



**Ελληνική περιφερειακή πολιτική:
σύντομη αναδρομή, περιγραφή του Γ΄ ΚΠΣ
και ανάλυση των σχέσεων με το περιβάλλον**

Κωνσταντίνος Λιαρικός

Κείμενο Εργασίας 3/2004
Αθήνα, Μάρτιος 2004

Ευχαριστίες

Το παρόν κείμενο βασίζεται σε έρευνα που έχει διεξαχθεί στα πλαίσια του προγράμματος πολιτικής του Παγκόσμιου Ταμείου για την Φύση-WWF Ελλάς, και παρουσιάζεται εδώ με όλες τις σχετικές ευχαριστίες προς τους χρηματοδότες του προγράμματος και τους υποστηρικτές του έργου της οργάνωσης.

Κατά την προετοιμασία της εργασίας, πολλά από τα στελέχη της οργάνωσης υποστήριξαν την προσπάθεια, συνεισφέροντας εξειδικευμένες γνώσεις για μία σειρά θεμάτων. Σε αυτό το πλαίσιο, ευχαριστίες ανήκουν στους κ. **Δημήτρη Καραβέλλα**, γενικό διευθυντή, **Δρ. Γιώργο Κατσαδωράκη**, επιστημονικό σύμβουλο, **Δρ. Παναγιώτα Μαραγκού**, υπεύθυνη προστατευόμενων περιοχών, κα. **Ελένη Σβορώνου**, υπεύθυνη προγραμμάτων κατάρτισης και κα. **Θεοδότα Νάντσου**, συντονίστρια προγραμμάτων.

Εξαιρετικές ευχαριστίες ανήκουν τέλος στην **Δρ. Ελένη Μπριασούλη** από το τμήμα Γεωγραφίας του Πανεπιστημίου Αιγαίου, στον **Δρ. Απόστολο Παπαδόπουλο** από τη σχολή Διαχείρισης Φυσικών Πόρων του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων και τον **Δρ. Αντώνη Ροβολή** από το τμήμα Γεωγραφίας του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου Αθηνών, για την υποστήριξή τους και τα πολύτιμα σχόλια και παρατηρήσεις που προσέφεραν.

Τέλος, δεν θα μπορούσε να λείπει η απόδοση ιδιαίτερων ευχαριστηρίων προς την **Διαχειριστική Αρχή** του Γ' ΚΠΣ, η οποία και ανταποκρίθηκε στην προσπάθειά μας, στέλνοντας πολύτιμα σχόλια και παρέχοντας σημαντικά στοιχεία. Ιδιαίτερα θα πρέπει να ευχαριστήσουμε την κα **Μαρία Βεργοπούλου**, προϊσταμένη της μονάδας παρακολούθησης προτεραιοτήτων και πολιτικών Γ'ΚΠΣ και τον κ. **Αλέξανδρο Αντωνόπουλο** και την κα. **Σταυρούλα Πελεκάση**, στελέχη της ίδιας μονάδας, για την πολύτιμη βοήθειά τους..

Περίληψη:

Η ύπαρξη έντονων περιφερειακών ανισοτήτων αποτελεί ένα από τα πολύ σημαντικά προβλήματα της Ελλάδας, επικεντρωμένο κυρίως στην πόλωση μεταξύ των αστικών κέντρων και της περιφέρειας – ή, ακόμα περιγραφικότερα, στην πόλωση μεταξύ της Αθήνας και της υπόλοιπης Ελλάδας. Οι πηγές των ανισοτήτων ανιχνεύονται ήδη στα πρώτα χρόνια από την σύσταση του Ελληνικού κράτους και αυξάνονται σε όλη σχεδόν την διάρκεια του 20^{ου} αιώνα, καθώς οι επίσημες πολιτικές του κράτους ευνοούν την διοικητική και οικονομική υπερσυγκέντρωση στην πρωτεύουσα. Οι επίσημες κυβερνητικές πολιτικές και η αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων, οδηγεί, σε μεγάλο βαθμό, στην εγκατάλειψη και διοικητική υπανάπτυξη της περιφέρειας. Οι οικονομικές δυνάμεις, αλλά και τα μεγάλα έργα μεταφορικών υποδομών που αναπτύσσονται με κέντρο την Αθήνα, ωθούν στην εγκατάλειψη της υπαίθρου, την εντατικοποίηση της γεωργίας και την αποκέντρωση μόνο των δραστηριοτήτων χαμηλής προστιθέμενης αξίας, με τελικό αποτέλεσμα τις δραστικές αλλαγές στις χρήσεις γης και την αλλοίωση/υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Μπροστά σε αυτά τα προβλήματα, η Ελλάδα δεν έχει να αντιτάξει μία ολοκληρωμένη πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, τουλάχιστον μέχρι το 1986, οπότε και ξεκινάει η εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής στην Ελλάδα. Μέχρι τότε, τα μέτρα ανάπτυξης της περιφέρειας ήταν αποσπασματικά, αποτελούμενα από ενισχύσεις για μετεγκατάσταση βιομηχανιών, μέτρα για την τουριστική ανάπτυξη και έργα υποδομής. Τα μέτρα αυτά φαίνεται να οδήγησαν στη περαιτέρω συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας στην Αθήνα, και σε αλλαγές χρήσεων γης στην επαρχία με εγκατάσταση εντατικών, μη-βιώσιμων, δραστηριοτήτων εκεί. Μετά το 1989, η εφαρμογή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) θέτει τις βάσεις για την υλοποίηση πιο ολοκληρωμένων προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης, αν και δεν φαίνεται να σηματοδοτεί κάποια σημαντική αλλαγή στην στρατηγική προσέγγιση του θέματος. Τόσο στο Α΄ όσο και στο Β΄ ΚΠΣ, τα μεγαλύτερα ποσοστά των χρηματοδοτήσεων κατευθύνονται σε μεγάλες υποδομές (κυρίως μεταφορικές) και στοχεύουν πρωτίστως στην ανάπτυξη της πρωτεύουσας και του άξονα των ανεπτυγμένων αστικών κέντρων της ανατολικής Ελλάδας. Τα μέτρα που υλοποιούνται δεν καταφέρνουν να μειώσουν, ή έστω να ανακόψουν, τις περιφερειακές ανισότητες, οι οποίες και αυξάνονται συνεχώς. Παράλληλα η αποτίμηση των οικονομικών, κοινωνικών, και περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την εφαρμογή αυτών των μέτρων είναι ελλιπέστατη, με αποτέλεσμα να μην δημιουργούνται συνθήκες καλλίτερης εφαρμογής τους στο μέλλον.

Η εφαρμογή του Γ΄ ΚΠΣ θέτει το πλαίσιο για καλλίτερη και πιο ολοκληρωμένη εφαρμογή περιφερειακής πολιτικής, μέσω του νέου κανονισμού που ενισχύει τη διαφάνεια, τον συντονισμό, τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό, την ευελιξία και την ευρεία συμμετοχή στην λήψη αποφάσεων. Βάση του νέου κανονισμού είναι η αειφόρος περιφερειακή ανάπτυξη, ενώ ιδιαίτερο βάρος δίνεται στην ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στα τομεακά και χωρικά προγράμματα. Παρ' όλα αυτά, ο σχεδιασμός του Γ΄ ΚΠΣ δεν παρουσιάζει καμία ρήξη με τις συνθήκες αναπτυξιακές πρακτικές: Πολύ μεγάλο μέρος των πόρων κατευθύνεται πάλι σε έργα υποδομών και εντοπίζεται γεωγραφικά στις ανεπτυγμένες περιοχές.

Οι πόροι που επενδύονται στην προστασία του περιβάλλοντος είναι πραγματικά ελάχιστοι, τόσο σε απόλυτο μέγεθος, όσο και σε σχέση με τις χρηματοδοτήσεις άλλων έργων. Φαίνεται ότι η σχέση επενδύσεων για προστασία του περιβάλλοντος προς τις επενδύσεις που «καταναλώνουν» φυσικούς πόρους ή που προκαλούν σημαντικές επιπτώσεις είναι της τάξης του ένα προς επτά και ένα προς έξι, αντίστοιχα. Μεγάλο ποσοστό των πόρων κατευθύνεται επίσης σε έργα διαχείρισης φυσικών πόρων τα οποία παρουσιάζονται αξιωματικά σαν θετικά για το περιβάλλον, παρ' όλο που επιφυλάσσουν δυνάμει σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Πέρα από την κατεύθυνση των επενδύσεων, η συνολικότερη υλοποίηση του Γ΄ ΚΠΣ επίσης δεν φαίνεται να εξυπηρετεί την ανάγκη για περιβαλλοντική ενσωμάτωση και προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης. Ο συντονισμός μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων είναι πλημμελής, ενώ οι μεγάλες καθυστερήσεις στην υλοποίηση δράσεων καταλήγουν σε εκπτώσεις ποιότητας και μεταφορά πόρων από ποιοτικούς σε ποσοτικούς άξονες. Παράλληλα η εκπόνηση και αξιολόγηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων μπορεί να κριθεί εξαιρετικά ανεπαρκής, ενώ η μεταφορά της ευθύνης έγκρισής τους στις Περιφέρειες δεν προσφέρει εχέγγυα σωστής αξιολόγησης. Η εν γένει αξιολόγηση των μέτρων του ΚΠΣ, είναι επίσης εξαιρετικά ανεπαρκής, χωρίς να κάνει χρήση δεικτών αποτελεσμάτων ή δεικτών αειφορίας. Στην πλημμελή εφαρμογή των μέτρων αξιολόγησης συμβάλλει και το πλαίσιο λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης.

