

Χάρσι αειχώρος

ΚΕΙΜΕΝΑ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ, ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΤΟΜΟΣ 3
VOLUME 3

ΤΕΥΧΟΣ 1
ISSUE 1

ΜΑΪΟΣ 2004
MAY 2004



ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

ΚΟΚΚΩΣΗΣ ΧΑΡΗΣ

ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ ΗΛΙΑΣ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΠΕΤΡΑΚΟΣ ΓΙΩΡΓΟΣ

ΓΟΥΣΙΟΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ

ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- ΕΜΠ
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- ΕΜΠ
Γιαννακούρου Τζίνα	- ΥΠΕΧΩΔΕ
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δεμαθάς Ζαχαρίας	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- ΑΠΘ
Καρύδης Δημήτρης	- ΕΜΠ
Κοσμόπουλος Πάνος	- ΔΠΘ
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαντουβάλου Μαρία	- ΕΜΠ
Μελαχροινός Κώστας	- University of London, Queen Mary, UK
Μοδινός Μιχάλης	- Εθν. Κέντρο Περιβ. και Αειψ. Ανάπτυξης (ΕΚΠΑΑ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- University of Surrey, UK
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Universite de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πατρών
Χαστάογλου Βίλμα	- ΑΠΘ

Διεύθυνση:

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας

και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 38334 ΒΟΛΟΣ

<http://www.prd.uth.gr/aeihoros> e-mail: aeihoros@prd.uth.gr

τηλ.: 24210 - 74456 fax: 24210 - 74380



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Επιστημονικό Περιοδικό

αειχώρος

αειχώρος

Περιεχόμενα

	Εισαγωγή	4
	Πετράκος Γ.	6
	Περιφερειακές ανισότητες και περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα	
	Οικονόμου Δ.	32
	Η περιφερειακή διάσταση του Γ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης: Πρώτες εκτιμήσεις	
	Ψυχάρης Γ.	56
	Περιφερειακή πολιτική και περιφερειακά προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης της Ελλάδας: Αποτίμηση και προοπτικές	
	Ροβολής Α.	80
	Είναι "Οικονομική" η Οικονομική Ανάλυση του Χώρου; Περιφερειακή Επιτήρηση, Οικονομική Γεωγραφία και "Γεωγραφικά Οικονομικά"	
	Καραγάνης Α.	102
	Η επίδραση του χώρου στην αποτελεσματικότητα της παραγωγικής διαδικασίας στις μικροπεριφέρειες της ελληνικής οικονομίας	
	ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	
	Μανωλάς Γ., Τραγάκη Α.	130
	Η Οικονομική Πολιτική στο Χώρο της Ευρωζώνης: Θεσμική Βάση, Φορείς Δράσης και Πλαίσιο Πολιτικής	
	Μπαλτάς Ε.	158
	Η ανάλυση των υδατικών διαμερισμάτων της χώρας στην εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο για τα νερά	
	ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ	
	Ψυχάρης Γ.	
	ERSA, Πόρτο, 2004	182
	ERSA, Άμστερνταμ, 2005	184
	ERSA, Βόλος, 2006 (αναγγελία)	186
	ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ	
	Ανδρικοπούλου Ε.	188
	Γ.Πετράκος, Γ. Ψυχάρης, Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα	
	Οικονόμου Δ.	194
	Γρ. Καυκαλάς (επ.), Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης. Θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές	
	ΑΠΟΨΕΙΣ	198
	Συνέντευξη με τον Masahisa Fujita	200

Η περιφερειακή διάσταση του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης: Πρώτες εκτιμήσεις

Δημήτρης Οικονόμου

Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Περίληψη

Το άρθρο περιλαμβάνει πρώτες εκτιμήσεις για την περιφερειακή του διάσταση του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για την Ελλάδα. Βασικό συμπέρασμα είναι ότι το Γ' ΚΠΣ, παρά την ύπαρξη σχετικού στρατηγικού στόχου, δεν ενσωματώνει μια συγκεκριμένη περιφερειακή στρατηγική ούτε σε επίπεδο σχεδιασμού ούτε σε επίπεδο διαδικασίας υλοποίησης. Η προγραμματική κατανομή των πόρων, τόσο μέσω του Άξονα Προτεραιότητας 7 που αφορά άμεσα την περιφερειακή ανάπτυξη, όσο και μέσω των υπολοίπων, τομεακών, Αξόνων, δεν συναρτάται με το επίπεδο ανάπτυξης (ΑΕΠ κατά κεφαλήν) των περιφερειών. Το ίδιο ισχύει, για το σύνολο των Αξόνων, και για την παρατηρούμενη πραγματική κατανομή πόρων κατά τη διαδικασία υλοποίησης μέσω της ένταξης συγκεκριμένων έργων. Συνεπώς, η επίδραση του Γ' ΚΠΣ στις περιφερειακές ανισότητες εκτιμάται ότι θα είναι τυχαία και μη συστηματική. Το χαμηλό επίπεδο των ανισοτήτων αυτών στην Ελλάδα μειώνει ίσως τη σημασία αυτής της αδυναμίας της διαδικασίας προγραμματισμού αλλά δεν την καταργεί.

Λέξεις-κλειδιά

Περιφερειακή ανάπτυξη, πολιτική συνοχής, Ευρωπαϊκή Ένωση, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, Ελληνικές περιφέρειες.

The regional dimension of the Community Support Framework 2000-2006 for Greece: A first assessment

This paper attempts a first assessment of the regional dimension of the Third Community Support Framework for Greece. The main conclusion is that the Third CSF, despite the fact that it comprises a specific strategic goal regarding the decrease of regional disparities, does not integrate a concrete regional development strategy. The financial resources earmarked for the different regions, both through the Priority Axis which specifically targets the regional inequalities and the other, sectoral, Axes, is not related to the growth level (GDP per capita) of those regions. The same is true, for the totality of the Axis, regarding the actual distribution of resources through the inclusion and financing of particular projects. As a result, it is estimated that the impact of the Third CSF upon the regional disparities will be haphazard and unsystematic. The low level of these disparities in Greece maybe reduces but does not eliminate the importance of this failure of the programmatic process.

Keywords

Regional development, cohesion policy, European Union, Community Support Framework, Greek regions.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η κεντρική επιδίωξη των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Στόχο 1 των διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι η μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων. Η οπτική είναι εξ ορισμού ευρωπαϊκή: σημασία έχει η απόσταση των περιφερειών από το μέσο ευρωπαϊκό επίπεδο ανάπτυξης, και όχι οι διαφορές τους στο εσωτερικό κάθε χώρας. Δεδομένου, βέβαια, ότι όλες οι περιφέρειες κάθε χώρας πρέπει τελικά να φθάσουν τουλάχιστον στο μέσο κοινοτικό όρο, για χώρες όπως η Ελλάδα όπου το σημείο εκκίνησης είναι μια γενικευμένη καθυστέρηση όλων των περιφερειών και σχετικά μικρές διαπεριφερειακές αποκλίσεις (βλ. παρακάτω), η επίτευξη του στόχου δύσκολα μπορεί να συνδυασθεί, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα, με ταυτόχρονη σημαντική αύξηση των εθνικών διαπεριφερειακών ανισοτήτων. Μια τέτοια εξέλιξη θα μπορούσε να υπάρξει μόνο στην περίπτωση εξαιρετικά γρήγορου εθνικού ρυθμού ανάπτυξης, που θα επέτρεπε ταυτόχρονα και την ουσιαστική βελτίωση της θέσης όλων των περιφερειών και την "απογείωση" με ακόμα πιο γρήγορο τρόπο ορισμένων από αυτές. Προφανώς ωστόσο είναι δυνατόν το αντίστροφο σενάριο, δηλ. να ενταθούν οι εθνικές διαπεριφερειακές ανισότητες, με ορισμένες περιφέρειες να συγκλίνουν με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, και ορισμένες άλλες να καθυστερούν και σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο.

Μια τέτοια εξέλιξη είναι όχι μόνο δυνατή¹, αλλά θα μπορούσε να ενσωματωθεί και σε συγκεκριμένες στρατηγικές για την ενσωμάτωση του ελληνικού χώρου στο διεθνές περιβάλλον -

¹ Βλ. και τη σχετική επισήμανση του ΣΑΚΧ., που σχολιάζεται από την Ανδρικοπούλου (2004: 199).

λον². Το ελληνικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006 (το κείμενο σχεδιασμού του Γ' ΚΠΣ) δεν υιοθετεί, ωστόσο, μια τέτοια διαφοροποιημένη στρατηγική, επιδιώκει το συνδυασμό ευρωπαϊκής και εθνικής σύγκλισης, και ένας από τους στρατηγικούς στόχους του προσδιορίζεται ως "συνέχιση της προσπάθειας μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και στήριξης της ανάπτυξης στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της χώρας" (ΥΠΕΘΟ 2000: Ι-17). Ο στόχος αυτός αλλά και η δυνατότητα οι εξελίξεις να είναι διαφορετικές καθιστούν ενδιαφέρουσα τη διερεύνηση των πραγματικών επιπτώσεων που έχουν στις διαπεριφερειακές ανισότητες οι παρεμβάσεις του Στόχου 1, και ειδικότερα αυτές της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου μέσω του Γ' ΚΠΣ.

ΒΑΣΙΚΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΚΑΤΑ ΤΟ ΧΡΟΝΟ ΕΚΚΙΝΗΣΗΣ ΤΟΥ Γ' ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΡΙΞΗΣ

Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα, εκφρασμένες με όρους ΑΕΠ κατά κεφαλή (δηλ. με τους όρους με τους οποίους τίθεται και ο βασικός στόχος της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης) κατά το 2000 (δηλ. το σημείο εκκίνησης του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης) παρουσιάζονται στον πίνακα 1 (ο οποίος περιλαμβάνει και ορισμένα άλλα στοιχεία, αναφορά στα οποία γίνεται παρακάτω):

Πίνακας 1: ΑΕΠ κατά κεφαλή στις Ελληνικές περιφέρειες

Περιφέρειες	ΑΕΠ κκ				Πληθυσμός		
	ΕΕ-15 = 100		ΕΕ-25 = 100		2001	1991	Μεταβολή 91-01
	1995	2000	Μεταβολή 91-01	2001			
1	2	3	4	5	6	7	8
Ανατ. Μακεδονίας-Θράκης	55,6	54,6	-1,8%	58,6	610.254	570.242	7,0%
Κεντρικής Μακεδονίας	64,4	67,9	5,4%	73,6	1.861.917	1.705.879	9,1%
Δυτικής Μακεδονίας	63,0	67,9	7,8%	75,4	302.750	293.015	3,3%
Ηπείρου	43,0	47,1	9,5%	59,3	352.420	339.576	3,8%
Θεσσαλίας	57,1	61,4	7,5%	66,1	754.393	734.589	2,7%
Ιόνιων Νήσων	56,2	59,2	5,3%	65,8	214.274	193.642	10,7%
Δυτικής Ελλάδας	52,7	51,1	-3,0%	57,8	739.118	707.316	4,5%
Στέρας Ελλάδας	82,7	76,4	-7,6%	104,2	607.855	582.212	4,4%
Αττικής	75,7	77,1	1,8%	78,1	3.756.607	3.523.407	6,6%
Πελοποννήσου	51,8	57,7	11,4%	70,2	1.149.089	1.086.242	5,8%
Βόρειου Αιγαίου	58,9	65,6	11,4%	68,1	301.745	257.481	17,2%
Νότιου Αιγαίου	73,9	79,8	8,0%	83,9	204.158	199.111	2,5%
Κρήτης	65,2	66,1	1,4%	70,7	601.159	539.304	11,5%
Σύνολο Ελλάδας	65,9	67,7	2,7%	73,7	11.455.739	10.732.016	6,7%

Πηγές: στήλες 2 και 3: EC 2003, στήλη 5: EC 2004, στήλες 6, 7 και 8: ΕΣΥΕ

² Είναι γνωστό το δίλημμα ανάμεσα στην επιδίωξη της ισότητας ή της αποδοτικότητας από τις περιφερειακές πολιτικές. Βλ. σχετικά το Θωΐδου (2003).

