

ΤΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ ΣΤΗΡΙΞΗΣ: ΠΡΩΤΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Γιάννης Ψυχάρης

1. Εισαγωγή

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι να κάνει μια πρώτη αποτίμηση των περιφερειακών προγραμμάτων και της συμβολής τους στον περιφερειακό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα¹. Όπως είναι γνωστό, μετά την ένταξη στην ΕΟΚ, η ελληνική περιφερειακή πολιτική πέρασε από μια περίοδο προσαρμογής στο σύστημα προγραμματισμού της Κοινότητας, η οποία οριστικοποιήθηκε το 1988 με την έναρξη εφαρμογής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Έκτοτε, τα μόνα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης που εκπονούνται στην Ελλάδα είναι αυτά του ΚΠΣ².

Τα ΚΠΣ αποτελούνται από δύο τμήματα ή αλλιώς από δύο σκέλη. Το εθνικό και το περιφερειακό. Στο πρώτο ανήκουν τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, στο δεύτερο ανήκουν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Το ένα (Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα) καλύπτει τις παρεμβάσεις, οι οποίες λόγω της εμβέλειάς τους (τομεακές), πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο π.χ. Αγροτική Ανάπτυξη, Περιβάλλον, Οδικοί

1. Από το 1986 και την έναρξη της εφαρμογής των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, μέχρι το 2006 και τη λήξη του Γ' ΚΠΣ, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο θα έχουν συνολικά καταρτίσει 45 προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης (έξι στο πλαίσιο των ΜΟΠ και τριάντα εννέα στο πλαίσιο των ΚΠΣ, συνολικού κόστους 7,7 τρισεκατομμυρίων δολ. (σε τιμές 1999). Οι πόροι αυτοί αντιπροσωπεύουν τα τελευταία χρόνια ποσοστό που κυμαίνεται από 1,2% ως 5,9% του ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών πλην Αττικής (Konsolas et al. 2002:4). Το άρθρο αυτό αναφέρεται μόνο στα ΠΕΠ.

2. Το «Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-1985», είναι το πρώτο αυτοτελές πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα. Το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987» αποτελεί το τελευταίο εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα που εφάρμοσε η Ελλάδα. Το «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1988-1992» δεν προωθήθηκε τελικά για έγκριση στη Βουλή των Ελλήνων, αλλά τροποποιήθηκε και υποβλήθηκε στην Κοινότητα ως Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) 1989-1993, στη βάση του οποίου εγκρίθηκε το Α' ΚΠΣ, που περιλαμβάνει και τα ΠΕΠ.

Άξονες. Το δεύτερο τμήμα (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα) καλύπτει ολοκληρωμένες αναπτυξιακές δράσεις στο επίπεδο κάθε μιας από τις 13 Περιφέρειες της χώρας. Η περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται και από τα δύο. Όλες οι τομεακές πολιτικές έχουν χωρικές διαστάσεις. Και όλα τα περιφερειακά προγράμματα υλοποιούν τομεακές πολιτικές. Άρα η συνοχή και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των προγραμμάτων παίζει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία της περιφερειακής πολιτικής.

Το άρθρο αυτό θα ασχοληθεί κυρίως με τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά συνδέονται με έναν ειδικό τρόπο με την περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος και τα καθιστά αυτόνομο αντικείμενο μελέτης. Κατ' αρχήν, προσδιορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια την περιφερειακή στρατηγική, και προσαρμόζονται περισσότερο στις αναπτυξιακές απαιτήσεις της κάθε περιφέρειας. Επιπλέον, προσφέρουν το κατάλληλο πλαίσιο εξειδίκευσης και αξιολόγησης και των τομεακών πολιτικών. Παρότι τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούν συνήθως έργα μικρής κλίμακας, έχουν εξαιρετική σημασία για την τοπική ανάπτυξη, και παράγουν σημαντική τοπική προστιθέμενη αξία. Μάλιστα, μεγάλο μέρος των έργων αυτών εμπίπτει στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, τα περιφερειακά προγράμματα αποκαλύπτουν το βαθμό διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης του κράτους, που είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύγχρονης δημόσιας πολιτικής.

Τα ερωτήματα επομένως που θα συζητηθούν σε αυτό το άρθρο είναι τα εξής: Αποτελούν τα περιφερειακά προγράμματα τμήματα ενός ευρύτερου περιφερειακού σχεδιασμού ή μήπως πρόκειται για αποσπασματικές δράσεις που απλά συμπληρώνουν άλλες πολιτικές; Ποια είναι η διαχρονική βαρύτητα αυτών των προγραμμάτων στο σύνολο των ΚΠΣ και πώς αυτή κρίνεται; Ποια είναι η έκταση του αναδιανεμητικού χαρακτήρα αυτών των προγραμμάτων και πώς αυτή μεταβάλλεται διαχρονικά; Μπορούν τα προγράμματα αυτά να αποτελέσουν μια παρακαταθήκη για το μέλλον του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα;

2. Περιφερειακά προγράμματα, περιφερειακός σχεδιασμός και περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα

Όσο και αν ακουστεί παράξενα στρατηγικός περιφερειακός σχεδιασμός στην Ελλάδα αυτή τη στιγμή ή δεν υπάρχει, ή είναι εξαιρετικά ατελής.

Ο αντίλογος για αυτό θα ήταν ότι «μα όλο το ΚΠΣ για την περιφερειακή ανάπτυξη γίνεται». Η αλήθεια είναι ότι όλες οι ελληνικές περιφέρειες, ήταν επιλέξιμες για κοινοτική χρηματοδότηση και στα τρία ΚΠΣ, αφού όλες είχαν εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης. Για αυτό επιλέξιμη τελικά ήταν όλη η χώ-

ρα³. Μόνο που στην πορεία η σύγκλιση και ανάπτυξη των περιφερειών ως θέμα υποβαθμίστηκε, ή θεωρήθηκε ότι θα προκύψει έμμεσα, μέσω της σύγκλισης και της ανάπτυξης της χώρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι για όλο το διάστημα εφαρμογής των ΚΠΣ δεν ετέθη κανένας συγκεκριμένος στόχος για την ανάπτυξη των περιφερειών⁴.

Οι ελλείψεις στον τομέα του περιφερειακού σχεδιασμού δεν εξαντλούνται σε αυτά. Εκτιμούμε ότι, ανεξάρτητα από τα κοινοτικά προγράμματα, η χώρα όφειλε να έχει ένα στρατηγικό σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης, εντός του οποίου θα υλοποιούνται και τα ΚΠΣ. Αυτό θα αποτελούσε επίσης κατευθυντήριο οδηγό και για τις εκτός ΚΠΣ πολιτικές οι οποίες παρότι είναι μικρότερης έκτασης και βαρύτητας, δεν έχουν πάψει να υπάρχουν. Παράδειγμα οι δημόσιες επενδύσεις. Το 60% αυτών υλοποιείται μέσω των ΚΠΣ, το υπόλοιπο όμως 40% μέσω ποίου κατευθυντηρίου σχεδίου κατανέμεται στη χώρα⁵.

Επομένως ο σχεδιασμός των ΚΠΣ όχι μόνο δεν απέκλειε ή εμπόδιζε τον ευρύτερο περιφερειακό σχεδιασμό στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων προϋπέθετε την ύπαρξη αυτού του σχεδιασμού. Η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως η βασικότερη αδυναμία της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα, τουλάχιστον μέχρι το Β' ΚΠΣ. Η αναφορά του ΚΕΠΕ στην έκθεση για την αξιολόγηση των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ είναι εξαιρετικά κατατοπιστική. «Πρόκειται για την απουσία ή ελλιπή παρουσία ολοκληρωμένων και ευρύτερης προοπτικής αναπτυξιακών σχεδίων στρατηγικού χαρακτήρα, με τα οποία να εκφράζεται η διαπεριφερειακή αναπτυξιακή στρατηγική και βάσει των οποίων διαμορφώνονται οι κύριες τομεακές παρεμβάσεις και η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων»

3. Για το Στόχο 1, τα περιφερειακά προγράμματα μπορούσαν να περιλαμβάνουν το σύνολο της επικράτειας και να υπερβαίνουν το περιφερειακό πλαίσιο υπό τη στενή έννοια (Κανονισμός 2052/88/ΕΟΚ). Τα ΚΠΣ έχουν τη μορφή δεσμευτικής προγραμματικής συμφωνίας ανάμεσα στο κράτος μέλος και την Επιτροπή και είναι το αποτέλεσμα της σύζευξης της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας και εκείνης του κράτους μέλους.

4. Ο μόνος σαφής στόχος για την ανάπτυξη και σύγκλιση των περιφερειών της χώρας ετέθη μόλις το 2003, στη «Χάρτα Σύγκλισης 2004-2008», όπου επιδιώκεται καμία ελληνική περιφέρεια να μην έχει επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 65% του κοινοτικού μέσου όρου το 2008 (ΥΠΕΘΟ, 2003:13) Ένας στόχος που δεν είναι και τόσο φιλόδοξος μετά από τριάντα χρόνια κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής. Πάντως, με βάση τα στοιχεία του 2000 έξι περιφέρειες έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 65% (Αν. Μακεδονία και Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα και Πελοπόννησος).

5. Εδώ μπαίνουν τα ολυμπιακά έργα, οι επιχορηγήσεις των επιχειρήσεων των αναπτυξιακών νόμων, τα έργα της τοπικής αυτοδιοίκησης που χρηματοδοτούνται από τους κεντρικούς αποτελέσις πόρους κ.ά.