Πίνακας Περιεχομένων

Ευχαριστίες	2
Περίληψη:	3
Εισαγωγή	5
Περιφερειακή ανάπτυξη: Αντικείμενο και Ευρωπαϊκή προσέγγιση	5
<i>Το αντικείμενο της περιφερειακής ανάπτυξης</i>	5
<i>Πολιτικές προσεγγίσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη</i>	6
<i>Η Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης της ΕΕ</i>	7
Η περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα	8
<i>Η... διπλή περιφερειακότητα</i>	8
<i>Πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης: ... μέχρι το 1988</i>	10
<i>Πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης: Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης 1 και 2</i>	11
Το 3^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης: Μία γενική περιγραφή	12
<i>Η κατανομή των πόρων του 3^{ου} ΚΠΣ</i>	14
3^ο ΚΠΣ και περιβάλλον: κατεύθυνση των χρηματοδοτικών πόρων	16
3^ο ΚΠΣ και περιβάλλον: Άλλες διαστάσεις περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης	20
<i>Ο σχεδιασμός του 3^{ου} ΚΠΣ</i>	21
<i>Η εφαρμογή του 3^{ου} ΚΠΣ</i>	21
<i>Η παρακολούθηση και αξιολόγηση του 3^{ου} ΚΠΣ</i>	22
Συμπεράσματα και προτάσεις	23

Εισαγωγή

Το 3^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) αποτελεί το εθνικό πλαίσιο εφαρμογής της Ευρωπαϊκής πολιτικής για την Περιφερειακή Ανάπτυξη για την περίοδο 2000-2006. Το ΚΠΣ για την Ελλάδα αποτελείται από διάφορα Επιχειρησιακά Προγράμματα και αποτελεί ουσιαστικά προϊόν διαπραγμάτευσης και προγραμματικής συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ). Τόσο ο σχεδιασμός του ΚΠΣ όσο και η διαπραγμάτευση με τις αρχές της ΕΕ γίνονται στο πλαίσιο που ορίζεται από τον Κανονισμό ΕΕ1260/1999 καθώς και των διαφόρων οδηγιών, οι οποίες θέτουν τις συγκεκριμένες προδιαγραφές εφαρμογής των μέτρων του Κανονισμού.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση του περιεχομένου και της έως τώρα εφαρμογής του 3^{ου} ΚΠΣ με στόχο την εξαγωγή κάποιων βασικών συμπερασμάτων για τις σχέσεις του με το περιβάλλον. Οι διαστάσεις που θα μας απασχολήσουν αφορούν (α) την χρηματοδότηση δράσεων για την προστασία του περιβάλλοντος, σε απόλυτα μεγέθη αλλά και σε σχέση με την χρηματοδότηση άλλων δράσεων και (β) την αξιολόγηση κάποιων άλλων παραμέτρων οι οποίες, σύμφωνα με την διεθνή βιβλιογραφία επηρεάζουν την σχέση αναπτυξιακών διαδικασιών και περιβάλλοντος. Αυτές οι παράμετροι «περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης», αφορούν μεταξύ άλλων την προσέγγιση στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων, τον τρόπο διαχείρισης και συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων, τις διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης, τις διαδικασίες συμμετοχής, κ.α.

Οι πηγές οι οποίες έχουν χρησιμοποιηθεί για την ανάλυση αποτελούνται από τα επίσημα προγραμματικά κείμενα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, τα Συμπληρώματα Προγραμματισμού και τις αξιολογήσεις τους. Παράλληλα, αξιοποιούνται κείμενα της εθνικής και διεθνούς βιβλιογραφίας τα οποία αναλύουν πτυχές της αναπτυξιακής διαδικασίας καθώς και την σχέση τους με το περιβάλλον. Η ανάλυση θίγει επίσης και κάποια ζητήματα τα οποία δεν έχουν καλυφθεί επαρκώς από την βιβλιογραφία, αλλά αποτελούν «κοινές διαπιστώσεις» που προκύπτουν από την παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων. Τα ζητήματα αυτά προτείνονται σαν άξονες ενδιαφέροντος για μελλοντικές αναλύσεις και μελέτες.

Η ανάλυση διαρθρώνεται σε πέντε ενότητες: Στην πρώτη ενότητα δίνεται το γενικό πλαίσιο αναφοράς της μελέτης με μία σύντομη ανάλυση του φαινομένου των περιφερειακών ανισοτήτων, της έννοιας της περιφερειακής ανάπτυξης και της προσέγγισης της Ευρωπαϊκής ένωσης στο ζήτημα. Στην δεύτερη ενότητα η ανάλυση εξειδικεύεται για το εθνικό επίπεδο, παρουσιάζοντας σύντομα την κατάσταση των περιφερειακών ανισοτήτων στην χώρα και τα μέτρα πολιτικής τα οποία έχουν ληφθεί κατά καιρούς για να τις αντιμετωπίσουν. Οι δύο πρώτες ενότητες θέτουν το πλαίσιο κατανόησης και ανάλυσης του ζητήματος και συμπληρώνονται από την τρίτη ενότητα η οποία παρουσιάζει το περιεχόμενο του 3^{ου} ΚΠΣ. Η τέταρτη ενότητα αναλύει, σε επίπεδο μέτρων, τις χρηματοδοτήσεις οι οποίες κατευθύνονται στους διάφορους άξονες παρέμβασης και ειδικότερα στο περιβάλλον, ενώ η πέμπτη προσεγγίζει κάποια βασικά ζητήματα περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης. Τέλος στην έκτη ενότητα παρουσιάζονται κάποια βασικά συμπεράσματα αλλά και προτάσεις ειδικότερα σε σχέση με τον σχεδιασμό αντίστοιχων μελλοντικών προγραμμάτων.

Περιφερειακή ανάπτυξη: Αντικείμενο και Ευρωπαϊκή προσέγγιση

Το αντικείμενο της περιφερειακής ανάπτυξης

Η διάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων στον χώρο προκύπτει ως αποτέλεσμα της συνύπαρξης και αλληλεπίδρασης μίας σειράς παραγόντων οι οποίοι επηρεάζουν το πλαίσιο συμφερόντων που αντιμετωπίζουν οι οικονομικοί παράγοντες και ως εκ τούτου επηρεάζουν τις αποφάσεις εγκατάστασης και μετακίνησής τους. Οι παράγοντες αυτοί μπορούν να διακριθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες: γεωγραφικούς/ περιβαλλοντικούς, κοινωνικοοικονομικούς και ιστορικούς.

Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τους παράγοντες οι οποίοι αναφέρονται στα γεωγραφικά, φυσικά και κλιματικά χαρακτηριστικά ενός τόπου και τα οποία μπορεί να είναι σημαντικά για εξέλιξη και σχηματισμό των οικονομικών συνθηκών. Κύριο ρόλο ανάμεσα σε αυτούς έχουν η εγγύτητα σε πλουτοπαραγωγικές πηγές και σε κομβικά σημεία μεταφορών (λιμάνια, ποτάμια,

οδικοί άξονες), ενώ κατά περίπτωση σημαντικοί μπορεί να αναδεικνύονται και παράγοντες σχετικοί με το κλίμα, το ανάγλυφο, την αισθητική αξία, κλπ. Στην δεύτερη κατηγορία, ανήκουν παράγοντες που έχουν σχέση με την διάρθρωση της οικονομίας και της κοινωνίας μιας περιφέρειας. Το σημαντικότερο ρόλο εδώ τον παίζουν αφενός η συγκέντρωση των δραστηριοτήτων σε έναν χώρο και συνεπώς η δημιουργία σημαντικών οικονομικών συγκέντρωσης (agglomeration economies) από τις εκεί εγκατεστημένες δραστηριότητες, και αφετέρου η ύπαρξη πολιτικό-κοινωνικού κεφαλαίου, όπως κοινωνικά δίκτυα, επιχειρηματικά δίκτυα, διοικητικές υποδομές, κλπ. Σύγχρονες θεωρήσεις προσθέτουν σε αυτήν την κατηγορία και την ύπαρξη κοινωνικού και θεσμικού κεφαλαίου, όπως νοοτροπιών, σχέσεων εμπιστοσύνης, τυπικών και άτυπων θεσμών, κ.ο.κ.

Στην τρίτη κατηγορία, τέλος, περιλαμβάνονται οι παράγοντες που έχουν σχέση με την ιστορία ενός τόπου, και οι οποίοι διαμορφώνουν «ιστορικές εξαρτήσεις» για την μελλοντική του εξέλιξη. Αυτοί οι παράγοντες μπορεί να είναι «σημειακοί» δηλαδή να αφορούν ένα συγκεκριμένο καθοριστικό γεγονός (όπως ένας πόλεμος ή μία φυσική καταστροφή), ή να είναι συνεχείς, δηλαδή να αφορούν στην εν γένει εξέλιξη μίας περιοχής και την σημασία που αυτή η εξέλιξη μπορεί να έχει για τον μέλλον. Αυτοί θα πρέπει να γίνονται αντιληπτοί σαν ιδιοσυγκρασιακοί παράγοντες που δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο πολιτικής. Η σημασία τους έγκειται στο ότι προσδιορίζουν το πλαίσιο κατανόησης της υπάρχουσας κατάστασης σε μια περιοχή και τα όρια αποδοτικότητας των παρεμβάσεων σε σχέση με τους άλλους παράγοντες.

Οι παραπάνω παράγοντες, ανάλογα με την έντασή και την κατεύθυνσή τους, δημιουργούν ανισότητες στην γεωγραφική κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας. Επιπλέον, οι μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις και συνέργειες δημιουργούν ένα (φαύλο) κύκλο, όπου οι περισσότερο ανεπτυγμένες περιοχές τείνουν να αναπτύσσονται με ταχύτερο ρυθμό από τις λιγότερο ανεπτυγμένες με αποτέλεσμα το χάσμα μεταξύ τους να διευρύνεται. Αντικείμενο των πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης είναι η κατανόηση του ρόλου αυτών των παραγόντων και η ανασχεση της λειτουργίας του κύκλου διεύρυνσης των ανισοτήτων.

Οι λόγοι για τους οποίους κρίνεται σκόπιμο να εφαρμόζονται πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης αφορούν την εξυπηρέτηση ενός ευρέως φάσματος οικονομικών και κοινωνικών στόχων. Ο Begg (1998) διακρίνει τρεις κατηγορίες λόγων για τους οποίους η εφαρμογή περιφερειακής πολιτικής κρίνεται απαραίτητη. Η πρώτη αφορά την οικονομική σταθεροποίηση, όπου η ανάπτυξη των οικονομικά καθυστερημένων περιοχών μπορεί να προστατέψει την συνολική οικονομία από πληθωριστικές πιέσεις και ασύμμετρους οικονομικούς κλονισμούς. Η δεύτερη κατηγορία αφορά κοινωνικούς λόγους καθώς όπως τονίζεται «το μέγεθος των οικονομικών ανισοτήτων που μπορεί να ανεχθεί μία κοινωνία είναι πεπερασμένο». Η τρίτη κατηγορία αφορά λόγους οικονομικής συνοχής και αξιοποίησης του δυναμικού των οικονομικά καθυστερημένων περιοχών, με σκοπό την εν γένει βελτίωση της αποτελεσματικότητας και του μεγέθους του συνόλου της (εθνικής) οικονομίας. Όπως επίσης σημειώνει ο Begg (1995), η πρώτη κατηγορία υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική κατά τις εποχές ταχείας οικονομικής μεγέθυνσης, ενώ η σημασία μεταφέρθηκε στην τρίτη κατηγορία μετά την οικονομική κρίση του 1973.

