



# Χώρας αειχώρας

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2013

18

**ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ** - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
*Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας  
και Περιφερειακής Ανάπτυξης*

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ

ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ

ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ

ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ

ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ

ΣΤΑΘΑΚΗΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

#### **ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ**

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Δεμαθάς Ζαχαρίας	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

---

Διεύθυνση:

Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας

και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ

Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ

<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: [aeihoros@prd.uth.gr](mailto:aeihoros@prd.uth.gr)

τηλ.: 24210 – 74456 fax: 24210 – 74388



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Ειδικό τεύχος – Αφιέρωμα  
Special Issue

---

**Υποδομές και Ανάπτυξη**

*Επιμέλεια*

Παντεολέων Σκάγιαννης

Επιστημονικό Περιοδικό

---

αειχώρος

## Ανακοίνωση

Από το τεύχος 12 άλλαξε η αρίθμηση του περιοδικού αειχώρος. Καταργείται η αναφορά σε τόμο και τεύχος τόμου, και καθιερώνεται η αναφορά σε αύξοντα αριθμό τεύχους (από την αρχή της έκδοσης του περιοδικού).

---

Επιμέλεια έκδοσης: Άννα Σαμαρίνα — Παναγιώτης Πανταζής

Λαγού: Παναγιώτης Πανταζής

Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς — Παναγιώτης Πανταζής

Εκτύπωση: Ευαγγελία Ξουράφα

Κεντρική διάθεση: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

<b>Σκάγιαννης Π.</b>	<b>4</b>
Εισαγωγή	
<b>Σκάγιαννης Π., Καπαρός Γ.</b>	<b>12</b>
Τα έργα υποδομών στην Ελλάδα και η παρουσία των μεγάλων έργων μεταφορικών υποδομών: Μεταβαλλόμενα υποδείγματα και προτεραιότητες	
<b>Αυδίκος Β.</b>	<b>66</b>
Υποδομές στην Ελλάδα: Μια αποτίμηση των ενισχύσεων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης 1989-2006	
<b>Καυκαλός Γ., Πιτσιάβα Μ.</b>	<b>94</b>
Χωρικές επιπτώσεις των μεταφορών και πολιτικές προώθησης της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης	
<b>Γιαννακού Α.</b>	<b>116</b>
Μετρό και αστική μορφή στη Θεσσαλονίκη: Χαρακτηριστικά, ιδέες σχεδιασμού για την αλληλοσυνδέσή τους και κρίσιμα εμπόδια	
<b>ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</b>	
<b>Τσέκερης Θ.</b>	<b>144</b>
Χωρική διάρθρωση και κατανομή πόρων στο ακτοπλοϊκό δίκτυο άγονων γραμμών του Αιγαίου	
<b>ΑΠΟΨΕΙΣ</b>	
RETHINK Πανεπιστημίου: Ο αντίλογος	<b>158</b>

## **Υποδομές στην Ελλάδα: Μια αποτίμηση των ενισχύσεων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης 1989-2006<sup>1</sup>**

**Βασίλης Αυδίκος**

Λέκτορας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

### **Περίληψη**

Το άρθρο επιχειρεί μια ανασκόπηση της συνεισφοράς των κοινοτικών ενισχύσεων στον τομέα των βασικών υποδομών (Μεταφορές, Περιβάλλον, Τηλεπικοινωνίες, Ενέργεια, Υγεία-Πρόνοια, Πολιτισμός) στην Ελλάδα από το Α' ΚΠΣ 1989-1993 (και τα ΜΟΠ 1986-1989) μέχρι και το Γ' ΚΠΣ 2000-2006. Σκοπός του άρθρου δεν είναι να αποτιμήσει την πορεία των κοινοτικών ενισχύσεων στις υποδομές με λεπτομέρεια, αλλά να δώσει μια συνολική και συνοπτική εικόνα αυτής. Μετά από μια σύντομη εισαγωγή και κάποιες θεωρητικές παραδοχές, αναλύονται οι στόχοι του προγραμματισμού της κάθε προγραμματικής περιόδου για τις υποδομές στο οριζόντιο επίπεδο των τομεακών τους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ), καθώς και τα αποτελέσματα της υλοποίησής τους. Στο τελευταίο μέρος υπάρχει μια συμπερασματική ανάλυση των προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι ενισχύσεις για τις υποδομές, και κυρίως στις μεταφορικές υποδομές, η οποία ανοίγει τον διάλογο για τον εντοπισμό των (πολιτικών) αιτιών, αφού πολλά από τα προβλήματα υφίστανται ακόμη και σήμερα.

### **Λέξεις κλειδιά**

Βασικές υποδομές, Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), μεταφορές, περιβάλλον, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες.

<sup>1</sup> Ο συγγραφέας θα ήθελε να ευχαριστήσει το ΕΛΙΑΜΕΠ και την Τράπεζα της Ελλάδος, από την οποία έλαβε χρηματοδότηση και πήρε μέρος στην μελέτη "Αξιολόγηση των επιδράσεων που έχουν ασκήσει στην πορεία της Ελληνικής οικονομίας οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ".

## ***Infrastructure in Greece: An appraisal of the aid of the Community Support Frameworks 1989-2006***

*The article attempts an overview of the contribution of EU aid to basic infrastructure (transport, environment, telecommunications, energy, health-care, culture) in Greece from the first CSF 1989-1993 until CSF 2000-2006. The purpose of the article is not to assess the progress of EU aid in infrastructure in detail, but to give a comprehensive and concise picture of this. After a brief introduction and some theoretical assumptions, the paper analyzes the objectives of planning in each period for infrastructure in the horizontal level of the sectoral programs and the results of their implementation. In the last part there is a conclusive analysis of the problems faced by the aid for infrastructure, which opens the dialogue for the identification of the (political) reasons, since many of the problems still exist today.*

### **Keywords**

*Basic infrastructure, Community Support Framework (CSF), transportation, environment, energy, telecommunications.*

### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Ο σκοπός του άρθρου είναι η συνοπτική και κριτική ανασκόπηση του προγραμματισμού, της υλοποίησης και της συνεισφοράς των *Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης* (ΚΠΣ) στους τομείς των βασικών υποδομών στην Ελλάδα, από το Α' ΚΠΣ και τα ΜΟΠ μέχρι και το Γ' ΚΠΣ. Οι βασικές υποδομές (Μεταφορές, Περιβάλλον, Ενέργεια, Τηλεπικοινωνίες, Υγεία–Πρόνοια και Πολιτισμός) είναι ο τομέας που απορρόφησε από το 1989 μέχρι και την τέταρτη προγραμματική περίοδο 2007-2013 τα περισσότερα κοινοτικά κονδύλια από οποιονδήποτε άλλον τομέα (παραγωγικό περιβάλλον, ανθρώπινοι πόροι, γεωργία) στην Ελλάδα. Κυρίαρχες, όλα τα προηγούμενα χρόνια, ήταν οι ενισχύσεις προς τις μεταφορές, αφού θεωρήθηκε ότι η ανάπτυξη των οδικών και άλλων μεταφορικών δικτύων είναι κομβικής σημασίας για την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και δη των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών και περιφερειών) και για την ισότιμη εφαρμογή της Κοινής Αγοράς (Dall'erta, 2005). Η θέσπιση του Ταμείου Συνοχής το 1993, μαζί με το ΕΤΠΑ, ενίσχυσε κυρίως τις μεταφορές (και το περιβάλλον) στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, οι οποίες εμφάνιζαν ανισότητες σε σχέση με τον Βορρά όχι μόνο στα επίπεδα των εισοδημάτων, αλλά και στην ύπαρξη επαρκών υποδομών και δικτύων στις μεταφορές, στην υγεία–πρόνοια, στις τηλεπικοινωνίες κ.λπ. (Martin, 1998). Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή και για την σύγκλιση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, αναδείκνυαν σχεδόν

πάντα ως κεντρικό πυλώνα αυτής την ανάπτυξη διευρωπαϊκών και τοπικών δικτύων μεταφορών. Αν και, υπάρχουν διάφορες κριτικές (π.χ. Martin και Rogers, 1995) που συνδέουν την ανάπτυξη των μεταφορικών δικτύων με την ενίσχυση της βιομηχανικής συσπείρωσης του "κέντρου" έναντι της "περιφέρειας" και την όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Έτσι, οι απόψεις διίστανται για το αν οι επενδύσεις για την ανάπτυξη των μεταφορικών υποδομών ωφελούν τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες ή όχι. Για παράδειγμα, οι Πετράκος και Τρανός (2008) αναφέρουν, σε μια μελέτη για τις επιπτώσεις της Εγνατίας οδού στις περιφερειακές ανισότητες, ότι (η Εγνατία οδός) αν και συμβάλλει αρχικά στην ανάδειξη των υφιστάμενων περιφερειακών κέντρων και αυξάνει τις ροές προς το βασικό αναπτυξιακό κέντρο, τη Θεσσαλονίκη, την ίδια στιγμή, στις μέχρι πρότινος απομονωμένες περιοχές, αναδεικνύονται τα χωρικά τους πλεονεκτήματα και έτσι δημιουργούνται φυγόκεντρες δυνάμεις, που είναι πιθανό να αντισταθίσουν εν μέρη, τις διαδικασίες απομύζησης των τοπικών οικονομιών από τη Θεσσαλονίκη. Άλλοι (Basile κ.ά., 2001) αναφέρουν ότι η αποτελεσματικότητα των επενδύσεων των υποδομών, είναι σε άμεση συνάρτηση με τις επενδύσεις στο παραγωγικό περιβάλλον, ενώ ο προγραμματισμός των επενδύσεων θα πρέπει να έχει μακροχρόνιο ορίζοντα για να επιτευχθεί ο στόχος της σύγκλισης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών.

Το άρθρο αποσκοπεί να περιγράψει και να αναλύσει: (α) τους γενικούς στόχους των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) για τις υποδομές από τα ΜΟΠ και το Α' ΚΠΣ (1986-1993) μέχρι και το Γ' ΚΠΣ (2000-2006) μέσα από τον προγραμματισμό τους, (β) τα κύρια προβλήματα που ανέκυψαν κατά την υλοποίησή τους καθώς και (γ) τα αποτελέσματα που είχαν τα ΕΠ σε σχέση με τους στόχους τους. Μεθοδολογικά το άρθρο στηρίχθηκε στην ανάγνωση των επίσημων κειμένων προγραμματισμού κάθε ΕΠ, στις εκθέσεις αξιολογήσεις των ΕΠ (εκ των προτέρων, εκ των υστέρων), στις εκθέσεις των επιτροπών παρακολούθησης και σε διάφορα επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πορεία των ενισχύσεων των υποδομών στην Ελλάδα. Ακόμη η έρευνα επωφελήθηκε από δύο ανώνυμες προσωπικές συνεντεύξεις μόνιμων υπαλλήλων της ΕΕ, καθώς και από τα πορίσματα μιας ημερίδας<sup>2</sup> που οργανώθηκε από το ΕΛΙΑΜΕΠ και την Τράπεζα της Ελλάδος στις 8-10-2010 και συμμετείχαν 9 μόνιμοι υπάλληλοι της ΕΕ, οι οποίοι είχαν άμεση εμπλοκή στις διαδικασίες προγραμματισμού, υλοποίησης και αξιολόγησης των τριών ΚΠΣ (1989-2006) στην Ελλάδα.

Οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, πέρα από τα κονδύλια που συνεισέφεραν στην Ελληνική οικονομία, εισήγαγαν μια σειρά νέων θεσμών, πολιτικών πλαισίων και αντιλήψεων για τις υποδομές και την διαδικασία των παρεμβάσεων σε αυτές. Μια συνολική και

<sup>2</sup> Ημερίδα "Επιδράσεις που έχουν ασκήσει ή θα ασκήσουν στην ελληνική οικονομία η Πολιτική της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής, η οποία συγχρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ: Μέρος Α: Βασικές Υποδομές", 8/10/2010, Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΛΙΑΜΕΠ-Αθήνα.



αθροιστική αποτίμηση όλων αυτών των ενισχύσεων δεν είναι δυνατή καθότι οι παραπάνω τομείς έχουν διαφορετικό αντικείμενο. Μπορεί όμως να γίνει μια αποτίμηση των έργων σε κάθε τομέα ξεχωριστά. Στο παρακάτω μέρος, εξετάζεται σε κάθε προγραμματική περίοδο και για κάθε τομέα οι στόχοι του προγραμματισμού κάθε ΕΠ, η πορεία υλοποίησης των έργων και οι απορροφήσεις των ΕΠ καθώς και τα προβλήματα που συναντώνται σε κάθε ΚΠΣ. Στο τελευταίο μέρος επιχειρείται μια αξιολόγηση της συνολικής συνεισφοράς των ΕΠ σε κάθε τομέα των βασικών υποδομών, ενώ η ανάλυση επικεντρώνεται στις υποδομές μεταφορών, όπου γίνεται μια προσπάθεια γενικής αποτίμησης των αποτελεσμάτων των ΕΠ στην περίοδο 1989-2006 και των επιπτώσεων των ΕΠ στην δημιουργία θέσεων απασχόλησης, ενώ στο τέλος επισημαίνονται τα κυριότερα θεσμικά-οργανωτικά προβλήματα που ανέδειξαν οι αξιολογήσεις των ΕΠ, και που πολλά από αυτά υπάρχουν μέχρι και σήμερα.

Συνοπτικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι επιτυχημένες ήταν οι απορροφήσεις-παρεμβάσεις στους τομείς της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών και του πολιτισμού καθώς παρουσίασαν μεγάλη απορρόφηση των ενισχύσεων στον προγραμματισμένο χρόνο και πολύ λίγες καθυστερήσεις στην υλοποίηση των δράσεων. Αντίθετα, προβλήματα και καθυστερήσεις υπήρξαν στα έργα μεταφορών (κύρια σε μερικούς οδικούς άξονες και στον σιδηρόδρομο) και στην υγεία-πρόνοια, ενώ έντονα προβλήματα παρουσίασε ο τομέας της προστασίας του περιβάλλοντος.