(ΚΕΠΕ 1997:132). Επίσης, σε άλλη έκθεση αξιολόγησης του Β' ΚΠΣ για την Ελλάδα αναφέρεται ότι τόσο στα ΠΕΠ όσο και στα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα του εθνικού σκέλους του Β' ΚΠΣ ΚΠΣ δε διακρίνεται η διαπεριφερειακή διάσταση, που θα συνιστούσε κατευθυντήριο πλαίσιο άρθρωσης της αναπτυξιακής στρατηγικής κάθε περιφέρειας και παράλληλα θα στήριζε τη διαμόρφωση συγκροτημένων διαπεριφερειακής και στρατηγικής σημασίας τομεακών παρεμβάσεων σ' ένα ευρύτερο των περιφερειών πλαίσιο χωρικών ενότητων (ΚΕΠΕ-REMACO, 1998:3-33).

Η διοικητική αποκέντρωση και η δημοσιονομική αποκέντρωση, που θα συνόδευαν τον προγραμματισμό και τις αναπτυξιακές πολιτικές των ΠΕΠ ήρθαν πολύ καθυστερημένα. Οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν το 1986, αλλά πόρους διαχειρίστηκαν μόλις το 1998⁶. Αυτό σημαίνει ότι το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και διαχείρισης των δημοσίων πόρων έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει τον κυρίαρχο ρόλο στις περιφερειακές υποθέσεις όλο αυτό το διάστημα. Σήμερα έχουν διαμορφωθεί κάποιες δομές και έχει αποκτηθεί σημαντική εμπειρία που αποτελεί ένα κεφάλαιο για τον περιφερειακό προγραμματισμό. Οι περιφέρειες συνιστούν πλέον το μοναδικό βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης και από αυτές γίνεται η διαχείριση των ΠΕΠ. Επομένως μπορούν από καλύτερη θέση να αποτελέσουν τον εταίρο της κεντρικής κυβέρνησης και της κοινότητας στην αναπτυξιακή προσπάθεια. Ο πολυ-επίπεδος και συμμετοχικός προγραμματισμός άλλωστε είναι ένα από τα στοιχεία της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, κάτι που η κυοφορούμενη περιφερειακή και διοικητική ανασυγκρότηση της χώρας πρέπει να λάβει υπόψη.

Εδώ όμως χρειάζεται να γίνει μια σημαντική διευκρίνιση. Είναι άλλο πράγμα η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης και άλλο πράγμα ο βαθμός διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Θεωρητικά, περιφερειακή ανάπτυξη θα μπορούσε να γίνει και χωρίς δημοσιονομική αποκέντρωση, με πόρους που θα κατευθύνονται στις περιφέρειες από το κέντρο και μόνο από αυτό. Όμως, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, τόσο στην κλασική όσο και στη σύγχρονη βιβλιογραφία της δημόσιας οικονομικής, ορισμένοι στόχοι της κρα-

6. Ο θεσμός της Περιφέρειας εισάγεται στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός». Με βάση το υπ' αριθμόν 51 Π.Δ. της 6/3/1987, η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες και ορίστηκε η χωρική τους έκταση, η έδρα και ο τίτλος τους. Από το 1998 εκδίδονται από το ΥΠΟΙΟ Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ), δηλαδή καταρτίζεται ξεχωριστό Περιφερειακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα για τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Περιφέρεια, ως τμήμα του ΠΔΕ, με ξεχωριστό όριο πληρωμών. Κατά το 1998, εκδόθηκαν ΣΑΕΠ/2 για τις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Θεσσαλίας, Πελοποννήσου και Κρήτης. Κατά το 1999, συνεχίστηκε και ολοκληρώθηκε η διαδικασία έκδοσης των ΣΑΕΠ για όλες τις Περιφέρειες.

τικής παρέμβασης στην οικονομία φαίνεται να επιτυγχάνονται αποτελεσματικότερα από τις αποκεντρωμένες βαθμίδες διοίκησης του κράτους⁷. Την ίδια αντίληψη φαίνεται να υιοθετεί και η ΕΕ η οποία ζητάει την αποκεντρωμένη διαχείριση των προγραμμάτων από την πρώτη στιγμή της εμφάνισής τους, και με ολόένα και πιο επιτακτικό τρόπο, μέχρι σήμερα. Το τι σημαίνει άριστος βαθμός διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης από χώρα σε χώρα, είναι σχετικό, καθώς εξαρτάται από πολλούς παράγοντες που άπτονται της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, της ιστορίας του, του ρόλου που έχουν διαδραματίσει οι περιφέρειες στην ιστορική διαδρομή της διαμόρφωσής του κ.λπ. (Keating, 1998). Στην Ελλάδα, παρά τη ρητή Συνταγματική ρήση ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» (άρθρο 101), τόσο ο βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης, όσο και ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι πολύ μικρός. Τα κοινοτικά προγράμματα, και πολύ περισσότερο τα περιφερειακά προγράμματα, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, ανέδειξαν την περιφέρεια ως τυπικά ισodύναμο εταίρο στην περιφερειακή ανάπτυξη και επέφεραν μια σειρά από αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης που έδιναν έμφαση στην ισχυροποίηση των αποκεντρωμένων δομών του κράτους. Η διαδικασία αυτή είναι μάλλον στην αρχή, η δυναμική της εξέλιξης της αναμένεται να ολοκληρωθεί και να εξειδικευτεί στο άμεσο μέλλον, ίσως και με την κυοφορούμενη περιφερειακή και διοικητική ανασυγκρότηση της χώρας.

3. Η διαχρονική βαρύτητα του άξονα προτεραιότητας «περιφερειακή ανάπτυξη» στο σύνολο των ΚΠΣ

Ο άξονας προτεραιότητας «περιφερειακή ανάπτυξη» περιλαμβάνει τα ΠΕΠ. Η διαχείριση των περιφερειακών προγραμμάτων των ΚΠΣ σταδιακά έχει περάσει στις περιφέρειες. Κατά συνέπεια η σχετική βαρύτητα των προγραμμάτων αυτών στο σύνολο των ΚΠΣ αποκαλύπτει και τον βαθμό διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα.

Στους πίνακες 1,2,3 που ακολουθούν αποτυπώνεται η κατανομή των πόρων των Α', Β' και Γ' ΚΠΣ κατά άξονα προτεραιότητας. Για το Α' και Β' ΚΠΣ αποτυπώνεται επιπλέον η εικόνα της κατανομής των πόρων στην αρχή και στο τέλος κάθε προγραμματικής περιόδου. Από τους πίνακες αυτούς προκύπτουν ορισμένα πολύ χρήσιμα συμπεράσματα.

7. Κλασικές συνεισφορές σε αυτά τα θέματα θεωρούνται τα έργα των Musgrave, (1959), Oates, (1972) και Tiebout, (1956). Από τις πλέον πρόσφατες εκδόσεις ξεχωρίζουν αυτές των Dafflon, (2003) και Rodden et al. (2003). Στην ελληνική βιβλιογραφία βλέπε κυρίως Γεωργακόπουλος (1997: 636-662).

Καταρχήν, το πενταετές Α' ΚΠΣ 1989-1993, έχει έξι προτεραιότητες. Τα ΠΕΠ περιλαμβάνονται στον άξονα «ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών»⁸. Την περίοδο αυτή το μισό ΚΠΣ πήγε στα ΠΕΠ. Εδώ όμως υπάρχει το εξής παράδοξο. Ενώ την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα είναι ενισχυμένα. Τι συμβαίνει; Απλά στα προγράμματα αυτά εντάχθηκαν κυρίως μικρά έργα κεντρικών φορέων (Υπουργείων), περιφερειών, νομαρχιών (Νομαρχιακά Προγράμματα) και δήμων και κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ). Οι δε ενισχυμένοι πόροι δεν αφορούσαν σε προτεραιότητα τόσο στην περιφερειακή ανάπτυξη, όσο στον κατακερματισμό των πόρων σε τοπικής εμβέλειας μικρά έργα. Αυτό διευκόλυνε μεν την απορρόφηση πόρων, δεν είναι όμως καθόλου βέβαιο ότι συνέβαλε στην περιφερειακή ανάπτυξη, ενώ την ίδια στιγμή είναι αμφίβολο αν εξυπηρετούσε και την εθνική ανάπτυξη (Economou, 1997, Georgiou, 1994, Τσούκαλης, 1998:304). Έτσι το 41% στην αρχή του ΚΠΣ για τα ΠΕΠ, έγινε 50% στο τέλος της προγραμματικής περιόδου.

Από πού όμως προκύπτει το πλεόνασμα πόρων που πάει στην περιφερειακή ανάπτυξη; Εξετάζοντας τους άλλους άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται παραδείγματος χάριν ότι στον άξονα προτεραιότητας 1 «βελτίωση των βασικών υποδομών», το προγραμματισμένο αρχικά 37,4% των πόρων μειώνεται στο 28,8%. Ο άξονας αυτός που επρόκειτο να καλύψει ένα τομέα με μεγάλες υστερήσεις για την ελληνική οικονομία, εκεί που υπήρχε δηλαδή τεράστια ανάγκη να καλυφθεί το αναπτυξιακό και κοινωνικό κενό, στον τομέα των βασικών υποδομών, εκεί εμφανίστηκε αδυναμία να γίνει έγκαιρη και σωστή αξιοποίηση των πόρων.