Ο σχεδιασμός του Γ' ΚΠΣ (με τη μορφή του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης-ΣΠΑ 2000-2006) δεν είχε βασιστεί σε στοιχεία του 2000 αλλά του 1996. Στο διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ των δύο ετών υπήρξαν ορισμένες διαφοροποιήσεις των διαπεριφερειακών συσχετίσεων. Η παρατήρηση του ΣΠΑ ότι "η έκταση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσα στη χώρα φαίνεται να είναι αισθητά μικρότερη από τι συμβαίνει στις πλείστες άλλες Χώρες-Μέλη" εξακολουθεί να ισχύει, και η τιμή του λόγου μεταξύ του ΑΕΠ κκ (σε όρους ΜΑΔ) μεταξύ της φτωχότερης προς την πλουσιότερη περιφέρεια στην Ελλάδα παραμένει το 2000 χαμηλή, και ίση με αυτή του 1994, δηλ. 0,59³. Από την άλλη πλευρά, η παρατήρηση του ΣΠΑ ότι "ο βαθμός κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων μεταξύ Περιφερειών στη χώρα ακολουθεί πτωτική πορεία" δεν ισχύει πλέον για την τελευταία πενταετία, με τη γενική εικόνα των διαπεριφερειακών ανισοτήτων να παρουσιάζεται πλέον σταθεροποιημένη. Είναι ενδεικτικό ότι η εξέλιξη του περιφερειακού ΑΕΠ κκ μεταξύ 1995 και 2000 δεν διαφοροποίησε σε αξιόλογο βαθμό τους προϋπάρχοντες συσχετισμούς και προσδιορίστηκε σε μεγάλο βαθμό από την αρχική κατάσταση (βλ. σχήμα 1)⁴. Με δεδομένο αυτό το σημείο, σημειώνεται ότι μεγαλύτερες αυξήσεις παρατηρούνται στην Πελοπόννησο, το Βόρειο Αιγαίο και την Ήπειρο, δηλαδή σε περιφέρειες με χαμηλή σχετική θέση, ενώ απώλειες παρουσιάζονται στη Στερεά Ελλάδα, η Δυτική Ελλάδα και η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη. Φαίνεται δηλαδή ότι κατά κάποιον τρόπο οι μεγαλύτερες τροποποιήσεις, τόσο θετικές όσο και αρνητικές, παρατηρούνται στο χαμηλότερο τμήμα του φάσματος των διαπεριφερειακών ανισοτήτων, ενώ το ανώτερο τμήμα του παραμένει πιο σταθερό.

Ενδιαφέρουσα είναι και η πληροφορία που προκύπτει από τη στήλη (5) του πίνακα 1, στην οποία παρουσιάζεται το ΑΕΠ κκ του έτους 2000 σε σχέση με τον εκτιμώμενο μέσο όρο της ΕΕ των 25, δηλαδή λαμβανομένης υπόψη της διεύρυνσης (που σήμερα έχει πλέον πραγματοποιηθεί). Ουσιαστικά η ελληνική οικονομία παραμένει πολύ καθυστερημένη, συνολικά και ανά περιφέρεια. Παρά τη σημαντική σύγκλιση που παρατηρήθηκε μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ μεταξύ 1994 και 2001⁵, η διεύρυνση οδήγησε σε "λογιστική αναβάθμιση" του περιφερειακού εισοδήματος και, με τα δεδομένα του 2000, τρεις περιφέρειες (Νότιο Αιγαίο,

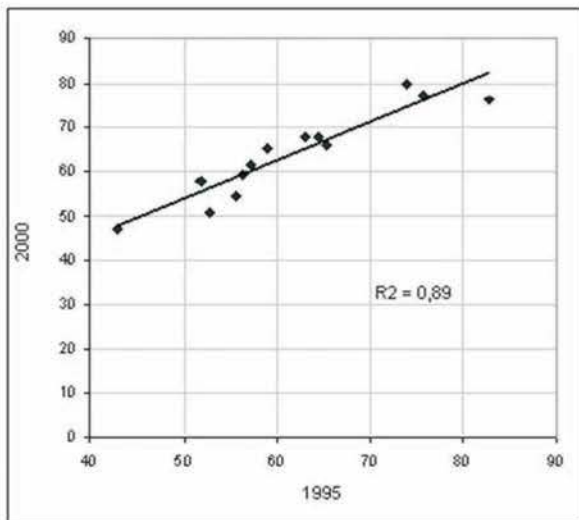
3 Υπενθυμίζουμε ότι οι διαπεριφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα, με όρους ΑΕΠ κατά κεφαλή, είναι περιορισμένες σε σύγκριση όχι μόνο με τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15, αλλά και με αυτά της ΕΕ των 15 ή, ακόμα, των Βαλκανίων (Economou-Petrakos, 2002) Πρόκειται δηλ. για ένα ιδιόμορφο χαρακτηριστικό της οργάνωσης του χώρου στην Ελλάδα, που δεν μπορεί να συζητηθεί εδώ (βλ. ορισμένες παρατηρήσεις παρακάτω) αλλά αξίζει μια αυτεπλήρη ανάλυση ως προς το χαρακτήρα και τις αιτίες.

4 Η ανάλυση που ακολουθεί βασίζεται στα δεδομένα για το ΑΕΠ κατά κεφαλή του έτους 2000. Τα δεδομένα αυτά προέρχονται από το EC 2003. Πρέπει να σημειωθεί ότι στα στοιχεία για το έτος 2001 (EC, 2004) εμφανίζονται σημαντικές διαφορές σε ορισμένες περιφέρειες. Ωστόσο, προτιμήθηκε η χρήση των στοιχείων του έτους 2000, επειδή τότε οριστικοποιήθηκαν οι επιλογές του Γ' ΚΠΣ, και αυτό είναι και το σημείο εκκίνησης του τελευταίου.

5 Το ΑΕΠ κκ των περιφερειών του Στόχου 1 αυξήθηκε κατά μό. κατά 3% ετησίως, έναντι 2% των υπολοίπων περιφερειών, και η αύξηση στις τέσσερις χώρες της Συνοχής ήταν κατά μό. ακόμα μεγαλύτερη. Ωστόσο, οι εξελίξεις αυτές ήταν πιο περιορισμένες στην Ελλάδα (και την Πορτογαλία) (EU 2004: viii).

η Αττική και η Στερεά Ελλάδα) υπερβαίνουν πλέον το όριο του Στόχου 1 (75%). Βέβαια, η εικόνα κατά την περίοδο κατά την οποία θα ληφθούν οι βασικές αποφάσεις για την επόμενη προγραμματική περίοδο (δηλ. γύρω στο 2005) δεν θα αντιστοιχεί κατ' ανάγκην στην εικόνα του 2000⁶, πρώτον επειδή θα υπάρξουν αλλαγές στα σχετικά μεγέθη, και δεύτερον επειδή δεν είναι ακόμα δεδομένο πως θα διαμορφωθεί η μελλοντική πολιτική συνοχής της ΕΕ, για την οποία υπάρχουν διάφορα σενάρια.

Σχήμα 1: Συσχέτιση των ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών το 1995 και το 2000



Πηγή: ΥΠΕΘΟ-ΔΑΚΠΣ 2004

Διαφοροποιήσεις σε σχέση με τα δεδομένα του ΣΠΑ υπήρξαν και ως προς μια άλλη παράμετρο των περιφερειακών ανισοτήτων, την πληθυσμιακή εξέλιξη. Σε επίπεδο νομού η εικόνα παρουσιάζεται σύμφωνα με τα στοιχεία της Απογραφής 2001 πιο ευνοϊκή από αυτή που είχε θεωρήσει ως ισχύουσα το ΣΠΑ και μόνο τέσσερις νομοί (Αρκαδίας, Βοιωτίας, Αιτωλίας και Ακαρνανίας και Αρτας) παρουσιάζουν απώλεια πληθυσμού. Κατά συνέπεια, η εκτίμηση του ΣΠΑ για "ιδιαίτερα ανησυχητικές περιπτώσεις των ακριτικών Νομών της Θράκης, του Β. Αιγαίου και της Δυτικής Μακεδονίας δεν ισχύει. Αντίθετα, οι νομοί της Θρά-

κης παρουσιάζουν αυξήσεις (ενίοτε μεγάλες), αυξήσεις παρουσιάζουν και οι νομοί του Β. Αιγαίου και γενικά φαίνεται, ότι διανομαρχιακοί θύλακες που επί δεκαετίες πλήττονταν από πληθυσμιακή αποδυνάμωση παρουσίασαν κατά την τελευταία δεκαετία σοβαρή αντιστροφή των τάσεων. Ωστόσο πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η εξέλιξη αυτή δεν αναιρεί τη συνεχιζόμενη δημογραφική αδυναμία, αφού οφείλεται κυρίως σε εισροή μεταναστών από το εξωτερικό, η οποία δύσκολα μπορεί να συνεχιστεί επ' αόριστον. Από την άλλη πλευρά, δεν ισχύει επίσης η εκτίμηση του ΣΠΑ σύμφωνα με την οποία εντοπίζεται "...για πρώτη φορά εμφανιζόμενη μείωση του πληθυσμού της Αττικής". Όπως έδειξαν τα στοιχεία του 2001, τελικά η Αττική παρουσίασε αύξηση 6,6% (σχεδόν ίση με τη μέση της χώρας) ενώ πιθανότατα ο πραγματικός πληθυσμός της Αττικής είναι ακόμα μεγαλύτερος και από αυτόν που καταγράφηκε στην Απο-

⁶ Με βάση τα νεότερα στοιχεία για το 2001 (ΕΚ, 2004) και τις εκτιμήσεις για την επίδραση του Γ' ΚΠΣ στο ΑΕΠ (3% κατά μέ. ετησίως στην περίοδο 2001-2008, σύμφωνα με την Ενδιάμεση Αξιολόγηση του ΚΠΣ (ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004: Πίνακας 2.1)), μπορεί να εκτιμηθεί ότι οι παραπάνω τρεις περιφέρειες και πιθανώς και η Κεντρική και η Δυτική Μακεδονία θα υπερβαίνουν το 75% του μέ. της ΕΕ.

γραφή, λόγω τόσο της μη καταγραφής όλων των μεταναστών όσο και της μετακίνησης ενός ποσοστού των κατοίκων της Αττικής στην επαρχία, όπου και απογράφηκαν.

Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΟΥ Γ' ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Όπως προαναφέραμε, το ΣΠΑ 2000-2006 στοχεύει ρητά στη μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό της χώρας. Οσον αφορά τα μέσα υλοποίησης αυτού του στόχου, ο ένας από τους επτά άξονες προτεραιότητας (ΑΠ) του Γ' ΚΠΣ, ο έβδομος, που τιτλοφορείται "Περιφερειακή Ανάπτυξη", εξυπηρετεί άμεσα αυτή την επιδίωξη. Ο ΑΠ 7 περιλαμβάνει τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) και προγραμματικά θα απορροφούσε περί το 30% των συνολικών πόρων του ΚΠΣ.

Προφανώς, βέβαια, η επίδραση του ΚΠΣ στις περιφέρειες δεν περιορίζεται σε αυτή των ΠΕΠ, δεδομένου ότι και το υπόλοιπο και μεγαλύτερο (70%) τμήμα των διαθέσιμων πόρων στην πράξη θα χωροθετηθεί σε συγκεκριμένες περιοχές, μέσω των υπολοίπων αξόνων προτεραιότητας που υλοποιούνται με τα τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ). Ωστόσο, η χωροθέτηση αυτή δεν είναι γνωστή εκ των προτέρων, δεδομένου ότι, παρά την ύπαρξη και εξαιρέσεων, οι έξι τομεακοί άξονες προτεραιότητες δεν προκαθορίζουν τη διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων τους. Προγραμματικά είναι γνωστή μόνο, η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων του ΑΠ 7, με βάση τον προϋπολογισμό των 13 ΠΕΠ. Σχετικά στοιχεία παρατίθενται παρακάτω, για το συνολικό κόστος και τον επιμερισμό του σε δημόσια δαπάνη και ιδιωτική συμμετοχή⁷.