Τα παραπάνω, τέλος, είναι αλληλένδετα και εξαρτώνται από μία άλλη παράμετρο: την κινητικότητα του πληθυσμού. Καθώς οι περιφερειακές ανισότητες εκφράζονται συνήθως σε όρους κατά κεφαλήν εισοδήματος, εξαρτώνται άμεσα από το κατά πόσο ο πληθυσμός μετακινείται ακολουθώντας τις οικονομικές δραστηριότητες. Αν, δηλαδή, ο πληθυσμός χαρακτηρίζεται από μεγάλη κινητικότητα, τότε τείνει να εγκαταλείψει τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές και να συγκεντρωθεί στις περισσότερο ανεπτυγμένες, με αποτέλεσμα την εξομάλυνση των περιφερειακών οικονομικών μεγεθών. Ο Martin (2003), συγκρίνει πάνω σε αυτό τον τομέα την Ευρώπη με τις ΗΠΑ, διαπιστώνοντας ότι η πρώτη χαρακτηρίζεται από χαμηλή κινητικότητα και μεγάλες διαπεριφερειακές ανισότητες, ενώ η δεύτερη από μεγάλη κινητικότητα και μικρές ανισότητες. Τονίζει, όμως, επίσης την ύπαρξη και ενός παράγοντα αποδοχής της πληθυσμιακής κινητικότητας: στις ΗΠΑ η εγκατάλειψη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών είναι απόλυτα αποδεκτή και θεωρείται ένα «φυσικό» φαινόμενο, ενώ στην Ευρώπη η εγκατάλειψη κάποιας περιοχής είναι κοινωνικά μη-ανεκτή.

Πολιτικές προσεγγίσεις στην περιφερειακή ανάπτυξη

Στα παραπάνω πλαίσια, διακρίνονται τρεις προσεγγίσεις για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Η πρώτη βασίζεται στο Κεϋνσιανό οικονομικό μοντέλο και υποστηρίζει την λήψη μέτρων τόνωσης της ζήτησης στις οικονομικά καθυστερημένες περιοχές, με

την χρήση εργαλείων όπως τα κοινωνικά επιδόματα και οι άλλες παροχές της κοινωνικής πολιτικής και πολύ συχνά η μεγέθυνση του δημόσιου τομέα και η αύξηση της εκεί απασχόλησης. Η πολιτική αυτή προσέγγιση ήταν κυρίαρχη μέχρι την κρίση του '70 και είναι ουσιαστικά αναδιανεμητικής φύσης. Η δεύτερη προσέγγιση βασίζεται στο νέο-φιλελεύθερο μοντέλο και επιδιώκει την τόνωση της προσφοράς στις περιοχές-στόχους, μέσω της απελευθέρωσης της αγοράς, της ενίσχυσης των επιχειρήσεων και της αύξησης των οικονομικών υποδομών, βασικό ρόλο στις οποίες έχουν οι μεταφορικές και επικοινωνιακές υποδομές.

Η τρίτη προσέγγιση είναι κάθετα διαφορετική από τις προηγούμενες, καθώς δεν πρεσβεύει την ύπαρξη κάποιων συγκεκριμένων πολιτικών «συνταγών» για την τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά τονίζει τις ιδιαιτερότητες της κάθε περιοχής και την ανάγκη σχεδιασμού εξειδικευμένων δράσεων για την κάθε μία. Η προσέγγιση αυτή, η οποία είναι γνωστή ως «νέα περιφερειακότητα» (new regionalism) είναι ουσιαστικά μία ομπρέλα κάτω από την οποία καλύπτονται διάφορες θεωρήσεις σχετικά με το αναπτυξιακό φαινόμενο. Κοινός τόπος όλων αυτών των θεωρήσεων αποτελεί η έμφαση στις οικονομίες συγκέντρωσης (θεωρίες της «νέας οικονομικής γεωγραφίας»), στην γνώση, κυρίως στις τοπικά ιδιαίτερες δεξιότητες και γνώσεις, και στην σημασία των ανεπίσημων σχέσεων, δικτύων και νοοτροπιών (θεωρίες των μη-εμπορικών εξαρτήσεων - untraded dependencies). Μεγάλη έμφαση δίνεται επίσης και στις εξαρτήσεις από την ιστορική πορεία των περιοχών και τον τρόπο που αυτές επηρεάζουν την παρούσα και μελλοντική πρόοδο (ιστορικές εξαρτήσεις - path dependence). Η προσέγγιση αυτή, όπως αναφέραμε, τονίζει την ανάγκη εξειδικευμένων στρατηγικών για κάθε περιοχή οι οποίες να λαμβάνουν υπ' όψιν και να βασίζονται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, στους ενδογενείς πόρους και στην ανάπτυξη της γνώσης. Υποστηρίζουν επίσης την ανάγκη για αποκεντρωμένη πολιτική και διαδικασίες «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up) για την λήψη αποφάσεων.

Αν και αντικείμενο πολλαπλών κριτικών, η τελευταία προσέγγιση έχει δημιουργήσει μία εξαιρετικά σημαντική συζήτηση σχετικά με τα χαρακτηριστικά της αναπτυξιακής διαδικασίας και έχει επηρεάσει σε πολύ μεγάλο βαθμό τον σχεδιασμό των σχετικών πολιτικών.

Η Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης της ΕΕ

Η ανάγκη για την προώθηση της αρμονικής ανάπτυξης και της συνοχής του Ευρωπαϊκού χώρου συμπεριλαμβανόταν ήδη στην ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) του 1957. Τότε δημιουργήθηκαν για τον σκοπό αυτό το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Γεωργικών Ενισχύσεων και Προσανατολισμού (ΕΓΓΠΕ) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ). Καθώς όμως εκείνη την εποχή η ΕΟΚ αποτελούσε μία σχετικά ομοιογενή οικονομική οντότητα, τα εν λόγω όργανα χρησιμοποιούνταν κυρίως για την ενίσχυση της Γεωργίας και την παροχή φθηνού επενδυτικού κεφαλαίου στα κράτη-μέλη.

Τα πρώτα δείγματα μίας πραγματικά περιφερειακής πολιτικής εντοπίζονται το 1975 οπότε και δημιουργείται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), με σκοπό να υποκαταστήσει την μείωση των εθνικών δαπανών για περιφερειακή ανάπτυξη λόγω της οικονομικής κρίσης των μέσων του 1970. Αργότερα, το 1985, δημιουργείται το εργαλείο των «Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων» με σκοπό να «αποζημιώσει» την Ελλάδα, την Γαλλία και την Ιταλία για την εισδοχή της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Κοινότητα. Το 1986, η Κοινή Ευρωπαϊκή Πράξη ενοποιεί τα ΕΚΤ, ΕΤΠΑ και το Τμήμα Προσανατολισμού του ΕΓΓΠΕ, κάτω από την κοινή ομπρέλα των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το 1988, η εφαρμογή του «1^{ου} Πακέτου Ντελόρ» υιοθετεί την παροχή χρηματοδοτήσεων στην βάση προγραμμάτων (programme basis) αντί της μέχρι τότε ισχύουσας παροχής βάσει έργων (project basis) και διπλασιάζει τους διαθέσιμους πόρους. Επίσης καθορίζει ότι η βάση της πολιτικής θα πρέπει να είναι οι περιφέρειες και όχι τα κράτη και προσδιορίζει 5 κατηγορίες-στόχους, στις οποίες μπορεί να υπάγονται οι ενισχυόμενες περιφέρειες. Επίσης, θέτει τις βάσεις για την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή στην υλοποίηση των προγραμμάτων και την αποκέντρωση της διαχείρισής τους.

Την μεταρρύθμιση Ντελόρ ακολούθησε η συνθήκη του Μάαστριχ και η μεταρρύθμιση του 1993, η οποία αύξησε ακόμα παραπάνω του πόρους της περιφερειακής πολιτικής, ίδρυσε την Επιτροπή των Περιφερειών και προσδιόρισε την τριετή έκδοση των Αναφορών Συνοχής. Η μεταρρύθμιση του 1999 (Ατζέντα 2000) προσέθεσε στα διαρθρωτικά ταμεία το Ταμείο Συνοχής, το οποίο σχεδιάστηκε ειδικά για να ενισχύσει τις χώρες με ΑΕΠ κάτω του 90% του μέσου Κοινοτικού όρου ώστε να εκπληρώσουν τις απαιτήσεις της νομισματικής ένωσης, καθώς και τις «Πρωτοβουλίες», οι οποίες μειώθηκαν από 13 σε 4 (LEADER, INTERREG, URBAN, EQUAL). Η μεταρρύθμιση του 1999,

αποτελεί και τη βάση του Κανονισμού 1260/1999, ο οποίος διέπει την εφαρμογή της πολιτικής για την προγραμματική περίοδο 2000-2006.

Με την εξέλιξη της εφαρμογής της Ευρωπαϊκής Πολιτικής για την περιφερειακή ανάπτυξη, αναπτύσσονται τα χαρακτηριστικά μίας ολοκληρωμένης πολιτικής (μεταξύ άλλων με την ένταξη στο ίδιο πλαίσιο της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη και την επέκταση της προγραμματικής περιόδου), δίνεται έμφαση στην προώθηση της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης και υπερτονίζεται η ανάγκη για σχεδιασμό δράσεων που να στοχεύουν στην «ποιοτική» οικονομική ανάπτυξη και λιγότερο στην οικονομική μεγέθυνση. Πιο συγκεκριμένα, οι τάσεις που χαρακτηρίζουν το πνεύμα του Κανονισμού 1260/99 αφορούν, μεταξύ άλλων:

- Την ανάγκη ολοκληρωμένου συντονισμού μεταξύ των προγραμμάτων
- Την προώθηση της στόχευσης των χρηματοδοτήσεων σε πιο «ποιοτικά» μέτρα (τόσο μέσω της εισαγωγής περισσότερων τέτοιων επιλέξιμων μέτρων αλλά και μέσω του μεγαλύτερου ποσοστού κοινοτικής συγχρηματοδότησης)
- Την ανάγκη ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης σε όλες τις πολιτικές, μέσω της επέκτασης των απαιτήσεων για Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, της απαίτησης για εναρμόνιση όλων των πολιτικών με το σχετικό κοινοτικό κεκτημένο αλλά και μέσω των αυξημένων πιστώσεων για εφαρμογή τέτοιων πολιτικών.
- Την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των σχεδιαζόμενων μέτρων μέσω της λειτουργίας ειδικών Διαχειριστικών Αρχών
- Την καλύτερη παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών, μέσω της εφαρμογής διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης και της λειτουργίας σχετικών επιτροπών.

Οι τάσεις αυτές, οι οποίες και φανερώνουν τον χαρακτήρα που αναλαμβάνεται από την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ ως μίας ολοκληρωμένης πολιτικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη, διαφαίνεται ότι θα εμβαθύνουν περαιτέρω, με τη θεσμοθέτηση των απαιτήσεων για υιοθέτηση της διαδικασίας Στρατηγικής Αξιολόγησης Επιπτώσεων, την εφαρμογή πιο ολοκληρωμένων διαδικασιών αξιολόγησης και τη δεδηλωμένη στρατηγική για χρηματοδότηση «ποιοτικότερων» αναπτυξιακών δράσεων από την επόμενη προγραμματική περίοδο.