8. Συγκεκριμένα, στο Α' ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 12 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Το συνολικό κόστος των προγραμμάτων (τομεακών και περιφερειακών) ανήλθε σε 15,5 δις ECU. Σε αυτό το ποσό περιλαμβάνονται οι πόροι από τον στόχο 1 καθώς και αυτοί από τα ΜΟΠ 1986-1992 (ΕΕ, 1990, ΕΚ, 1997:34).

Πίνακας 1: Οι έξι βασικές προτεραιότητες του Α' ΚΠΣ: 1989-1993

	Σχετικό Μερίδιο στην αρχή του ΚΠΣ	Σχετικό Μερίδιο στο τέλος του ΚΠΣ
1η προτεραιότητα Βελτίωση των βασικών υποδομών	37,4%	28,8%
2η προτεραιότητα Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη	5,8%	6,1%
3η προτεραιότητα Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων	7,0%	3,8%
4η προτεραιότητα Ισόρροπη ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	1,3%	0,8
5η προτεραιότητα Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	7,5%	10,2%
6η προτεραιότητα Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών	40,9%	50,3%
	100%	100%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994: 17-18

Οι υπόλοιποι τέσσερις άξονες έχουν μικρότερη συμμετοχή στο ΚΠΣ, μεγάλη όμως σχετική σημασία ως προς τον τομέα παρέμβασής τους. Αν εξεταστούν πιο αναλυτικά θα διαπιστωθούν άλλου τύπου ανακολουθίες και στρεβλώσεις.

Για παράδειγμα, υπερβάσεις σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό παρατηρούνται στον άξονα «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού», που είναι ο

τρίτος, από άποψη σχετικής βαρύτητας, άξονας του ΚΠΣ (από το 7,5% στο 10,2%). Δεδομένου ότι οι δημόσιες επενδύσεις στο ανθρώπινο κεφάλαιο συμβάλλουν αναλογικά περισσότερο στην αναπτυξιακή διαδικασία, απ' ότι αυτές στο φυσικό κεφάλαιο (Tondl, 2001), είναι ιδιαίτερα θετικό που αυτές καταλαμβάνουν τόσο υψηλή θέση στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων της ελληνικής οικονομίας. Πολύ περισσότερο που η ελληνική οικονομία από τα μέσα της δεκαετίας του '80 άρχισε να εμφανίζει ανησυχητικά υψηλή ανεργία. Δυστυχώς, όμως, και αυτή η εικόνα είναι επίσης παραπλανητική. Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο στην πράξη μεταφράστηκε σε πλήθος σεμιναρίων, συχνά άσχετων με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, από φορείς που δεν είχαν ούτε την πιστοποίηση, ούτε τις κατάλληλες προϋποθέσεις για αυτά. Το ζήτημα της επένδυσης στην γνώση και το ανθρώπινο κεφάλαιο εμφανίζεται τελικά αμφισβητούμενης αποτελεσματικότητας με βάση τον τρόπο υλοποίησής του από το Α' ΚΠΣ.

Αντίθετα, στον άξονα προτεραιότητας «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας», στον οποίο επρόκειτο να κατανεμηθεί το 7% των πόρων, τελικά κατανεμήθηκε σχεδόν μόλις το 3,8%. Δυστυχώς, η ελληνική πολιτεία αδυνατεί να κατευθύνει πόρους και να αξιοποιήσει κονδύλια που θα ενισχύσουν την ανταγωνιστικότητα, που είναι η μοναδική θωράκιση της οικονομίας, απέναντι στον διεθνή ανταγωνισμό, ο οποίος γίνεται ακόμη πιο έντονος σε μια διαδικασία ολοκλήρωσης της αγοράς.

Κάποια έμφαση δίνεται επίσης στην ανάπτυξη του «αγροτικού τομέα», όπου ακόμη και αν αφορά σε μικρά έργα, κρίνεται χρήσιμη, τόσο με βάση τη σημασία αυτού του τομέα για την ελληνική οικονομία, όσο και για τις έντονες πιέσεις που έχει δεχτεί μετά την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα.

Δεν παρατηρείται όμως το ίδιο και στον τουρισμό, καθώς και εκεί που η χώρα έχει φυσικό συγκριτικό πλεονέκτημα, αδυνατεί να κατευθύνει επενδύσεις για να ισχυροποιήσει και να αναδείξει σωστά το ολοένα και πιο ανταγωνιστικό «προϊόν» της. Παρά δε την αναφορά «ισόρροπη» ανάπτυξη του τουρισμού είναι αμφίβολο κατά πόσον οι νέες επενδύσεις κατευθύνθηκαν σε άλλες περιοχές και όχι σε ήδη τουριστικά κορεσμένες.

Συνοπτικά, την περίοδο 1989-1993 το μισό από το ΚΠΣ κατανέμεται στα ΠΕΠ. Αυτό όμως φαίνεται ότι υπαγορεύεται περισσότερο από ευκαιριακές ανάγκες, που εξυπηρετούν την μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, παρά από τη ύπαρξη ενός συνεκτικού σχεδίου οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης, εντός του οποίου επιμερίζονται και συναρθρώνονται οι οριζόντιες πολιτικές, με την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Παρατηρείται επίσης έμφαση στις υποδομές, όμως είναι τρανταχτές οι δυσκολίες αξιοποίησης των πόρων σε αυτό τον τομέα. Η στρατηγική παραγωγικής ανασυγκρότησης είναι ατελής, η έλλειψη συνέπειας με τον προγραμματισμό σχεδόν συνεχής, ενώ μεγάλη είναι και η ανεπάρκεια σε θεσμούς αποκεντρωμένης διοίκησης.

Μέσα από μια διαρκή μετατόπιση πόρων και προτεραιοτήτων σε έργα αμφίβολης αποτελεσματικότητας, χωρίς ευρύτερο σχέδιο και θεσμούς διοίκησης και οργάνωσης σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο, και με αδυναμία απορρόφησης των πόρων δεν είναι καθόλου ανεξήγητο γιατί είναι αμφισβητούμενη η αναπτυξιακή επίδραση του Α' ΚΠΣ στην ελληνική οικονομία και για την περιφερειακή ανάπτυξη⁹.

Οι προαναφερόμενες ανεπάρκειες δικαιολογούνται ίσως και από την ανάγκη προσαρμογής του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις του κοινοτικού κανονιστικού πλαισίου. Δεν παύει όμως αυτό να έχει επηρεάσει την ανάπτυξη και σύγκλιση της ελληνικής οικονομίας, και να έχει οδηγήσει σε ένα φτωχό αναπτυξιακό αποτέλεσμα του Α' ΚΠΣ για την ελληνική οικονομία.

Προχωρώντας θα εξεταστούν πιο συνοπτικά τα αντίστοιχα δεδομένα για το Β' ΚΠΣ, κατά την έναρξη, και κατά τη λήξη, της περιόδου εφαρμογής του 1994-1999¹⁰. Οι διαδικασίες πλέον έχουν γίνει πιο αυστηρές, και η δυνατότητα μετατόπισης πόρων από άξονα σε άξονα και από το ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα στο άλλο, είτε είναι απαγορευτική, είτε εξαιρετικά δύσκολη. Επιπλέον έχουν αρχίσει να δημιουργούνται νέες μορφές διαχείρισης - Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ) - και τεχνοκρατικής στήριξης - Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΜΕΚ)-, ενώ οι περιφέρειες αναλαμβάνουν πιο ενεργό ρόλο στις διαδικασίες των ΠΕΠ. Μέσω των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ, συνεχίστηκαν να υλοποιούνται έργα των κεντρικών φορέων, των περιφερειών, των νομαρχιών (Νομαρχιακά προγράμματα) και έργα των δήμων και κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ 2). Η εικόνα του Β' ΚΠΣ, όπως αποτυπώνεται στον πίνακα 2, έχει πολλές ομοιότητες, αλλά και σημαντικές διαφορές σε σχέση με τα προηγούμενα.

9. Την περίοδο 1989-93 ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης ήταν της τάξης του 1,2% για την Ελλάδα, 2,0% για την Ισπανία, 4,4% για την Ιρλανδία και 2,6% για την Πορτογαλία. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα η Ελλάδα από το 58 να φτάσει στο 64, η Ισπανία από το 73 στο 78, η Ιρλανδία από το 64 στο 83 και η Πορτογαλία από το 59 στο 68 του Κοινοτικού μέσου όρου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1999: 199). Μέρος αυτής της ανάπτυξης οφείλεται στα ΚΠΣ. Το Α' ΚΠΣ συνέβαλε κατά 0,8 μονάδες ετησίως στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης στην Ελλάδα, 0,25 στην Ισπανία, 0,5-1,0 στην Πορτογαλία και 2,6 στην Ιρλανδία (ΕΚ, 1997). Αυτό δείχνει πόσο πολύ εξαρτημένη είναι η ανάπτυξη στην Ελλάδα από τα ΚΠΣ. Σημαντικό όμως είναι επίσης ότι δεν έχει γίνει μέχρι σήμερα ποσοτική αξιολόγηση της συμβολής των προγραμμάτων αυτών στην περιφερειακή ανάπτυξη. Τα πρώτα ερευνητικά ευρήματα σε αυτόν τον τομέα δείχνουν ότι τα προγράμματα αυτά έχουν διαφορετική επίπτωση στην εθνική απ' ότι στην περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα (Λαμπρινίδης κ.ά. 2001).