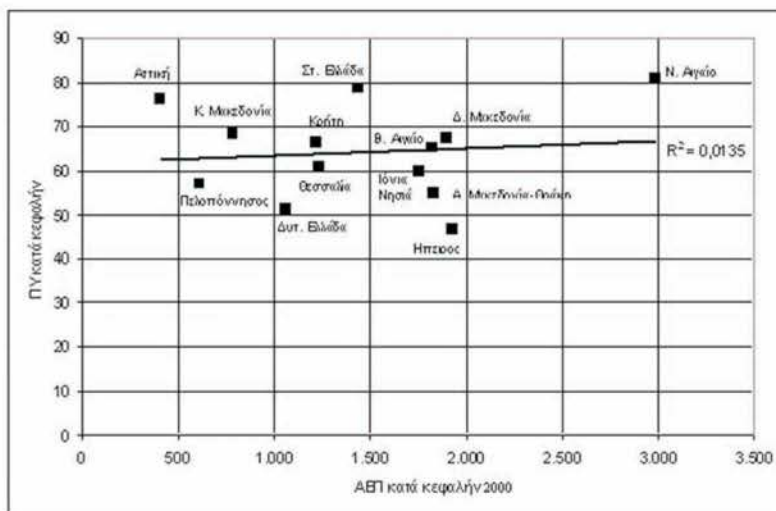
⁷ Τα πρωτογενή στοιχεία για την πορεία του Γ' ΚΠΣ στα οποία βασίζονται οι αναλύσεις που ακολουθούν προέρχονται (με εξαίρεση τις περιπτώσεις που προσδιορίζεται άλλη προέλευση) από το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) του Γ' ΚΠΣ και έχουν αντληθεί μέσω του Προγράμματος Discovery. Οι επεξεργασίες άλλοτε προέρχονται από το ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004 (Κεφ. 4.7) και έχουν γίνει από τον συντάκτη του παρόντος κειμένου που ήταν υπεύθυνος της Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του Γ' ΚΠΣ για τον ΑΠ 7, και άλλοτε έχουν γίνει εξ αρχής για τις ανάγκες του παρόντος.

Πίνακας 2: Προγραμματική διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων (συνολική δαπάνη) του Άξονα Προτεραιότητας 7 ΚΠΣ

ΠΕΠ	Προϋπολογισμός (ΠΥ) των ΠΕΠ					
	Συνολικό κόστος (ΣΚ)			Δημόσια Δαπάνη (ΔΠ)		Ιδιωτική συμμετοχή % ΑΠ 7
	εκατ. €	% ΑΠ 7	€ κατά κεφαλή	εκατ. €	€ κατά κεφαλή	
1	2=4+7	3=2/Σ2	5	4	6	7=6/Σ6
Ανατ. Μακεδονίας-Θράκης	1.116	10,2%	1.828	978	1.602	12,4%
Κεντρικής Μακεδονίας	1.459	13,4%	784	1.210	650	17,1%
Δυτικής Μακεδονίας	575	5,3%	1.900	496	1.639	13,7%
Ηπείρου	680	6,2%	1.930	581	1.649	14,5%
Θεσσαλίας	929	8,5%	1.231	751	996	19,1%
Ιόνιων Νήσων	375	3,4%	1.751	326	1.523	13,0%
Δυτικής Ελλάδας	781	7,2%	1.057	638	863	18,4%
Στέρας Ελλάδας	873	8,0%	1.436	709	1.166	18,8%
Αττικής	1534	14,1%	408	1.462	389	4,7%
Πελοποννήσου	699	6,4%	608	610	531	12,8%
Βόρειου Αιγαίου	548	5,0%	1.816	482	1.598	12,0%
Νότιου Αιγαίου	610	5,6%	2.985	496	2.431	18,6%
Κρήτης	730	6,7%	1.215	624	1.037	14,6%
(Ελλάδα) Σύνολο Άξονα7	10.909	100%	952	9.364	817	14,2%
Μέσος όρος ΠΕΠ	839		1.458	720	1.236	14,6%
Τυπική απόκλιση ΠΕΠ	346		686	319	571	4,0%

Πηγή: ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004, Πίνακας 4.3, με πρόσθετες επεξεργασίες για το παρόν κείμενο

Σχήμα 2: Προγραμματική διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων του Άξονα Προτεραιότητας 7 ΚΠΣ



Στοιχεία: ΟΠΣ-Discovery: Πίνακας 14, επεξεργασίες δικές μας

Η προγραμματική κατανομή του προϋπολογισμού (συνολικού κόστους) μεταξύ των διαφόρων ΠΕΠ (Αξονας 7 του Γ' ΚΠΣ) κυμαίνεται σε ένα φάσμα από 5,0% έως 14,1%. Η κατά κεφαλήν προγραμματική κατανομή ανά περιφέρεια (με βάση τον πληθυσμό 2001) κυμαίνεται από € 408 (Αττική) έως € 2.985 (Νότιο Αιγαίο). Προφανές ερώτημα, βέβαια, είναι η σχέση της κατά κεφαλήν κατανομής των πόρων των ΠΕΠ με τις διαπεριφερειακές ανισότητες⁸ το 2000, τυπικά έτος έναρξης του προγράμματος⁹. Η κατά κεφαλήν κατανομή, όπως φαίνεται και στο σχήμα 2^{10,11}, δεν έχει παρά ελάχιστη σχέση με τις παρατηρούμενες διαπεριφερειακές ανισότητες κατά το 2000. Το Ν. Αιγαίο συνδυάζει το υψηλότερο ΑΕΠ κκ και το μεγαλύτερο προϋπολογισμό ΠΕΠ κατά κεφαλήν, στην Αττική παρατηρείται υψηλό ΑΕΠ και πολύ χαμηλός προϋπολογισμός, στην Πελοπόννησο και τη Δυτική Ελλάδα και τα δύο μεγέθη είναι χαμηλά, ενώ υπάρχουν και όλοι οι άλλοι δυνατοί συνδυασμοί των τελευταίων.

Σημειώνεται ότι αντίστοιχη έλλειψη συσχέτισης με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών υπάρχει όσον αφορά την κατανομή της ιδιωτικής συμμετοχής (μιας παραμέτρου που έχει ιδιαίτερη σημασία για την ανταγωνιστικότητα) στα ΠΕΠ.

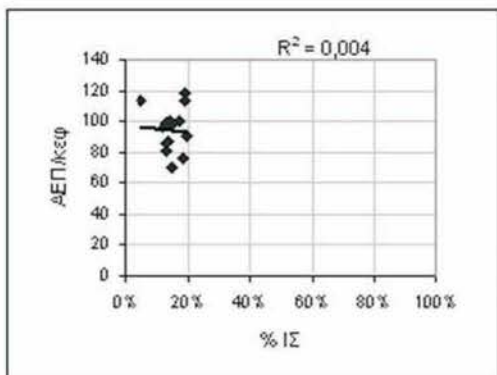
⁸ Δεν μπορεί να συζητηθεί στο παρόν κείμενο το πολύπλοκο ζήτημα της καταλληλότητας του δείκτη ΑΕΠ κατά κεφαλή και του επιπέδου ανάπτυξης (βλ. ενδεικτικά το Πετράκος-Ψυχάρης, 2004: κεφ. 2.3). Είναι σαφές ότι ο δείκτης αυτός έχει, όσον αφορά τις ελληνικές περιφέρειες, ορισμένα μειονεκτήματα, που κυρίως συνδέονται με τον καθαρά πλασματικό χαρακτήρα της "περιφέρειας Αττικής", που στην πραγματικότητα δεν περιλαμβάνει καν την άμεση μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας (η οποία μερικώς ανήκει στις περιφέρειες Στερεάς Ελλάδας και Πελοποννήσου, με αποτέλεσμα την τεχνητή αύξηση των τιμών τους), καθώς και με την υπερδιόγκωση της τιμής του δείκτη στη Δυτική Μακεδονία λόγω της ΔΕΗ. Ωστόσο, ο συγκεκριμένος δείκτης έχει τα πλεονεκτήματα της σαφήνειας όσον αφορά το περιεχόμενό του, και της ευχρηστίας ως συγκριτικού μηχανισμού. Δείκτες που ενσωματώνουν πολλές μεταβλητές (πχ. δείκτες ευημερίας) έχουν προφανή χρησιμότητα αλλά δεν μπορούν να υποκαταστήσουν ένα δείκτη που εστιάζει στον πυρήνα της αναπτυξιακής διαδικασίας, το παραγόμενο προϊόν (ο μόνος ανάλογος δείκτης θα ήταν αυτός του ακαθάριστου εγχωρίου εισοδήματος αλλά υπάρχει δυσκολία όσον αφορά τη διαθεσιμότητα στοιχείων). Σε κάθε περίπτωση, το ΑΕΠ κατά κεφαλή αποτελεί το κριτήριο επιλεξιμότητας μιας περιφέρειας για το Στόχο 1 των διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, και συνεπώς έχει προφανή σημασία από άποψη περιφερειακής πολιτικής καθώς και για τη θεματολογία του παρόντος άρθρου.

⁹ Όπως είναι γνωστό, στην πραγματικότητα το Γ' ΚΠΣ 2000-2006 για την Ελλάδα άρχισε το 2001, λόγω καθυστέρησης έγκρισης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Με την ευκαιρία, υπενθυμίζεται ότι το πραγματικό έτος λήξης είναι το 2008, έτος μέχρι το οποίο επιτρέπεται να γίνονται δαπάνες από τους πόρους του Γ' ΚΠΣ (υπό την προϋπόθεση ότι έχει υπάρξει σχετική σύμβαση μέχρι το τέλος του 2006).

¹⁰ Πρέπει να αναφερθεί σαφώς ότι ο μικρός αριθμός των περιφερειών (13) σημαίνει ότι η χρήση παλινδρόμησης για την εκτίμηση τέτοιων σχέσεων δεν οδηγεί, κατά κανόνα, σε στατιστικά σημαντικά αποτελέσματα. Συνεπώς, όπου γίνεται παρακάτω χρήση παλινδρόμησης τα αποτελέσματα **δεν θα πρέπει να ερμηνεύονται με αυστηρά στατιστικό τρόπο**, ούτε μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως αφετηρία προβολών ή γενικεύσεων. Με δεδομένα αυτά τα σημεία, ωστόσο, οι δείκτες που προκύπτουν και, ιδίως, τα διαγράμματα, έχουν μια περιγραφική αξία και **μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ενδείξεις** των υπαρχουσών σχέσεων μεταξύ των διαφόρων μεταβλητών. Το γεγονός ότι τα στοιχεία δεν προέρχονται από δείγμα αλλά από το σύνολο του στατιστικού πληθυσμού ενισχύει, επίσης, τη νομιμότητα μιας τέτοιας "υπό όρους" χρησιμοποίησης.

¹¹ Στο διάγραμμα (και σε αντίστοιχες περιπτώσεις παρακάτω) έχει γίνει standardisation της μεταβλητής ΣΚ/κεφ. για να είναι συγκρίσιμη με την μεταβλητή ΑΕΠ/κεφ..

Σχήμα 3: Συσχέτιση μεταξύ ιδιωτικής συμμετοχής (ΙΣ) των ΠΕΠ και του περιφερειακού ΑΕΠ κκ



Πηγή: ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004: Διαγρ. 4.3

Η εντύπωση που αποκομίζεται και εδώ είναι ότι τα ποσοστά της ιδιωτικής συμμετοχής δεν αντανακλούν κάποια σαφή στρατηγική που θα συνδέεται με το επίπεδο ανάπτυξης αλλά προέρχονται από συγκυριακές επιλογές ή από ειδικά περιφερειακά χαρακτηριστικά.