Η περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα

Η... διπλή περιφερειακότητα

Η Ελλάδα είναι μία χώρα η οποία χαρακτηρίζεται από αυτό που οι Ioannides and Petrakos (2000b) χαρακτηρίζουν ως διπλή περιφερειακότητα. Είναι, δηλαδή, μία χώρα περιφερειακή, η οποία χαρακτηρίζεται επίσης από έντονες εσωτερικές περιφερειακές ανισότητες. Για να τεθεί, λοιπόν, το πλαίσιο του περιφερειακού προβλήματος στην Ελλάδα θα πρέπει να αναλυθούν ξεχωριστά τα αίτια πίσω από την συνολική υστέρηση της ελληνικής οικονομίας καθώς και τα αίτια πίσω από την δημιουργία έντονων περιφερειακών ανισοτήτων.

Σε ότι αφορά τη γενικότερη υστέρηση την ελληνικής οικονομίας, τα αίτια θα πρέπει καταρχήν να αναζητηθούν στην γεωγραφία και την πολιτική ιστορία της χώρας. Η πρώτη αναφορά θα πρέπει, βέβαια, να είναι στο εξαιρετικά έντονο φυσικό ανάγλυφο και το μικρό δυναμικό σε φυσικούς πόρους, αλλά και στο πρόσφατο της σύστασης του ελληνικού κράτους και την εξαιρετικά αργή και ταραχώδη εθνική διαδικασία. Θα μπορούσε επίσης να αναφερθεί η θέση της χώρας στο άκρο της Ευρώπης, οι συχνές τριβές της με τις άλλες χώρες των Βαλκανίων, αλλά και η συμμετοχή της στον Δυτικό Συνασπισμό κατά την διάρκεια του ψυχρού πολέμου, τα οποία σήμαιναν ότι η χώρα δεν μπόρεσε να επωφεληθεί από οικονομικές επαφές και συνεργασίες με τις γείτονες χώρες (Petrakos and Christodoulakis 1997). Οι έντονες εσωτερικές τριβές, τέλος, ιδιαίτερα κατά τη περίοδο του εμφυλίου, λειτούργησαν ιδιαίτερος ανασχετικά για την ανάπτυξη της χώρας.

Κοιτώντας τα παραγωγικά χαρακτηριστικά της χώρας, ως παράγοντες ανάσχεσης της αναπτυξιακής διαδικασίας εντοπίζονται η μεγάλη συμμετοχή του γεωργικού τομέα και η εξειδίκευση της βιομηχανίας σε τομείς έντασης εργασίας και χαμηλής προστιθέμενης αξίας. Και οι δύο αυτοί παράγοντες θέτουν την Ελλάδα σε μία αμφίδρομη μειονεκτική θέση, αφού δεν μπορεί να ανταγωνιστεί τις πιο αναπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, αλλά, λόγω κόστους εργασίας, ούτε και τις λιγότερο αναπτυγμένες μη-ευρωπαϊκές χώρες (Ioannides and Petrakos 2000α). Σαν παράγοντες ανάσχεσης έχουν επίσης αναγνωριστεί, κατά περίπτωση από διάφορους ερευνητές, η

έλλειψη παραγωγικών υποδομών, η απουσία αποτελεσματικών κοινωνικών και διοικητικών υποδομών, οι ακαμψίες στην αγορά εργασίας και οι λανθασμένες πολιτικές επιλογές (πχ Dokoroulou 1986, Fotopoulos and Spence 1999, Alogoskoufis 1987, Alogoskoufis and Filipopoulos 1991, Lymberaki 1996) Η ύπαρξη οικονομικής συμπεριφοράς (νοοτροπίας) η οποία δεν ήταν ωφέλιμη για την υλοποίηση επενδύσεων και την επιχειρηματική δραστηριότητα περιγράφεται επίσης από την Evangelides (1975), ενώ στα ίδια πλαίσια θα πρέπει να αναφερθούμε στον τρόπο και ρυθμό συσσώρευσης κεφαλαίου στη χώρα και την έντονη παρουσία της άτυπης οικονομικής δραστηριότητας. Τέλος, δεν μπορούν να λείψουν και οι αναφορές στις γενικότερα λανθασμένες προσεγγίσεις στο ζήτημα της αναπτυξιακής πολιτικής, στις οποίες θα αναφερθούμε στην επόμενη ενότητα.

Μέσα στο πλαίσιο της γενικότερης οικονομικής υστέρησης της χώρας, παρουσιάζονται και οι έντονες περιφερειακές ανισότητες, οι οποίες τη χαρακτηρίζουν. Αυτές πρέπει να γίνονται μάλλον αντιληπτές σαν διαφοροποιήσεις μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας, όπου σαν κέντρο εννοούνται σε αρχικό επίπεδο η πρωτεύουσα και σε δεύτερο επίπεδο οι λίγες δυναμικές πόλεις της υπόλοιπης χώρας. Οι έντονες αυτές διαφοροποιήσεις θα πρέπει κυρίως να αναζητηθούν στην ιστορική εξέλιξη του ελληνικού κράτους, μετά την Επανάσταση του 1821, αλλά και στον τρόπο με τον οποίο διαρθρώθηκε το αστικό και οικονομικό δίκτυο. Ακολουθώντας την ανάλυση του Λουκάκη (1976) μπορούμε να υπογραμμίσουμε τα παρακάτω χαρακτηριστικά τα οποία υπήρξαν καταλυτικά για τον σχηματισμό της κοινωνικοοικονομικής γεωγραφίας της χώρας.

Από την σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι και το 1922, η πρωτεύουσα έχει έναν εξαιρετικά σημαντικό ρόλο καθώς αποτελεί τόπο υπερσυγκέντρωσης της διοίκησης αλλά και εκπόρευσης της πολιτικής σε μία περίοδο συνεχών πολεμικών συγκρούσεων. Η επαρχία στερείται σχεδόν κάθε δυνατότητας διοικητικής πρωτοβουλίας, ενώ ο χαρακτηρισμός των περισσότερων περιοχών της σαν ακριτικών, στο μέτωπο των πολεμικών συγκρούσεων, δημιουργεί οικονομική και πολιτική ανασφάλεια και αστάθεια. Η αγροτική περιφέρεια, κουβαλώντας τα κατάλοιπα του «φεουδαρχικού τύπου» Οθωμανικού καθεστώτος, διαρθρώνεται γύρω από πολλά μικρά και μη-βιώσιμα οικονομικά κέντρα που επιτελούν ρόλο καθαρά εξυπηρέτησης της πρωτεύουσας και σημεία διαμετακομιμού προς αυτήν. Η μικρή ανάπτυξη της βιοτεχνίας και της βιομηχανίας επικεντρώνεται αυστηρά γύρω από την Αθήνα, ενώ τα σύστημα μεταφορών αναπτύσσεται ραγδαία με κέντρο την πρωτεύουσα και σκοπό σχεδόν αποκλειστικά την εξυπηρέτησή της. Άλλα κέντρα μεταφορών, ειδικά τα λιμάνια άλλων περιοχών (όπως πχ της Σύρου), υποβαθμίζονται.

Κατά την διάρκεια του Μεσοπολέμου (1923-1940), επικρατούν έντονες δημογραφικές αλλαγές, λόγω της εισροής προσφύγων από την Μ. Ασία, οι οποίες σε ποσοστιαία βάση ενισχύουν τα μεγάλα αστικά κέντρα, και κυρίως την Αθήνα και τον Πειραιά. Σαν αποτέλεσμα δημιουργούνται κάποιες συνθήκες βιομηχανικής ανάπτυξης, οι οποίες όμως σχεδόν εξαντλούνται στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας λόγω της ύπαρξης φθηνού εργατικού δυναμικού (πρόσφυγες) αλλά και λόγω της συγκέντρωσης των διοικητικών και άλλων υπηρεσιών εκεί. Την ίδια εποχή η γεωργία περνάει δραστικά από ένα παραδοσιακό «τιμαριακό» σε ένα καπιταλιστικό σύστημα, μέσω των απαλλοτριώσεων, της σύστασης συνεταιρισμών και άλλων θεσμικών αλλαγών. Μία σειρά παραγόντων, όμως, συμβάλλουν στο να μείνει η ύπαιθρος εξαρτημένη και ελεγχόμενη από το κέντρο (εξάρτηση από κεντρικά πιστωτικά ιδρύματα, σύστημα εμπορίας, κλπ). Το εμπόριο αναπτύσσεται, επικεντρωμένο όμως στην Αθήνα και τον Πειραιά., ενώ οι εντάσεις με τις Βαλκανικές χώρες συνεχίζουν να ανακόπτουν τις οικονομικές σχέσεις και να δημιουργούν ανασφάλεια. Μέχρι αυτήν την εποχή, όπως σχολιάζει η Evangelides, δεν υπάρχει εμποδωμένη στην κοινωνία της Ελλάδας η «ηθική» της αποταμίευσης και των επενδύσεων. Η χώρα βρίσκεται ακόμα σε μία «προ-αστική» κατάσταση: όλα τα οικονομικά πλεονάσματα κατευθύνονται στην κατανάλωση και την πολυτελή ζωή (1975).

Κατά την κατοχή και τον εμφύλιο πόλεμο (1940-1948), οι τάσεις συγκέντρωσης του πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα αυξάνονται, καθώς ο κόσμος προσπαθεί να αποφύγει το μέτωπο των συγκρούσεων και των λεηλασιών καθώς και των καταστροφών από αντίποινα. Τα φαινόμενα αυτά γίνονται ιδιαίτερα έντονα κατά τον εμφύλιο πόλεμο, όπου αφενός πολλές περιοχές της περιφέρειας γίνονται θέατρα σφοδρών συγκρούσεων και λεηλασιών και αφετέρου, προς τη λήξη της σύγκρουσης, πολλοί υποστηρικτές και μέλη του αριστερού κινήματος μετακινούνται στα αστικά κέντρα (ειδικότερα στην Αθήνα) όπου τους είναι ευκολότερο να εξασφαλίσουν την ανωνυμία τους και να αποφύγουν τις διώξεις. Οι ορεινές περιοχές της χώρας θίγονται περισσότερο από όλες από

την εσωτερική μετανάστευση αυτής της περιόδου, ενώ πολλές εγκαταλείπονται ολοκληρωτικά. (βλ. πχ Adamakopoulos et al. 1988 and Valaora 2000).