10. Το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης συνοδεύτηκε από επιπλέον αύξηση των χρησιμοποιούμενων πόρων και από επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής διάρκεια). Στο Β' ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 17 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Οι συνολικοί πόροι που διατέθηκαν ήταν 29,72 δις ECU, από τα οποία τα 7,4 δις ECU αφορούσαν στα ΠΕΠ. Αν συνυπολογιστεί και το Ταμείο Συνοχής οι συνολικοί διαρθρωτικοί πόροι για την Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή ανήλθαν σε 32,78 δις ECU.

Πίνακας 2: Οι πέντε αναπτυξιακοί άξονες και οι μορφές παρέμβασης του Β' ΚΠΣ 1994-1999

	Σχετικό Μερίδιο στην αρχή του ΚΠΣ	Σχετικό Μερίδιο μέχρι τις 30.06.1999
Άξονας 1 Μείωση του βαθμού περιφερεια- κότητας και προώθηση της εσωτερι- κής συνοχής μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων δικτύων υποδομής	27,8%	22,3%
Άξονας 2 Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης	9,05%	11,7%
Άξονας 3 Ανάπτυξη και ανταγωνιστικό- τητα του οικονομικού ιστού	25,03%	21,9%
Άξονας 4 Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυνα- μικού	12,5%	15,4
Άξονας 5 Μείωση των περιφερειακών ανισο- τήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών	25,0%	28,5%
Τεχνική βοήθεια	0,33%	0,2%
	100,0%	100,0%

Πηγή: ΥΠΕΘΟ, 1999: 118

Οι άξονες προτεραιότητας είναι πέντε, και ο άξονας 5 αφορά στο περιφερειακό σκέλος, δηλαδή στα περιφερειακά προγράμματα του Β' ΚΠΣ. Η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο άξονας αυτός έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Α' ΚΠΣ, από το 41%, στο 25%. Δημιουργείται μάλιστα αντίστροφη σχέση ανάμεσα στην ενδυνάμωση των αποκεντρωμένων δομών διοίκησης και στην αποκέντρωση των πόρων. Δηλαδή, ενώ τώρα υπάρχουν καλύτερες δομές διαχείρισης και σε περιφερειακό επίπεδο, οι πόροι που διοχετεύονται στα περιφερειακά προγράμματα μειώνονται. Δηλαδή, η δημοσιονομική αποκέντρωση δεν συμβαδίζει με την διοικητική αποκέντρωση. Η κεντρική εξουσία αργεί να εκχωρήσει εξουσία και -κυρίως- πόρους στις άλλες βαθμίδες διοίκησης.

Η μετατόπιση των πόρων μεταξύ των άξόνων δεν είναι πλέον εύκολη και για αυτό το ειδικό βάρος του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη μετατοπίζεται μεν, αλλά όχι όσο έγινε στο Α' ΚΠΣ (από το 25% στο 28,5%).

Αναφορικά με τους υπόλοιπους τέσσερις άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται ότι και σε αυτό το ΚΠΣ η έμφαση δίνεται κυρίως στον τομέα των βασικών υποδομών, μέσω όμως της ανάπτυξης των μεγάλων έργων. Στο άξονα αυτό κατανέμεται το 28% των πόρων. Όμως, αντίθετα με ότι προγραμματιζόταν, η συμμετοχή αυτού του άξονα στο τέλος του ΚΠΣ διαμορφώνεται πολύ χαμηλότερα, στο 22%. Η αδυναμία απορρόφησης των πόρων για μεγάλα έργα, σε συνδυασμό με την προώθηση επιπλέον μικρών έργων στο περιφερειακό σκέλος, καθιστά τα περιφερειακά προγράμματα κυρίαρχα και σε αυτό το ΚΠΣ, όμως πολύ κάτω από τη θέση που κατείχαν στο Α' ΚΠΣ.

Η «ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού», είναι επίσης άξονας κρίσιμης σημασίας, φανερά ενισχυμένος, που ενώ ξεκινάει από το 25% στην αρχή του ΚΠΣ διαμορφώνεται στο 22% στο τέλος του ΚΠΣ.

Στους άξονες «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας» και «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης», διατίθενται σχετικά λιγότεροι πόροι (12,5% και 9% αντίστοιχα), με μικρή μετατόπιση προς τα πάνω στο τέλος του ΚΠΣ.

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το Β' σε σχέση με το Α' ΚΠΣ είναι η μείωση των πόρων του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει όμως σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο Α' ΚΠΣ. Επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται. Η τεχνοκρατική στήριξη των έργων και των προγραμμάτων γίνεται πιο επιτακτική, τα Τεχνικά Δελτία Έργων σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά στη διάρκεια του ΚΠΣ 1994-99¹¹. Παρά τις ελλείψεις και ανεπάρκειες, είναι σημαντικό το ότι, κατά τη διάρκεια του Β' ΚΠΣ, άρχισε μια σοβαρή προσπάθεια ομογενοποίησης και θέσπισης αντικειμενικών διαδικασιών ένταξης έργων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τα ΤΔΕ αποτελούν σοβαρό εργαλείο καθώς συμβάλλουν και στον συντονισμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, μέσω της καλύτερης παρακολούθησης των έργων που χρηματοδοτούνται από τομεακά κι εκείνων που χρηματοδοτούνται από περιφερειακά προγράμματα (Χριστοφό-

11. Στην εγκύκλιο για την κατάρτιση του ΠΔΕ του έτους 1996 εντοπίστηκε και η πρώτη αναφορά στα ΤΔΕ, σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα, αναφερόταν ότι "... προϋπόθεση για την εγγραφή έργου σε Σύλλογική Απόφαση συγχρηματοδοτούμενων έργων [ΣΑΜ/2, ΣΑΕ/2, ΣΑΝΤ/2] αποτελεί η ύπαρξη εγκεκριμένου ΤΔΕ Α' Φάσης".

ρου- Χριστοφορίδη, 2003:53), παρότι όπως επισημαίνεται από εκθέσεις και ειδικούς επιστήμονες, η σύνδεση αυτή εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο και συνιστά μια βασική έλλειψη στο σχεδιασμό των ΠΕΠ (ΚΕΠΕ, 1997; ΚΕΠΕ-REMACO, 1999; Παπαδασκαλόπουλος, 2000:60-61). Τα αποτελέσματα του Β' ΚΠΣ είναι σχετικά βελτιωμένα συγκριτικά με το Α' ΚΠΣ¹².

Το Γ' ΚΠΣ 2000-2006, που έχει επταετή διάρκεια, αποτελείται από επτά άξονες προτεραιότητας¹³. Εδώ πλέον το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο γίνεται ακόμη πιο δεσμευτικό (Καν.1260/1999). Οι νέοι κανονισμοί των διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής, τα σημαντικότερα σημεία του οποίου είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ότι συνέβη στο Α' και Β' ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και η δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και η υποχρέωση του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών, και τέλος, τον υπαρκτό κίνδυνο οριστικής απώλειας πόρων (με την εφαρμογή του κανόνα n+2) σε περίπτωση καθυστέρησης στη χρήση των κονδυλίων που έχουν εγκριθεί (όπως προκύπτει και από τις παραγράφους 22 & 23 του νέου κανονισμού 1260/99). Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική, και οι έλεγχοι πιο αυστηροί και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000). Τόσο κατά την προετοιμασία του Σχεδίου Ανάπτυξης¹⁴, όσο και κατά την εφαρμογή, έχει ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα για το συντονισμό των τομεακών με τα περιφερειακά προγράμματα.

Στο Γ' ΚΠΣ ο άξονας προτεραιότητας 7 με τίτλο «περιφερειακή ανάπτυξη», περιλαμβάνει τα ΠΕΠ. Ο άξονας αυτός σταθεροποιείται γύρω στο 25%, όπως και κατά την προηγούμενη περίοδο. Δυννητικοί τελικοί δικαιούχοι για την ένταξη έργων στα ΠΕΠ είναι οι κεντρικοί φορείς, η συγκεκριμένη κάθε φορά Περιφέρεια (αρμοδίες Δ/νσεις) και οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Ειδικά για τους

12. Η μέση ετήσια μεταβολή του ΑΕΠ στις χώρες συνοχής την περίοδο 1993-1998 ήταν για την Ελλάδα 2,7%, για την Ισπανία 3,1%, την Πορτογαλία 3,6% και την Ιρλανδία 8,7%. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα ανάμεσα στο 1993 και 1999 η Ελλάδα από το 64 να φτάσει στο 68, η Ισπανία από το 78 στο 82, η Ιρλανδία από το 83 στο 112 και η Πορτογαλία από το 68 στο 72 του Κοινοτικού μέσου όρου, και να είναι η τελευταία στην ΕΕ. (ΕΕ, 1999: 199). Το 0,9 του ετήσιου ρυθμού οφείλεται στην συνολική διαρθρωτική δαπάνη (κοινοτικοί, εθνικοί και ιδιωτικοί πόροι).

13. Το Γ' ΚΠΣ περιλαμβάνει 24 Επιχειρησιακά Προγράμματα, εκ των οποίων τα 11 αφορούν εθνικές-τομεακές πολιτικές (ΤΕΠ) και τα 13 περιφερειακές (ΠΕΠ). Το πρόγραμμα, ύψους 52,4 δις ευρώ, είναι το μεγαλύτερο που εφαρμόστηκε ποτέ στην Ελλάδα. Οι κοινοτικοί πόροι αντιπροσωπεύουν το 2,19% του ΑΕΠ, η δημόσια δαπάνη ανέρχεται στο 3,27%, ενώ αν συνυπολογιστεί και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα η παρέμβαση ανέρχεται στο 4,35% (ΕΕ, 2003:9).