Η ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ Γ' ΚΠΣ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Η πορεία υλοποίησης των ΠΕΠ

Η υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ σε τελική ανάλυση ανάγεται στη χρηματοδότηση συγκεκριμένων έργων. Η διαδικασία χρηματοδότησης περιλαμβάνει τα εξής επόμερους στάδια ανά έργο:



Ο Πίνακας 3 παρουσιάζει τα διαθέσιμα στοιχεία για την πορεία των ΠΕΠ μέχρι το Σεπτέμβριο 2003, σε σχέση με τα παραπάνω στάδια υλοποίησης. Για να εντοπιστούν οι ακραίες, προς τα άνω ή τα κάτω, τιμές, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της σύγκρισης με το μέσο όρο (ΜΟ) και τη μέση τυπική απόκλιση (ΤΑ) κάθε κατανομής (στήλης). Τιμές μεγαλύτερης του (ΜΟ+1/2ΤΑ), δηλ. υψηλές με σχετικούς όρους (συναρτήσει της πορείας των άλλων ΠΕΠ), σημειώνονται με **έντονα γράμματα**, ενώ τιμές μικρότερης του (ΜΟ-1/2ΤΑ), δηλ. χαμηλές με σχετικούς όρους, σημειώνονται με *υπογράμμιση και πλάγια γράμματα*.

Πίνακας 3: Ποσοστά εντάξεων, απορρόφησης και νομικών δεσμεύσεων στα ΠΕΠ

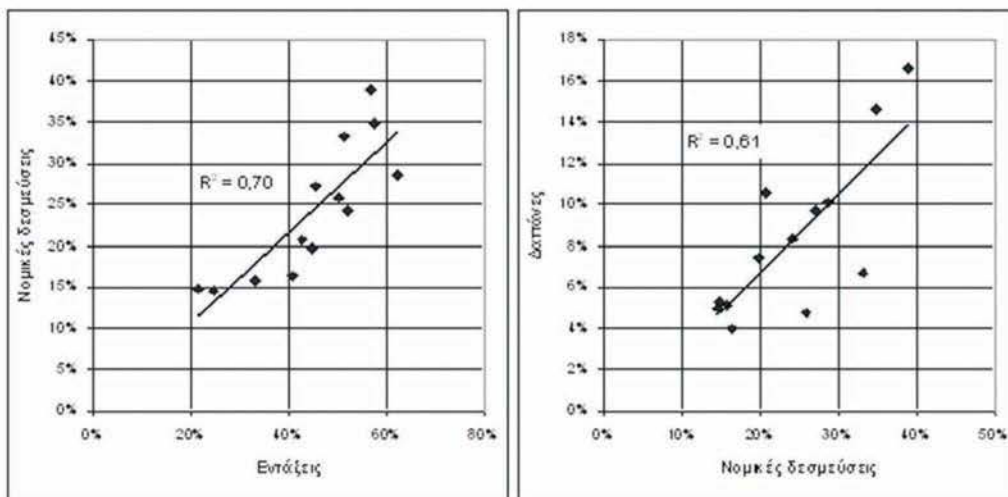
ΠΕΠ	Εντάξεις ως % του Προϋπολογισμού του ΠΕΠ		Νομικές δεσμεύσεις ως % του Προϋπολογισμού του ΠΕΠ		Δαπάνες ως % του Προϋπολογισμού του ΠΕΠ	
	% ΣΚ	% ΔΔ	% ΣΚ	% ΔΔ	% ΣΚ	% ΔΔ
	2	3	4	5	6	7
Ανατ. Μακεδονίας-Θράκης	42,63%	44,68%	20,70%	<u>21,10%</u>	10,60%	9,80%
Κεντρικής Μακεδονίας	52,06%	52,57%	24,20%	26,00%	8,40%	8,90%
Δυτικής Μακεδονίας	51,20%	54,77%	33,20%	36,40%	6,70%	7,30%
Ηπείρου	<u>21,49%</u>	<u>22,54%</u>	<u>14,80%</u>	<u>15,70%</u>	<u>5,30%</u>	<u>5,00%</u>
Θεσσαλίας	50,25%	54,34%	25,90%	28,40%	<u>4,80%</u>	<u>5,40%</u>
Ιόνιων Νήσων	45,62%	39,86%	27,20%	23,40%	9,70%	7,80%
Δυτικής Ελλάδας	57,57%	62,05%	34,80%	37,60%	14,60%	16,70%
Στέρας Ελλάδας	<u>24,70%</u>	<u>25,64%</u>	<u>14,60%</u>	<u>14,90%</u>	<u>5,00%</u>	<u>5,60%</u>
Αττικής	56,61%	59,35%	38,90%	40,80%	16,60%	17,40%
Πελοποννήσου	<u>33,03%</u>	<u>35,01%</u>	<u>15,80%</u>	<u>17,70%</u>	<u>5,20%</u>	<u>6,00%</u>
Βόρειου Αιγαίου	40,61%	44,52%	<u>16,50%</u>	<u>17,60%</u>	<u>4,00%</u>	<u>4,30%</u>
Νότιου Αιγαίου	44,85%	55,03%	<u>19,80%</u>	24,30%	7,40%	9,10%
Κρήτης	62,29%	69,79%	28,60%	31,40%	10,10%	10,20%
(Ελλάδα) Σύνολο Άξονα7	46,10%	49,08%	25,20%	27,10%	9,00%	9,60%
Μέσος όρος ΠΕΠ	44,8%	47,7%	24,2%	25,8%	8,3%	8,7%
Τυπική απόκλιση ΠΕΠ	11,9%	13,5%	7,8%	8,3%	3,7%	4,0%

ΠΥ: Προϋπολογισμός του ΠΕΠ, ΣΚ: Συνολικό κόστος, ΔΔ: Δημόσια δαπάνη

Στοιχεία: ΟΠΣ-Discovery, Πίνακας ΠΟΣΑ ΑΝΑ ΕΠ.xls, και επεξεργασίες δικές για το παρόν κείμενο.

Στο σύνολο των ΠΕΠ (δηλ. σε επίπεδο ΑΠ 7) και ως ποσοστά του συνολικού προϋπολογισμού τους, οι εντάξεις ανέρχονται περίπου στο 1/2, οι νομικές δεσμεύσεις στο 1/4 του προϋπολογισμού, και οι πληρωμές σε κάτι λιγότερο από το 1/10. Τα συνολικά αυτά μεγέθη υποδηλώνουν μια συνολική καθυστέρηση στην πορεία των προγραμμάτων. Με δεδομένη αυτή τη γενική εκτίμηση, υπάρχουν διαφοροποιήσεις μεταξύ των περιφερειών. Ιδιαίτερα επισημαίνεται ότι η Ηπειρος, η Στερεά Ελλάδα, η Πελοπόννησος, και το Βόρειο Αιγαίο εμφανίζουν καθυστέρηση σχεδόν σε όλα τα στάδια, ενώ την αντίθετη εικόνα καλύτερης σχετικής επίδοσης σε όλα τα στάδια παρουσιάζουν η Δυτική Μακεδονία, η Δυτική Ελλάδα, η Αττική και η Κρήτη. Παρόλα αυτά, δεν παρατηρείται πάντα μεγάλη συσχέτιση μεταξύ εντάξεων, νομικών δεσμεύσεων και δαπανών. Το διτλό διάγραμμα παρακάτω είναι ενδεικτικό του φαινομένου.

Σχήμα 4: Συσχετίσεις μεταξύ των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας υλοποίησης, στα ΠΕΠ



Μεταξύ ποσοστού εντάξεων και ποσοστού νομικών δεσμεύσεων ο συντελεστής προσδιορισμού ανέρχεται σε 0,72 και έχει κλίση προς τα άνω. Υπάρχει δηλαδή θετική συσχέτιση των δύο μεταβλητών, και σχεδόν κατά τα 3/4 το ύψος των νομικών δεσμεύσεων ανάγεται στο ύψος των εντάξεων. Η σχέση αυτή είναι αναμενόμενη. Παρόλα αυτά, ήδη κάτι περισσότερο από το 1/4 των νομικών δεσμεύσεων οφείλεται σε άλλους παράγοντες. Οι δυσκολίες αυτές διαφοροποιούνται ανάλογα με την κατηγορία των έργων (ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ, 2004: 146). Σε έργα "συνθετικού" χαρακτήρα, δηλαδή αυτά στα οποία υπάρχει ένας ενδιαμέσος φορέας μέσω του οποίου οι πόροι διοχετεύονται σε τελικούς αποδέκτες-ιδιώτες οι οποίοι υλοποιούν τελικά το έργο με την τρέχουσα έννοια του όρου ("λειτουργικό" έργο), οι δυσκολίες συχνά οφείλονται στη μη ύπαρξη καθορισμένου καθεστώτος ενίσχυσης. Σε "συνήθη" έργα, που η υλοποίησή τους γίνεται μέσω της επιλογής αναδόχων (εργολάβων) για την υλοποίηση των υποέργων, τα προβλήματα συνδέονται τόσο με την ύπαρξη ενίοτε μεγάλου αριθμού αδειοδοτήσεων, με απαλοτριώσεις, αλλά κατά περίπτωση και με προβλήματα στη διαδικασία ανάθεσης (ιδίως σε μεγαλύτερα έργα).

Η συσχέτιση παραμένει θετική αλλά μειώνεται στο επίπεδο του 0,61, όσον αφορά την επίδραση των νομικών δεσμεύσεων στις δαπάνες. Είναι προφανές, βέβαια, ότι απαιτείται κάποιο χρονικό διάστημα, μικρό ή μεγάλο, για την ολοκλήρωση και, ως συνέπεια, τη ροή δαπανών. Υπενθυμίζουμε ότι στο σύνολο του Άξονα 7 οι πληρωμές αντιστοιχούν στο 1/3 περίπου των νομικών δεσμεύσεων. Ωστόσο, αυτό που προκύπτει από το διάγραμμα είναι όχι απλώς η ύπαρξη του αναμενόμενου ετεροχρονισμού, αλλά ότι ο ετεροχρονισμός διαφοροποιείται σημαντικά ανάμεσα στα ΠΕΠ: αν δεν υπήρχε τέτοια διαφοροποίηση, ο συντελεστής

προσδιορισμού θα έτεινε στη μονάδα, παρά την ύπαρξη του ετεροχρονισμού. Εν μέρει η διαφοροποίηση των ΠΕΠ ως προς αυτή την παράμετρο πρέπει να οφείλεται στο διαφορετικό μείγμα (διαφορετικές κατηγορίες-πχ. κατασκευαστικά, ιδιωτικά, ήπια...-με διαφορετικούς ρυθμούς) ενταγμένων/συμβασιοποιημένων έργων. Ωστόσο, οι αποκλίσεις συχνά είναι μεγάλες, ιδίως σε κάποια ΠΕΠ, ώστε να μπορούν να θεωρηθούν ένδειξη ύπαρξης και δυσκολιών άλλου προέλευσης από το μείγμα των έργων. Πρέπει να προσθέσουμε ότι εικόνα γίνεται ακόμα πιο αποκλίνουσα αν συσχετισθούν οι εντάξεις με τις πληρωμές χωρίς τη "μεσολάβηση" των νομικών δεσμεύσεων. Στην περίπτωση αυτή ο συντελεστής προσδιορισμού μειώνεται σημαντικά, στο 0,40 (ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004: 149). Επιπλέον, οι αποκλίσεις ο χρόνος ανάμεσα στα ΠΕΠ είναι σαφώς μεγάλες και αυτό φαίνεται και από μεμονωμένες τιμές που απέχουν πολύ από τη γραμμή τάσης. Οι μεγαλύτερες "επιταχύνσεις" (δηλ. απορροφήσεις μεγαλύτερες από αυτές που θα αντιστοιχούσαν στη μέση τάση) παρατηρούνται στην Αττική και, λιγότερο, στη Δυτική Ελλάδα. Οι μεγαλύτερες υστερήσεις (με την ανάλογη έννοια) παρατηρούνται στη Θεσσαλία, το Βόρειο Αιγαίο και τη Δυτική Μακεδονία.