Παρόλα τα προβλήματα, τις αστοχίες του προγραμματισμού και τις καθυστερήσεις της υλοποίησης των έργων οι κοινοτικές ενισχύσεις άλλαξαν το τοπίο των υποδομών στην Ελλάδα. Ενδεικτικά, έργα όπως η Εγνατία οδός και η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, το Αττικό Μετρό και ο προαστιακός σιδηρόδρομος, η λειτουργία του φυσικού αερίου, και χιλιάδες έργα για την προστασία του περιβάλλοντος και την αναβάθμιση της νοσοκομειακής περίθαλψης έγιναν με την συνδρομή των κοινοτικών πόρων και πολιτικών.

## **2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ**

Για να υπάρξει μια συγκεντρωτική εικόνα του ύψους της κοινοτικής και συνολικής χρηματοδότησης των υποδομών στην Ελλάδα, στον Πίνακα 1, παρουσιάζεται συνοπτικά η εξέλιξη των κοινοτικών (και συνολικών) ενισχύσεων, διαχρονικά από την πρώτη μέχρι και την τρίτη προγραμματική περίοδο.

Το σύνολο των κοινοτικών ενισχύσεων για τις βασικές υποδομές φθάνει τα 42 δις ευρώ σε τιμές του 2010, ενώ η συνολική δαπάνη φθάνει τα 72, 4 δις. Ο τομέας που απορρόφησε τα περισσότερα κονδύλια είναι αυτός των μεταφορών (οδικές, σιδηροδρομικές, αστικές, θαλάσσιες, αεροπορικές) καθώς το συνολικό μερίδιό του ξεπερνά τα 27 δις ευρώ κοινοτικών συνδρομών, ενώ εάν συμπεριλάβουμε την εθνική και ιδιωτική δαπάνη, το συνολικό μερίδιο ανεβαίνει στα 48,4 δις ευρώ (σε τιμές 2010). Οι χρηματοδοτήσεις των

παρεμβάσεων για τις μεταφορές αυξάνονται σημαντικά από το Α΄ ΚΠΣ (48,9%) στο Β΄ ΚΠΣ (57,3%) και στο Γ΄ ΚΠΣ (75,1%). Δεύτερος κύριος ωφελούμενος αναδεικνύεται το περιβάλλον που χρηματοδοτήθηκε με 7,3 δις ευρώ (συνολική δαπάνη 9,6 δις ευρώ), ενώ η υγεία—πρόνοια υπήρξε η τρίτη κατά σειρά προτεραιότητα που απορρόφησε περίπου 3 δις ευρώ (συνολική δαπάνη 4,2 δις ευρώ). Ο τομέας της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών απορρόφησαν περίπου 2,2 και 1,4 δις ευρώ, αντίστοιχα, από τα πρώτα δύο ΚΠΣ, ενώ ο πολιτισμός 1,1 δις ευρώ. Οι συνολικές δαπάνες για την ενίσχυση των ΕΠ για την ενέργεια φθάνουν τα 5,4 δις ευρώ, που σημαίνει ότι οι ιδιωτικές και εθνικές χρηματοδοτήσεις υπερέβαιναν των κοινοτικών κατά 3,4 δις ευρώ.

**Πίνακας 1.** Απορροφήσεις στις υποδομές (1989-2006) σε τιμές 2010 (εκ. ευρώ)

		Α΄ ΚΠΣ		Β΄ ΚΠΣ		Γ΄ ΚΠΣ		Σύνολο	
		Τιμές	%	Τιμές	%	Τιμές	%	Τιμές	%
Μεταφορές	απορροφήσεις	2.908	48,9%	10.131	57,3%	13.990	75,1%	27.029	64,1%
	συνολικές δαπάνες	5.279	49%	20.912	63,0%	24.238	79,4%	48.448	66,8%
Τηλεπικοινωνίες	απορροφήσεις	956	16,1%	479	2,7%			1.435	3,4%
	συνολικές δαπάνες	1.940	18,0%	865	2,6%			2.805	3,8%
Περιβάλλον	απορροφήσεις	1.233	20,7%	3.677	20,8%	2.461	13,1%	7.371	17,4%
	συνολικές δαπάνες	1.788	16,0%	4.512	13,6%	3.303	10,8%	9.603	13,2%
Υγεία—Πρόνοια	απορροφήσεις	239	4,0%	1.277	7,2%	1.558	8,3%	3.074	7,2%
	συνολικές δαπάνες	354	3,2%	1.774	5,3%	2.080	6,8%	4.208	5,8%
Ενέργεια	απορροφήσεις	612	10,3%	1.654	9,4%			2.266	5,3%
	συνολικές δαπάνες	1.405	13,0%	4.087	12,3%			5.492	7,5%
Πολιτισμός	απορροφήσεις			449	2,6%	666	3,5%	1.115	2,6%
	συνολικές δαπάνες			994	3%	898	2,9%	1892	2,6%
Σύνολο	απορροφήσεις	5.948	100%	17.667	100%	18.675	100%	42.290	100%
	συνολικές δαπάνες	10.766	100%	33.144	100%	30.519	100%	72.448	100%

Πηγή: ΟΠΣ, ίδια επεξεργασία

Σημείωση: Τελικές απορροφήσεις κοινοτικών κονδυλίων, σε παρένθεση οι συνολικές δαπάνες, συμπεριλαμβανομένης της ιδιωτικής και εθνικής συμμετοχής. Ακόμη, συμπεριλαμβάνονται τα κονδύλια από τα ΠΕΠ, από τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες και από το Ταμείο Συνοχής.

Τα ποσοστά είναι επί της συνολικής Κοινοτικής συνδρομής για τις υποδομές για κάθε προγραμματική περίοδο, ενώ τα ποσοστά σε παρένθεση είναι επί των συνολικών δαπανών, Έτος βάσης 2010:100, ΔΤ(1993):47,2, ΔΤ(1999):70, ΔΤ(2006):88

## **2.1. Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα 1986-1988 (ΜΟΠ) και πρώτη προγραμματική περίοδος 1989-1993 (Α' ΚΠΣ)**

Τα *Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα* (ΜΟΠ) που σχεδιάστηκαν να ξεκινήσουν το 1984, αλλά άρχισαν στην πραγματικότητα να λειτουργούν το 1986 αποτέλεσαν την πρώτη προσπάθεια για έναν πολυετή προγραμματισμό στον τομέα των υποδομών. Τα ΜΟΠ είχαν αρχικό χρονικό ορίζοντα το 1989, αλλά επεκτάθηκαν μέχρι το 1993 παράλληλα με το Α' ΚΠΣ και στόχευαν στην ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της ΕΟΚ. Τα προγραμματισμένα κονδύλια των ΜΟΠ για την Ελλάδα ήταν συνολικά 3,6 δις ECU, με την κοινοτική συνδρομή να ανέρχεται στα 2 δις ECU (ΕΟΚ-C298, 1990). Τα έργα που έγιναν κατά την περίοδο των ΜΟΠ ήταν μικρά σε μέγεθος και είχαν μεγάλη διασπορά, αφού το χωρικό πεδίο δράσης τους περιελάμβανε το σύνολο των ελληνικών περιφερειών. Η εξαγωγή συμπερασμάτων για την αποτελεσματικότητα των ενισχύσεων δεν μπορεί να γίνει με σαφήνεια, αφού η βιβλιογραφία είναι ελλιπής, εκτός του γενικού συμπεράσματος ότι με τα ΜΟΠ έγιναν μερικά σημαντικά έργα στην ελληνική περιφέρεια (δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, επεξεργασίας αποβλήτων, οδικό δίκτυο). Αν και ο προγραμματισμός των ΜΟΠ υπήρξε στοιχειώδης τόσο από την πλευρά των ελληνικών αρχών, όσο και από την πλευρά της ΕΟΚ, το οποίο είχε ως αποτέλεσμα οι απολήψεις των κοινοτικών κονδυλίων στο τέλος του 1989 να φθάνουν στα 724 εκ. ECU (ΕΟΚ-C298, 1990), αυτά συνετέλεσαν στην προγραμματική προσέγγιση των δύο πλευρών, η οποία επεκτάθηκε και εδραιώθηκε στο Α' ΚΠΣ. Τα ΜΟΠ και το Α' ΚΠΣ αποτελούν κομβικά σημεία της αναπτυξιακής πολιτικής της Ελλάδας καθώς φέρνουν αλλαγές στον προγραμματισμό και στην απορρόφηση των έργων (Ανδρικοπούλου, 1995). Η πιστωσιο-κεντρική αντίληψη των προσπαθειών των προηγούμενων περιόδων δίνει την θέση της σε μια πιο εργο-κεντρική αντίληψη. Παλαιότερα, τα προγράμματα (π.χ. ΕΤΠΑ 1981-1985) εντάσσουν έργα τα οποία στην πλειονότητά τους είχαν μόνο τίτλους και προϋπολογισμούς χωρίς συγκεκριμένα φυσικά αντικείμενα και χρονικούς προγραμματισμούς, τα οποία δεν μπορούσαν να προβλέψουν τυχόν καθυστερήσεις που προκαλούσαν διάφοροι παράγοντες. Τα ΜΟΠ και ιδιαίτερα το Α' ΚΠΣ πλέον εντάσσουν έργα που έχουν αποσαφηνισμένο φυσικό αντικείμενο και επίσης έχουν συγκεκριμένα χρονικά περιθώρια ολοκλήρωσης των έργων.

Στο Α' ΚΠΣ ο άξονας 1 ήταν αφιερωμένος πάνω στην ανάπτυξη των υποδομών (τομεακά προγράμματα), αφού ένας από τους έξι κυρίους στόχους του ΚΠΣ ήταν ο εκσυγχρονισμός των βασικών υποδομών. Πιο συγκεκριμένα ο άξονας περιελάμβανε δέκα επιμέρους τομεακά προγράμματα τα οποία μαζί με τα μερίδια των ΠΕΠ, στο σύνολό τους σχεδιάστηκαν να απορροφήσουν 3,1 δις ECU κοινοτικούς πόρους (ενώ η συνολική δαπάνη έφτασε τα 5,6 δις ECU) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινοτήτων, 1989). Τα δέκα κυριότερα τομεακά προγράμματα και τα ποσά που είχαν προγραμματισθεί να απορροφήσουν παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.

**Πίνακας 2.** Κυριότερες Κοινοτικές Ενισχύσεις  
Υποδομών Α΄ ΚΠΣ 1989-1993  
(σε τιμές 1989)

<b>Άξονας 1</b>	<b>ποσά</b> (σε εκ. ευρώ)
Μεταφορές-Μεγάλοι οδ. Άξονες	209
Μεταφορές -Σιδηρόδρομοι	142
Μεταφορές- Μετρό Αθήνας	178
Μεταφορές- Αερ/μιο. Σπάτων	153
Μεταφορές- Λοιπά έργα εθνικών οδών	80
Τηλεπικοινωνίες	364
Ενέργεια- Ηλεκτρισμός	190
Ενέργεια- Φυσικό Αέριο	190
Ενέργεια- Αχελώος	80
Ενέργεια- Λοιπά έργα	157
Περιβάλλον	305

Πηγή: ΚΠΣ 1989-1993, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ίδια επεξεργασία

Όπως φαίνεται και από τον Πίνακα 2, βασικοί στόχοι στο κομμάτι των μεταφορών είναι η βελτίωση των οδικών και σιδηροδρομικών συνδέσεων της Ελλάδας, ώστε να μειωθούν οι αποστάσεις και να διευκολυνθούν οι μεταφορές εμπορευμάτων. Ένας άλλος στόχος ήταν να διευκολυνθούν οι μετακινήσεις στην πρωτεύουσα με την δημιουργία του μετρό (αλλά και την εκπόνηση μελέτης για το μετρό Θεσσαλονίκης), ενώ το Α΄ ΚΠΣ έδωσε προτεραιότητα στην κατασκευή του νέου αεροδρομίου της Αθήνας, στα Σπάτα, λόγο και της μεγάλης πίεσης των Ελληνικών Αρχών για να χρησιμοποιηθεί στα πλαίσια διεκδίκησης της οργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 1996. Η κατασκευή του νέου αεροδρομίου αν και δεν ξεκίνησε πριν το τέλος του Α΄ ΚΠΣ, κατά την διάρκειά του (1991-1993) έγινε ο διαγωνισμός για την ανάδειξη της εταιρίας που θα αναλάμβανε την κατασκευή και λειτουργία του. Επίσης, κατά τη διάρκεια του Α΄ ΚΠΣ (1991) σχηματίστηκε η Αττικό Μετρό και ξεκίνησε η κατασκευή του μετρό στην Αθήνα.

Στην πρώτη προγραμματική περίοδο και στον τομέα των μεταφορών άρχισε η εκτέλεση μεγάλων έργων όπως ο ΠΑΘΕ. Την περίοδο 1989-1994 ανακατασκευάστηκαν περίπου 60 χλμ. αυτοκινητοδρόμου στον ΠΑΘΕ –κυρίως διαπλατύνσεις και βελτιώσεις στους άξονες Αθήνα-Θεσσαλονίκη και Πάτρα-Κόρινθος– και άλλα περίπου 40 χλμ. αυτοκινητοδρόμων επαρχιακών δικτύων, τα οποία όμως δεν κατάφεραν να αναδιαρθρώσουν σημαντικά τα τοπικά οδικά δίκτυα, αφού οι ανάγκες ήταν πολύ περισσότερες (περίπου 800-1.000 χλμ., βλ. ΤΕΕ, 1994).