14. Μάλιστα κατά την προετοιμασία του Γ' ΚΠΣ, η Ελλάδα υπέβαλε στην κοινότητα Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006, παραλείποντας το 'Περιφερειακής', το οποίο υπήρχε στα δύο προηγούμενα (Κόνσολας, 2000).

ΟΤΑ δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι που θα διατεθούν υποχρεωτικά για αυτούς. Για την διεκδίκηση πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα, εκτός από την τεχνοκρατική κάλυψη, εισάγεται πλέον και η ανταγωνιστικότητα. Κατά τα λοιπά τα ΠΕΠ έχουν τους ίδιους μηχανισμούς διαχείρισης με όλα τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ως προς τους άλλους έξι άξονες έχουν να παρατηρηθούν τα εξής. Η καθαρή έμφαση είναι πλέον στις «Μεταφορές» (28%) - άξονας που έχει την πρωτοκαθεδρία στο μερίδιο του Γ' ΚΠΣ. Στην τρίτη θέση βρίσκεται η «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας», ενώ στην τέταρτη η «ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης». Η «αγροτική ανάπτυξη και αλιεία» βρίσκονται στην πέμπτη θέση. Για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την «ποιότητα ζωής» και «κοινωνία της πληροφορίας».

Παρότι υπάρχουν ορισμένα νεότερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη.

Πίνακας 3: Οι αναπτυξιακοί άξονες και οι μορφές παρέμβασης του Γ' ΚΠΣ 2000

Άξονες Προτεραιότητας	Σχετικό Μερίδιο
Άξονας Προτεραιότητας 1 Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης	10,7%
Άξονας Προτεραιότητας 2 Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας για βιώσιμη ανάπτυξη	14,5%
Άξονας Προτεραιότητας 3 Μεταφορές	28,8%
Άξονας Προτεραιότητας 4 Αγροτική ανάπτυξη και αλιεία	9,0%
Άξονας Προτεραιότητας 5 Ποιότητα ζωής	4,3%
Άξονας Προτεραιότητας 6 Κοινωνία της πληροφόρησης	6,8%
Άξονας Προτεραιότητας 7 Περιφερειακή ανάπτυξη	25,8%
Τεχνική βοήθεια	0,2%
ΣΥΝΟΛΟ	100%

Οι μεταφορές, δηλαδή οι βασικές υποδομές, αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο Γ' ΚΠΣ.

Κατά την διάρκεια του Γ' ΚΠΣ οι ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας είναι και προβλέπεται να παραμείνουν πάνω από το μέσο κοινοτικό όρο. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη σύγκλιση της χώρας, όχι όμως απαραίτητα και τη σύγκλιση των περιφερειών (ΕΕ, 2003:10, Ψυχάρης, 2000:380)¹⁵.

4. Ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ΠΕΠ

Ένα ζήτημα που συνήθως διερευνάται κατά την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων είναι και ο έλεγχος του βαθμού αναδιανομής των πόρων. Αυτό εξετάζεται στη συνέχεια για τα ΠΕΠ των τριών ΚΠΣ.

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται αρχικά η περιφερειακή κατανομή των Π.Ε.Π. του Α' ΚΠΣ. Δεδομένου ότι οι περιφέρειες δεν συνιστούν ομοειδή σύνολα, δεν είναι δυνατόν, να γίνουν ασφαλείς συγκρίσεις από την κατανομή του απολύτου ύψους των πόρων σε αυτές. Διαμορφώνεται ωστόσο μια πρώτη αίσθηση του χωρικού προσορισμού των πόρων, ενώ παρέχεται η δυνατότητα για διαχρονικές συγκρίσεις, όταν αργότερα θα μελετηθεί η χωρική κατανομή των πόρων των άλλων Κ.Π.Σ.

Σε απόλυτα μεγέθη, όπως ίσως (;) είναι αναμενόμενο, το μεγαλύτερο μερίδιο των Π.Ε.Π. κατέχουν η Αττική και η Κεντρική Μακεδονία (16,8% και 14,6%). Στις δύο αυτές περιφέρειες κατανέμεται το 31% των πόρων. Στην τρίτη θέση, βρίσκεται η Αν. Μακεδονία και Θράκη (13,6%). Σε αυτές τις περιφέρειες κατανέμεται το 45% των πόρων, και οι άλλες ακολουθούν με ποσοστά πολύ μικρότερα, της τάξης μεταξύ 3,8% και 8,4%. Είναι φανερό ότι η μεγαλύτερη χωρική συγκέντρωση των πόρων αφορά στις περιφέρειες που φιλοξενούν τα δύο μεγαλύτερα μητροπολιτικά συγκροτήματα της χώρας, και στις οποίες παράγεται το 53% του ΑΕΠ της χώρας, ενώ η τρίτη αποτελεί μια ειδική περίπτωση συνοριακής περιφέρειας με χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης, όπου συντρέχουν επιπλέον και λόγοι εθνικής σημασίας.

Από τα παραπάνω μπορεί κανείς να διατυπώσει κάποιες υποθέσεις για την

15. Σύμφωνα με εκτιμήσεις (ΕΕ, 2003:68), ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης στην Ελλάδα την περίοδο 2000-2006 αναμένεται να είναι 4,5%, πάνω από τον μέσο κοινοτικό (2,6%) και από τους υψηλότερους στην ΕΕ. Το 0,3 του ετήσιου ρυθμού οφείλεται στους κοινοτικούς πόρους, το 0,5 στην δημόσια δαπάνη (κοινοτικοί και εθνικοί) και το 0,6 στη συνολική δαπάνη (κοινοτικοί, εθνικοί και ιδιωτικοί).

περιφερειακή στρατηγική της Ελλάδος. Φαίνεται λοιπόν πως αυτή βασίζεται στη θεωρία των πόλων ανάπτυξης, που προσπαθεί να τους ενδυναμώσει περαιτέρω, στηρίζοντας σε αυτούς τις προσδοκίες της για διάχυση της ανάπτυξης. Παράλληλα η περιφερειακή πολιτική φαίνεται να υιοθετεί στόχους της εθνικής πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, τους οποίους και συνδράμει. Πάντως ούτε το πρότυπο της εθνικής στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης μπορεί να γίνει μόνο με προσφυγή στα απόλυτα ποσά, ούτε πολύ περισσότερο όταν αυτό βασίζεται μόνο στα ΠΕΠ.

Στον πίνακα 4 σταθμίζεται η συνολική δαπάνη των ΠΕΠ με τον πληθυσμό της κάθε περιφέρειας, δημιουργώντας το δείκτη ΠΕΠ / κάτοικο. Με τη χρήση αυτού του δείκτη προσδιορίζεται το ποσό της δαπάνης (για όλη τη διάρκεια του προγράμματος) που αντιστοιχεί σε κάθε κάτοικο των 13 περιφερειών. Έτσι θα εξακριβωθεί πόσο «δίκαιο» είναι το σύστημα διανομής των πόρων αυτών.

Εδώ η εικόνα είναι πολύ διαφορετική σε σύγκριση με αυτή που προέκυψε από την κατανομή των απολύτων μεγεθών. Από την πρώτη στήλη του πίνακα 4 διαπιστώνεται ότι σε κάθε κάτοικο της Αττικής αντιστοιχούν πόροι που είναι ίσοι με το μισό του εθνικού μέσου όρου, ενώ σε κάθε κάτοικο της Αν. Μακεδονίας και Θράκης, αντιστοιχούν πόροι 2,5 φορές περισσότεροι σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο, στο Βόρειο Αιγαίο και στα Ιόνια Νησιά, διπλάσιοι, ενώ στη Ήπειρο, μιάμιση φορά πάνω από τον εθνικό μέσο όρο. Επομένως στις νησιωτικές και παραμεθόριες περιοχές με χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης φαίνεται ότι κατευθύνονται αναλογικά περισσότεροι πόροι των ΠΕΠ, από ότι στην Αττική και την Κεντρική Μακεδονία.

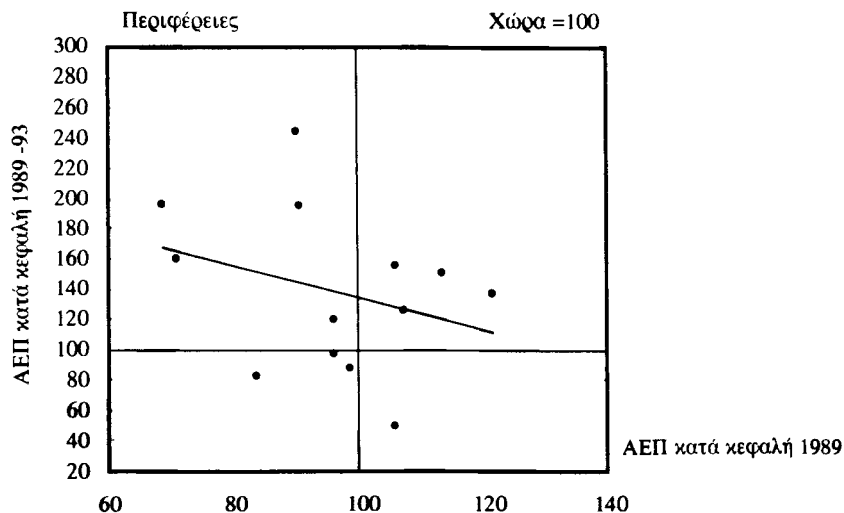
Για να μελετηθούν ακόμη πιο συστηματικά ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των Π.Ε.Π., δηλαδή η σύγκριση του επιπέδου ανάπτυξης των περιφερειών, με το βαθμό συμμετοχής τους στην κατανομή των Π.Ε.Π., σταθμίζονται η ανά κάτοικο δαπάνη των ΠΕΠ κατά περιφέρεια, σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο, και το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών της χώρας, σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο αντίστοιχα. Η σχέση τους αποτυπώνεται σε ένα διάγραμμα διασποράς, από το οποίο προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα.