Η κατανομή των ενταγμένων έργων των ΠΕΠ ανά τομέα

Αν δεν υπήρξε προγραμματική κατανομή των πόρων των ΠΕΠ ανά τομέα, είναι δυνατόν να εξακριβωθεί εκ των υστέρων η τομεακή κατανομή των έργων, δηλ. ο τρόπος με τον οποίο διαρθρώνονται στην πράξη, από τομεακή άποψη, τα ΠΕΠ και ο ΑΠ 7 συνολικά. Ο πίνακας που ακολουθεί (Πίνακας 4) απεικονίζει την κατανομή των ενταγμένων έργων ανά περιφέρεια, με όρους προϋπολογισμού (συνολικού κόστους), στους τρεις βασικούς τομείς του Γ' ΚΠΣ¹², ενώ ο επόμενος πίνακας (Πίνακας 5) παρουσιάζει την κατανομή του συνόλου των έργων του ΑΠ 7, πάλι με όρους προϋπολογισμού, ανά τομέα και υποτομέα του ΚΠΣ.

¹² Οι τομείς και υποτομείς του ΚΠΣ προκύπτουν από την αντιστοίχιση των παρεμβάσεων του ΚΠΣ με οικονομικές δραστηριότητες και, όπως καθορίστηκαν στο κείμενο του Γ' ΚΠΣ (Πίνακας "Δημόσια ή άλλη ισοδύναμη διαρθρωτική δαπάνη στην Ελλάδα" του κεφαλαίου 3) έχουν ως εξής:

- Τομέας Βασικές Υποδομές με Υποτομείς: Μεταφορές, Τηλεπικοινωνίες, Ενέργεια, Περιβάλλον και Ύδατα, Υγεία.
- Τομέας Ανθρώπινοι Πόροι με Υποτομείς: Εκπαίδευση, Κατάρτιση, Έρευνα και Τεχνολογία.
- Τομέας Παραγωγικό Περιβάλλον με Υποτομείς: Μεταποίηση - Υπηρεσίες, Γεωργία, Ανάπτυξη Υπαίθρου, Αλιεία, Τουρισμός.
- Άλλα.

Κάθε έργο ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή Κοινοτικής Πρωτοβουλίας υπάγεται σε έναν τομέα και ένα υποτομέα ο οποίος δηλώνεται με συγκεκριμένο κωδικό κατά την καταχώρηση των στοιχείων στο επίπεδο του Καταλόγου Έργου.

Πίνακας 4: Ποσοστιαία κατανομή του προϋπολογισμού των ενταγμένων έργων των ΠΕΠ (ΑΠ 7) στους βασικούς τομείς του Γ' ΚΠΣ

ΠΕΠ	1 - ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ	2 - ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ	3 - ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	4 - ΛΟΙΠΑ
Ανατ. Μακεδονίας-Θράκης	41,4%	16,8%	38,5%	3,3%
Κεντρικής Μακεδονίας	45,0%	8,4%	37,7%	8,9%
Δυτικής Μακεδονίας	53,1%	10,3%	34,1%	2,6%
Ηπείρου	41,0%	7,3%	50,9%	0,8%
Θεσσαλίας	50,6%	10,1%	36,5%	2,9%
Ιόνιων Νήσων	25,8%	11,6%	54,3%	8,3%
Δυτικής Ελλάδας	41,4%	13,2%	45,3%	0,1%
Στέρας Ελλάδας	51,4%	4,6%	43,8%	0,2%
Αττικής	72,0%	8,6%	0,0%	19,3%
Πελοποννήσου	54,1%	15,3%	29,7%	1,0%
Βόρειου Αιγαίου	54,8%	19,1%	25,1%	1,0%
Νότιου Αιγαίου	56,2%	17,6%	25,6%	0,6%
Κρήτης	56,2%	14,6%	28,6%	0,7%
(Ελλάδα) Σύνολο Άξονα7	41,4%	16,8%	38,5%	3,3%
Μέσος όρος ΠΕΠ	11%	4%	14%	5%
Τυπική Απόκλιση ΠΕΠ	41,4%	16,8%	38,5%	3,3%

Στοιχεία: ΟΠΣ-Discovery, Πίνακας 15 "ΠΟΣΑ ΑΝΑ ΤΟΜΕΑ-ΥΤ ΚΑΙ ΕΠ.κλs" και επεξεργασίες δικές μας για το παρόν κείμενο.

Πίνακας 5: Ποσοστιαία κατανομή του προϋπολογισμού των ενταγμένων έργων των 13 ΠΕΠ (ΑΠ 7) στους βασικούς τομείς του Γ' ΚΠΣ

1 - ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ	2 - ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ	3 - ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	4 - ΛΟΙΠΑ	5,8%
Μεταφορές	Εκπαίδευση (Δαπ. Κεφ.)	Βιομηχανία και Υπηρεσίες	Τεχνική Βοήθεια	0,3%
Περιβάλλον και Ύδατα	Κατάρτιση (Δαπ. Κεφ.)	Τουρισμός	Λοιπά	5,4%
Υγεία	Ερευνα και τεχνολογία	Πολιτισμός		
Ενέργεια	Άγνωστο	Γεωργία, ανάπτυξη υπαίθρου, αλιεία		
Λοιπά		Άγνωστο		

Τα βασικά συμπεράσματα για την τομεακή κατανομή του συνόλου των πόρων του ΑΠ 7 είναι τα εξής:

- Το μεγαλύτερο ποσοστό των πόρων, άνω του 1/2, κατευθύνεται στις βασικές υποδομές.
- Στο παραγωγικό περιβάλλον κατευθύνονται ελαφρώς λιγότεροι από το 1/3 των πόρων.
- Στους ανθρώπινους πόρους κατευθύνεται ελαφρώς περισσότερο από το 1/10 των πόρων.

Φαίνεται, έτσι, ότι η στρατηγική του Άξονα 7, δηλ. η ευθέως συναρτημένη με την περιφερειακή ανάπτυξη στρατηγική, όπως υλοποιείται μέχρι σήμερα με τις εντάξεις έργων δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην αντιμετώπιση των συγκριτικών μειονεκτημάτων των περιφερειών, κυρίως μέσω οριζόντιων παρεμβάσεων στις υποδομές. Η άμεση συμβολή στην ανταγωνιστικότητα, μέσω της προώθησης πόρων απευθείας προς τις παραγωγικές υποδομές και τις επιχειρήσεις, έχει αισθητά μικρότερη προτεραιότητα, ενώ ακόμα πιο περιορισμένη είναι η ενίσχυση των ανθρώπινων πόρων.

Σε μια πρώτη ανάγνωση, οι επιλογές αυτές φαίνεται ότι παραγνωρίζουν το βασικό πρόβλημα των περιφερειών και του ελληνικού χώρου συνολικά, δηλαδή το πολύ χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας (σε σύγκριση με το μ.ό. της ΕΕ), αφού δεν συμβάλλουν άμεσα στην αύξηση του τελευταίου μέσω παραγωγικών επενδύσεων. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι και οι ελλείψεις σε υποδομές είναι επίσης εξαιρετικά μεγάλες στην Ελλάδα. Αν και αυτές δεν υπεισέρχονται άμεσα στον προσδιορισμό του επιπέδου ανάπτυξης με τους όρους των Διαρθρωτικών Ταμείων (ΑΕΠ κκ), στην πραγματικότητα λειτουργούν σε αρκετές περιπτώσεις ως σοβαρά συγκριτικά πλεονεκτήματα και προσδιορίζουν σε τελική ανάλυση το ΑΕΠ. Στις περιπτώσεις αυτές, η βελτίωση των βασικών υποδομών θα αυξήσει την ελκυστικότητα των περιφερειών για επενδύσεις και θα έχει, τελικά, πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις και στην ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό, τα πραγματικά ερωτήματα μετατοπίζονται σε άλλα επίπεδα, δηλαδή στο είδος των έργων που χρηματοδοτούνται σε κάθε άξονα και στην αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων. Από την άλλη πλευρά, οι εντάξεις έργων είναι μια διαδικασία σύνθετη που δεν αντανακλά τις επιλογές των αρχών προγραμματισμού (τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού των μέτρων των προγραμμάτων, μέσω των κριτηρίων επιλογής έργων κ.λπ., όσο και στο επίπεδο της υλοποίησης, μέσω των προτεραιοτήτων ως προς την ενεργοποίηση των μέτρων) αλλά και άλλους παράγοντες, συχνά καθοριστικούς, όπως η ετοιμότητα των τελικών δικαιούχων, ή το κατά περίπτωση θεσμικό και διαδικαστικό πλαίσιο. Είναι συνεπώς παρακινδυνευμένο να αποδοθεί η εικόνα που απορρέει από τα μέχρι σήμερα ενταγμένα έργα αποκλειστικά σε προγραμματικές επιλογές, και να θεωρηθεί ως προϊόν της στρατηγικής του προγράμματος. Ωστόσο, η στρατηγική έχει και αυτή τη θέση μέσα στο συνολικό σύστημα προσδιοριστικών παραγόντων, τόσο άμεσα (σε επίπεδο προγραμματικών επιλογών) όσο και έμμεσα. Στην τελευταία περίπτωση συμπεριλαμβάνονται οι προαναφερθείσες προτεραιότητες ως προς την ενεργοποίηση των μέτρων, τα θεσμικά και διαδικαστικά πλαίσια των μέτρων, αλλά και οι τυχόν παραλείψεις. Τέτοιες παραλείψεις αφορούν τόσο τη μη έγκαιρη προετοιμασία των τελικών δικαιούχων, όσο και τις αργοπορίες στην αντιμετώπιση διαπιστωνόμενων δυσκολιών υλοποίησης συγκεκριμένων μέτρων και δράσεων¹³.

¹³ Η συστηματική αναφορά στο ζήτημα υπερβαίνει τον ορίζοντα του παρόντος, που εστιάζεται στα πρώτα ποσοτικά στοιχεία της πορείας του ΚΠΣ. Σχετική κριτική υπάρχει τόσο στην κεντρική Αξιολόγηση του ΚΠΣ (ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004) όσο και στις εκθέσεις Αξιολόγησης των επιμέρους επιχειρησιακών προγραμμάτων, τομεακών και περιφερειακών.

Στο πλαίσιο των παραπάνω παρατηρήσεων, ενδιαφέρον παρουσιάζει και η εσωτερική διάρθρωση των τριών βασικών τομέων του ΚΠΣ. Όσον αφορά, κατ' αρχάς, τις βασικές υποδομές, το σαφώς μεγαλύτερο βάρος πέφτει στις μεταφορές (33,5 % του αθροίσματος των προϋπολογισμών των ενταγμένων έργων όλου του Άξονα 7) με το περιβάλλον-ύδατα σε δεύτερη θέση και σαφώς μικρότερο ποσοστό (11,1%), και στη συνέχεια την υγεία, και την ενέργεια με πολύ μικρό ποσοστό. Βασικό ζήτημα είναι κατά πόσο οι κατασκευαζόμενες μεταφορικές υποδομές συνιστούν δομικές συμβολές στα υπερτοπικά δίκτυα και όχι διασπορά σε περιορισμένης σημασίας τοπικά έργα ή μικροβελτιώσεις. Μια πρώτη επισκόπηση ενταγμένων έργων δείχνει ότι υπάρχει αισθητή βελτίωση, από αυτή την άποψη, σε σύγκριση με τα δύο πρώτα ΚΠΣ, αλλά ίσως το 1/2 των σχετικών πόρων εξακολουθούν να κατευθύνονται σε μικρά έργα με μικρή αναπτυξιακή επίδραση. Όσον αφορά το περιβάλλον, από την άλλη πλευρά, μια πρώτη εκτίμηση είναι ότι το μέγεθος των διατιθέμενων πόρων είναι ανεπαρκές, λαμβανομένων υπόψη των πολύ σημαντικών ελλείψεων που υπάρχουν ακόμα στη χώρα¹⁴. Ωστόσο, για να υπάρξει μια ακριβής εικόνα για το ζήτημα, απαιτείται να ληφθούν υπόψη συνολικά οι πόροι που κατευθύνονται για το περιβάλλον από το ΚΠΣ ΙΙΙ (που δεν είναι πάντως υψηλοί, λαμβανομένης υπόψη της χαμηλής χρηματοδότησης του αρμόδιου τομεακού προγράμματος ΕΠΠΕΡ) αλλά και από το Ταμείο Συνοχής.