Το πολύ-ταμειακό πρόγραμμα Τηλεπικοινωνίες υπήρξε η "ατμομηχανή" του Α' ΚΠΣ που περιελάμβανε μέρος του πολυετούς προγράμματος του ΟΤΕ και αφορούσε στις ανάγκες κατάρτισης του τεχνικού προσωπικού αλλά και στις ανάγκες μηχανοργάνωσης των υπηρεσιών του. Κάτω από την πίεση της Επιτροπής, που διέβλεπε ότι ένα μεγάλο μέρος των υποδομών του ΟΤΕ αποτελείται από απαρχαιωμένα δίκτυα, εφαρμόστηκε το λεγόμενο "crash programme" (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1989· Caloghirou, 1994) το οποίο χρηματοδότησε την μελέτη και κατασκευή του δικτύου-δακτυλίου οπτικών ινών στην Αθήνα και το οποίο αργότερα επεκτάθηκε σε άλλες πόλεις της Ελλάδας, σηματοδοτώντας μια νέα περίοδο για τις τηλεπικοινωνιακές υποδομές στην Ελλάδα.

Στον τομέα της ενέργειας, το Α' ΚΠΣ έδωσε προτεραιότητα και χρηματοδότησε τα συστήματα ελέγχου ηλεκτρικής ενέργειας, τα ηλεκτροστατικά φίλτρα του σταθμού της Πτολεμαΐδας καθώς και τα προπαρασκευαστικά έργα για τη σύνδεση της Κρήτης με υποθαλάσσιο καλώδιο. Ακόμη προγραμματίστηκε ένα μεγάλο μέρος της εγκατάστασης σταθμών, συνδέσεων και δικτύου διανομής που ήταν απαραίτητα για την εισαγωγή και κατανάλωση του φυσικού αερίου, όπως επίσης και ένα μεγάλο μέρος των κατασκευών για την εκτροπή του Αχελώου. Τέλος προγραμματίστηκαν κάποια έργα για την ανάπτυξη μειονεκτικών περιοχών μέσω της αξιοποίησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1989).

Στο τομέα του περιβάλλοντος οι στόχοι περιελάμβαναν την μείωση των περιβαλλοντικών προβλημάτων στα αστικά κέντρα, τις βιομηχανικές ζώνες και τις ζώνες υψηλής τουριστικής ζήτησης, μέσα από μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων, βιολογικοί καθαρισμοί και δίκτυα αποχέτευσης.

Γενικά παρότι το Α' ΚΠΣ έβαλε τις βάσεις για κάποια από τα μεγαλύτερα έργα στον τομέα των μεταφορών στην Ελλάδα, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε το γεγονός ότι εξαρχής το ΚΠΣ συνάντησε μεγάλες δυσκολίες στην διαχείριση των έργων (λόγω της ασάφειας και της έλλειψης ποσοτικοποίησης των στόχων), που είχαν σαν αποτέλεσμα σοβαρές καθυστερήσεις στην εκτέλεση και στην χρηματοδότηση τους. Ακόμη δεν μπορεί να μην γίνει αναφορά για την ελλιπή καταγραφή της υλοποίησης και των αποτελεσμάτων όσον αφορά στις παρεμβάσεις στις τηλεπικοινωνίες, στο περιβάλλον και στα θέματα ενέργειας. Έτσι, ενώ η αρχική κατανομή των ευρωπαϊκών κονδυλίων για τα τομεακά προγράμματα ανερχόταν στο 37,4% ολόκληρης της κοινοτικής συνδρομής, στο τέλος του Α' ΚΠΣ τα κοινοτικά κονδύλια για τις υποδομές ανήλθαν στο 28,8% καθότι πολλά προβλήματα υλοποίησης μετέφεραν πόρους σε άλλες κατευθύνσεις (π.χ. ανθρώπινοι πόροι, γεωργία) που μπορούσαν να τους απορροφήσουν γρηγορότερα (Πετράκος και Ψυχάρης, 2004).

Τέλος, στο Α' ΚΠΣ δημιουργείται ο θεσμός της επιτροπής παρακολούθησης των προγραμμάτων καθώς και ο θεσμός των συμβούλων διαχείρισης που έρχονται σε επαφή

με τους φορείς υλοποίησης και τους βοηθούν στην ομαλή διαχείριση των έργων και στον έλεγχο του κόστους υλοποίησης αυτών (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1989).

## 2.2. Δεύτερη προγραμματική περίοδος 1994-1999 (Β΄ ΚΠΣ)

Στην δεύτερη προγραμματική περίοδο 1994-1999 ο τομέας των υποδομών χρηματοδοτήθηκε με τα τριπλάσια κοινοτικά κονδύλια, σε σχέση με το Α΄ ΚΠΣ, με το συνολικό ποσό των 17,6 δις ευρώ. Δημιουργήθηκαν 10 τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) και η χρηματοδότησή τους φαίνεται στον Πίνακα 3.

**Πίνακας 3.** Κυριότερες Κοινοτικές ενισχύσεις υποδομών Β΄ ΚΠΣ 1994-1999 (σε τιμές 1994)

Άξονας	Ποσά (σε εκ. ευρώ)
Άξονας Μεταφορές- Επικοινωνίες	3.183,2
<i>ΕΠ Προσβάσεις και οδικό άξονες</i>	1.327,4
<i>Ταμ. Συνοχής- Προσβάσεις και οδ. άξονες</i>	1.301,0
<i>ΕΠ Σιδηρόδρομοι</i>	294,1
<i>ΕΠ Επικοινωνίες</i>	250,7
Άξονας Περιβάλλον- Ενέργεια	3.844,0
<i>ΕΠ Περιβάλλον</i>	1.678,0
<i>Ταμ. Συνοχής- Περιβάλλον</i>	1.301,0
<i>ΕΠ Ενέργεια- ΕΠ Φυσικό Αέριο</i>	865,0
Άξονας Συνθήκες Διαβίωσης	1.315,1
<i>ΕΠ Υγεία και Κοινωνική Πρόνοια</i>	226,4
<i>ΕΠ Τουρισμός-Πολιτισμός</i>	235,0
<i>ΕΠ Μετρό</i>	853,7

Πηγή: Β΄ ΚΠΣ 1994-1999, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ίδια επεξεργασία

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 τα προβλήματα στις μεταφορές και στις επικοινωνίες παρέμεναν πολλά με σημαντικότερα την ασφάλεια των οχημάτων στις εθνικές και επαρχιακές οδούς, το πολύ χαμηλό επίπεδο υπηρεσιών των σιδηροδρόμων λόγω της ανεπαρκούς υποδομής και οργάνωσης και οι πολύ χαμηλές συνθήκες εξυπηρέτησης στους κόμβους επιβίβασης επιβατών και φόρτωσης εμπορευμάτων (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηροδρομικοί σταθμοί, ΚΤΕΛ) (ΔΟΣ, 1998).

Έτσι οι περισσότερες χρηματοδοτήσεις σχεδιάστηκαν να δοθούν στον τομέα των μεταφορών και ιδιαίτερα στο ΕΠ "Προσβάσεις και Οδικό Άξονες" με το οποίο συνεχίστηκαν τα έργα στον ΠΑΘΕ και ξεκίνησε το έτερο μεγάλο έργο της Εγνατίας οδού που θα

συνέδεε το λιμάνι της Ηγουμενίτσας με τους Κήπους στον Έβρο. Το τρίτο μεγαλύτερο έργο που χρηματοδοτήθηκε με το Β' ΚΠΣ ήταν αυτό της ζεύξης Ρίου–Αντιρρίου αλλά και της υποθαλάσσιας σήραγγας Ακτίου–Πρέβεζας. Όπως γίνεται αντιληπτό, η έμφαση δίνεται σε μεγάλα έργα τα οποία έχουν πολλαπλασιαστικές επιδράσεις και συμβάλλουν στην δημιουργία οικονομικών κλίμακας (Γεωργίου, 1995), αφού ζητούμενο πλέον είναι η δικτύωση της χώρας με άλλες χώρες στο τομέα των μεταφορών και η πεποίθηση ότι η Ελλάδα μπορεί να παίξει το ρόλο του μεταφορικού κόμβου στην περιοχή της νοτιοανατολικής Ευρώπης και των Βαλκανίων, τη στιγμή που η Ένωση ετοιμαζόταν να δεχθεί νέα κράτη-μέλη από την ανατολική Ευρώπη, οπότε και το ενδιαφέρον μετατοπίζονταν στα ανατολικά της Ευρώπης (Paradaskalopoulos και Christofakis, 2008)<sup>3</sup>.

Τέλος ένας ακόμη βασικός στόχος του Β' ΚΠΣ στον τομέα των οδικών αξόνων ήταν η αξιοποίηση συστημάτων αυτοχρηματοδότησης με την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών μέσω συμβάσεων παραχώρησης της εκμετάλλευσης (BOT). Αυτό θα γινόταν για να μειωθεί ο ρόλος του κράτους από εκείνον του παραγωγού αγαθών και υπηρεσιών σε εκείνον του ρυθμιστή, που χαράσσει τη πολιτική και διασφαλίζει τη παροχή αγαθών και υπηρεσιών μέσω της συνεργασίας ιδιωτικών και δημόσιων φορέων. Το Β' ΚΠΣ προέβλεπε στον τομέα των μεταφορών συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων περίπου ενός τρις δραχμές (ΔΟΣ, 1998). Μέχρι το τέλος του 1998 οι κινητοποιηθέντες ιδιωτικοί πόροι είναι περίπου 830 δις δραχμές (κυρίως στο αεροδρόμιο των Σπάτων και στη ζεύξη Ρίου–Αντιρρίου) (ΔΟΣ, 1998). Η σχετικά μικρή απόκλιση από τον στόχο του 1 τρις δραχμές οφείλεται στο ότι δεν κατέστη έως το 2000 δυνατή η κινητοποίηση ιδιωτικών πόρων στους άξονες ΠΑΘΕ και Εγνατία.

Το ΕΠ Σιδηρόδρομοι είχε ως στόχο την αναβάθμιση της διπλής γραμμής Αθήνας–Θεσσαλονίκης για ταχύτητες έως και 200 χλμ./ώρα και των υπό κατασκευή, από το Α' ΚΠΣ, τμημάτων Ευαγγελισμός–Δελτοκαρυά και Τιθορέα–Λιανοκλάδι–Δομοκός, την ολοκλήρωση της νέας γραμμής Παλαιοφάρσαλος–Καλαμπάκα κανονικού εύρους και την κατασκευή διπλής κανονικού εύρους γραμμής στον άξονα Αθήνα–Κόρινθος (ΕΠ Σιδηρόδρομοι, 2000). Τελικά, αν και η πρόοδος του προγράμματος σε χρηματοοικονομικούς όρους ήταν ικανοποιητική, εμφάνισε σημαντικές αποκλίσεις όσον αφορά το εκτελεσμένο φυσικό αντικείμενο, λόγω της μεγάλης αρχικής υποεκτίμησης του πραγματικού κόστους των έργων από τον ΟΣΕ. Έτσι ενώ οι διαθέσιμοι πόροι απορροφήθηκαν σχεδόν πλήρως, ένα μόνο μέρος των προγραμματισμένων στόχων ολοκληρώθηκε, καθώς ορισμένα τμήματα, όπως

<sup>3</sup> Στο ίδιο μήκος κύματος, σχεδιάστηκαν έργα εκσυγχρονισμού διαφόρων αεροδρομίων της χώρας (Μυκόνου, Ρόδου, Θεσσαλονίκης, Ηρακλείου, Κω, Λήμνου) και διαφόρων λιμανιών (Δυτικές Πύλες: Πάτρας, Ηγουμενίτσας, Εμπορικά Λιμάνια: Αλεξανδρούπολης, Βόλου, Θεσσαλονίκης, Λιμάνια Ακτοπλοΐας: Μυτιλήνης, Σούδας, Μυκόνου, Κέρκυρας, Ρόδου, κ.ά.) καθώς και του αυτοκινητοδρόμου Σταυρού–Σπάτων, Περιφερειακής Ψηφτού, η αναβάθμιση του Βόρειου οδικού άξονα Κρήτης, η κατασκευή του άξονα Τρίπολης–Καλαμάτας και η ολοκλήρωση δύο τμημάτων της Αττικής Οδού.

το ορεινό Τιθορέα–Λιανοκλάδι, η γραμμή Ελευσίνα–Κόρινθος και η ηλεκτροκίνηση απαιτούσαν μεγαλύτερο χρόνο υλοποίησης.

Τέλος, χρειάζεται να επισημάνουμε ότι το Μάρτιο του 2005 δεν κατέστη εφικτό να "κλείσουν" τα ΕΠ Οδικόι Άξονες και ΕΠ Σιδηρόδρομοι λόγω διαχειριστικών και τεχνικών προβλημάτων που διαπιστώθηκαν ύστερα από ελέγχους της ΕΕ, με αποτέλεσμα να χαθούν περίπου 600 εκ. ευρώ (Καθημερινή, 27-1-2005). Αυτό σηματοδοτεί μια νέα περίοδο στην κοινοτική συμπεριφορά, η οποία γίνεται πιο "σκληρή" έναντι των ελληνικών αρχών. Συνολικά στο Β' ΚΠΣ οι υποδομές απορρόφησαν το 58% των συνολικών κοινοτικών κονδυλίων, με τις μεταφορές να απορροφούν το 34,4%. Η απορρόφηση άρχισε σταδιακά να αυξάνεται από το 1997 και μετά. Κομβικό σημείο σε αυτό ήταν οι Ειδικές Υπηρεσίες Δημοσίων Έργων και οι Ανώνυμες Εταιρίες που συστάθηκαν ειδικά για την εκτέλεση συγκεκριμένων μεγάλων έργων (ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ, ΕΥΔΕ-ΣΕΡΑ, ΕΓΝΑΤΙΑ Οδός ΑΕ) καθώς και η σύσταση και οργάνωση της ΜΟΔ (Ειδική Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης) το 1996. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η Εγνατία Οδός ΑΕ εγκαταστάθηκε στη Θέρμη Θεσσαλονίκης και όχι στην Αθήνα, "κόβοντας" τον ομφάλιο λώρο με τις κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΧΩΔΕ.