Πρώτον, με βάση την κλίση της καμπύλης υπάρχει αρνητική σχέση ανάμεσα στο επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών και στο βαθμό συμμετοχής τους στους πόρους των ΠΕΠ. Άρα γενικά τα ΠΕΠ έχουν αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Δηλαδή οι περιφέρειες με χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης τείνουν να έχουν αναλογικά μεγαλύτερη συμμετοχή στην κατανομή των πόρων από τα ΠΕΠ. Όμως από αυτόν τον γενικό κανόνα υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις.

Πίνακας 4: Η περιφερειακή κατανομή και ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ΠΕΠ του Α' ΚΠΣ 1989-1993

Γεωγραφική Ενότητα	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)				Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ)			
	Ανά κάτοικο 1989, (Ελλάδα=100)		χωρική κατανομή		Κατά κεφαλήν (Ελλάδα=100)		χωρική κατανομή	
Περιφέρειες (NUTS II)	1989-1993		1998-1993		1998-1993		1998-1993	
1 Α. Μακεδονία - Θράκη	245	1	13,6	3	90	10	5,0	8
2 Βόρειο Αιγαίο	196	2	3,8	11	69	13	1,3	13
3 Ιόνια Νησιά	195	3	3,7	13	91	9	1,7	12
5 Ήπειρος	158	4	5,2	9	71	12	2,3	11
4 Δυτ. Μακεδονία	155	5	4,4	10	106	4	3,0	9
6 Νότιο Αιγαίο	151	6	3,8	12	113	2	2,8	10
7 Στερεά Ελλάδα	136	7	7,7	5	122	1	6,7	4
8 Κρήτη	124	8	6,6	6	108	3	5,6	6
9 Θεσσαλία	118	9	8,4	4	96	7	6,9	3
10 Πελοπόννησος	97	10	5,7	7	96	8	5,6	7
11 Κ.Μακεδονία	87	11	14,6	2	99	6	16,4	2
12 Δυτική Ελλάδα	82	12	5,7	8	84	11	5,8	5
13 Αττική	49	13	16,8	1	106	5	36,8	1

Πηγή: Το ΚΠΣ 1989-1993, Eurostat, επεξεργασίες του συγγραφέα



Υπάρχουν για παράδειγμα περιφέρειες που έχουν ταυτόχρονα και επίπεδο ανάπτυξης και συμμετοχή στα ΠΕΠ, πάνω από το μέσο όρο, δηλαδή κατά κάποιο τρόπο χρηματοδοτούνται αναλογικά περισσότερο, με βάση το επίπεδο ανάπτυξής τους. Οι περιφέρειες αυτές είναι: Δυτική Μακεδονία, Νότιο Αιγαίο, Στερεά Ελλάδα και Κρήτη. Κάθε περίπτωση έχει τη δική της ερμηνεία. Π.χ. η Δυτική Μακεδονία μάλλον καλώς χρηματοδοτείται αναλογικά περισσότερο, γιατί έχει πλασματικά υψηλό επίπεδο ανάπτυξης. Το Νότιο Αιγαίο είναι νησιωτική περιοχή, και έχει ενδεχομένως μεγαλύτερες ανάγκες. Η Στερεά Ελλάδα μάλλον ευνοείται επειδή βρίσκεται κοντά στην Αττική. Η χρηματοδότηση της Κρήτης μπορεί να είναι αποτέλεσμα πολιτικής επιλογής.

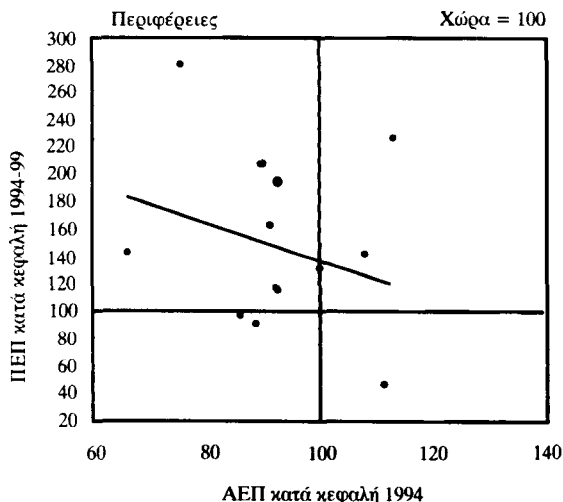
Αντίθετα, κάποιες άλλες περιφέρειες υπο-χρηματοδοτούνται, με βάση το επίπεδο ανάπτυξής τους. Αυτές είναι η Πελοπόννησος, η Δυτική Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία. Οι δύο πρώτες ανήκουν στις περιφέρειες με εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης.

Με βάση αυτή την εικόνα της κατανομής των ΠΕΠ θα ήταν σκόπιμο να εξεταστούν και τα επόμενα, Β' και Γ' ΚΠΣ.

Πίνακας 5: Η περιφερειακή κατανομή και ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ 1994-1999

Γεωγραφική Ενότητα	Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)				Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ)			
	Ανά κάτοικο 1989, (Ελλάδα=100)		χωρική κατανομή		Κατά κεφαλήν (Ελλάδα=100)		χωρική κατανομή	
Περιφέρειες (NUTS II)	1989-1993		1998-1993		1998-1993		1998-1993	
1. Βόρειο Αιγαίο	281	1	4,9	11	75	12	1,3	1
2. Νότιο Αιγαίο	226	2	5,8	9	113	1	2,9	9
3. Αν. Μακ/νία, Θράκη	207	3	11,1	3	90	9	4,8	8
5. Ιόνια Νησιά	194	4	3,7	13	92	7	1,7	12
4. Δυτική Μακεδονία	163	5	4,7	12	91	8	2,6	10
6. Ήπειρος	144	6	5,1	10	66	13	2,3	11
7. Κρήτη	141	7	7,5	6	108	3	5,7	6
8. Στερεά Ελλάδα	133	8	8,4	4	100	5	6,1	4
9. Θεσσαλία	116	9	8,2	5	92	6	6,6	3
10. Δυτική Ελλάδα	97	10	6,8	7	86	11	6,0	5
11. Πελοπόννησος	92	11	5,9	8	88	10	5,5	7
12. Κ. Μακεδονία	78	12	13,2	2	100	4	16,9	2
13. Αττική	45	13	14,8	1	112	2	37,4	1

Πηγή: ΚΠΣ 1994-1999, Eurostat, επεξεργασίες του συγγραφέα



Η εικόνα της χωρικής κατανομής των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ ακολουθεί το ίδιο πρότυπο, με μικρές μόνο διαφοροποιήσεις. Σε απόλυτα μεγέθη, στις τρεις πρώτες θέσεις βρίσκονται οι ίδιες με πριν περιφέρειες, με ποσοστά πάνω από 10%. Όμως, και οι τρεις λαμβάνουν κάτι λιγότερο από πριν, έτσι που ενώ πρώτα συγκέντρωναν αθροιστικά το 45% των πόρων, τώρα συγκεντρώνουν το 39%. Αντίστροφα, στις κατώτερες θέσεις, σχεδόν όλοι λαμβάνουν κάτι παραπάνω, εκτός από την Ήπειρο. Μόνο μια περιφέρεια συμμετέχει με το ίδιο ποσοστό 3,7% επί του συνόλου (Ιόνια Νησιά), ενώ όλες οι υπόλοιπες λαμβάνουν ποσοστά μεγαλύτερα του 4,7%. Γενικά φαίνεται ότι υπάρχει μια τάση χωρικής εξισορρόφησης της κατανομής των πόρων.

Πιο κατατοπιστική πάλι είναι η εικόνα της κατά κεφαλήν δαπάνης. Η κατάταξη των περιφερειών σύμφωνα με αυτή, είναι πολύ διαφορετική αυτής που βασίστηκε στη χωρική κατανομή των απόλυτων μεγεθών. Συγκεκριμένα για τους κατοίκους της «ευνοημένης Αττικής», όπως αυτή παρουσιάζεται σε απόλυτα μεγέθη, αντιστοιχούν τα λιγότερα χρήματα στα κατά κεφαλήν μεγέθη, όπως και για τους κατοίκους της Κεντρικής Μακεδονίας. Στις πρώτες θέσεις της κατάταξης συναντώνται οι περιφέρειες Βορείου και Νοτίου Αιγαίου και ακολουθούν η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, τα Ιόνια Νησιά και η Δυτική Μακεδονία.