Όσον αφορά το παραγωγικό περιβάλλον, η κατανομή των προϋπολογισμών των ενταγμένων έργων μεταξύ πρωτογενούς τομέα, μεταποίησης-υπηρεσιών και τουρισμού έχει, αντιστοίχως, ως εξής: 13,8%, 8,8% και 6,95%, ως προς το σύνολο του Άξονα 7. Μια σύγκριση με την τομεακή κατανομή της απασχόλησης, όπως αυτή καταγράφεται στην Απογραφή Απασχόλησης του 2001, δίνει τα αποτελέσματα του Πίνακα 6.

Πίνακας 6: Τομεακή κατανομή των ενταγμένων έργων και της απασχόλησης των ΠΕΠ, μεταξύ πρωτογενούς τομέα, μεταποίησης-υπηρεσιών και τουρισμού.

Υποτομείς "Παραγωγικού Περιβάλλοντος"/ [Ομάδες κλάδων απασχόλησης]	% πόρων Άξονα 7		% απασχόλησης, Ελλάδα 2001		Λόγος κατανομής πόρων Αξ7 και % απασχόλησης αντίστοιχων ομάδων κλάδων
	σε σύνολο Άξονα 7	σε σύνολο τομέα "Παραγωγικό Περιβάλλον"	στο σύνολο απασχόλησης	στο σύνολο των τριών ομάδων κλάδων	
1	2	3=%Σ2	4	5=%Σ4	6=3/5
[Γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία]* Γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία	13,8%	46,8%	14,70%	45,37%	1,0
[Μεταποίηση]Μεταποίηση-Υπηρεσίες	8,8%	29,8%	12,00%	37,04%	0,8
[Ξενοδοχεία και εστιατόρια] Τουρισμός	6,9%	23,4%	5,70%	17,59%	1,3
	29,5%	100,00%	32,40%	100,00%	1,00

*Σημείωση: Με αγκύλες [] επισημαίνονται οι ομάδες κλάδων απασχόλησης στις οποίες αντιστοιχούν οι τιμές στις στήλες 4 και 5. Με πλάγια γράμματα σημειώνονται οι υποτομείς του τομέα "Παραγωγικό Περιβάλλον" του ΚΠΣ ΙΙΙ στους οποίους αντιστοιχούν οι τιμές στις στήλες 2 και 3.

¹⁴ Βλ. σχετικά δύο πρόσφατα κείμενα που καταγράφουν τις ελλείψεις και ανάγκες, την Εθνική Στρατηγική για την

Πρώτα συμπεράσματα είναι τα εξής:

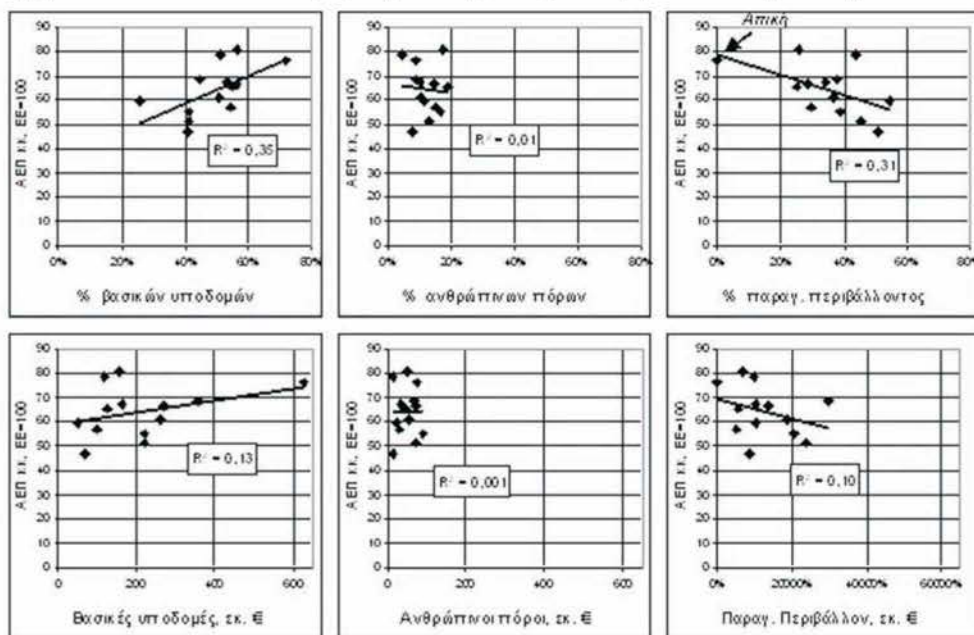
- ♦ Όπως φαίνεται στην τελευταία στήλη, η συγκέντρωση στον πρωτογενή τομέα, έναν τομέα που γενικά δεν συνιστά τεκμήριο ανταγωνιστικότητας ενός παραγωγικού συστήματος και που βρίσκεται ούτως ή άλλως σε διαδικασία συρρίκνωσης που θα συνεχιστεί και στο μέλλον, είναι μέση (ίση με τη μονάδα). Ωστόσο, το μέγεθος που καταγράφεται ως ενίσχυση του πρωτογενούς περιλαμβάνει και ενέργειες "αγροτικής ανάπτυξης" που στην πραγματικότητα διοχετεύονται στη μεταποίηση και τον τουρισμό για τη διαφοροποίηση της οικονομικής βάσης των αγροτικών περιοχών, και συνεπώς η "καθαρή" ενίσχυση του πρωτογενούς είναι μικρότερη (αλλά όχι σημαντικά).
- ♦ Ο δεύτερος υποτομέας του "παραγωγικού περιβάλλοντος" προσδιορίζεται ως "Μεταποίηση και υπηρεσίες". Δεν είναι σαφώς προσδιορισμένο σε ποια ομάδα κλάδων της Απογραφής Απασχόλησης αντιστοιχεί το σκέλος "υπηρεσίες" του ΚΠΣ (σίγουρα όχι στο σύνολο του τριτογενούς αλλά σε ένα μικρό σχετικά τμήμα του που συνίσταται κυρίως σε υπηρεσίες προς επιχειρήσεις αλλά δεν μπορεί να εντοπιστεί με ακρίβεια βάση την ονοματολογία της Απογραφής). Έχουμε θέσει έτσι στις στήλες (4) και (5) μόνο το ποσοστό της απασχόλησης που ανήκει στη μεταποίηση. Εκτιμάται, πάντως, ότι στην πράξη η μεταποίηση απορροφά τον κύριο όγκο των πόρων του συγκεκριμένου υποτομέα του Άξονα 7. Όπως φαίνεται από την τελευταία στήλη, ο υποτομέας αυτός ενισχύεται αναλογικά λιγότερο από τον πρωτογενή τομέα, ενώ είναι προφανές ότι αν συμπεριλαμβανόταν και η όποια απασχόληση στις υπηρεσίες, η τιμή του λόγου θα μειωνόταν ακόμα περισσότερο, και συνεπώς η πραγματική ενίσχυση του συνόλου μεταποίηση+υπηρεσίες είναι ακόμα μικρότερη.
- ♦ Ο τουρισμός τέλος, δεν καταγράφεται ως αυτοτελής τομέας στην Απογραφή, έχει τεθεί όμως στις στήλες (4) και (5), ως κατά προσέγγιση ισοδύναμη μεταβλητή, η απασχόληση στα ξενοδοχεία και τα εστιατόρια. Στην περίπτωση αυτή παρατηρείται το αντίθετο φαινόμενο από την προηγούμενη, δηλ. συγκριτικά μεγάλη ενίσχυση.

Όσον αφορά, τέλος, τους ανθρώπινους πόρους, το κατά πολύ μεγαλύτερο τμήμα τους αφορά την εκπαίδευση (6,7% των πόρων του Άξονα 7), με σαφώς μικρότερο ποσοστό για την κατάρτιση (2,1%) και οριακό (0,1%) για την Ε&Τ.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις αναφέρονται στο σύνολο του περιφερειακού σκέλους του Γ' ΚΠΣ. Μια πρώτη λεπτομερής από γεωγραφική άποψη ανάλυση, που έχει ως αφετηρία την τομεακή κατανομή των πόρων κάθε ΠΕΠ χωριστά, και τη συσχέτισή της με το επίπεδο ανάπτυξης της αντίστοιχης περιφέρειας, οδηγεί στα συμπεράσματα που ακολουθούν (βλ. Σχήμα 5).

Αειφόρο Ανάπτυξη, κείμενο στρατηγικής που εγκρίθηκε από την ελληνική Κυβέρνηση το 2003 και την έκθεση *Περιβαλλοντικά Σήματα. Σχέδιο Έκθεσης Δεικτών Αειφορίας*, ΕΛΛΑΔΑ 2003 που εκπονήθηκε πρόσφατα (2003) από το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΠΙΑΑ).

Σχήμα 5: Ποσοστιαία και απόλυτη τομεακή κατανομή των προϋπολογισμών των ενταγμένων έργων των ΠΕΠ



Το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών έχει υπαρκτή θετική συσχέτιση (συντελεστής προσδιορισμού 0,41, με το συμπέρασμα να υποστηρίζεται εποπτικά και από το διάγραμμα)¹⁵, με το ποσοστό των πόρων που έχουν ενταχθεί σε ΠΕΠ και αφορούν τις βασικές υποδομές, ενώ ακριβώς η αντίθετη εικόνα της υπαρκτής *αρνητικής* συσχέτισης παρατηρείται σε σχέση με τα έργα που αφορούν το παραγωγικό περιβάλλον (σε σημαντικό ποσοστό πρόκειται για έργα ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων που προϋποθέτουν και ιδιωτική συμμετοχή). Εκ πρώτης όψεως, τα ευρήματα αυτά είναι παράδοξα, επειδή οι πιο αναπτυγμένες περιφέρειες διαθέτουν, κατά τεκμήριο, και συγκριτικά καλύτερες υποδομές και επιχειρήσεις με μεγαλύτερη δεκτικότητα στην απορρόφηση πόρων. Πως μπορεί να εξηγηθεί το διπλό παράδοξο;

Όσον αφορά τις υποδομές, μια πρώτη ιδέα θα μπορούσε να ήταν ότι ο κύριος ελληνικός άξονας οικονομικής ανάπτυξης παραμένει, μέχρι σήμερα, και βασικός αποδέκτης πόρων για υπερτοπικές υποδομές μεταφορών (ΠΑΘΕ, σιδηρόδρομος), λόγω της μη ολοκλήρωσής τους σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους. Ωστόσο, οι υποδομές αυτής της κατηγορίας χρηματοδοτούνται σχεδόν στο σύνολό τους όχι από τα ΠΕΠ αλλά από άλλες πηγές (τομεακά ΕΠ και Ταμείο Συνοχής). Με δεδομένο αυτό το σημείο, προκύπτει ένδειξη ότι τα

¹⁵ Υπενθυμίζονται όσα έχουν αναφερθεί για τους περιορισμούς και δυνατότητες αξιοποίησής των στατιστικών αναλύσεων παλινδρόμησης και των διαγραμμάτων στην παρούσα περίπτωση.