Παρόλα αυτά, κάποια από τα έργα του Β' ΚΠΣ δεν κατάφεραν να ολοκληρωθούν ούτε το 2001 (1999+2) και αναγκαστικά πέρασαν στον προγραμματισμό του Γ' ΚΠΣ. Με εξαίρεση τον αερολιμένα των Σπάτων (που ολοκληρώθηκε 14 μήνες νωρίτερα από τη συμβατική ημερομηνία παράδοσης) και του Μετρό Αθηνών (εκτός του τελευταίου τμήματος της γραμμής Πεντάγωνο–Κεραμεικός), η πλειοψηφία των έργων εμφανίζει χρονικές καθυστερήσεις, υπερβάσεις προϋπολογισμών και μειωμένη φυσική υλοποίηση (Διαχειριστική Αρχή ΚΠΣ 1994-1999, 2002).

Οι συνηθέστερες αιτίες καθυστερήσεων στην παραγωγή των έργων είχαν να κάνουν με:

- τις χρονοβόρες διαδικασίες απαλλοτριώσεων ιδιωτικών εκτάσεων,
- την χρονοβόρα έγκριση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την περιβαλλοντική αδειοδότηση,
- την ένταξη των έργων στο πρόγραμμα κρατικών προμηθειών,
- το χαμηλό βαθμό ωριμότητας των έργων και συγκεκριμένα στις ελλείψεις τεχνικών, υποστηρικτικών και περιβαλλοντικών μελετών,
- τις απρόβλεπτες αλλά χρονοβόρες καταστάσεις, όπως προβλήματα υπεδάφους και αρχαιολογικές έρευνες,
- θέματα συντονισμού με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων σε πολλούς συναρμόδιους φορείς,
- σημαντικές καθυστερήσεις κατά την εκδίκαση προσφυγών στο Συμβούλιο της Επικρατείας.



Στον τομέα του περιβάλλοντος ήταν επιτακτική η ανάγκη για μια πιο ευρύτερη προσέγγιση του προβλήματος που θα συνδύαζε τις περιβαλλοντικές παρεμβάσεις με δράσεις άλλων προγραμμάτων με στόχο όχι μόνο την προστασία του περιβάλλοντος αλλά και την άνοδο του οικονομικού, κοινωνικού και πολιτιστικού επιπέδου της χώρας. Έτσι σχεδιάστηκαν 7 υποπρογράμματα στο ΕΠ Περιβάλλον που περιελάμβαναν δράσεις για την κάλυψη των αναγκών της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Περιβάλλοντος για την παρακολούθηση του περιβάλλοντος και την τήρηση των περιβαλλοντικών κανόνων, δράσεις για τη διαχείριση του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος (υδατικοί πόροι, στερεά απόβλητα, προστασία δασών) και τον έλεγχο της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στην Αθήνα, δράσεις για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό καθώς και την εισαγωγή του Εθνικού Κτηματολογίου. Να σημειώσουμε ότι η χρηματοδότηση του ΕΠΠερ 1994-1999 αυξήθηκε σημαντικά, σε σχέση με το Α' ΚΠΣ, και αυτό οφείλεται στη δημιουργία (1993) του Ταμείου Συνοχής που υπήρξε στο εξής ο κύριος χρηματοδότης για περιβαλλοντικές δράσεις. Τελικά, κάποια έργα που έγιναν (π.χ. βιολογικοί καθαρισμοί) στην πραγματικότητα δεν λειτούργησαν ποτέ ενώ, πολλές από τις προγραμματισμένες παρεμβάσεις δεν στέφθηκαν με επιτυχία. Για παράδειγμα η προστασία των ιδιαίτερα αξιόλογων φυσικών περιοχών συνάντησε πολλά προβλήματα γιατί πολλές από αυτές τις περιοχές δεν είχαν καταγραφεί και οριοθετηθεί, ενώ το θεσμικό πλαίσιο προστασίας τους ήταν σε ορισμένα σημεία του ασαφές και σε ορισμένα άλλα υπερβολικά αυστηρό, με αποτέλεσμα να μην είναι αποτελεσματικό. Ακόμη, γεγονός είναι ότι απουσίαζαν ολοκληρωμένες στρατηγικές παρέμβασης για κάθε συγκεκριμένη περιοχή προστασίας. Έτσι, αν και οριοθετήθηκαν 264 περιοχές προστασίας της φύσης για αξιολόγηση και ένταξη στο δίκτυο NATURA, δεν συγκροτήθηκε παράλληλα ένας αποτελεσματικός μηχανισμός προστασίας τους, με αποτέλεσμα οι περιοχές NATURA να μην λειτουργήσουν όπως θα έπρεπε (Aperghis και Gaethlich, 2006).

Ακόμη ιδιαίτερα περιορισμένα και ανεπαρκή κρίνονται τα αποτελέσματα στη διαχείριση των στερεών απορριμμάτων, στην εξοικονόμηση υδάτινων πόρων και στην προστασία των δασών. Η κύρια αιτία για αυτά είναι οι ανεπαρκείς δομές υλοποίησης και το γεγονός ότι δράσεις βάσης όπως το Κτηματολόγιο και οι χωροταξικές μελέτες άρχισαν να υλοποιούνται στο τέλος της προγραμματικής περιόδου. Ειδικά το Εθνικό Κτηματολόγιο άργησε να υλοποιηθεί αρκετά χρόνια, κυρίως λόγω του τεχνολογικού συντηρητισμού των τοπογράφων οι οποίοι χρησιμοποιούσαν, ιδιαίτερα στα πρώτα χρόνια υλοποίησης του έργου, παραδοσιακά μέσα (π.χ. θεοδόλιχοι) και όχι νέες τεχνολογίες (π.χ. Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών) που θα έφερναν πιο γρήγορα αποτελέσματα (συνέντευξη ΓΓ, 2-6-2011). Έτσι το ΕΠΠερ δεν πέτυχε όλους τους στόχους του και τα προβλήματα που προέκυψαν στην υλοποίησή του απασχόλησαν τον προγραμματισμό του Γ' ΚΠΣ.

Στις τηλεπικοινωνίες σχεδιάστηκε η ψηφιακοποίηση του δικτύου, η αναβάθμιση και επέκταση των δικτύων προηγμένων τηλεπικοινωνιακών υποδομών και η κατάρτιση του προσωπικού του ΟΤΕ, καθώς και η κατάρτιση ενός ολοκληρωμένου επενδυτικού σχεδίου για τα ΕΛΤΑ με στόχο την βελτίωση και επέκταση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Αξιοσημείωτο είναι, ότι αν και ο αρχικός προγραμματισμός για χρηματοδότηση έργων του ΟΤΕ ήταν μηδαμινός (κυβέρνηση ΝΔ), λόγω ότι οι τηλεπικοινωνίες είχαν εισχωρήσει στο περιβάλλον της ανοικτής αγοράς, η επόμενη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ επανέφερε τις χρηματοδοτήσεις στον ΟΤΕ, μεταφέροντας κονδύλια από τις παραγωγικές επενδύσεις (ΥΜ&Ε, 1994).

Στον τομέα της ενέργειας και του φυσικού αερίου τα κύρια προβλήματα που είχε να αντιμετωπίσει ο σχεδιασμός του Β' ΚΠΣ ήταν το γεγονός ότι υπήρχε μια συνεχώς αυξανόμενη ζήτηση για ηλεκτρική ενέργεια που το υφιστάμενο παραγωγικό δίκτυο της ΔΕΗ δεν μπορούσε να καλύψει, οι μονάδες ηλεκτροπαραγωγής (λιγνίτη) βρίσκονται μακριά από τα μεγάλα αστικά κέντρα με αποτέλεσμα τις σημαντικές απώλειες ενέργειας κατά την μεταφορά και την αστάθεια στο δίκτυο, την υψηλή ενεργειακή κατανάλωση (ανά μονάδα ΑΕΠ) και ο χαμηλός βαθμός αξιοποίησης των ΑΠΕ (Υπουργείο Οικονομίας, 1994).

Με βάση αυτές τις διαπιστώσεις το Β' ΚΠΣ μέσα από τον σχεδιασμό δύο ΕΠ (ΕΠ Φυσικό Αέριο, ΕΠ Ενέργεια) έθεσε ως στόχο την αύξηση της εγχώριας ικανότητας παραγωγής (με την κατασκευή του λιγνιτικού ατμοηλεκτρικού σταθμού στον Αγ. Δημήτριο), την κατασκευή εγκαταστάσεων για την υποδοχή φυσικού αερίου από την Αλγερία, την παροχή κινητήρων στη βιομηχανία και τον τριτογενή τομέα για ορθολογικότερη χρήση της ενέργειας, μέσα από επενδύσεις εξοικονόμησης ενέργειας και την ενίσχυση της διείσδυσης των ΑΠΕ μέσα από ιδιωτικές επενδύσεις σε αιολικά συστήματα, βιομάζα και γεωθερμία (Υπουργείο Οικονομίας, 1994).

Το ΕΠ Φυσικού Αερίου αποδείχθηκε ίσως το πρόγραμμα με την μεγαλύτερη απορρόφηση για το Β' ΚΠΣ, αφού οι στόχοι καλύφθηκαν πλήρως με εξαίρεση την ανάπτυξη ορισμένων δικτύων χαμηλής πίεσης όπου προβλέπονταν η συμμετοχή ιδιωτικών επενδυτικών κεφαλαίων (προϋπόθεση που επέβαλε η Επιτροπή), τα οποία τελικώς αποπερατώθηκαν στο τέλος του 2001, με την επίλυση των θεσμικών προβλημάτων για τη λειτουργία των μικτών επιχειρήσεων εκμετάλλευσης και παροχής φυσικού αερίου (ΔΕΠΑ, 2002).

Στο τομέα της υγείας-πρόνοιας το Β' ΚΠΣ στόχευε κυρίως στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος Υγείας και Πρόνοιας, μέσω του εκσυγχρονισμού και της ανάπτυξης των κοινωνικών υποδομών.

Η πρόοδος του ΕΠ Υγείας-Πρόνοιας παρουσίασε σημαντικές αποκλίσεις από τον αρχικό προγραμματισμό, ιδιαίτερα ο τομέας της Πρόνοιας. Τα προβλήματα του προγράμματος και οι αδυναμίες υλοποίησης οφειλόταν κατά κύριο λόγο στην υπερεκτίμηση των

δυνατοτήτων των μηχανισμών εφαρμογής και ελέγχου κατά τη περίοδο του προγραμματισμού. Υπήρξε ένας πολύ φιλόδοξος σχεδιασμός που με την έλλειψη αρχικής ετοιμότητας οδήγησαν στην καθυστέρηση έναρξης πολλών δράσεων. Άλλος σημαντικός λόγος ο οποίος συνετέλεσε στην καθυστέρηση έναρξης των λειτουργιών μερικών νοσοκομείων ήταν και η άρνηση μετεγκατάστασης του προσωπικού, καθώς τα νέα νοσοκομεία δεν βρισκόταν στο κέντρο των πόλεων αλλά έξω από αυτά (Υπουργείο Υγείας, 2003).

Μια άλλη σοβαρή διάσταση του προβλήματος ήταν το ζήτημα της διασφάλισης των όρων αποτελεσματικής λειτουργίας των δομών που δημιουργήθηκαν προκειμένου αυτές να ικανοποιήσουν τις πραγματικές ανάγκες και τους επιδιωκόμενους στόχους, καθώς φάνηκε ότι το κόστος λειτουργίας των δομών είναι εξίσου σημαντικό με το κόστος κατασκευής και δημιουργίας τους και κατά συνέπεια ο βαθμός ανταποδοτικότητας είναι περιορισμένος.

Τέλος στο τομέα του πολιτισμού που καλύφθηκε ως υποπρόγραμμα στο ΕΠ Τουρισμός, ως στόχοι τέθηκαν η ενοποίηση των αρχαιολογικών χώρων της Αθήνας, η προστασία, συντήρηση, ανάδειξη και αξιοποίηση αρχαίων και βυζαντινών μνημείων, η ενίσχυση και αναβάθμιση της πολιτιστικής υποδομής ώστε να υποστηριχθεί η σύγχρονη δημιουργία, τα έργα υποδομής σε πόλεις εκτός Αθήνας και Θεσσαλονίκης και η διάδοση και προβολή στο εξωτερικό του ελληνικού πολιτισμού (Υπουργείο Πολιτισμού, 1994). Η συνολική εικόνα του υποπρογράμματος Πολιτισμός ήταν ιδιαίτερα θετική, καθώς, οι οικονομικοί στόχοι του υποπρογράμματος επιτεύχθηκαν μέσα στα χρονικά πλαίσια του Β' ΚΠΣ (Διαχειριστική Αρχή ΚΠΣ 1994-1999, 2001).

### **2.3. Τρίτη προγραμματική περίοδος 2000-2006 (Γ' ΚΠΣ)**

Στην Τρίτη προγραμματική περίοδο 2000-2006 οι υποδομές επιχορηγούνται με περίπου 9 δις ευρώ. Ο Πίνακας 4 παρουσιάζει την διάρθρωση των κοινοτικών κονδυλίων ανά άξονα προτεραιότητας και ΕΠ (τομεακά προγράμματα).

