, 1996

Περιφέρεια Αττικής Κατανομή Κονδυλίων ΕΑΠΤΑ, Α.Π. 1100/17.2.94

Περιφέρεια Αττικής Κατανομή Κονδυλίων ΕΑΠΤΑ, Α.Π. 1108/18.2.94

ΥΠΕΣΔΔΑ Οδηγίες Κατάρτισης ΕΑΠΤΑ 1994-99, Εγκύκλιος Α.Π. 3984/2/26.1.94

ΥΠΕΣΔΔΑ Σχέδιο Τεχνικού Δελτίου ΕΑΠΤΑ, Εγκύκλιος Α.Π. 4143/26.1.94

ΥΠΕΣΔΔΑ Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις - Β Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εγκύκλιος Α.Π. 52543/15.11.94

ΥΠΕΣΔΔΑ Υποβολή Προτάσεων ΕΑΠΤΑ, Εγκύκλιος Α.Π. 7973/21.2.97

ΥΠΕΣΔΔΑ ΕΑΠΤΑ ΙΙ, Εγκύκλιος Α.Π. 23131/17.5.97

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 1994-1999, Αθήνα, 1993

ΥΠΕΘΟ Κατάρτιση Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης και Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-97: Προδιαγραφές Προγράμματος, Οδηγίες και Αναπτυξιακές Κατευθύνσεις για την Περιφέρεια Αττικής, Εγκύκλιος, Α.Π. ΣΔΕ/ΠΕ21/20.11.92

ΥΠΕΘΟ Οριστικοποίηση του ΣΠΑ 1994-99 και ολοκλήρωση των εργασιών κατάρτισης των ΠΕΠ, Εγκύκλιος Α.Π. 81683/ΠΠ 4326/9.12.93

ΥΠΕΘΟ Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα 1994-99, Εγκύκλιος Α.Π. ΣΔΕ 130/15.2.94

ΥΠΕΘΟ Τομεακή Κατανομή των Πόρων ΠΕΠ Αττικής, Α.Π. 554/18.2.94

ΥΠΕΘΟ Οδηγίες για την κατάρτιση του ΠΔΕ 1997, Α.Π. 2748/ΔΕ 320/24.1.97