ΠΕΠ οδηγούν σε περαιτέρω βελτίωση του συγκριτικού πλεονεκτήματος των ήδη αναπτυγμένων περιφερειών ως προς τις υποδομές. Η υπόθεση αυτή ενισχύεται από το ότι και με απόλυτους όρους (εκατομμύρια €) παρατηρείται μια κάποιια, έστω και πολύ αδύναμη, θετική συσχέτιση μεταξύ επιπέδου ανάπτυξης και πόρων που κατευθύνονται στις υποδομές. Αυτό που φαίνεται βέβαιο είναι ότι τα ΠΕΠ δεν μειώνουν συστηματικά το χάσμα όσον αφορά τις υποδομές μεταξύ περισσότερο και λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών.

Όσον αφορά τους πόρους που κατευθύνονται στο παραγωγικό περιβάλλον (όπου επίσης η εικόνα που προκύπτει με ποσοστιαίους όρους δεν αναιρείται όταν η ανάλυση βασιστεί σε απόλυτα μεγέθη), φαίνεται ότι το φαινόμενο της ενίσχυσης –στην περίπτωση αυτή– των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών συνδέεται με τις χωρικές επιλεξιμότητες του αναπτυξιακού νόμου, που γενικά τείνει να ενισχύει τις περιοχές με χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης. Η μηδενική συμμετοχή έργων για το παραγωγικό περιβάλλον στο ΠΕΠ Αττικής συνδέεται ακριβώς με τις διατάξεις του αναπτυξιακού νόμου. Από την άποψη αυτή, αν υπάρχει κάτι μη αναμενόμενο είναι ότι η συμμετοχή των πόρων για το παραγωγικό περιβάλλον στα ΠΕΠ των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών δεν είναι ακόμα υψηλότερη. Το φαινόμενο πρέπει να αποδοθεί σε δύο παράγοντες. Ο πρώτος είναι ότι η προνομιακή μεταχείριση των περιφερειών αυτών από τον αναπτυξιακό νόμο δεν είναι πάντα συστηματική (δεδομένης της ύπαρξης και άλλων κριτηρίων). Ο δεύτερος συνδέεται με το ότι η απορρόφηση πόρων από τα αναπτυξιακά προγράμματα δεν είναι μια αυτόματη διαδικασία αλλά προϋποθέτει πρωτοβουλία και των ενισχυόμενων-στην παρούσα περίπτωση των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ο ιδιωτικός τομέας στις μειονεκτικές περιφέρειες έχει, κατά κανόνα, πιο περιορισμένες δυνατότητες επίδειξης τέτοιων πρωτοβουλιών, για πολλαπλούς λόγους: δυσκολίες πρόσβασης στην πληροφόρηση, έλλειψη τεχνογνωσίας για την υποβολή αιτήσεων, ενίοτε αδυναμία ανταπόκρισης στα κριτήρια επιλογής (π.χ. λόγω έλλειψης κερδών, λόγω έλλειψης μόνιμου προσωπικού κ.ά.), και συνολικά μικρότερο μέγεθος (από άποψη αριθμού επιχειρήσεων και μεγέθους κεφαλαίων).

Πρακτικά μηδενική είναι τέλος η συσχέτιση μεταξύ επιπέδου ανάπτυξης και ανθρώπινων πόρων. Κάποιια βελτίωση παρατηρήθηκε μόνο όταν τέθηκε ως κριτήριο αντί του επιπέδου ανάπτυξης το ποσοστό ανεργίας, με αποτέλεσμα ο συντελεστής προσδιορισμού να φθάσει στο επίπεδο του 0,18, που παραμένει πάντως χαμηλό. Εν μέρει το φαινόμενο μπορεί να αποδοθεί στο ότι ένα τμήμα των δράσεων για τους ανθρώπινους πόρους διοχετεύεται στην εκπαίδευση (κυρίως υποδομές) και όχι στην κατάρτιση και την άμεση ενίσχυση της απασχόλησης, αλλά ακόμα και αν ληφθεί υπόψη ο παράγων αυτός θα αναμενόταν μεγαλύτερη σύνδεση των δράσεων αυτών με τα αναπτυξιακά δεδομένα.

Η διαπεριφερειακή κατανομή των ενταγμένων έργων του συνολικού Γ' ΚΠΣ ανά περιφέρεια

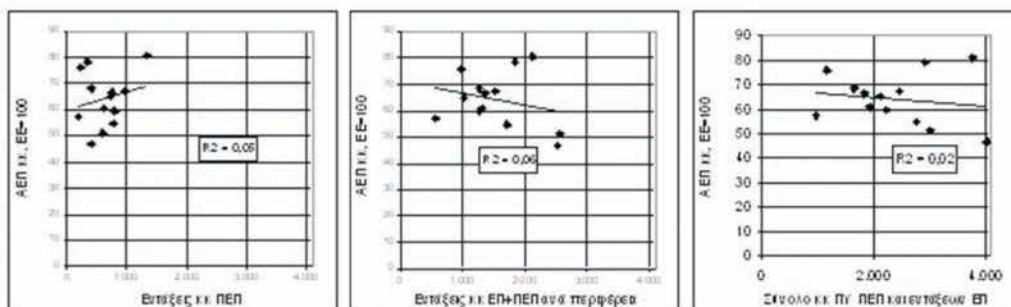
Ενώ δεν έχει προσδιοριστεί εκ των προτέρων η κατανομή των συνολικών πόρων του Γ' ΚΠΣ ανά περιφέρεια, υπάρχει πληροφόρηση για το πώς διαμορφώνεται η κατανομή αυτή στην πράξη, μέσω των σταδιακά εντασσόμενων έργων. Στη συνέχεια επιχειρείται η διαμόρφωση μιας εικόνας σχετικά με το ζήτημα αυτό.

Πίνακας 7: Πόροι ανά περιφέρεια από το σύνολο του Γ' ΚΠΣ

ΠΕΠ	ΠΥ ΠΕΠ	Εντάξεις στα ΠΕΠ	Εντάξεις στα Τομεακά ΕΠ	Σύνολο εντάξεων ΠΕΠ και ΕΠ στις περιφέρειες	Σύνολο ΠΥ ΠΕΠ και ΕΠ	Αύξηση εντάξεων ανά περιφέρεια μέσω ΕΠ	Προσαύξηση ΠΥ ΠΕΠ μέσω ΕΠ	Εντάξεις ΠΕΠ στις περιφέρειες κκ	Σύνολο εντάξεων ΕΠ και ΠΕΠ στις περιφέρειες κκ	Σύνολο ΠΥ ΠΕΠ και εντάξεων ΕΠ κκ
1	2	3	4	5=3+4	6=2+4	7	8	9	10	11
Ανατ. Μακεδονίας-Θράκης	1.116	475,6	565,3	1.040,9	1.681,0	219%	353%	779	1.706	2.755
Κεντρικής Μακεδονίας	1.459	759,5	1.585,9	2.345,4	3.044,8	309%	401%	408	1.260	1.635
Δυτικής Μακεδονίας	575	294,6	167,1	461,7	742,5	157%	252%	973	1.525	2.452
Ηπείρου	680	146,2	743,6	889,8	1.423,6	609%	974%	415	2.525	4.040
Θεσσαλίας	929	466,7	516,3	983,0	1.445,1	211%	310%	619	1.303	1.916
Ιόνιων Νήσων	375	171,1	102,0	273,1	477,1	160%	279%	799	1.275	2.227
Δυτικής Ελλάδας	781	449,9	1.441,8	1.891,7	2.223,2	420%	494%	609	2.559	3.008
Στέρας Ελλάδας	873	215,6	900,2	1.115,9	1.773,4	517%	822%	355	1.836	2.917
Αττικής	1.534	868,6	2.798,6	3.667,2	4.333,0	422%	499%	231	976	1.153
Πελοποννήσου	699	230,7	424,8	655,6	1.123,5	284%	487%	201	571	978
Βόρειου Αιγαίου	547	222,5	86,9	309,4	634,8	139%	285%	737	1.025	2.104
Νότιου Αιγαίου	609	273,4	159,7	433,0	769,2	158%	281%	1.339	2.121	3.768
Κρήτης	730	454,9	363,6	818,5	1.093,9	180%	240%	757	1.361	1.820
Χωρίς χωροθέτηση (Ελλάδα) Σύνολο Άξονα7	10.909,2	5.029,3	17.632,8	14.885,1	20.765,0					
Μέσος όρος								632	1.542	2.367
Τυπική απόκλιση								306	570	884

Στοιχεία: ΟΠΣ-Discovery: Πίνακας 15, επεξεργασίες δικές μας

Σχήμα 6: Συσχέτιση πόρων ανά περιφέρεια κατά κεφαλήν και ΑΕΠ κατά κεφαλήν



Ήδη έχει αναφερθεί ότι η προγραμματική κατανομή των πόρων του ΑΠ 7 ανά περιφέρεια μέσω των ΠΕΠ ελάχιστα λαμβάνει υπόψη το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 7 και το Σχήμα 6 η κατάσταση παραμένει ίδια και κατά τη διαδικασία υλοποίησης του ΚΠΣ. Σύμφωνα με τα στοιχεία για την περίοδο μέχρι το φθινόπωρο του 2003, οι κατά κεφαλήν εντάξεις έργων των ΠΕΠ με όρους προϋπολογισμού, ουσιαστικά δεν συνδέονται με τη διαφοροποίηση του ΑΕΠ κκ των αντίστοιχων περιφερειών, αλλά η εικόνα δεν βελτιώνεται ούτε όταν ληφθούν υπόψη οι χωροθετημένες ανά περιφέρεια εντάξεις έργων των τομεακών ΕΠ. Στην πραγματικότητα, όπως φαίνεται στο μεσαίο τμήμα του Σχήματος 6, αν συμβαίνει κάτι είναι ότι η συσχέτιση γίνεται αρνητική.

Ανάλογη έλλειψη συσχέτισης παρατηρείται όταν οι πόροι των ενταγμένων έργων των τομεακών ΕΠ ανά περιφέρεια προστεθούν στο σύνολο του προϋπολογισμού του αντίστοιχου ΠΕΠ (δεδομένου ότι ο προϋπολογισμός αυτός είναι *a priori* γνωστό ότι τελικά θα χωροθετηθεί στη συγκεκριμένη περιφέρεια)¹⁶. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι με όποιον τρόπο και αν αξιοποιηθούν τα διαθέσιμα στοιχεία, η διαπεριφερειακή κατανομή του Γ' ΚΠΣ συνολικά με βάση τον προγραμματισμό του και τη μέχρι το φθινόπωρο του 2003 πορεία του δεν συναρτάται με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών. Αν ληφθεί υπόψη ότι μέχρι το εν λόγω χρονικό σημείο είχε παρέλθει περίπου του 1/3 της πραγματικής διάρκειας του Γ' ΚΠΣ και είχαν ενταχθεί έργα που καλύπτουν τα 2/3 του συνολικού προϋπολογισμού του προγράμματος (ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ 2004: Πίνακας 6.2), προκύπτει ότι οι πιθανότητες ανατροπής αυτής της κατάστασης στο διάστημα που απομένει για την ολοκλήρωση του Γ' ΚΠΣ είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Στο πλαίσιο αυτό, οι περιφέρειες που ευνοούνται περισσότερο είναι η Ήπειρος, η Δυτική Ελλάδα, η Στερεά Ελλάδα και το Νότιο Αιγαίο (μεταξύ τους υπάρχουν δύο περιφέρειες που φαίνεται ότι ήδη έχουν υπερβεί το όριο επιλεξιμότητας του Στόχου 1), ενώ η μικρότερη εισροή τομεακών πόρων παρατηρείται στην Κεντρική Μακεδονία, τη Θεσσαλία, την Αττική, την Πελοπόννησο και την Κρήτη (επίσης ανομοιογενές σύνολο από άποψη επιπέδου ανάπτυξης).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από τις αναλύσεις που παρουσιάστηκαν είναι ότι το Γ' ΚΠΣ, παρά το ότι ένα από τους στρατηγικούς στόχους του είναι η μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων και διαθέτει άμεσα για την εξυπηρέτησή του το 25% των συνολικών πόρων του μέσω του ΑΠ 7 (13 ΠΕΠ) στην πράξη ελάχιστα συνδέει τη διαπεριφερειακή κατα-

¹⁶ Στην περίπτωση αυτή εξουδετερώνονται οι επιπτώσεις της διαφοροποιημένης πορείας μέχρι σήμερα των διαφόρων ΠΕΠ, επομένως η εικόνα προδιαγράφει με μεγαλύτερη ακρίβεια το αναμενόμενο τελικό αποτέλεσμα όσον αφορά τη διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων.