Γίνεται αντιληπτό ότι οι τομείς της ενέργειας και του φυσικού αερίου, που στις προηγούμενες περιόδους επιχορηγούνταν από διακριτά ΕΠ, πλέον χρηματοδοτούνται μέσω άλλων ΕΠ<sup>4</sup>. Μεγάλο μέρος του προγραμματισμού του Γ' ΚΠΣ τροφοδοτήθηκε από έργα που η υλοποίησή τους είχε καθυστερήσει στο Β' ΚΠΣ και από μελέτες έργων που δεν είχαν εγκριθεί στο Β' ΚΠΣ. Η έμφαση πλέον δίνεται στην δημιουργία μεταφορικών δικτύων υπερ-τοπικής εμβέλειας που θα συνδέσουν την Ελλάδα με τα δίκτυα μεταφορών των γειτονικών κρατών για να αποκαταστήσουν τους οικονομικούς δεσμούς με τις γειτονικές χώρες και να άρουν την περιφερειακότητα της Ελλάδας σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2000)

<sup>4</sup> Δράσεις για την ενέργεια και το φυσικό αέριο περιλαμβάνονται στο ΕΠ Ανταγωνιστικότητα, που αναφέρεται κυρίως σε έργα που ενισχύουν το παραγωγικό περιβάλλον (επιχειρήσεις) και γι αυτό δεν αναλύονται εδώ.

**Πίνακας 4.** Κοινοτικά Κονδύλια για Υποδομές Γ΄ ΚΠΣ 2000-2006  
(σε τιμές 2000)

<b>Τομέας</b>	<b>Ποσά</b> (σε εκ. ευρώ)
Μεταφορές	6.646
<i>ΕΠ Οδικοί άξονες, Λιμένες, Αστική Ανάπτυξη</i>	3.519
<i>ΕΠ Σιδηρόδρομοι, Αερολιμένες, Αστικές Συγκοινωνίες</i>	1.468
<i>Ταμείο Συνοχής- Μεταφορές</i>	1.833
Ποιότητα ζωής	2.650
<i>ΕΠ Περιβάλλον</i>	399
<i>Ταμείο Συνοχής- Περιβάλλον</i>	1.378
<i>ΕΠ Πολιτισμός</i>	481
<i>ΕΠ Υγεία - Πρόνοια</i>	392

Πηγή: Γ΄ ΚΠΣ 2000-2006, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ίδια επεξεργασία

Το μεγαλύτερο μέρος των κονδυλίων (3.519 εκ. ευρώ) σχεδιάστηκε να απορροφηθεί, όπως και στο Β΄ ΚΠΣ στις οδικές μεταφορές μέσα από το ΕΠ Οδικοί Άξονες, Λιμένες, Αστική Ανάπτυξη (εφεξής ΕΠ ΟΑΛΑΑ). Το συγκεκριμένο ΕΠ διαιρέθηκε σε εννέα άξονες προτεραιότητας, που έθεταν ως προτεραιότητες την ολοκλήρωση τμημάτων (67 χλμ.) του ΠΑΘΕ που δεν είχαν ολοκληρωθεί με το Β΄ ΚΠΣ, την ολοκλήρωση της Εγνατίας Οδού και της ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου, την συνέχιση του Μετρό Αθηνών και την έναρξη των έργων του Μετρό Θεσσαλονίκης καθώς και έργα σε λιμάνια και δράσεις για την ασφάλεια στην ναυσιπλοΐα. Το ΕΠ ΟΑΛΑΑ ήταν ένα από τα ΕΠ που ενεργοποιήθηκε πολύ γρήγορα καθώς μέχρι το 2003 είχαν προκηρυχθεί έργα που αντιστοιχούσαν στο 70% περίπου των δράσεων. Μέχρι το τέλος του 2003 η απορρόφηση ήταν 37%, τον Ιούνιο του 2005 ήταν 41%, ενώ στο τέλος του 2007 έφθασε μέχρι το 80% της προγραμματισμένης δαπάνης. Πριν τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004, χρονιά ορόσημο, είχαν παραδοθεί τρία μεγάλα έργα, αυτό της ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου, ένα μεγάλο μέρος της Εγνατίας οδού καθώς και ο προαστιακός σιδηρόδρομος στην Αθήνα. Παρόλα αυτά, υπήρξαν και καθυστερήσεις μερικών έργων, ιδιαίτερα σε αυτά που έχουν παραχωρηθεί σε ιδιώτες με συμβάσεις παραχώρησης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2008).

Στο τέλος του 2010 έχουν ολοκληρωθεί και αποδοθεί σε χρήση 160 χλμ. αυτοκινητόδρομου στον ΠΑΘΕ, εκ των οποίων 61,5 χλμ. με χρηματοδότηση από το ΕΠ ΟΑΛΑΑ (ενώ άλλα 94,6 χλμ. από το Ταμείο Συνοχής ΙΙ και 4,3 χλμ. από τα ΠΕΠ). Στο άλλο μεγάλο έργο της Εγνατίας οδού συνεχίστηκαν τα έργα που άρχισαν τη διαχειριστική περίοδο 1994-1999, κατά μήκος 163,5 χλμ. στη Μακεδονία και στη Θράκη. Ακόμη αναβαθμίστηκαν

και κατασκευάστηκαν νέα τμήματα καθέτων αξόνων της Εγνατίας και συνδέσεων τους με άλλα συστήματα μεταφορών, συνολικού μήκους 70,5 χλμ.

Οι καθυστερήσεις που παρουσιάστηκαν κύρια στα μέτρα του άξονα "Λοιποί οδικοί άξονες" (ολοκλήρωση Ιωνίας Οδού, ΒΟΑΚ, Τρίπολη–Καλαμάτα, Πέταλο Μαλιακού) είχαν ως αίτια τις καθυστερήσεις στην προώθηση των ανάλογων συμβάσεων παραχώρησης (που σε μερικές περιπτώσεις έφθασαν τα 10 χρόνια), τα προβλήματα που ανέκυψαν κατά τη διάρκεια των διαγωνιστικών διαδικασιών, το ασαφώς καθορισμένο αντικείμενο ορισμένων έργων, ενίοτε συνοδευόμενων από ασαφείς μελέτες, τις μεγάλες καθυστερήσεις στην ανάθεση και υλοποίηση ορισμένων έργων, καθώς και στη διενέργεια διαγωνισμών και στις προμήθειες (ΥΜ&Ε, 2008).

Το ΕΠ "Σιδηρόδρομοι, Αερολιμένες, Αστικές Συγκοινωνίες" (εφεξής ΕΠ ΣΑΑΣ) έθεσε ως στόχους την επέκταση και ποιοτική βελτίωση των υπηρεσιών μεταφορών που παρέχονται στην Ελλάδα, τη βελτίωση των συνθηκών ασφάλειας στις μεταφορές, την ανάδειξη της ταυτότητας των μεγάλων αστικών κέντρων και την ποσοτική και ποιοτική βελτίωση των αστικών και προαστιακών μέσων μαζικής μεταφοράς και την ενοποίηση των διάφορων μεταφορικών μέσων σε δίκτυα μεταφορών. Έτσι οι παρεμβάσεις του ΕΠ ΣΑΑΣ εστιάστηκαν στην αναδιοργάνωση του ΟΣΕ, στην συνέχιση και ολοκλήρωση των έργων του Β' ΚΠΣ στο τμήμα Τιθορέας–Λιανοκλαδί και Λιανοκλάδι–Δομοκός, στις αναβαθμίσεις γραμμών και εγκαταστάσεων του υπάρχοντος δικτύου, στην συνέχιση ανάπτυξης του προαστιακού σιδηροδρόμου και στην κατασκευή γραμμής τραμ στην Αθήνα, στην ανάπτυξη δράσεων για την οδική ασφάλεια και στις επεκτάσεις και βελτιώσεις των αεροδρομίων της χώρας (ΥΜ&Ε, 2000). Όπως αποδείχθηκε το ΕΠ ΣΑΑΣ δεν κατάφερε να υλοποιήσει τα περισσότερα προγραμματισθέντα έργα μέχρι το τέλος του Γ' ΚΠΣ. Η απορρόφηση στο τέλος του 2006 ήταν στο 39,77% και η φυσική πρόοδος των έργων έφθασε μόλις το 30% (ΥΜ&Ε, 2006), ενώ "έκλεισε" στο τέλος του 2010. Έργα, όπως αυτό της σηματοδότησης–τηλεδιοίκησης και των δράσεων για την προώθηση της οδικής ασφάλειας, αλλά και η κατασκευή της νέας γραμμής στο τμήμα Λιανοκλάδι–Δομοκός και η αναδιοργάνωση του ΟΣΕ άργησαν πολύ να ξεκινήσουν και τελικά πέρασαν στον προγραμματισμό του ΕΣΠΑ. Αναφορικά με την "Αναδιοργάνωση του ΟΣΕ και Εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου ΟΣΕ" θεωρήθηκε ότι οι στόχοι που τέθηκαν ήταν πολλοί σε αριθμό και ιδιαίτερα απαιτητικοί και τα χρονικά περιθώρια δεν επέτρεψαν την ολοκλήρωση του έργου. Αξιοσημείωτο είναι πάντως ότι αν και υπήρξαν 72 παραδοτέα πακέτα για την αναδιοργάνωση του ΟΣΕ κανένα από αυτά δεν χρησιμοποιήθηκε για την αναδιοργάνωση του οργανισμού (συνέντευξη ΓΓ, 2-6-2011).

Οι κύριοι λόγοι των καθυστερήσεων υλοποίησης των μέτρων του ΕΠ ΣΑΑΣ μπορούν να συνοψιστούν στα παρακάτω (ΥΥΜ&Δ, 2011):

- μη ρεαλιστική εκτίμηση του κόστους και του χρόνου υλοποίησης των έργων,
- χαμηλός βαθμός "ωριμότητας" έργων,
- χρονοβόρες διαδικασίες απαλλοτριώσεων,
- αποτελεσματικό νομικό πλαίσιο ανάθεσης έργων και χρονοβόρες διαδικασίες,
- έλλειψη εξειδικευμένης τεχνογνωσίας σε όλα τα στάδια παραγωγής των έργων,
- προβλήματα διαχείρισης.

Το ΕΠ Περιβάλλον (ΕΠΠερ) έδωσε έμφαση στη βελτίωση των υπαρχόντων μηχανισμών εφαρμογής περιβαλλοντικής πολιτικής και στην ανάπτυξη νέων υποδομών και προϋποθέσεων ώστε να γίνει περισσότερο εφικτή η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής συνιστώσας στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των υπολοίπων ΕΠ. Σημαντικό είναι ότι δράσεις που είχαν πιλοτικό χαρακτήρα στο Β' ΚΠΣ και οι οποίες απέδωσαν καλά αποτελέσματα, προβλέφθηκαν να εφαρμοσθούν μαζικά και στο Γ' ΚΠΣ. Ο προγραμματισμός του ΕΠΠΕΡ 2000-2006 ενισχύει περισσότερο την αστική διάσταση των θεμάτων ενώ κύριος στόχος παραμένει η προστασία, διαχείριση, αναβάθμιση και ανάδειξη του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2000α). Τελικά, το ΕΠΠερ άργησε πολύ να ενεργοποιηθεί με αποτέλεσμα η απορρόφηση μέχρι το 2003 να είναι μόλις στο 16%, ενώ από το 2004 και μετά υπήρξε επιτάχυνση στην ένταξη των προγραμμάτων και στο τέλος του 2007 η απορρόφηση έφτασε στο 69%. Μια από τις τελευταίες εκθέσεις (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2009) για τα αποτελέσματα του ΕΠΠερ έδειξε ότι μέχρι τον Μάρτιο του 2009, μόνο το 29% των ενταγμένων έργων είχαν ολοκληρωθεί. Ακόμη περίπου το 45% των έργων που εντάχθηκαν στο ΕΠΠερ αποτελούσαν έργα τα οποία είτε δεν είχαν ολοκληρωθεί, είτε δεν είχαν ξεκινήσει καθόλου στο Β' ΚΠΣ.

Το κύριο χαρακτηριστικό του ΕΠΠερ ήταν ότι σχεδιάστηκαν πολυάριθμα έργα (περίπου 1.400) σχετικά μικρού προϋπολογισμού και διαφορετικού συχνά αντικειμένου, αφετέρου πολύ μεγάλα έργα που απαιτούν ειδική οργάνωση και τεχνογνωσία π.χ. αντιμετώπιση της λειψυδρίας των Αθηνών, δημιουργία Εθνικού Κτηματολογίου, αποκατάσταση Λίμνης Κάρλας κ.λπ.

Σύμφωνα με την τελική έκθεση εκτέλεσης του ΕΠΠερ (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2009) υπήρξαν διάφορα προβλήματα που συνετέλεσαν στην καθυστέρηση υλοποίησης των μέτρων και έργων με πιο σημαντικά τα παρακάτω:

- Η εμπλοκή μεγάλου αριθμού φορέων (υπουργεία, οργανισμοί, ερευνητικά ιδρύματα, ΟΤΑ, σύλλογοι κ.λπ.), σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και ο προβληματικός συντονισμός τους,
- το πολιτικό κόστος για θέματα που αντιμετωπίζονται για πρώτη φορά όπως το κτηματολόγιο κι η προστασία βιοτόπων ή η χωροθέτηση χωματερών,
- η ελλιπής συγκέντρωση πρωτογενών δεδομένων και στατιστική τους επεξεργασία,

- οι δυσκολίες και καθυστερήσεις στη λειτουργία του θεσμικού πλαισίου και οι χρονοβόρες ενέργειες που απαιτούνται όπως π.χ. η προμήθεια ειδικού εξοπλισμού, η έγκριση χωροθέτησης-περιβαλλοντικών όρων, απαλλοτριώσεων, η ανάθεση των μελετών, η δημοπράτηση των έργων, η έναρξη των εργασιών κ.λπ.,
- οι έντονες τοπικές αντιθέσεις των κατοίκων που παρατηρήθηκαν σε πολλές περιπτώσεις ως προς τη χωροθέτηση δραστηριοτήτων π.χ. λειτουργία ΧΥΤΑ, χώρων διάθεσης υγρών αποβλήτων.