Κατά την πρώτη περίοδο της ανασυγκρότησης (1948-1960), παρά τα μεγάλα κεφάλαια που εισρέουν λόγω της Αμερικάνικης Βοήθειας, δεν επιτελούνται διαρθρωτικές αλλαγές στην γεωργία ή την βιομηχανία. Η βιομηχανία αναπτύσσεται λιγοστά μέσω του σχεδίου Marshal, και πάντα επικεντρωμένη στην Αθήνα. Ο μόνος κλάδος με σημαντική ανάπτυξη είναι ο κατασκευαστικός, απορροφώντας το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων, που δραστηριοποιείται κυρίως στην πρωτεύουσα, η οποία συνεχίζει να δέχεται μεγάλες εισροές εσωτερικών μεταναστών. Τα σημαντικά έργα οδοποιίας ενισχύουν την «ελκτική» δύναμή της, με αποτέλεσμα αυτή να αποτελεί σχεδόν αποκλειστικό τόπο εγκατάστασης των νέων βιομηχανικών επενδύσεων, ενώ, όπως σημειώνει η Evangelides (1975), η έλλειψη παραγωγικών και διοικητικών υποδομών στερεί από την περιφέρεια την συμμετοχή στην ανάπτυξη.

Κατά την δεύτερη περίοδο της ανασυγκρότησης (1960-1967), η Ελλάδα υπογράφει την έναρξη διαπραγματεύσεων για ένταξη στην ΕΟΚ και ταυτόχρονα υπογράφει διμερείς συμφωνίες με ευρωπαϊκές χώρες για την μετανάστευση εργατικού δυναμικού, με σκοπό την εκτόνωση του πλεονάσματος του γεωργικού δυναμικού της περιφέρειας. Ταυτόχρονα επιδιώκεται ο «εκμοντερνισμός» των δημόσιων οικονομικών με εξασφάλιση δανείων, συνάψεις συμφωνιών με ξένα πιστωτικά ιδρύματα και εξασφάλιση εγγυήσεων για την έλξη ξένων επενδύσεων (π.χ. οικονομικός προγραμματισμός, χωροταξικά σχέδια). Είναι μία περίοδος όπου από την μία ενθαρρύνεται η μετανάστευση του εργατικού δυναμικού και από την άλλη ενισχύεται η ανάπτυξη του κέντρου (κυρίως της Αθήνας), το οποίο και συνεχίζει να δέχεται ισχυρές πληθυσμιακές εισροές. Κατά την περίοδο αυτή, το κέντρο υπερδιογκώνεται και η περιφέρεια μπαίνει σε μία φάση διάλυσης και παρακμής.

Κατά τη περίοδο της δικτατορίας (1967-1974), οι σχέσεις της χώρας με την ΕΟΚ εν πολλοίς αναστέλλονται, ενώ συνεχίζεται η εφαρμογή των αναπτυξιακών νόμων, αλλά και η χωροθέτηση κάποιων δραστηριοτήτων στη περιφέρεια. Αν και τα στοιχεία για την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων κατά εκείνη την εποχή δεν είναι ιδιαίτερα πρόσφορα, η εποχή χαρακτηρίζεται από εξαιρετικά υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης για την εθνική οικονομία.

Από τη μεταπολίτευση έως και το 1986, οι πληθυσμιακές εισροές προς την πρωτεύουσα συνεχίζονται, με φθίνοντα ρυθμό, ενώ κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1980, συνοδεύονται από δραστικές αλλαγές στην οικονομική πολιτική (κρατικοποιήσεις επιχειρήσεων, δημοσιονομική επέκταση, κλπ). Η εισδοχή της χώρας στην ΕΟΚ, σηματοδοτεί και τις πρώτες εκταμιεύσεις ευρωπαϊκών πόρων για την ανάπτυξη της περιφέρειας και την έκδοση των αντίστοιχων εθνικών προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης. Την ίδια εποχή ιδρύονται οι Περιφερειακές διοικήσεις, οι οποίες όμως αποτελούν προεκτάσεις της κυβέρνησης και έχουν μοναδικό στόχο την διαχείριση της Ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης για την οποία προετοιμάζεται η χώρα. Την περίοδο αυτή διαφαίνεται να υπάρχει και κάποια σύγκλιση μεταξύ των αναπτυξιακών μεγεθών των περιφερειών (κάποιοι ερευνητές βρίσκουν την αρχή της σύγκλισης ήδη από την δεκαετία του 1960). Σύμφωνα, παρ' όλα αυτά, με τους Ioannides and Petrakos (2000α,β), η σύγκλιση δεν οφείλεται στην επιτυχημένη σχετική πολιτική αλλά στην «άντι-κυκλική» (counter-cyclical) συμπεριφορά των περιφερειακών ανισοτήτων. Αυτό σημαίνει ότι οι ανισότητες τείνουν να μειώνονται κατά τις περιόδους οικονομικής κρίσης (όπως η δεκαετία του 1980) και να αυξάνονται κατά τις περιόδους οικονομικής ευμάρειας. Αυτό είναι ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας, η κατανόηση του οποίου είναι βασική για την ανάλυση των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας.

Από το 1986 μέχρι και σήμερα, στις ελληνικές περιφέρειες εφαρμόζονται εντατικά προγράμματα ανάπτυξης μέσα από, αρχικά, τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) και έπειτα τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, τα οποία και φέρνουν βραχυπρόθεσμες αυξήσεις στα οικονομικά μεγέθη, αν και πολύ μικρότερες από τις αναμενόμενες (βλ. Ioannides and Petrakos 1999β, Rodriguez-Pose and Fratesi 2004). Μετά την συνθήκη του Μάαστριχ, και λόγω της δημοσιονομικής αusterότητας που επιβάλλεται, οι δια-περιφερειακές ανισότητες αυξάνονται, παράλληλα με την εν γένει μακροοικονομική ανάπτυξη (Martin 2003).

Πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης: ... μέχρι το 1988

Μέχρι την έναρξη εφαρμογής της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης της ΕΕ, η Ελλάδα ουδέποτε εφάρμοσε μία ολοκληρωμένη πολιτική για την ανάπτυξη των περιφερειών και την

αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων. Αντ' αυτού, όπως αναφέρθηκε, η μεταπολεμική περίοδος επικεντρώθηκε έντονα στην ανάπτυξη της πρωτεύουσας και των λίγων μεγάλων αστικών κέντρων.

Οι λίγες πολιτικές οι οποίες εφαρμόστηκαν για την προώθηση της ανάπτυξης της περιφέρειας αφορούσαν ουσιαστικά την παροχή κινήτρων στις βιομηχανικές μονάδες για να (μετ)εγκατασταθούν στην περιφέρεια. Οι σχετικοί αναπτυξιακοί νόμοι, αφορούσαν κυρίως κίνητρα φορολογικά, τα οποία όμως δεν θεσπίζονταν βάσει κάποιου ενιαίου προγραμματισμού. Μόνο μετά το 1970 αρχίζουν οι ενισχύσεις να έχουν και χρηματοδοτικό χαρακτήρα και δημιουργούνται κάποιες ουσιαστικές διαφοροποιήσεις, ανάλογα με τον κλάδο και την περιοχή εγκατάστασης (Αργύρης 1994). Οι αναπτυξιακοί νόμοι, από το 1982 και μετά, είναι πιο ολοκληρωμένοι, βασιζόμενοι σε ολοένα και πιο σύνθετα κριτήρια σχετικά με τον τόπο εγκατάστασης, το είδος της δραστηριότητας, κλπ.

Οι αναπτυξιακοί νόμοι προσέφεραν ελάχιστα στο να επηρεάσουν την κατεύθυνση των επενδύσεων και να βοηθήσουν την περιφέρεια να αναπτυχθεί. Πολλοί λόγοι μπορούν να εντοπισθούν για αυτό το γεγονός. Κατ' αρχήν, οι επενδυτικές ενισχύσεις δεν ήταν αρκετές για να ανασχέσουν την ελκτική δύναμη της Αθήνας και να προκαλέσουν φυγόκεντρες δυνάμεις (Αργύρης 1994). Κατά δεύτερο λόγο, η εφαρμογή τους χαρακτηριζόταν από κακό σχεδιασμό, συντονισμό και προγραμματισμό (ibid και Sirgiopoulos and Asteriou 1998). Τέλος, ακόμα και αν τα παραπάνω δεν υπήρχαν, είναι αμφίβολο το κατά πόσο η μετεγκατάσταση και μόνο μονάδων σε μία περιοχή θα μπορούσε να συνεισφέρει στην μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της (Ioannides and Petrakos 1999β).

Παράλληλα με τους αναπτυξιακούς νόμους, από τις αρχές της δεκαετίας του '80 αρχίζει να υιοθετείται και κάποιας μορφής περιφερειακός προγραμματισμός, ο οποίος αποτελείται από το «Πρώτο πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης 1981-1985» και το «Πενταετές πρόγραμμα 1983-1987». Και οι δύο αυτές προσεγγίσεις, παρ' όλα αυτά, πρέπει να θεωρούνται ως προετοιμασία για τη μετέπειτα εφαρμογή της Ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, και όχι σαν μία ανεξάρτητη εθνική εξέλιξη. Στα πλαίσια της ανάπτυξης αυτού του περιφερειακού προγραμματισμού, εισάγονται για πρώτη φορά έννοιες και διαδικασίες του ολοκληρωμένου πολύ επίπεδου προγραμματισμού, αλλά και η έννοια του δημοκρατικού προγραμματισμού, δηλαδή του σχεδιασμού και της υλοποίησης των προγραμμάτων με συμμετοχή των χαμηλότερων διοικητικών επιπέδων και, εν γένει, της κοινωνίας. Κατά τη περίοδο αυτή, αρχίζουν και οι πρώτες εισροές κοινοτικών πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), για την υλοποίηση μεμονωμένων έργων και δράσεων (Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης 2002).

Στα πλαίσια της ανάπτυξης του περιφερειακού προγραμματισμού, υλοποιούνται κάποια μέτρα που μπορεί να θεωρηθούν ενισχυτικά για την περιφερειακή ανάπτυξη. Αυτά περιλαμβάνουν μέτρα για τον τουρισμό και τη στήριξη της γεωργίας, καθώς επίσης και κάποια μέτρα μεγάλων μεταφορικών υποδομών, αν και αυτά έχουν έναν ιδιαίτερα αμφισβητούμενο ρόλο, όπως θα συζητηθεί παρακάτω. Αυτά τα μέτρα, όπως και τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) που ακολούθησαν και αποτέλεσαν τον προάγγελο του 1^{ου} ΚΠΣ, δεν είχαν καμία σημαντική συνεισφορά στην άμβλυνση των ανισοτήτων, όντας αποσπασματικά, με κακό σχεδιασμό, αλλά και λόγω της έλλειψης εμπειρίας από τους υπεύθυνους για την εφαρμογή τους (Αργύρης 1994, Georgiou 1994 Sirgiopoulos and Asteriou 1998, Ioannides and Petrakos 1999β).

Πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης: Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης 1 και 2

Λόγω των χαμηλών οικονομικών επιδόσεων των περιφερειών της, η Ελλάδα είναι χαρακτηρισμένη, στα πλαίσια της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης της Ε.Ε., στο σύνολό της ως «περιοχή στόχου 1», δηλαδή ως περιοχή με έντονα οικονομικά προβλήματα, χρήζουσα αναπτυξιακής υποστήριξης μέσα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Ο χαρακτηρισμός ολόκληρης της χώρας σαν «περιοχή στόχου 1» σημαίνει ότι, αν και η ουσία της περιφερειακής πολιτικής βρίσκεται στην εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, η χώρα έχει παράλληλα την δυνατότητα να αναπτύξει και εθνικά «τομεακά» προγράμματα, κατευθύνοντας πόρους σε αυτούς τους τομείς και σε εκείνες τις περιοχές που υποστηρίζουν τη συνολική ανάπτυξη της Εθνικής οικονομίας.

Πράγματι, η αξιοποίηση των Κοινοτικών ενισχύσεων για την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας, και όχι αυστηρά για την εξομάλυνση των ανισοτήτων, φαίνεται να χαρακτηρίζει τον σχεδιασμό και την εφαρμογή του 1^{ου} και 2^{ου} ΚΠΣ. Όπως διαπιστώνεται από σχετικές μελέτες, πολύ μεγάλο μέρος των διατιθέμενων χρηματοδοτήσεων, από το 1^ο και 2^ο ΚΠΣ, κατευθύνθηκε προς τις ανεπτυγμένες

περιοχές της χώρας και ειδικότερα προς την πρωτεύουσα. Πιο συγκεκριμένα, σε ότι αφορά το 1^ο ΚΠΣ, οι εκτιμήσεις είναι ότι μονάχα το 30% των διατιθέμενων χρηματοδοτήσεων διοχετεύθηκαν απευθείας από τις περιφέρειες, ενώ το 70% των χρηματοδοτήσεων κατευθύνθηκαν σε εθνικές δράσεις, μεγάλο μέρος των οποίων αφορούσε υποδομές που έμμεσα ή άμεσα ενίσχυσαν την πρωτεύουσα (Ioannides and Petrakos 2000). Οι Rodriguez-Pose και Fratezi (2004) υπολογίζουν ότι το ποσοστό το οποίο κατευθύνθηκε σε έργα υποδομών φτάνει στο 53,8%. Τα ποσοστά είναι αντίστοιχα και για το δεύτερο ΚΠΣ, οπότε οι ίδιοι ερευνητές υπολογίζουν ότι το ποσοστό των χρηματοδοτήσεων που κατευθύνθηκε σε υποδομές έφτασε το 54%, ενώ, όπως τονίζεται σε άλλη μελέτη, οι χρηματοδοτήσεις δεν είχαν κάποια ιδιαίτερη στόχευση προς τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές, αλλά μάλλον προς τις πιο ανεπτυγμένες όπως αυτές συγκεντρώνονται στον σιγμοειδή άξονα Θεσσαλονίκη-Αθήνα-Πάτρα (ΕΕΟ 2003).

Η τάση για ενίσχυση των πιο ανεπτυγμένων περιοχών είναι επίσης ορατή στην προτίμηση η οποία δείχθηκε προς τα έργα μεγάλων υποδομών – κυρίως μεταφορικών -, τα οποία σύμφωνα με την σύγχρονη διεθνή εμπειρία δεν φαίνεται ότι προάγουν την περιφερειακή ανάπτυξη και την διάχυση της οικονομικής δραστηριότητας αλλά ότι ωφελούν άμεσα ή έμμεσα τη συγκέντρωση της δραστηριότητας στα ανεπτυγμένα οικονομικά κέντρα¹. Η εμπειρία αυτή επιβεβαιώνεται και για την χώρα μας από τον Λουκάκη (1976) για τα χρόνια μέχρι την μεταπολίτευση. Οι Ioannides and Petrakos (2000) συνοψίζουν, επίσης, τις σχετικές μελέτες, επισημαίνοντας ότι δεν υπάρχουν στοιχεία που να συνηγορούν στο ότι οι μεταφορικές υποδομές έχουν ενισχύσει την ανάπτυξη των οικονομικά καθυστερημένων περιοχών. Αντίθετα στα συμπεράσματα της εργασίας τους παρατηρούν ότι η απόσταση και η απομόνωση από την Αθήνα είναι ίσως αυτό που έχει βοηθήσει την Κρήτη και την Θεσσαλία να παρουσιάσουν κάποια αναπτυξιακή δυναμική, σε αντίθεση με την Πελοπόννησο.

Σε ότι αφορά την περιβαλλοντική διάσταση των υλοποιηθέντων προγραμμάτων, κατά το 1^ο και 2^ο ΚΠΣ, οι χρηματοδοτήσεις που διοχετεύθηκαν στην προστασία του περιβάλλοντος ήταν πολύ μικρές και στην πλειοψηφία τους αφορούσαν μέτρα και δράσεις διαχείρισης φυσικών πόρων για την οικονομική παραγωγή και όχι μέτρα αμιγούς προστασίας του περιβάλλοντος. Ταυτόχρονα, η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των χρηματοδοτούμενων έργων περιορίστηκε στα απολύτως απαραίτητα από τη νομοθεσία, χωρίς να λαμβάνει υπ' όψιν πιθανές έμμεσες συνέπειες, ειδικότερα δε τις μακροπρόθεσμες περιβαλλοντικές επιπτώσεις των μεγάλων έργων υποδομών.

Σε ότι αφορά, τώρα, την παρακολούθηση και αξιολόγηση του 1^{ου} και του 2^{ου} ΚΠΣ, αυτή κρίνεται εξαιρετικά πλημμελής, καθώς δεν αξιοποιεί κανέναν δείκτη σχετικό με τα αποτελέσματα των δράσεων, και άρα αδυνατεί να προσφέρει πληροφόρηση τόσο για τα οικονομικά αποτελέσματα των μέτρων όσο και για τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, την κοινωνία, κ.ο.κ. Οι μοναδικοί δείκτες αξιολόγησης που χρησιμοποιούνται αφορούν τη διαχείριση (δείκτες πραγματοποίησης) και φανερώνουν μονάχα κατά πόσο τα προβλεπόμενα κονδύλια πραγματικά διατέθηκαν, ενώ είναι έτσι σχεδιασμένοι ώστε – όπως παρατηρεί ένας αξιολογητής (ECOTEC 2003) να εμφανίζουν πάντα αποτελεσματικότητα 100%. Ο ίδιος αξιολογητής σημειώνει και την έλλειψη ποσοτικών στοιχείων για τα αποτελέσματα των προγραμμάτων, ενώ σε άλλη αξιολόγηση επισημαίνεται ότι τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων δεν χρησιμοποιήθηκαν σε καμία φάση για την βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης (ΕΕΟ 2003).

Τέλος, σχετικά με τις διαδικασίες συμμετοχής, όπως αυτές αφορούν τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των ΚΠΣ, μπορεί να αναφερθεί ότι αυτές υπήρξαν ουσιαστικά ελλιπέστατες. Αν και οι Επιτροπές Παρακολούθησης συμπεριλάμβαναν εκπροσώπους από ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών εταίρων, η λειτουργία τους περιοριζόταν σχεδόν αποκλειστικά στην συζήτηση των οικονομικών εξελίξεων, χωρίς καθόλου να διαπραγματεύονται θέματα στρατηγικής (ΕΕΟ 2003, ECOTEC 2003). Ο ρόλος αναγκαστικά περιοριζόταν στην επικύρωση προ-ειλημμένων αποφάσεων, καθώς και στην δημιουργία καναλιών επικοινωνίας με την κοινωνία (ibid).

Το 3^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης: Μία γενική περιγραφή

¹ Η σχετική επιχειρηματολογία και συζήτηση μπορεί να αναζητηθεί μεταξύ άλλων στα Vickerman (1991, 1995), Vickerman R W, Spiekerman K and Weneger K (1999), Button (1998), Begg I, Gudgin G and Morris D (1995), T&E (2000, 2001)

Το 3^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2000, ακολουθώντας την υποβολή του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (Σεπτέμβριος 1999) και αφού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε εγκρίνει το μέγεθος των διατιθέμενων κονδυλίων (Μάρτιος 1999). Απαρτίζεται από 24 Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ): 13 Περιφερειακά (ΠΕΠ) και 11 Τομεακά (ΤΕΠ), μέσω των οποίων κατανομούνται συνολικοί πόροι που πλησιάζουν τα €45 δις.

Η συνολική κατανομή των πόρων ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα, φαίνεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 1: Κατανομή πόρων 3^{ου} ΚΠΣ

Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Συνολικοί πόροι	Δημόσια Δαπάνη	Κοινοτική Υποστήριξη	Ιδιωτικά κεφάλαια	Ποσοστό επί συνόλου κονδυλίων
Απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση	1.998.895.185	1.888.895.185	1.416.671.389	110.000.000	4,72
Αλιεία	483.292.920	322.072.310	236.595.752	161.220.610	1,14
Ανταγωνιστικότητα	6.392.333.212	3.217.420.737	1.976.705.391	3.174.912.475	15,10
Επαγγελματική εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση	2.484.599.224	2.484.599.224	1.863.449.418	0	5,87
Περιβάλλον	677.855.545	677.855.545	485.073.656	0	1,60
Κοινωνία της πληροφορίας	2.839.078.394	2.269.578.394	1.702.183.796	569.500.000	6,71
Οδικόί άξονες, Λιμένες, Αστική ανάπτυξη	9.415.197.643	5.981.777.981	3.081.903.071	3.433.379.662	22,24
Πολιτισμός	631.566.667	617.066.667	434.300.002	14.500.000	1,49
Αγροτική ανάπτυξη και ανασυγκρότηση της υπαίθρου	3.041.669.934	1.776.211.026	1.233.418.499	1.265.458.908	7,19
Σιδηρόδρομοι, αεροδρόμια, αστικές συγκοινωνίες	2.937.600.380	2.859.150.380	1.468.752.690	78.450.000	6,94
Υγεία - πρόνοια	513.306.663	513.306.663	384.979.997	0	1,21
Αττική	1.534.338.022	1.462.438.022	1.119.959.625	71.900.000	3,62
Στέρεα Ελλάδα	873.110.228	708.821.228	531.615.920	164.289.000	2,06
Θεσσαλία	928.839.893	751.179.893	563.384.920	177.660.000	2,19
Κεντρική Μακεδονία	1.458.922.675	1.209.939.156	903.378.927	248.983.519	3,45
Κρήτη	730.310.263	623.661.261	467.745.949	106.649.002	1,73
Αν. Μακεδονία – Θράκη	1.115.648.897	977.799.897	733.349.922	137.849.000	2,64
Δυτική Μακεδονία	580.514.032	496.227.899	372.170.924	84.286.133	1,37
Βόρειο Αιγαίο	547.904.763	482.122.570	361.591.924	65.782.193	1,29
Νότιο Αιγαίο	609.510.460	496.291.765	372.218.824	113.218.695	1,44
Ήπειρος	680.013.237	581.313.237	435.984.928	98.700.000	1,61
Ιόνια νησιά	375.146.562	326.246.562	244.684.921	48.900.000	0,89
Πελοπόννησος	698.690.896	609.599.896	457.199.922	89.091.000	1,65
Δυτική Ελλάδα	781.434.566	637.934.566	478.450.924	143.500.000	1,85