νομή των πόρων του με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών. Αυτό ισχύει τόσο για το ΚΠΣ συνολικά, όσο και για τον, θεωρητικά, άμεσα προσανατολισμένο στο στόχο αυτόν ΑΠ 7. Όπως είδαμε: (α) Η προγραμματική κατανομή των πόρων του ΑΠ 7 μεταξύ των ΠΕΠ δεν συσχετίζεται με το ΑΕΠ κατά κεφαλήν των περιφερειών, τόσο όσον αφορά το συνολικό κόστος όσο και τις επιμέρους συνιστώσες της, την ιδιωτική συμμετοχή και τη δημόσια δαπάνη, (β) Δεν υπάρχει καμιά προγραμματική πρόβλεψη για τη διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων των υπολοίπων ΑΠ, δηλ. των τομεακών ΕΠ, και (γ) Η διαπεριφερειακή κατανομή της υλοποίησης των τομεακών ΕΠ (εντάξεις έργων που ανέρχονται ήδη στα 2/3 του συνόλου των πόρων τους) επίσης δεν έχει ουσιαστική συσχέτιση με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών.

Συνεπώς, είναι σαφές ότι ο στόχος της διαπεριφερειακής σύγκλισης δεν υποστηρίζεται στην πράξη, τουλάχιστον μέσω της χωρικής κατανομής των πόρων του ΚΠΣ. Βέβαια, η παράμετρος αυτή δεν θα καθορίσει αποκλειστικά τις επιπτώσεις που θα έχει το ΚΠΣ στις περιφέρειες. Πρόσθετες παράμετροι όπως η κλαδική σύνθεση της δαπάνης ανά περιφέρεια και η γεωγραφική μετατόπιση των επιπτώσεων διαφόρων δαπανών (π.χ. της νέας προσπελασιμότητας που δημιουργούν τα έργα μεταφορών, ή των πολλαπλασιαστικών επιπτώσεων των ιδιωτικών επενδύσεων) εκτός των ορίων των περιφερειών στις οποίες χωροθετούνται, μπορούν θεωρητικά να επηρεάσουν την εξέλιξη των περιφερειών ανεξάρτητα από τους πόρους που χωροθετούνται άμεσα σε αυτές. Ωστόσο, η θεωρητική αυτή δυνατότητα έμμεσων επιπτώσεων δεν υποστηρίζεται με κάποιο συγκεκριμένο τρόπο από τις επιλογές του ΚΠΣ: ούτε στον αρχικό προγραμματισμό ούτε στη διαδικασία υλοποίησης έχει ενσωματωθεί κάποιος μηχανισμός που θα εξασφαλίζει ότι θα υπάρξουν συγκεκριμένες περιφερειακές επιπτώσεις. Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν φαίνεται να επιδιώκονται συστηματικά κάποιες περιφερειακές επιπτώσεις όχι μόνο του "κλασικού" τύπου της μείωσης των ανισοτήτων αλλά και άλλων μορφών που είναι οικονομικά νοητές-π.χ. της βραχυπρόθεσμης μεγιστοποίησης της απόδοσης των πόρων μέσω χωροθέτησης σε περιοχές με αναπτυξιακή δυναμική (συχνά τέτοιες περιοχές είναι αυτές με μέσο επίπεδο ανάπτυξης) ή της μεσοπρόθεσμης μεγιστοποίησης της απόδοσης μέσω χωροθέτησης σε συνάρτηση με μη επαρκώς αξιοποιημένα αλλά υπαρκτά συγκριτικά πλεονεκτήματα-παρόλο που στο σχεδιασμό του ΚΠΣ υπήρχαν αναφορές σε τέτοιου τύπου προτεραιότητες¹⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων αφέθηκε να προκύψει *de facto*, ως αποτέλεσμα πολλαπλών κριτηρίων διαφό-

¹⁷ Π.χ. αναφέρονται "Η δημιουργία προϋποθέσεων για την ανάπτυξη περιοχών και δραστηριοτήτων σε σχέση με τις οποίες η ελληνική οικονομία διαθέτει εν δυνάμει ισχυρά συγκριτικά πλεονεκτήματα" (ΥΠΕΘΟ 2000: I-26) και "...προτεραιότητα έχουν μεταξύ των παρεμβάσεων σε όλους τους πιο πάνω τομείς εκείνες που με τρόπο σαφή και συγκεκριμένο συμβάλλουν στην ενίσχυση του παραγωγικού ιστού και στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας.. Η κάλυψη κοινωνικών αναγκών, η ανακούφιση στρωμάτων που δοκιμάζονται, ... η ανάληψη πρωτοβουλιών σε τομείς που μπορεί να μην είναι ακόμη ώριμοι... ασφαλώς θεμιτές, σκόπιμες και αναγκαίες. Οι σχετικές αποφάσεις όμως πρέπει να λαμβάνονται με πλήρη συνείδηση ... του διαφυγόντος οφέλους από την εναλλακτική χρησιμοποίηση των πόρων σε κατευθύνσεις άμεσα αποδοτικές" (στο ίδιο: I-27).

ρων ειδών και όχι ως προϊόν κάποιας επιλογής, ενώ αντίστοιχα χαλαρή προσέγγιση υπήρξε όσον αφορά τις περιφερειακές επιπτώσεις του ΚΠΣ¹⁸. Ενώ, συνεπώς, αναμένεται ότι η συμβολή του ΚΠΣ στην αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας και στην επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης με την ΕΕ σε επίπεδο χώρας μπορεί να είναι σημαντική, εφόσον σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ενδιάμεσης αξιολόγησης του προγράμματος, το ΑΕΠ στην περίοδο 2001-2008 θα είναι κατά μέσο όρο 3,0% υψηλότερο από το επίπεδο που θα έφτανε χωρίς τις δράσεις του ΚΠΣ (προσθήκη περίπου 0,42 εκατοστιαίων μονάδων στον μέσο ετήσιο ρυθμό ανόδου) (ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ, 2004: 59), η κατανομή του θετικού αυτού αποτελέσματος μεταξύ των περιφερειών παραμένει μη προβλέψιμη αλλά μάλλον θα είναι ανομοιογενής. Με όρους τυπικού ορθολογικού προγραμματισμού το αποτέλεσμα αυτό θα έπρεπε να θεωρηθεί ως ένδειξη έλλειψη συνάφειας μεταξύ στόχων και επιπτώσεων, δηλ. ως πρόβλημα. Ωστόσο, για την αξιολόγησή του πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι παρά τη διαδεδομένη και συχνά επαναλαμβανόμενη από διάφορες πλευρές άποψη, οι διαπεριφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα έχουν περιορισμένο εύρος, όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω. Είναι έτσι ενδεχόμενο ο σχετικός επίσημος στόχος του Γ' ΚΠΣ να είχε συνειδητά μόνο ρητορική αξία, και η πραγματική επιδίωξη να ήταν επίσης συνειδητά η σύγκλιση της χώρας συνολικά με την ΕΕ. Ωστόσο, παρά το ότι μια τέτοια επιδίωξη πράγματι πρέπει να έχει πρώτη προτεραιότητα υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, η έλλειψη συγκεκριμένης περιφερειακής στρατηγικής που καταδείχθηκε παραπάνω παραμένει σε κάθε περίπτωση προβληματική. Ανεξάρτητα από την προτεραιότητα που πρέπει να έχει η αντιμετώπιση των όποιων διαπεριφερειακών ανισοτήτων, αυτές είναι υπαρκτές και η επίδραση του ΚΠΣ επάνω τους δεν μπορεί να θεωρείται αδιάφορη.

Γλωσσάριο

ΑΕΠ κκ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλήν
ΑΠ:	Αξονας Προτεραιότητας
ΑΠ 7:	Αξονας Προτεραιότητας 7 (Περιφερειακή Ανάπτυξη)
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΠ:	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (τομεακό)
ΕΠΠΕΡ:	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Περιβάλλον"
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΠΕΠ:	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΣΠΑ:	Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης

¹⁸ Συνεχίζοντας μια παράδοση που χαρακτηρίζει και τα προγενέστερα ελληνικά ΚΠΣ. Βλ. Economou (1997).

Βιβλιογραφία

- EC (2001α) *Second report on economic and social cohesion*.
- EC (2001β) *Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999*, National Report GREECE, European Enterprise Organisation.
- EC (2002) *First progress report on economic and social cohesion*, Brussels.
- EC (2003) *Second progress report on economic and social cohesion*, Brussels.
- EC (2004) *A new partnership for cohesion, Third report on economic and social cohesion*, Brussels.
- Economou D. (1997) "The impact of the First Community Support Framework for the Greece", *European Urban and Regional Studies*, 4 (1): 71-6.
- Economou D. και Petrakos G. (2002) "The spatial aspect of development in South-Eastern Europe", *Spatium*, No 8: 1-13.
- Ανδρικοπούλου Ε. (2004) "Εδαφική συνοχή και χωρική ανάπτυξη στην ΕΕ", στο Γρ. Καυκαλάς (επ.) *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- ΕΕ [Ευρωπαϊκή Επιτροπή] (2003) *Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ο συντονισμός τους με το Ταμείο Συνοχής. Αναθεωρημένες ενδεικτικές κατευθύνσεις Ανακοίνωση της επιτροπής*
- Θωΐδου Ε. (2003) *Οι λιγότερο ευνοημένες περιφέρειες και το δίλημμα της περιφερειακής πολιτικής για ισότητα ή αποδοτικότητα*. Κείμενα Εργασίας 3, ΑΠΘ-Ερευνητική Μονάδα Χωρικής Ανάπτυξης, Θεσσαλονίκη.
- Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004) *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- ΥΕΚΑ [Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων] (2003β) *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2003*, Αθήνα.
- ΥΕΚΑ [Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων] (2003α) *Οδηγός εφαρμογής των πολιτικών ισότητας των δύο φύλων*, Αθήνα, ΚΕΘΙ.
- ΥΠΕΘΟ [Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας] (2000) *Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006*, Ελλάδα, Αθήνα.
- ΥΠΕΘΟ [Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας] (2001) *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα 2000-2006*, Αθήνα.
- ΥΠΕΧΩΔΕ [Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων] (2003α) *Εθνική Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη*, Αθήνα.
- ΥΠΕΧΩΔΕ [Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων] (2003β) *Περιβαλλοντικά Σήματα. Σχέδιο Έκθεσης Δεικτών Αειφορίας*, ΕΛΛΑΔΑ 2003, ΕΚΠΙΑΑ, Αθήνα.

ΥΠΟΙΟ-ΔΑΚΠΣ [Υπουργείο Οικονομία και Οικονομικών-Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ]
(2003) Έκθεση ενδιάμεσης αξιολόγησης του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.
Remaco-Eurotec, Αθήνα.

Δημήτρης Οικονόμου
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής
Ανάπτυξης, Πεδίο Άρεως, 38334, Βόλος, e-mail: οικονομου@hol.gr