Στον τομέα του πολιτισμού, που πλέον χρηματοδοτείται από διακριτό ΕΠ οι δύο κύριοι στόχοι ήταν η ισόρροπη διαρθρωτική παρέμβαση στους τομείς της πολιτιστικής κληρονομιάς και του σύγχρονου πολιτισμού και η άρση περιφερειακών ανισοτήτων όσον αφορά την προσφορά και ζήτηση πολιτιστικών αγαθών και υπηρεσιών, λαμβανομένων υπόψη και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και αναγκών κάθε περιφέρειας. Στο ΕΠ Πολιτισμός η απορρόφηση έφθασε στο 55% στο τέλος του 2007 (2003: 20,4%, 2005: 37,6%) (Υπουργείο Πολιτισμού, 2010). Το ΕΠ Πολιτισμός έδωσε ικανοποιητικά αποτελέσματα στο σκέλος της προστασίας και ανάδειξης της πολιτιστικής κληρονομιάς, αλλά όχι στο σκέλος της ανάπτυξης σύγχρονου πολιτισμού, το οποίο παρουσίασε προβλήματα στην υλοποίησή του.

Τέλος, στον τομέα της υγείας-πρόνοιας ο προγραμματισμός στόχευε στην ανάπτυξη της Δημόσιας Υγείας, στον εκσυγχρονισμό των νοσοκομείων, στον σχεδιασμό και ανάπτυξη νέων υπηρεσιών και στην δημιουργία ολοκληρωμένων συστημάτων (ΟΣΥ) κατά Περιφέρεια. Αντίστοιχα, οι παρεμβάσεις στον τομέα της Πρόνοιας στόχευαν στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, στην πρόληψη της περιθωριοποίησης και του κοινωνικού αποκλεισμού ατόμων και ομάδων του πληθυσμού (Υπουργείο Υγείας, 2003).

Οι αξιολογήσεις στον τομέα της υγείας-πρόνοιας έδειξαν ότι υπήρξε μια καθυστέρηση περίπου τριών χρόνων μέχρι να αρχίσει ικανοποιητικά η ένταξη των έργων. Έτσι σημειώθηκαν και εδώ σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση (απορρόφηση 2003: 7%, 2005: 31%), ιδιαίτερα στον τομέα της υγείας (που χρηματοδοτούνταν με το περίπου 50% των συνολικών πόρων), καθώς πολλά έργα δεν ολοκληρώθηκαν ούτε στο τέλος του 2008. Τα προβλήματα υλοποίησης και ιδιαίτερα της αδυναμίας κατασκευής Αστικών Κέντρων Υγείας συνοψίζονται στην αρχική απουσία ενιαίου κτιριολογικού προτύπου για τις δομές αυτές και στην ανωριμότητα των σχετικών τεχνικών μελετών. Επίσης βασικό πρόβλημα, που επηρέασε την υλοποίηση του άξονα Υγεία είναι η αδυναμία του βασικού τελικού δικαιούχου (ΔΕΠΙΑΝΟΜ ΑΕ) να ανταπεξέλθει στο σημαντικό αριθμό έργων που έχει αναλάβει.

### 3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνοψίζοντας, θα εστιάσουμε την προσοχή μας στα αποτελέσματα του τομέα των μεταφορών, ο οποίος απορρόφησε το μεγαλύτερο μέρος των κοινοτικών ενισχύσεων για υποδομές. Αρχικά, γίνεται μια αθροιστική αναφορά στο έργο που έχει επιτελεστεί μέχρι το τέλος του Γ' ΚΠΣ, δίνονται πληροφορίες για τις επιπτώσεις στην απασχόληση και παρουσιάζονται κάποια συμπεράσματα για την μέχρι τώρα πορεία των ΕΠ καθώς και τα μεγαλύτερα προβλήματα που αντιμετώπισαν.

Για τους υπόλοιπους τομείς μπορούμε συνοπτικά να αναφέρουμε τα παρακάτω:

- α. Στους τομείς της ενέργειας και του φυσικού αερίου, οι οποίοι χρηματοδοτήθηκαν από δύο διακριτά ΕΠ στα δύο πρώτα ΚΠΣ, φαίνεται ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί επιτεύχθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους, και αυτό συνέβη για δύο λόγους. Πρώτον, και στις δύο προγραμματικές περιόδους οι επεμβάσεις και τα έργα στους τομείς της ενέργειας είχαν προγραμματιστεί βάσει ενός, ή περισσότερων, στρατηγικών μακροχρόνιων σχεδίων που είχαν "πίσω" τους ισχυρούς θεσμούς (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ), οι οποίοι είχαν υψηλή ικανότητα υλοποίησης των έργων. Δεύτερον, τα έργα που έγιναν ήταν στρατηγικής σημασίας υποδομές που σχεδόν στο σύνολό τους είχαν ωριμάσει αρκετά και ήταν αναγκαία να γίνουν ιδιαίτερα αυτό της εισαγωγής και διάθεσης φυσικού αερίου.
- β. Στρατηγικό σχέδιο και άμεσες ανάγκες υπήρξαν και στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και τα αντίστοιχα ΕΠ βοήθησαν τα μέγιστα στην ανάπτυξη του τηλεπικοινωνιακού δικτύου της χώρας και στην αναβάθμιση του ΟΤΕ. Έτσι μπορούμε να ισχυριστούμε ότι και σε αυτό τον τομέα οι στόχοι που είχαν τεθεί στον προγραμματισμό επιτεύχθηκαν.
- γ. Επιτυχία επίσης είχαν και οι παρεμβάσεις στον τομέα του πολιτισμού που διατέθηκαν συνολικά περίπου 700 εκ. ευρώ μέσα από το ΕΠ Τουρισμός-Πολιτισμός του Β' ΚΠΣ και το ΕΠ Πολιτισμός του Γ' ΚΠΣ. Και εδώ τα μεγαλύτερα έργα επικεντρώθηκαν στην κατασκευή ή αναβάθμιση υποδομών (μουσεία, χώροι τεχνών) που είχαν μεγάλο βαθμό ωρίμανσης, αν και παρατηρήθηκε, ιδιαίτερα στο Γ' ΚΠΣ μια υπερ-συγκέντρωση έργων στα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης (περίπου 70% των συνολικών πόρων, βλ. Υπουργείο Πολιτισμού, 2010), και άρα ο ρόλος του δεν ήταν αναδιανεμητικός ως προς τις ενισχύσεις των υπολοίπων 11 περιφερειών, ενώ παρατηρήθηκε μια υπέρμετρη διάθεση ενίσχυσης της πολιτιστικής κληρονομιάς εις βάρος του σύγχρονου πολιτισμού.
- δ. Αν και συνολικά τα ΕΠ που αναφερόντουσαν στο περιβάλλον άργησαν πολύ να ενεργοποιηθούν και τελικά μερικά μέτρα των ΕΠ δεν απορρόφησαν το



100% των χρηματοδοτήσεων, τα ΕΠΠερ εισήγαγαν συντονισμένα για πρώτη φορά στον Ελληνικό χώρο την περιβαλλοντική διάσταση για την όχληση των οικονομικών και κοινωνικών δράσεων και τις ευρωπαϊκές πολιτικές προστασίας που στόχευαν όχι μόνο στην καταστολή αλλά κυρίως στην προστασία και πρόληψη. Μέχρι τότε η περιβαλλοντική πολιτική που εφαρμόζονταν στην Ελλάδα περιοριζόταν σε κυβερνητικές δεσμεύσεις που σχεδόν ποτέ δεν γινόταν πράξη, γιατί σε περίπτωση που γινόταν, πολλές από αυτές (π.χ. χωροθέτηση ευαίσθητων περιοχών) θα είχαν μεγάλο πολιτικό κόστος<sup>5</sup>. Με τα πρώτα δύο ΚΠΣ η Ελληνική πολιτεία υιοθετεί την Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, με την εναρμόνιση και της Ελληνικής νομοθεσίας, χωρίς όμως να παράγει εθνική πολιτική για το περιβάλλον που θα είναι διαφοροποιημένη και αναβαθμισμένη πάνω στις ιδιαίτερες ανάγκες της χώρας (αυξημένη τουριστική ζήτηση, περιβαλλοντικά επιβαρημένες περιοχές αστικών κέντρων, περιοχές NATURA κ.ά).

Διάφορα προβλήματα που δυσκόλεψαν την υλοποίηση των ΕΠ που αναφέρονταν στο περιβάλλον, υπήρξαν, όπως προαναφέρθηκε, ο κατακερματισμός των έργων που είχαν μικρό προϋπολογισμό, μικρή προστιθέμενη αξία, και επιβάρυναν τις διαχειριστικές αρχές με τεράστιο όγκο διαχειριστικών διαδικασιών, η αδυναμία των τελικών δικαιούχων να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των προγραμμάτων, λόγω έλλειψης προσωπικού και έλλειψης μιας επαρκούς οργανωτικής δομής και η εμπλοκή πολλών φορέων από διαφορετικές χωρικές κλίμακες (δήμοι, νομαρχίες, περιφέρειες, υπουργεία) στις διαδικασίες έγκρισης και υλοποίησης των έργων. Το αθροιστικό έργο που επιτελέστηκε κατά τη διάρκεια των τριών ΚΠΣ (1989-2006) στη προστασία του περιβάλλοντος είναι δύσκολο να δοθεί γιατί τα έργα αυτά ήταν πολυάριθμα (περίπου 2.500 έργα στο Β και Γ' ΚΠΣ) και διαφορετικού αντικειμένου. Μεγάλα έργα στο τομέα του περιβάλλοντος υπήρξαν τα έργα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας της Αττικής, η αποκατάσταση της λίμνης Κάρλας καθώς και η έναρξη του Εθνικού Κτηματολογίου. Το τελευταίο αποδείχθηκε ένα από τα πιο χρονοβόρα έργα στον τομέα του περιβάλλοντος αφού άρχισε το 1996 και μέχρι το 2002 δεν είχε ολοκληρωθεί (και μετακινήθηκε στο ΕΠ Κοινωνία της Πληροφορίας), ενώ είχε κοστίσει μέχρι τότε το διπλάσιο ποσό από αυτό που είχε προγραμματιστεί. Ακόμη κατά τη διάρκεια των έργων του Γ' ΚΠΣ δημιουργήθηκαν περίπου 9.200 νέες θέσεις εργασίας (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2009).

<sup>5</sup> Το πολιτικό κόστος επιβολής κυρώσεων σε παραβάτες που προκαλούν περιβαλλοντική όχληση με διάφορες οικονομικές δράσεις φαίνεται ότι λειτουργεί ακόμη ανασταλτικά, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που οι υπεύθυνοι για την επιβολή προστίμων είναι οι τοπικοί πολιτικοί (δήμαρχος, νομάρχης/περιφερειάρχης).

- ε. Τα ΕΠ της Υγείας–Πρόνοιας στο Β και Γ' ΚΠΣ χρηματοδοτήθηκαν από την Κοινότητα με περίπου 620 εκ. ευρώ. Και στα δύο ΚΠΣ σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις, που μερικές φορές ξεπερνούσαν τα τέσσερα χρόνια (π.χ. Γ' ΚΠΣ), ενώ υπήρξαν σημαντικές αποκλίσεις από τον προγραμματισμό και υπερβάσεις κόστους περίπου 30%. Στο ξεκίνημα του Β' ΚΠΣ υπήρξε μια εμφανή έλλειψη ετοιμότητας που σε συνδυασμό με τα φιλόδοξα έργα που προγραμματίστηκαν οδήγησε σε καθυστερήσεις στην έναρξη και υλοποίηση των έργων. Στο Γ' ΚΠΣ εντοπίστηκε ανωριμότητα των περισσότερων μελετών των έργων. Γενικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι ο προγραμματισμός των δύο ΚΠΣ δεν εφάρμοσε πάνω σε μια εθνική στρατηγική για την υγεία και πρόνοια, με σαφείς και ιεραρχημένες προτεραιότητες, και έτσι παρουσίασε μεγάλες καθυστερήσεις. Τέλος ένα μεγάλο ζήτημα που δεν προβλέφθηκε από τον προγραμματισμό και δημιουργεί σήμερα πολλά προβλήματα, όχι μόνο στον τομέα της υγείας–πρόνοιας αλλά και σε άλλους τομείς (ανθρώπινοι πόροι, πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι), είναι τα υψηλά κόστη συντήρησης και λειτουργίας πολλών νέων υποδομών και δομών. Ενώ λοιπόν τα ΕΠ σχεδίασαν την κατασκευή νοσοκομείων, δεν προέβλεψαν τις αυξημένες ανάγκες λειτουργίας και συντήρησης αυτών, με αποτέλεσμα την αδυναμία λειτουργίας πολλών νοσοκομείων στην περιφέρεια της χώρας.

### 3.1. Επιδράσεις στις μεταφορές

Από το Α' ΚΠΣ μέχρι και το ΕΣΠΑ ο τομέας των μεταφορών, και κυρίως των οδικών μεταφορών και των σιδηροδρόμων έχει απορροφήσει τα περισσότερα κονδύλια από κάθε άλλο τομέα στην Ελλάδα. Αυτό φανερώνει ότι οι μεταφορές αποτέλεσαν την πρώτη προτεραιότητα της ελληνικής πολιτείας και της ΕΕ από την δεκαετία του '80 μέχρι σήμερα. Συνολικά διατέθηκαν περίπου 27 δις ευρώ (σε τιμές 2010) στις μεταφορές (οδικές-θαλάσσιες-αεροπορικές-μετρό-σιδηρόδρομοι-αστικές συγκοινωνίες) που αντιστοιχεί στο 64% των κοινοτικών κονδυλίων που δόθηκαν στις βασικές υποδομές (περίπου 42,3 δις ευρώ). Ενώ η συνολική απορρόφηση δημόσιων και ιδιωτικών πόρων στις μεταφορές ανέρχεται στα 48,4 δις ευρώ σε τιμές 2010.

Το συνολικό μήκος του υπεραστικού οδικού δικτύου της χώρας ανέρχεται σήμερα σε 40.000 χλμ. περίπου. Από αυτά, περί τα 10.000 χλμ. συνιστούν το Εθνικό Οδικό Δίκτυο (ΕΟΔ), τμήμα του οποίου υπάγεται στο Διευρωπαϊκό Οδικό Δίκτυο (ΔΟΔ).