(πηγή: Υπουργείο Οικονομικών – Διαχειριστική Αρχή Γ'ΚΠΣ)

Πέρα από τις Διαχειριστικές Αρχές υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΚΠΣ είναι και οι Επιτροπές Παρακολούθησης, οι οποίες συνεδριάζουν τουλάχιστον μια φορά τον χρόνο κατόπιν πρόσκλησης της Διαχειριστικής Αρχής και εγκρίνουν την έκθεση προόδου κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος καθώς και τις αξιολογήσεις και/ή αναθεωρήσεις. Στις Επιτροπές Παρακολούθησης συμμετέχουν εκπρόσωποι των αρμόδιων για το αντικείμενο Υπουργείων και

Υπηρεσιών καθώς και εκπρόσωποι των σχετικών κοινωνικών εταίρων (Συλλογικοί Φορείς, ΜΚΟ, κλπ). Παρ' όλα αυτά, και όπως επισημαίνεται στην ενδιάμεση αξιολόγηση του 3^{ου} ΚΠΣ, ο ρόλος των επιτροπών καθώς και η δυνατότητα ουσιαστικής συνεισφοράς των κοινωνικών εταίρων περιορίζεται από την ελλιπή πληροφόρηση καθώς και το μεγάλο κόστος συμμετοχής (ΥΟΟ-ΔΑΚΠΣ 2003).

Σχετικά με τις Επιτροπές Παρακολούθησης θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι ιδιαίτερα εσπευσμένες διαδικασίες και το υπέρμετρο βάρος που δίνεται στα διαχειριστικά/οικονομικά θέματα, συγκρατούν την αποτελεσματικότητά τους πολύ κοντά στα επίπεδα που αναφέρθηκαν παραπάνω για το 1^ο και 2^ο ΚΠΣ.

Η κατανομή των πόρων του 3^{ου} ΚΠΣ

Μία πρώτη διαπίστωση η οποία μπορεί να γίνει σχετικά με τη κατανομή των πόρων του 3^{ου} ΚΠΣ αφορά στη κατανομή τους μεταξύ τομεακών και περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 1, περίπου το 70% των διαθέσιμων πόρων διοχετεύεται μέσω των τομεακών προγραμμάτων, ενώ μόνο ένα περίπου 30% μέσω των περιφερειακών. Αυτή η κατανομή είναι αντίστοιχη με αυτήν των προηγούμενων Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και επιβεβαιώνει τόσο τη συνεχιζόμενη έμφαση που αποδίδεται στην συνολική ανάπτυξη της χώρας, με φυσικό επακόλουθο την αυξημένη χρηματοδότηση δράσεων στα οικονομικά κέντρα.

Από τον Πίνακα 1 φαίνεται επίσης η κατανομή μεταξύ των διαφορετικών περιφερειών, με τα οικονομικά μεγέθη των ΠΕΠ να μην φαίνεται να χαρακτηρίζονται από κάποια συσχέτιση με τα οικονομικά μεγέθη των περιφερειών, και με την Περιφέρεια Αττικής να απορροφά κονδύλια σχεδόν διπλάσια του μέσου όρου. Εάν σε αυτό το ποσοστό προστεθούν τα κονδύλια αυτά, τα οποία από σχεδιασμού του ΚΠΣ είναι δεσμευμένα για την πρωτεύουσα (οδικά έργα, μετρό, τραμ), το ποσοστό εκείνων τα οποία δεσμεύονται από την Αθήνα ξεπερνούν το 13% του συνόλου του ΚΠΣ.

Σε ότι αφορά την κατανομή των πόρων ανά τομέα δραστηριότητας και οικονομικό κλάδο, ο Πίνακας 2 παρουσιάζει τα ποσά που διοχετεύονται σε 22 κατηγορίες δράσης, ανεξάρτητα από το επιχειρησιακό πρόγραμμα από το οποίο αυτές υλοποιούνται. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα, το μεγαλύτερο ποσοστό ενισχύσεων (35,6%) κατευθύνεται στις Υποδομές μεταφορών, επιβεβαιώνοντας την ιδιαίτερη έμφαση που δίνεται στον κλάδο ήδη από τα προηγούμενα ΚΠΣ (ποσοστό 46% στο 2^ο ΚΠΣ).

Μετά τις μεταφορικές υποδομές ακολουθούν οι ενισχύσεις για τη γεωργία και για τις υποδομές τηλεπικοινωνιών και πληροφορικής (6.7 και 6.1% αντίστοιχα), ενώ αρκετά χαμηλότερα συναντώνται οι δράσεις που αφορούν την ανασυγκρότηση της υπαίθρου και την εκπαίδευση (περίπου 4%).

Πίνακας 2: Κατανομή πόρων ανά τομέα ενίσχυσης

Τομέας χρηματοδότησης	Προβλεπόμενη Συνολική Δαπάνη	Ποσοστό επί συνολικού ΚΠΣ
Γεωργία	2.836.767.451,00	6,71
Δασοπονία	186.720.350,00	0,44
Ανασυγκρότηση Αγροτικού Χώρου	1.836.355.808,00	4,34
Αλιεία	585.239.310,00	1,38
Μεγάλες Επιχειρήσεις	645.631.160,00	1,53
ΜΜΕ και χειροτεχνία	3.225.904.904,00	7,63
Τουρισμός	1.460.928.159,00	3,46
Έρευνα	841.828.415,00	1,99
Ανθρώπινο Δυναμικό	94.157.643,00	0,22
Αγορά εργασίας	1.025.069.135,00	2,42
Καταπολέμηση του Κοιν.		2,35

Αποκλεισμού	993.267.346,00	
Εκαπαίδευση και Επαγγελματική κατάρτιση	1.918.913.100,00	4,54
Εργατικό δυναμικό	1.141.267.086,00	2,70
Δράσεις για επαγγελματική ένταξη γυναικών	514.300.421,00	1,22
Μεταφορικές Υποδομές	15.046.535.267,00	35,59
Υποδομές Τηλεπικοινωνιών και πληροφορικής	2.596.575.828,00	6,14
Ενεργειακές υποδομές	1.560.343.421,00	3,69
Περιβαλλοντικές υποδομές	798.334.241,00	1,89
Σχεδιασμός και αποκατάσταση υποδομών	2.090.624.750,00	4,95
Κοινωνικές υποδομές και υγεία	1.684.850.943,00	3,99
Διάφορα	313.632.398,00	0,74
Τεχνική Βοήθεια	877.483.408,00	2,08
Σύνολο	42.274.730.544,00	100

(πηγή: Beutel Jorg 2002)

Σε γενικές γραμμές, η κατανομή των πόρων του 3^{ου} ΚΠΣ, φαίνεται να ακολουθεί πιστά τη στρατηγική και των προηγούμενων ΚΠΣ, εστιαζόμενη σε μεγάλα έργα υποδομών και κατευθύνοντας πολύ μεγάλα ποσοστά επιδοτήσεων προς την περιοχή της πρωτεύουσας.

Η τακτική αυτή φανερώνει ξεκάθαρα την στρατηγική επιλογή της χώρας να αξιοποιήσει το ΚΠΣ όχι τόσο προς την κατεύθυνση της διάχυσης της οικονομικής δραστηριότητας και της ισόρροπης ανάπτυξης των περιφερειών, αλλά προς την ενδυνάμωση της Περιφέρειας Αττικής, η οποία γίνεται αντιληπτή σαν την «ατμομηχανή» της εθνικής οικονομίας και σαν το ανταγωνιστικό «προπύργιο» της χώρας προς το εξωτερικό.

Η εστίαση αυτή επιδιώκεται αφενός με την, από σχεδιασμού, δέσμευση μεγάλου μέρους των διατιθέμενων κονδυλίων για επενδύσεις στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας. Περισσότερο όμως επιδιώκεται έμμεσα, μέσα από τις τεράστιες επενδύσεις στις μεταφορικές υποδομές, οι οποίες ενισχύουν τον ρόλο της Αθήνας σαν οικονομικό κέντρο, δίνοντας τη δυνατότητα να αποκεντρωθούν δραστηριότητες χαμηλής προστιθέμενης αξίας και να συγκεντρωθούν εκείνες της υψηλής προστιθέμενης αξίας.

Η εν λόγω εστίαση στην ανάπτυξη του κέντρου, αν και συνεπής με την συνολική μακροοικονομική ανάπτυξη της χώρας, δεν συνάδει με τους σκοπούς μίας στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης, η οποία θα έπρεπε να επικεντρώνεται στη διάχυση των αναπτυξιακών διαδικασιών και την εξομάλυνση των ανισοτήτων. Πόσο μάλλον όταν το ιδιαίτερο οικονομικό γίνεσθαι της Ελλάδας, όπως περιγράφηκε νωρίτερα, δημιουργεί εύλογες υποψίες ότι η μακροοικονομική ανάπτυξη (ή μεγέθυνση) θα επιτευχθεί μάλλον με τίμημα την ένταση των ανισοτήτων. Υπάρχει έντονη η υποψία, όπως συχνά σημειώνεται από διάφορους αναλυτές, ότι με τη μείωση του μεγέθους των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων (πιθανότατα από την επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013) θα προκύψει μία έντονη οικονομική δυσπραγία, τα χαρακτηριστικά της οποίας θα αφορούν σε μεγάλο βαθμό τις οικονομικά καθυστερημένες περιφέρειες, εντείνοντας την γεωγραφική ανισότητα μεταξύ κέντρου και περιφέρειας.

Πέρα όμως από τις πιθανές επιπτώσεις στην οικονομία, τα χαρακτηριστικά της κατανομής των πόρων που περιγράφηκαν παραπάνω, εμπεριέχουν και μία σημαντική περιβαλλοντική συνιστώσα. Αυτή, όπως θα περιγραφεί και σε επόμενη ενότητα, αφορά τη δραστική αλλαγή στη χρήση των φυσικών πόρων την οποία επιφέρει η ακολουθούμενη στρατηγική. Ειδικότερα, οι μεγάλες επενδύσεις στη δημιουργία έργων μεταφορικών υποδομών αλλάζουν δραστικά τον οικονομικό χάρτη της χώρας, δημιουργώντας αλλού συνθήκες εντατικοποίησης της παραγωγής και οικιστικών

πίεσεων, και αλλού συνθήκες εγκατάλειψης (στις περιοχές που έχουν εξαιρεθεί από τα κύρια οδικά δίκτυα).