Διακρίνεται έτσι μία τάση προμολόγησης των κατοίκων που ζουν σε απομακρυσμένες περιοχές αλλά κυρίως των νησιωτικών περιφερειών στις οποίες κατοικεί μικρό ποσοστό του πληθυσμού (Βόρειο και Νότιο Αιγαίο). Δεν διακρίνεται όμως εμφανής τάση προμολόγησης των μη ανεπτυγμένων περιφερειών. Π.χ. η περιφέρεια Ηπείρου είναι έκτη στην κατάταξη του κκ ΠΕΠ, ενώ είναι η λιγότερο ανεπτυγμένη περιφέρεια της ΕΕ15.

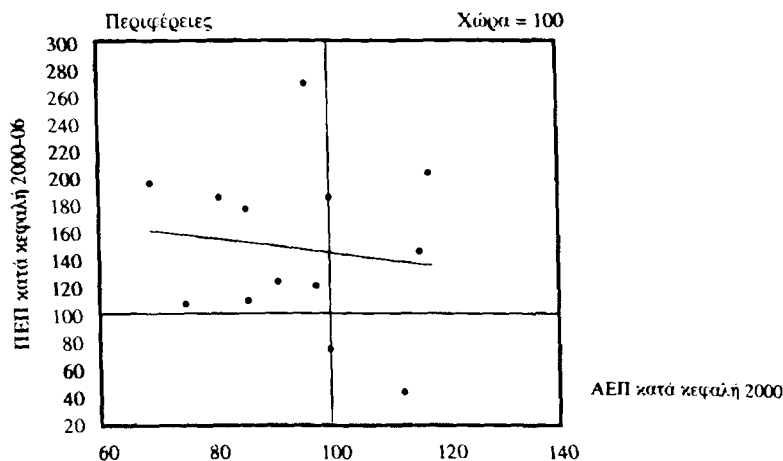
Ενδιαφέρον έχει επίσης να εξεταστεί ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 5 και το διάγραμμα δια-

σποράς εξακολουθεί να παρατηρείται αντίστροφη σχέση ανάμεσα στο επίπεδο ανάπτυξης και το επίπεδο χρηματοδότησης των περιφερειών, γεγονός που τεκμηριώνει τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα των προγραμμάτων. Όμως, και σε αυτή την περίπτωση εξακολουθούν να παρουσιάζονται ορισμένες εξαιρέσεις, που συμβαίνει να είναι οι ίδιες με αυτές που εντοπίστηκαν στο Α' ΚΠΣ.

Πίνακας 6: Η περιφερειακή κατανομή και ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ΠΕΠ του Β' ΚΠΣ 2000-2006

Γεωγραφική Ενότητα	Περιφερειακά Προγράμματα		Επιχειρησιακά (ΠΕΠ)		Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ)			
	Ανά κάτοικο 1989, (Ελλάδα=100)		χωρική κατανομή		Κατά κεφαλήν (Ελλάδα=100)		χωρική κατανομή	
Περιφέρειες (NUTS II)	1989 - 1993		1998-1993		1998 - 1993		1998-1993	
1. Βόρειο Αιγαίο	268	1	5,0	12	96	7	1,7	12
2. Νότιο Αιγαίο	201	2	5,5	10	118	1	3,1	9
3. Ήπειρος	195	3	6,3	9	69	13	2,5	11
5. Δυτική Μακεδονία	185	5	5,1	11	101	4	2,9	10
4. Αν. Μακεδονία, Θράκη	185	4	10,3	3	81	11	4,3	8
6. Ιόνια Νησιά	177	6	3,4	13	86	10	1,7	13
7. Στερεά Ελλάδα	146	7	8,1	5	116	2	7,3	3
8. Θεσσαλία	124	8	8,5	4	92	8	6,5	4
9. Κρήτη	119	9	6,5	7	98	6	5,2	7
10. Πελοπόννησος	111	10	6,5	8	86	9	5,5	5
11. Δυτική Ελλάδα	107	11	7,2	6	75	12	5,3	6
12. Κ. Μακεδονία	75	12	12,8	2	100	5	17,2	2
13. Αττική	43	13	14,7	1	113	3	37,0	1

Πηγή: ΚΠΣ 2000-2006, Eurostat



Χαρακτηριστικά παράδειγμα αποτελούν η Δυτική Ελλάδα και η Πελοπόννησος, οι οποίες εξακολουθούν να υπο-χρηματοδοτούνται με βάση το επίπεδο ανάπτυξής τους. Αντίστροφα, Η Κρήτη, η Στερεά Ελλάδα και το Ν. Αιγαίο λαμβάνουν αναλογικά περισσότερα σε σχέση με το επίπεδο ανάπτυξής τους.

Η ίδια εργασία επαναλαμβάνεται τέλος για το Γ' ΚΠΣ. Η εικόνα της χωρικής κατανομής των ΠΕΠ ακολουθεί πάλι το ίδιο πρότυπο. Σε απόλυτα μεγέθη, στις τρεις πρώτες θέσεις βρίσκονται οι ίδιες με πριν περιφέρειες, με ποσοστά πάνω από 10%, που τώρα λαμβάνουν το 38%, από 39% κατά το Β' και 45% από το Α' ΚΠΣ. Στις κατώτερες θέσεις - αν εξαιρέσουμε το Ιόνια Νησιά που πέφτουν από το 3,7 στο 3,4 - όλες οι άλλες περιφέρειες λαμβάνουν πάνω από 5,0%.

Ακόμη και στα κατά κεφαλήν μεγέθη η κατάσταση είναι πιο εξισορροπημένη, με ενίσχυση της Ηπείρου.

Ως προς την αναδιανομή όμως τα δεδομένα αλλάζουν. Τώρα, μόνο η Αττική και η Κεντρική Μακεδονία λαμβάνουν πόρους κάτω από το μέσο όρο, γιατί έχουν επίπεδο ανάπτυξης πάνω από αυτόν. Η Πελοπόννησος και η Δυτική Ελλάδα, έχουν ενισχυθεί, αλλά πάλι βρίσκονται στις τελευταίες θέσεις, μετά την Αττική και την Κεντρική Μακεδονία. Το Νότιο Αιγαίο, η Δυτική Μακεδονία και η Στερεά Ελλάδα, έχουν αναλογικά μεγαλύτερη συμμετοχή στα ΠΕΠ, σε σχέση με το επίπεδο ανάπτυξής τους. Όλα αυτά έχουν σαν αποτέλεσμα ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των προγραμμάτων στο Γ' ΚΠΣ να γίνεται πιο απροσδιόριστος.

5. Η εικόνα των περιφερειακών ανισοτήτων μετά τη διεύρυνση και το μέλλον του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα

Στη νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013 τα δεδομένα του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα αλλάζουν καθώς ορισμένες ελληνικές περιφέρειες έχουν ήδη ξεφύγει από τα όρια επιλεξιμότητας με βάση το 75% του μέσου κοινοτικού όρου. Πρόκειται για την Αττική, το Νότιο Αιγαίο και τη Στερεά Ελλάδα (πίνακας 7).

**Πίνακας 7: Οι ελληνικές περιφέρειες στην ΕΕ-15
(Κατά κεφαλή ΑΕΠ, σε ΜΑΔ)**

	1998	1999	2000
Ευρωπαϊκή Ένωση (15 χώρες)	100	100	100
Ελλάδα	67	68	68
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	55	55	55
Κεντρική Μακεδονία	68	69	68
Δυτική Μακεδονία	67	68	67
Θεσσαλία	59	62	61

Ήπειρος	46	47	47
Ιόνια Νησιά	60	61	59
Δυτική Ελλάδα	51	52	51
Στερεά Ελλάδα	80	79	76
Πελοπόννησος	56	58	58
Αττική	74	77	77
Βόρειο Αιγαίο	64	66	66
Νότιο Αιγαίο	81	82	80
Κρήτη	66	67	66

Πηγή: Eurostat, 2003

Στην ΕΕ-25, επίπεδο ανάπτυξης πάνω από το 75% έχει μια ακόμη - εκτός από τις προαναφερόμενες περιφέρειες - η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, και μάλιστα στο όριο, του 74,9%. Όλες οι άλλες περιφέρειες εξακολουθούν να έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Δηλαδή, παρά το γεγονός ότι οι περιφερειακές ανισότητες στο νέο ευρωπαϊκό χώρο σχεδόν διπλασιάζονται (Weise et al. 2001, ΕΕ, 2001β, ΕΕ, 2002, ΕΕ, 2003), και το μέσο επίπεδο ανάπτυξης μειώνεται, εξακολουθούν να υπάρχουν εννέα ελληνικές περιφέρειες με επίπεδο ανάπτυξης κάτω από 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

**Πίνακας 8: Οι ελληνικές περιφέρειες στην ΕΕ-25
(Κατά κεφαλή ΑΕΠ, σε ΜΑΔ)**

	2000
Ευρωπαϊκή Ένωση (25 χώρες)	100
Ελλάδα	74,6
Ήπειρος	51,9
Δυτική Ελλάδα	56,3
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	60,2
Πελοπόννησος	63,6
Ιόνια Νησιά	65,2
Θεσσαλία	67,7
Βόρειο Αιγαίο	72,3
Κρήτη	72,9
Δυτική Μακεδονία	73,9
Κεντρική Μακεδονία	74,9
Στερεά Ελλάδα	84,2
Αττική	85,0
Νότιο Αιγαίο	87,9

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003: Παράρτημα πίνακας 12

Παρά το ότι αυτή τη στιγμή είναι πρόωρο να γίνουν ασφαλείς προβλέψεις

για το μέλλον της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής, φαίνεται ότι τόσο ο αριθμός των επιλέξιμων περιφερειών, όσο και οι πόροι που θα διατεθούν για αυτές από το Δ' ΚΠΣ θα είναι μειωμένοι (Georgiou and Psycharis, 2004, Getimis, 2003).