Το σημερινό μήκος (2012) των υλοποιημένων οδικών αξόνων που υπάγονται στο ΔΟΔ ανέρχεται σε περίπου 1600 χλμ. (στόχος τα 3.000 χλμ. στο τέλος του 2013, που μάλλον δεν θα επιτευχθεί, λόγω της καθυστέρησης υλοποίησης του ΠΑΘΕ και ιδιαίτερα

του τμήματος Πάτρα- Κόρινθος και της καθυστέρησης της σύνδεσης του ΠΑΘΕ με την Εγνατία οδό, μέσω της Ιονίας οδού).

Το μήκος του Επαρχιακού Οδικού Δικτύου της χώρας ανέρχεται σε 30.000 χλμ. περίπου, ενώ μαζί με το τοπικό και το αστικό οδικό δίκτυο σε περίπου 75.000 χλμ. (Υποδομές Portal). Κατά τη διάρκεια των ετών 1989-2010 υπολογίζεται ότι δημιουργήθηκαν περίπου 1.500 χλμ. ΔΔ, δηλαδή περίπου 70 χλμ. ανα έτος, ενώ το κόστος ανά χλμ. φαίνεται τις πιο πολλές φορές να υπερέβη τον αρχικό προγραμματισμό κόστους, αφού 1 χλμ. του ΠΑΘΕ κοστίζει όσο 7 χλμ. στην Ισπανία ή στην Πορτογαλία (Ελεύθερη Ζώνη, 5-1-2011). Ενδεικτικά το τμήμα Ιωάννινα-Μέτσοβο κόστισε 65 εκ. ευρώ ανά χλμ. όταν τα ακριβότερα έργα στην ΕΕ δεν κοστίζουν πάνω από 20 εκ. ευρώ ανά χλμ., ενώ υπερβάσεις κόστους υπήρξαν και στην κατασκευή της Αττικής οδού, από 9 εκ. ευρώ ανά χλμ. σε 20 εκ. ευρώ ανά χλμ. Όσον αφορά τον τομέα της ασφάλειας στα οδικά δίκτυα, ο οποίος χρηματοδοτήθηκε μέσω διακριτού άξονα στις δύο τελευταίες προγραμματικές περιόδους, η Ελλάδα φαίνεται να έχει μια μείωση της τάξης του 17,3% (2000-2008), η οποία συγκρινόμενη με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο είναι σχεδόν στο μισό, καθώς στην ΕΕ-27 η μείωση για την ίδια χρονική περίοδο είναι 28,4% ενώ στην ΕΕ-15 η μείωση φθάνει το 36,8% (ΕΕ, 2005).

Οι σιδηροδρομικές συνδέσεις της Ελλάδας υστερούν σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 18<sup>η</sup> θέση σε 25 Κ-Μ με 2.552 χλμ. σιδηροδρομικών γραμμών (2008), ενώ όσον αφορά την ηλεκτροκίνηση των γραμμών βρίσκεται στην 20<sup>η</sup> θέση σε 25 ΚΜ με μόλις 264 χλμ. (2008). Όσον αφορά τον όγκο των εμπορευματικών μεταφορών για το έτος 2005 ο σιδηρόδρομος κατέχει το 1,7% στο σύνολο του χερσαίου εμπορευματικού έργου έναντι 14% της ΕΕ-25 (ΕΕ, 2008), ενώ η Ελλάδα βρίσκεται στην 20<sup>η</sup> θέση ανάμεσα από 25 κράτη-μέλη στις στατιστικές με τα επιβατοχιλιόμετρα με το σιδηρόδρομο και μάλιστα ο δείκτης του 2008 βρίσκεται στα ίδια περίπου επίπεδα με το 1995.

Στις αστικές συγκοινωνίες η έλευση του μετρό στην Αθήνα το 2000 αύξησε τον αριθμό των επιβατών που χρησιμοποιούν τις αστικές συγκοινωνίες.

Συνολικά το δίκτυο των μέσων σταθερής τροχιάς της Αττικής περιλαμβάνει:

- Τον ηλεκτρικό σιδηρόδρομο (ΗΣΑΠ) με μήκος δικτύου 25,8 χλμ. και 24 σταθμούς.
- Το μετρό, το μήκος του δικτύου του οποίου ανέρχεται σε 60 χλμ.
- Το τραμ, συνολικού μήκους 26 χλμ.
- Τον προαστιακό σιδηρόδρομο.
- Ακόμη στην Αττική λειτουργούν περί τα 2.000 λεωφορεία, δρομολογημένα σε 260 γραμμές, τα οποία εξυπηρετούν περί τους 1.700.000 επιβάτες ημερησίως.

Οι επιβατικές μετακινήσεις εξυπηρετούνται και από 14.000 ταξί περίπου που μεταφέρουν περί τους 700.000 επιβάτες ημερησίως (ΥΜ&Ε, 2008).

### 3.2 Επιπτώσεις στην απασχόληση

Οι επιπτώσεις των τριών ΚΠΣ στην δημιουργία θέσεων απασχόλησης δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστούν με ασφάλεια, καθώς οι εκτιμήσεις που υπάρχουν, διαφέρουν κατά πολύ. Επίσης, δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία για το Α' ΚΠΣ, ενώ και για το Β' ΚΠΣ υπάρχουν μόνο ενδείξεις. Στην τελική έκθεση αξιολόγησης του ΕΠ Προσβάσεις και Οδικοί Άξονες (Β' ΚΠΣ) αναφέρεται ότι για κάθε 53.000 ευρώ δημιουργείται μία νέα θέση εργασίας κατά την διάρκεια των έργων στον τομέα των οδικών αξόνων. Το ποσό αυτό γίνεται 65.000 ευρώ στην αξιολόγηση του Γ' ΚΠΣ (ΕΠ ΟΑΛΑΑ). Ενδεικτικά, μπορούμε να αναφέρουμε ότι στις τελικές εκθέσεις αξιολόγησης του Β' ΚΠΣ (ΕΠ ΠΟΑ) αναφέρεται ότι τα μεικτά ανθρωποέτη εργασίας κατά τη διάρκεια των έργων ανήλθαν στις 44.000, ενώ για το Γ' ΚΠΣ έφθασαν τις 130.000 (ΕΠ ΟΑΛΑΑ) και τις 42.000 (ΕΠ ΣΑΑΣ). Ακόμη στο Γ' ΚΠΣ δημιουργήθηκαν περίπου 2000 νέες θέσεις εργασίας με αντικείμενο τη λειτουργία και συντήρηση των έργων (ΕΠ ΟΑΛΑΑ και ΕΠ ΣΑΑΣ) (Global View AE-Speed AE, 2004· ΥΜ&Ε, 2008).

### 3.3. Προβλήματα

Παρακάτω συνοψίζονται τα κυριότερα προβλήματα, έτσι όπως προκύπτουν από την ανάγνωση των εκθέσεων αξιολόγησης και παρακολούθησης, στον τομέα του προγραμματισμού και υλοποίησης των ενισχύσεων για τις μεταφορές κατά τη διάρκεια των αντίστοιχων ΕΠ από το 1989 μέχρι και το 2008 (2006+2) και οδήγησαν σε καθυστερήσεις υλοποίησης των έργων.

#### *Έλλειψη ικανότητας των δομών να δημιουργήσουν έργο*

Τα ΚΠΣ μετέφεραν στην Ελλάδα έναν πακτωλό κοινοτικών πόρων, πολλοί από τους οποίους είτε "χάθηκαν", είτε δεν αξιοποιήθηκαν σωστά, λόγω της χαμηλής ικανότητας απορρόφησης. Η διαχειριστική ικανότητα των ελληνικών αρχών και των τελικών δικαιούχων πολλές φορές δεν επαρκούσε για να απορροφήσει τους προγραμματισθέντες πόρους. Έτσι, αν και στην αρχή του προγραμματισμού κάθε ΚΠΣ έπαιζε σημαντικό ρόλο η ισχύς κάθε υπουργείου να απορροφήσει πόρους για τα δικά του έργα, μετέπειτα, η προτεραιότητα δινόταν σε αυτά που πράγματι μπορούσαν να απορροφήσουν γρήγορα τους πόρους (συνέντευξη ΓΓ- 2/6/2011) και αυτό φαίνεται καθαρά στις διάφορες μετακινήσεις πόρων από ένα ΕΠ σε κάποιο άλλο. Μέσα από τις αξιολογήσεις και τα αποτελέσματα κάθε ΚΠΣ γίνεται ακόμη σαφές ότι δομές που είχαν αποσαφηνίσει τις προτεραιότητές τους (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ, ΟΤΕ) και νέες δομές που είχαν αποκοπεί από το ελληνικό κράτος (Εγνατία

ΑΕ, Αττικό Μετρό κ.λπ.) και λειτουργούσαν χωρίς την παραδοσιακή δημοσιο-υπαλληλική νοοτροπία, κατάφεραν να αποκτήσουν γρήγορα την ικανότητα για να απορροφήσουν επαρκώς και με μεγάλη αποδοτικότητα τους κοινοτικούς πόρους (ημερίδα ΤτΕ-ΕΛΙΑΜΕΠ, 8/10/2010).

### **Αυξημένα Κόστη**

Σχεδόν σε όλα τα μεγάλα έργα υπήρξαν υπερβάσεις του κόστους κατασκευής τους. Παραπάνω γίνεται αναφορά στο κόστος της Εγνατίας οδού και του ΠΑΘΕ. Οι υπερβάσεις του κόστους οφείλονται κυρίως στις συμπληρωματικές συμβάσεις που χρειάστηκαν να γίνουν λόγω κακοτεχνιών των μελετών, σε ηθελημένο overbooking (δηλαδή σε παρουσίαση μικρότερου συνολικού κόστους για ένα έργο, προκειμένου να ενταχθούν περισσότερα Έργα στο πλαίσιο των διαθέσιμων πόρων ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή τμήματός του), στην έλλειψη γενικών στοιχείων κόστους ολοκληρωμένων έργων (που να μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά τον προγραμματισμό αντίστοιχων άλλων) και στην ανωριμότητα του έργου είτε επειδή το έργο δεν είναι πλήρως προσδιορισμένο (δηλαδή, δεν υπάρχει σε λεπτομέρεια το επιδιωκόμενο φυσικό αντικείμενο του έργου), είτε επειδή το έργο δεν είναι χωροθετημένο ή/και πλήρως αποδεκτό από ωφελούμενους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς/πολίτες. Οι ασυνήθιστα ανακριβείς προϋπολογισμοί έργων (περίπου 30-40% πιο κάτω από το τελικό κόστος) συνδέονται με τον ρόλο των προγραμμάτων ως μηχανισμοί υποστήριξης πελατειακών σχέσεων μεταξύ πολιτικού προσωπικού και κοινωνίας, αφού με δεδομένο το χρηματοδοτικό ύψος ενός προγράμματος, η ένταξη έργων με προϋπολογισμούς μικρότερων των πραγματικών διευκόλυνε την ένταξη περισσότερων έργων και άρα την ικανοποίηση περισσότερων αιτημάτων από φορείς και ομάδες πίεσης (Οικονόμου, 1994). Τέλος, μεγάλες υπερβάσεις κόστους υπήρξαν λόγω του αυξανόμενου κόστους απαλλοτριώσεων εκτάσεων και της καθυστέρησης των απαλλοτριώσεων. Για παράδειγμα το κόστος απαλλοτριώσεων εκτάσεων για την κατασκευή του ΒΟΑΚ σήμερα υπολογίζεται να είναι ισόποσο με καθεαυτό το έργο (745 εκ. ευρώ), ενώ 30 χρόνια πριν το κόστος των απαλλοτριώσεων εκτιμάται ότι θα ήταν το 5-6% της συνολικής αξίας κατασκευής του έργου (Στεργίου, 2010). Τα πρόσθετα κόστη των καθυστερήσεων των απαλλοτριώσεων καθώς και τα πρόσθετα κόστη συμπληρωματικών συμβάσεων λόγω κακοτεχνίας των μελετών δεν καλύπτονται πλέον από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και έτσι βαρύνουν τους Εθνικούς πόρους, οι οποίοι σε πολλές περιπτώσεις φθάνουν να υπερβαίνουν τους κοινοτικούς. Έτσι σε πολλά έργα υποδομών ανατρέπεται η σχέση συγχρηματοδότησης 75%-25% (Κοινοτικοί- Εθνικοί πόροι), ούτως ώστε σε πολλές περιπτώσεις να ισχύει το αντίστροφο (25% Κοινοτικοί πόροι- 75% Εθνικοί πόροι) (ημερίδα ΤτΕ-ΕΛΙΑΜΕΠ, 8/10/2010).

### **Λειτουργία θεσμικού πλαισίου**

Από την αρχή του Α' ΚΠΣ παρατηρήθηκε ότι το θεσμικό πλαίσιο βάσει του οποίου λειτουργεί ο προγραμματισμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση των έργων παρουσίασε πολλά προβλήματα. Σε πολλά έργα απαιτείται ο συντονισμός πολλών φορέων (υπουργείων, ΟΤΑ, αρχαιολογικές υπηρεσίες κ.λπ.) που δημιουργεί σύγχυση και χρονοτριβές. Τα προβλήματα αυτά, αν και έγιναν δράσεις απλοποίησης του θεσμικού συστήματος, δεν λύθηκαν ούτε στην τρίτη προγραμματική περίοδο με αποτέλεσμα π.χ. να απαιτούνται μέχρι και δύο χρόνια για την έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ένα οδικό έργο. Άλλα σημαντικά προβλήματα στα δύο πρώτα ΚΠΣ ήταν η έλλειψη οργανικής σχέσης μεταξύ των στόχων των μέτρων και των έργων που εντάσσονται σε αυτά καθώς και το γεγονός ότι σπάνια υπήρξαν αναπτυξιακές και χωροταξικές μελέτες στον σχεδιασμό των μέτρων (Οικονόμου, 1994). Ο Ρ. Σόττον, υπεύθυνος για την εποπτεία των προγραμμάτων του ελληνικού Γ' ΚΠΣ, υποστήριξε στην 5<sup>η</sup> σύνοδο της Επιτροπής Παρακολούθησης (9/6/2004) ότι υπάρχει "ασυνεννοησία" μεταξύ της Κεντρικής αλλά και των Περιφερειακών Διαχειριστικών Αρχών με τους τελικούς δικαιούχους των κοινοτικών πόρων, με αποτέλεσμα συχνές υπερβάσεις τόσο του φυσικού αντικείμενου όσο και του αρχικού προϋπολογισμού.

### **Παράλληλες διοικήσεις**

Άλλο φαινόμενο που παρατηρήθηκε στα μεγάλα έργα ήταν το παράδοξο της δημιουργίας μιας νέας διοίκησης για καθένα από αυτά, ενώ υπήρχε ήδη ένας θεσμικός φορέας για να υλοποιήσει τα έργα. Έτσι ενώ υπήρχε ο ΟΣΕ και ο ΗΣΑΠ δημιουργήθηκε η ΕΡΓΟΣΕ και αργότερα η Αττικό Μετρό, με περίπου ίδιο αντικείμενο. Ακόμη ενώ υπήρχε η Εγνατία Οδός ΑΕ και η ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ δημιουργήθηκαν η ΕΥΔΕ-ΜΕΔΕ (Μεγάλων Έργων Δυτική Ελλάδα), η ΕΥΔΕ-ΟΑΠ (Οδικών Αξόνων με Παραχώρηση), η ΕΥΔΕ-ΒΟΑΚ και η ΕΥΔΕ-ΟΣΥΕ (Οδικών Σηράγγων-Υπογείων Έργων). Τα μεγέθη της Ελλάδας δεν επιτρέπουν την πολυτέλεια να υπάρχουν δύο (ή και περισσότερες) ομοειδείς δομές (Εγνατία-ΠΑΘΕ, ΕΡΓΟΣΕ-ΟΣΕ, Αττικό Μετρό-ΗΣΑΠ) που αναπτύσσουν χωριστά η μια από την άλλη την ίδια περίπου τεχνογνωσία. Παρόλα αυτά, οι υλοποίηση των έργων και τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν σε αυτά, έδειξαν ότι οι νέες δομές που δημιουργήθηκαν (Εγνατία, ΕΡΓΟΣΕ, Αττικό Μετρό) λειτούργησαν πολύ καλύτερα από τις προϋπάρχουσες (ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ, ΟΣΕ, ΗΣΑΠ) κάνοντας αποδοτικότερη χρήση των πόρων που τους διατέθηκαν και περατώνοντας τα έργα που ανέλαβαν μέσα στο χρονικό όριο του προγραμματισμού (ημερίδα ΤΤΕ-ΕΛΙΑΜΕΠ, 8/10/2010).

Τέλος, όσον αφορά τον σιδηρόδρομο, οι παρεμβάσεις-βελτιώσεις του δικτύου, κύρια στον άξονα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, δεν έγιναν με βάση έναν πολυετή προγραμματισμό (20-30 χρόνια) αλλά συνήθως με πενταετή ορίζοντα. Αν οι ελληνικές αρχές γνώριζαν από

το 1989 ότι ο σιδηρόδρομος θα χρηματοδοτούνταν μέχρι το 2020 τότε ίσως ο σχεδιασμός να μην αναλωνόταν σε κάθε ΚΠΣ στην βελτίωση του υπάρχοντος δικτύου, το οποίο δημιούργησε πολλά προβλήματα και υπέρογκα κόστη, χωρίς να έχει μέχρι σήμερα περατωθεί, αλλά στην εκ του μηδενός χάραξη μιας καινούριας παραθαλάσσιας γραμμής, υψηλής ταχύτητας (TGV) η οποία θα μπορούσε να συντομεύσει κατά πολύ το δρομολόγιο Αθήνα-Θεσσαλονίκη, αντικαθιστώντας ουσιαστικά την αεροπορική σύνδεση των δύο αστικών κέντρων.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, το άρθρο επιχειρήσε να δώσει μια συνοπτική αλλά συνολική εικόνα για την πορεία των κοινοτικών ενισχύσεων στις υποδομές από την αρχή των προσπαθειών ενίσχυσης (Α' ΚΠΣ και ΜΟΠ) μέχρι και το Γ' ΚΠΣ. Οι κοινοτικές πρακτικές και ο ρόλος τους στην αναπτυξιακή προσπάθεια της Ελλάδας να συγκλίνει προς τις οικονομίες των άλλων (πιο ανεπτυγμένων) κρατών-μελών, υπήρξαν καταλυτικές για την πορεία ανασυγκρότησης των βασικών υποδομών στην Ελλάδα, αν και οι ελληνικές πρακτικές (βλ. προβλήματα που αναφέρονται πιο πάνω) και το σύστημα διαχείρισης-διοίκησης αποτέλεσαν πολλές φορές τροχοπέδη στις διαδικασίες ενίσχυσης. Αποτέλεσμα των παραπάνω προβλημάτων είναι η απουσία, ιδιαίτερα δε σήμερα, συνεκτικών και μακροχρόνιων σχεδίων για τις υποδομές κάθε είδους στην Ελλάδα. Η απουσία μακροχρόνιου σχεδιασμού μπορεί να σημαίνει και απουσία ή αδυναμία ύπαρξης γόνιμων πολιτικών δημοκρατικών διαδικασιών, αν υποθέσουμε ότι ο σχεδιασμός είναι μια πολιτική διαδικασία στην οποία παίζουν ρόλο οι διάφοροι κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες και παράμετροι (Σκάγιαννης, 1994).

## **Βιβλιογραφία**

### ***Ελληνόγλωσση***

- Global View AE-Speed AE (2004) "Ενδιάμεση Έκθεση Αξιολόγησης ΕΠ ΣΑΑΣ", Global View AE- Speed AE, Αθήνα.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1995) *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Γεωργίου Γ. (1995) "Κριτήρια περιφερειακών κατανομών των πόρων του Β' ΚΠΣ 1994-99: κριτική θεώρηση", *ΤΟΠΟΣ*, 10/95.
- ΔΕΠΑ (2002) "ΕΠ Φυσικό Αέριο, Ελλάδα 1994-1999", Αναθεωρημένη Τελική Έκθεση Κλεισίματος".
- Διαχειριστική Αρχή ΚΠΣ 1994-1999 (2001) "ΕΠ Τουρισμός-Πολιτισμός Υποπρόγραμμα Πολιτισμός, Τελική Έκθεση Αξιολόγησης", Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999, Αθήνα.
- Διαχειριστική Αρχή ΚΠΣ 1994-1999 (2002) "ΕΠ Προσβάσεις και Οδικοί Άξονες Τελική Έκθεση Προγράμματος", Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999, Αθήνα.

- Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού [ΔΟΣ] (1998) *Συνοπτικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006*. (Διαθέσιμο στο: [www.hellaskps.gr/kps/2000.htm](http://www.hellaskps.gr/kps/2000.htm)).
- Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1989) *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993 Ελλάδα*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- Οικονόμου Δ. (1994) "Προβλήματα σχεδιασμού και υλοποίησης του πρώτου κοινοτικού πλαισίου στήριξης (ΚΠΣ) για την Ελλάδα", *Τόπος*, 7/94.
- Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004) *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Πετράκος Γ. και Τρανός Μ. (2008) "Έγνατία Οδός και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Μια Θεωρητική και Εμπειρική Διερεύνηση", *Επιθεώρηση Οικονομικών Επιστημών*, 14: 127-160.
- Σκάγιαννης Π. (1994) *Πολιτική Προγραμματισμού των Υποδομών*, Αθήνα-Πειραιάς: Εκδόσεις Σταμούλης.
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας [ΤΕΕ] (1994), "Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Β' ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής", *Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ*, 1803.
- Στεργίου Α. (2010) "Οδικός...Μινώταυρος", Εφημερίδα *Ελευθεροτυπία*, 25/10/2010.
- Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών [ΥΜ&Ε] (1994) "ΕΠ Επικοινωνίες 1994-1999, Επίσημο Κείμενο", Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών.
- Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών [ΥΜ&Ε] (2000) "ΕΠ ΣΑΑΣ, Επίσημο Κείμενο", Γενική Γραμματεία-Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, Αθήνα.
- Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών [ΥΜ&Ε] (2006) "ΕΠ ΣΑΑΣ Ετήσια Έκθεση 2006", Διαχειριστική Αρχή ΕΠ ΣΑΑΣ-Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών, Αθήνα.
- Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών [ΥΜ&Ε] (2008) "ΕΠ Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας, Επίσημο Κείμενο", Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομίας (1994) "ΕΠ Ενέργεια 1994-1999, Επίσημο Κείμενο", Υπουργείο Οικονομίας.
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων [ΥΠΕΧΩΔΕ] (2000α) "ΕΠΠΕΡ Ετήσια Έκθεση Εκτέλεσης 2000", Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠΠΕΡ-ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων [ΥΠΕΧΩΔΕ] (2000β) "ΕΠ ΟΑΛΑΑ", ΚΠΣ ΙΙ.
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων [ΥΠΕΧΩΔΕ] (2008) "ΕΠ ΟΑΛΑΑ, Έκθεση Επιτροπής Παρακολούθησης 2008", ΓΓ Δημοσίων Έργων-ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα.
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων [ΥΠΕΧΩΔΕ] (2009) "ΕΠΠΕΡ 2000-2006, Τελική Έκθεση Εκτέλεσης, ΥΠΕΧΩΔΕ, Αθήνα.



- Υπουργείο Πολιτισμού (1994) "ΕΠ Τουρισμός-Πολιτισμός, Επίσημο Κείμενο-Υποπρόγραμμα Πολιτισμός", Υπουργείο Πολιτισμού, Αθήνα.
- Υπουργείο Πολιτισμού (2010) "Τελική Έκθεση Αξιολόγησης ΕΠ Πολιτισμός", Υπουργείο Πολιτισμού, Αθήνα.
- Υπουργείο Υγείας (2003) "ΕΠ Υγεία Πρόνοια 1994-1999, Τελική Έκθεση Κλεισίματος", Επιτροπή Παρακολούθησης-Υπουργείο Υγείας.
- Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων (ΥΥΜ&Ε] (2011) "ΕΠ ΣΑΑΣ, Τελική Έκθεση Εκτέλεσης", Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων.

### **Ξενόγλωσση**

- Aperghis G.G. και Gaethlich M. (2006) "The natural environment of Greece: an invaluable asset being destroyed", *Southeast European and Black Sea Studies*, 6(3).
- Basile R., de Nardis S., Girardi A. (2001) "Regional inequalities and cohesion policies in the European Union", ISAE Institute for Studies and Economic Analyses, *Working Paper 23*.
- Caloghirou Y.D. (1994) "Reforming Greek Telecommunications", στο: Williams H. και Borman M (επ.), *Telecommunication: exploring competition*, Ios Press.
- Dall'erba S. (2005) "Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989-1999: An exploratory spatial data analysis", *The Annals of Regional Science*, 39: 121-148.
- European Commission [EC] (2005) *Energy & Transport in Figures 2005*, Brussels: Directorate-General for Energy and Transport in co-operation with Eurostat.
- European Commission [EC] (2008) *Energy & Transport in Figures 2008*, Brussels: Directorate-General for Energy and Transport in co-operation with Eurostat.
- Martin P. (1998), "Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?", *The World Economy*, 21(6): 757-774.
- Martin P. και Rogers C.A, (1995) "Industrial location and public infrastructure", *Journal of International Economics*, 39: 335-51.
- Papadaskalopoulos A. και Christofakis M. (2008) "Transport infrastructures, development axes and spatial development: The spatial development in Greece in national and Balkan context", *Studies in Regional and Urban Planning*, 11b: 33-55.

### **Διαδίκτυο**

Ιστότοπος Υποδομές [Ypodomes Portal]: <http://www.ypodomes.com>.

Βασίλης Αυδίκος,

· Τμ. Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης,

Πάντειο Πανεπιστήμιο, Λεωφ. Συγγρού 136, 176 71, Αθήνα

e-mail: [v.avdikos@gmail.com](mailto:v.avdikos@gmail.com)



# αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 18 | ΕΤΟΣ 2013  
ISSUE | YEAR

- 4 **Σκάγιαννης Π.**  
Εισαγωγή
- 12 **Σκάγιαννης Π., Καπαρός Γ.**  
Τα έργα υποδομών στην Ελλάδα και η παρουσία των μεγάλων έργων μεταφορικών υποδομών: Μεταβαλλόμενα υποδείγματα και προτεραιότητες
- 66 **Αυδίκος Β.**  
Υποδομές στην Ελλάδα:  
Μια αποτίμηση των ενισχύσεων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης 1989-2006
- 94 **Καυκαλός Γ., Πιτσιάβα Μ.**  
Χωρικές επιπτώσεις των μεταφορών και πολιτικές προώθησης της βιώσιμης χωρικής ανάπτυξης
- 116 **Γιαννακού Α.**  
Μετρό και αστική μορφή στη Θεσσαλονίκη:  
Χαρακτηριστικά, ιδέες σχεδιασμού για την αλληλοσυνδέσή τους και κρίσιμα εμπόδια
- ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**
- 144 **Τσέκερης Θ.**  
Χωρική διάρθρωση και κατανομή πόρων στο ακτοπλοϊκό δίκτυο άγονων γραμμών του Αιγαίου
- ΑΠΟΨΕΙΣ**
- 158 **RETHINK Πανεπιστημίου: Ο αντίλογος**

ISSN

—  
1109-5008

Webpage

—  
<http://www.aeihoros.gr>