Ποια θα είναι λοιπόν η μορφή του περιφερειακού σχεδιασμού στο άμεσο μέλλον; Θα υπάρχουν διαφοροποιημένα περιφερειακά προγράμματα, ανάλογα με τον τύπο στον οποίο ανήκει κάθε περιφέρεια; Και πώς αυτά θα σχετίζονται μεταξύ τους, καθώς και με τις τομεακές πολιτικές; Έχουν δημιουργηθεί κατάλληλες δομές που θα προετοιμάσουν τα προγράμματα αυτά; Φαίνεται λοιπόν ότι στο μέλλον ο περιφερειακός προγραμματισμός θα γίνει πιο σύνθετος. Ταυτόχρονα τα σενάρια δείχνουν τόσο μια μετατόπιση του περιεχομένου της περιφερειακής πολιτικής - η οποία θα τείνει να εισάγει ολοένα και περισσότερο το στοιχείο της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας - όσο και μια προτεραιότητα προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, - που τώρα πια βρίσκονται γεωγραφικά στον κεντρικό πυρήνα της ΕΕ, στις χώρες της πρώην ανατολικής Ευρώπης. Άρα οι πιέσεις που θα δεχθεί η ελληνική περιφερειακή πολιτική θα είναι έντονες, και επομένως χρειάζεται μια καλά προετοιμασμένη περιφερειακή στρατηγική, για να κινηθεί όσο πιο αποτελεσματικά γίνεται στο νέο αυτό ευρωπαϊκό πλαίσιο.

6. Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας τη συζήτηση που έχει προηγηθεί μπορούν να εξαχθούν μερικά σημαντικά συμπεράσματα.

Πρώτον, η σχετική σημασία του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη στο σύνολο των προτεραιοτήτων των ΚΠΣ διαχρονικά μειώνεται. Αυτό από μόνο του δεν αποτελεί ίσως μειονέκτημα. Όμως, εξαιτίας της ανυπαρξίας ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης, τα περιφερειακά προγράμματα καταλήγουν σε μια αποσπασματική και κατακερματισμένη παρέμβαση, σε περιφερειακή κλίμακα, με αμφίβολη συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη, τουλάχιστον κατά το Α' και Β' ΚΠΣ. Ως γενική αρχή για το μέλλον θα μπορούσε να διατυπωθεί η μεγαλύτερη αποκέντρωση και ο καλύτερος συντονισμός.

Δεύτερον, παρατηρείται μια διαρκής μετατόπιση προτεραιοτήτων και αλλοίωση του περιεχομένου του αρχικού προγραμματισμού. Παρότι σταδιακά δείχνει να εμπεδώνεται μια νοοτροπία προγραμματισμού-η οποία παράλληλα με το δεσμευτικό κανονιστικό πλαίσιο της κοινότητας, οδηγεί σε έναν εξορθολογισμό του συστήματος-δεν παύουν να αναπαράγονται οι εγγενείς αδυναμίες, τόσο ως προς την υλοποίηση των προγραμμάτων όσο και ως προς την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων.

Τρίτον, παρατηρείται μια εμμονή των ΚΠΣ στις «βασικές υποδομές», το-

μέας στον οποίο εμφανίζονται και οι μεγαλύτερες αποκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό. Το ίδιο συμβαίνει και στον άξονα προτεραιότητας που αφορά στη «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας». Δηλαδή, ενώ εκεί υπάρχουν οι μεγάλες ανάγκες και οι υστερήσεις της χώρας, εκεί εμφανίζονται και οι αδυναμίες αξιοποίησης των πόρων.

Τέταρτον, οι επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό είναι σχετικά περιορισμένες, και κυρίως χωρίς σαφή εστίαση, έτσι που να είναι τελικά αμφισβητούμενη η προστιθέμενη αξία και η αποτελεσματικότητά τους, στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας.

Πέμπτον, ο βαθμός διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι μικρός, ενώ υπάρχουν προβλήματα συγχρονισμού ανάμεσα σε αυτούς.

Έκτον, ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ΠΕΠ διαχρονικά γίνεται όλο και λιγότερο διακριτός, ενώ συστηματικά εμφανίζονται ορισμένες περιφέρειες που έχουν δυσανάλογη (αλλού μεγαλύτερη και αλλού μικρότερη) συμμετοχή στα ΠΕΠ, με βάση το επίπεδο ανάπτυξής τους. Σε γενικές γραμμές οι βασικές συντεταγμένες του χωρικού προτύπου της κατανομής των πόρων παραμένουν σταθερές.

Εβδομον, ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου 2007-2013 αναμένεται περιορισμός των πόρων και μετατόπιση του περιεχομένου της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Αυτό θα οδηγήσει σε εξαιρέσεις ή σε ειδικό καθεστώς χρηματοδότησης για ορισμένες περιφέρειες της Ελλάδας. Άρα ο σχεδιασμός της περιφερειακής ανάπτυξης οφείλει να είναι πιο αποτελεσματικός, τη στιγμή που γίνεται όλο και πιο σύνθετος. Θα μπορέσουν τα προγράμματα του Δ' ΚΠΣ να λύσουν τις αδυναμίες του περιφερειακού σχεδιασμού που προαναφέρθηκαν; Η απάντηση μοιάζει να είναι αρνητική. Μήπως όμως ο σχεδιασμός λειτουργήσει καλύτερα όταν οι κοινοτικές ενισχύσεις στενεύουν; Προς αυτή την κατεύθυνση χρειάζεται να γίνει η καλύτερη δυνατή προετοιμασία της διοίκησης από σήμερα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Dafflon B. (ed.) (2003), *Local Public Finance in Europe*, Massachusetts: Edward Elgar.
- Economou D. (1997), «The impact of the First Community Support Framework for Greece: The anatomy of failure», *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No. 1, pp. 71-84.
- European Commission (1997), *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-99*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2002), *The Economic Impact of Objective 1 Interventions*

for the period 2000-2006, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- Georgiou G. - Psycharis I. (2004), "The new enlargement of the European Union: the financial framework and the new challenges ahead", *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 4.
- Georgiou G. (1994), "The implementation of EC Regional Programmes in Greece: A critical review", *European Planning Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 321-336.
- Getimis P. (2003) «Improving European Union regional policy by learning from the past in view of enlargement», *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 1.
- Keating M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Massachusetts: Edward Elgar.
- Konsolas N., Papadaskalopoulos A. and Plaskovitis I. (2002), *Regional Development in Greece*, Springer.
- Musgrave R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: McGraw Hill.
- Rodden J., Eskeland G. and Litvack J. (eds) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, London: Cambridge, Massachusetts: the MIT Press.
- Tiebout C. (1956), "A pure theory of local government expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- Tondl G. (2001), *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*, Wien-New York: Springer.
- Weise Ch., Bachtler J., Downes R., McMaster I. & Toepel K. (2001), *The Impact of the EU Enlargement on Cohesion*, Background Study for the Second Cohesion Report, DIW (German Institute for Economic Research) and EPRC (European Policies Research Center), Berlin and Glasgow.
- Γεωργακόπουλος Θ. (1997), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002), *Πρώτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: (COM2002) 46 τελικό.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), *Δεύτερη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: (COM2003) 34 τελικό.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1990), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-*

- 1999, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001α), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
 - Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001β), *Ενότητα της Ευρώπης, Αλληλεγγύη των Λαών, Πολυμορφία των Περιοχών: Δεύτερη Έκθεση Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
 - ΚΕΠΕ (1997), *Μελέτη Αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994-1999*, Εκθέσεις 28, Αθήνα.
 - ΚΕΠΕ-REMACO (1999), *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα 1994-1999: Έκθεση Αξιολόγησης*, Αθήνα.
 - Κόνσολας Ν. (2000), «Ελλάδα 2000-2006: Το Σχέδιο Ανάπτυξης για την προσαρμογή στην Ο.Ν.Ε.», *ΤΑΣΕΙΣ - Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση*, σελ. 106-120.
 - Λαμπρινίδης Μ., Ψυχάρης Γ., Καζάκης Ε. (2001), «Δημόσιες υποδομές και περιφερειακή ανάπτυξη: η περίπτωση της ελληνικής μεταποίησης», *Τόπος*, 16, σελ. 45-66.
 - Παπαδασκαλόπουλος Α. (2000), «Περιφερειακός σχεδιασμός, περιφερειακή ανάλυση και αξιολόγηση», στο *Αξιολόγηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων: Μέσα, Μέθοδοι και Τεχνικές*, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων.
 - Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Αθήνα: Τυπωθήτω.
 - Τσουνάλης Α. (1997), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
 - ΥΠΕΘΟ (2003), *Η Χάρτα της Σύγκλισης, Ελλάδα 2004-2008: Πλαίσιο Διαλόγου*, Αθήνα.
 - ΥΠΕΘΟ (1999), *Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006* Αθήνα.
 - Χριστοφόρου – Χριστοφορίδη Ε. (2003), *Ο Ρόλος της Περιφέρειας στη Διαμόρφωση, Διαχείριση και Υλοποίηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων*, ΕΣΔΔ, Αθήνα.
 - Ψυχάρης Γ. (2000), «Περιφερειακές ανισότητες και κρατικός παρεμβατισμός», στο *Δεκαεπτά Κείμενα για το Σχεδιασμό, τις Πόλεις και την Ανάπτυξη*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.