Οι αλλαγές αυτές μπορούν να επιφέρουν δραστικές μεταβολές στις χρήσεις γης, οι οποίες με τη σειρά τους μπορεί να αποβούν καταστροφικές για συγκεκριμένα ευαίσθητα περιβάλλοντα². Είναι βεβαίως αξιοσημείωτο ότι οι επενδύσεις αυτές υλοποιούνται χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό και χωρίς να έχει αναληφθεί καμία συνολική αξιολόγηση των πιθανών επιπτώσεων τους στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον!

3^ο ΚΠΣ και περιβάλλον: κατεύθυνση των χρηματοδοτικών πόρων

Οι χρηματοδοτικοί πόροι που, βάσει του σχεδιασμού του ΚΠΣ, κατανέμονται για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος προέρχονται από το Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΤΕΠ) «Περιβάλλον» και από τους σχετικούς άξονες των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Κάποια κονδύλια για επικεντρωμένες περιβαλλοντικές δράσεις προέρχονται και από διάφορα άλλα ΤΕΠ, και πιο συγκεκριμένα από τα ΤΕΠ «Ανταγωνιστικότητα» και «Αγροτική Ανάπτυξη –Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου».

Στους Πίνακες 3 και 4 που ακολουθούν φαίνονται οι δράσεις που στοχεύουν στην προστασία του περιβάλλοντος και αυτές που στοχεύουν στη διαχείριση των φυσικών πόρων. Η διάκριση μεταξύ των δύο κατηγοριών στόχων είναι ιδιαίτερος σημαντική καθώς ξεχωρίζει τα έργα που έχουν μία σαφή κατεύθυνση περιβαλλοντικής προστασίας από εκείνα τα οποία στοχεύουν αποκλειστικά στη διαχείριση φυσικών πόρων. Η διάκριση γίνεται ως εξής:

Ως έργα **προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος** εννοούνται αυτά τα οποία έχουν σαφή θετική περιβαλλοντική επίπτωση και τα οποία δεν υλοποιούνται με κύριο στόχο την εξυπηρέτηση κάποιας οικονομικής ή κοινωνικής δραστηριότητας. Στην «κατηγορία» αυτή περιλαμβάνονται όλα τα έργα προστασίας της φύσης αλλά και όσα αποσκοπούν στην αντιμετώπιση ή την αποφυγή αρνητικών επιπτώσεων των οικονομικών δραστηριοτήτων (π.χ. Διαχείριση απορριμμάτων, εξοικονόμηση ενέργειας, κλπ.).

Τα έργα τα οποία δεν περιλαμβάνονται στην κατηγορία αυτή είναι όσα έχουν σαν κύριο γνώμονα τη διαχείριση των πόρων για εξυπηρέτηση οικονομικών δραστηριοτήτων και τα οποία, στην συντριπτική πλειοψηφία τους, σχεδιάζονται με μοναδικό γνώμονα τα οικονομικά τους οφέλη. Στα τελευταία περιλαμβάνονται, π.χ., τα έργα ύδρευσης, άρδευσης, δημιουργίας ταμιευτήρων, κλπ, τα οποία κατηγοριοποιούνται ως έργα **διαχείρισης φυσικών πόρων**. Τέτοιου είδους έργα θα μπορούσαν να έχουν δυνάμει θετικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, στον βαθμό που εξασφαλίζουν τον εξορθολογισμό της **υπάρχουσας** χρήσης φυσικών πόρων με αποτέλεσμα να μειώνονται οι παρούσες πιέσεις στο περιβάλλον. Κατά τον ίδιο τρόπο, όμως, θα μπορούσαν να έχουν και αρνητικές συνέπειες, εφόσον άμεσα ή έμμεσα ενθαρρύνουν τη δημιουργία νέων «δραστηριοτήτων» ή αναστέλλουν την περιβαλλοντικά ορθολογική διαφοροποίηση της παραγωγής.

Κατάλληλο παράδειγμα μίας τέτοιας περίπτωσης αποτελούν τα έργα τεχνητού εμπλουτισμού του υδροφόρου ορίζοντα, ή τεχνητής ενίσχυσης των επιφανειακών υδατικών πόρων. Τέτοιους είδους παρεμβάσεις έχουν μία περιβαλλοντικά-ορθή διάσταση, στον βαθμό που βοηθούν στην αντιμετώπιση φαινομένων εξάντλησης των υδάτων, βοηθούν στην αποφυγή της υπαλάτωσης των υπόγειων ταμιευτήρων και τελικά συνεισφέρουν δυναμικά στην καταπολέμηση φαινομένων όπως εκείνο της ερημοποίησης. Παράλληλα, όμως, αυτού του είδους οι παρεμβάσεις δημιουργούν επιπτώσεις στις περιοχές λήψης των υδάτων με τα οποία γίνεται ο εμπλουτισμός, μειώνουν το κόστος συνέχισης υδροβόρων δραστηριοτήτων, αναστέλλοντας την διαφοροποίηση τους, και αντιτίθενται στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η οποία και αποτελεί έναν από τους πυλώνες της σύγχρονης περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Αντίστοιχη περίπτωση αποτελούν και τα μεγάλα οδικά έργα, τα οποία συχνά παρουσιάζονται σαν έργα προστασίας του περιβάλλοντος, με την αιτιολογία ότι προσφέρουν στην αποσυμφόρηση της κίνησης και άρα τελικά στην μείωση των εκπομπών ρύπων. Αν και υπάρχουν στοιχεία αλήθειας σε

² Σημειώνεται ότι οι δραστικές αλλαγές στις χρήσεις γης, είτε αφορούν την εντατικοποίηση είτε την εγκατάλειψη των εδαφικών πόρων, θεωρούνται ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες υποβάθμισης του εδάφους και εκδήλωσης φαινομένων ερημοποίησης.

αυτό το επιχείρημα, αντίστοιχης ισχύος είναι και η διαπίστωση ότι οι μεγάλοι οδικοί άξονες τελικά αυξάνουν τις μετακινήσεις επιφέροντας αυξήσεις στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, πέρα, βέβαια, από τις επιπτώσεις που έχουν στην συνοχή των βιοτόπων, στην εδαφική υποβάθμιση και στις χρήσεις γης.

Γίνεται σαφές, λοιπόν, ότι η «ετυμηγορία» για την περιβαλλοντική διάσταση αυτών των έργων δε θα μπορούσε παρά να εξάγεται κατά περίπτωση και μόνο μετά από πολύ προσεκτική ανάλυση των ωφελειών και των επιπτώσεων που προκύπτουν. Καθώς όμως τέτοιες αξιολογήσεις δεν υπάρχουν και τα έργα αυτά υλοποιούνται απουσία ακόμα και του στοιχειωδέστερου χωροταξικού σχεδιασμού, η μόνη ασφαλής προσέγγιση είναι η υπαγωγή τους σε μία ξεχωριστή κατηγορία, και όχι η μονοδιάστατη και δογματική καταχώρησή τους στην κατηγορία των περιβαλλοντικών έργων.

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3 (από τον οποίο εξαιρούνται για λόγους έλλειψης πληροφορίας 3 ΠΕΠ)³, σε επίπεδο ποσοστιαίας συμμετοχής των έργων προστασίας περιβάλλοντος στις συνολικές δαπάνες του ΕΠ, έρχεται πρώτο το ΕΠ «Περιβάλλον» με 38,6% ακολουθούμενο από το ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα» με 22,1%. Παρ' όλα αυτά σε απόλυτα ποσά χρηματοδοτήσεων, το ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα» προηγείται καθώς διαθέτει στην προστασία του περιβάλλοντος παραπάνω από τα διπλάσια κονδύλια από το ΕΠΠΕΡ. Το παράδοξο αυτό οφείλεται σε μία αναλυτική επιλογή που αφορά την αναγνώριση των έργων ενεργειακής εξοικονόμησης και ανάπτυξης Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και συμπαραγωγής σαν έργα περιβαλλοντικής προστασίας. Η υπόθεση αυτή, αν και αμφισβητούμενη σε ορισμένα σημεία της, γίνεται με βάση ότι αυτά τα έργα ενισχύουν την ικανότητα της χώρας να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις του Πρωτοκόλλου του Κιότο και άρα αποτελούν εγγενές κομμάτι της εθνικής περιβαλλοντικής στρατηγικής

Μετά το ΕΠΠΕΡ και το ΕΠΑΝ, στην κατάταξη ακολουθούν το ΕΠ «Αγροτική ανάπτυξη – Ανασυγκρότηση της υπαίθρου» και τα ΕΠ «Απασχόληση και επαγγελματική Κατάρτιση» και «Εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση», με σαφώς μικρότερα ποσοστά.

Σε ό,τι αφορά την ποσοστιαία διάθεση πόρων από τα ΠΕΠ για τη χρηματοδότηση δράσεων περιβαλλοντικής προστασίας, αυτή βρίσκεται κατά μέσο όρο σε ένα επίπεδο της τάξης του 5%. Πολύ μικρή ποσοστιαία συμμετοχή εμφανίζουν τα ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας και Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης (0,93 κι 1,52 % αντίστοιχα), ενώ ιδιαίτερα αυξημένα είναι τα ΠΕΠ Θεσσαλίας και Πελοποννήσου (9,75 και 11,75% αντίστοιχα). Σχετικά με τα ΠΕΠ, σημειώνεται ότι η σύμπτυξη πολλών διαφορετικών μέτρων και δράσεων υπό το ίδιο ΕΠ, κάνει τη διάκριση δυσκολότερη και αφήνει περιθώρια αμφιβολίας σχετικά με την ακριβή κατεύθυνση των διατιθέμενων πόρων.

Επομένως, θα πρέπει να αναγνωριστεί η πιθανότητα υποεκτίμησης ή υπερεκτίμησης της συμμετοχής των μέτρων σε κάποια ΠΕΠ. Παρ' όλα αυτά ο μέσος όρος του 5%, αποτελεί μία λογική εκτίμηση, η οποία και επιβεβαιώνεται από την πλειοψηφία των εξεταζόμενων ΕΠ.

Σε ό,τι αφορά την ποσοστιαία συμμετοχή των μέτρων διαχείρισης φυσικών πόρων, αυτή παρουσιάζεται στον Πίνακα 4 (εξαιρούνται και εδώ 3 ΠΕΠ).

Την πρώτη θέση στην χρηματοδότηση τέτοιων έργων λαμβάνει με μεγάλη διαφορά το ΕΠΠΕΡ (44,6% των πόρων του ΕΠ), λόγω των κονδυλίων που διοχετεύονται στην επαναδημιουργία της Λίμνης Κάρλας και σε διάφορα έργα διαχείρισης υδάτων για γεωργικούς και οικιστικούς σκοπούς, τα οποία και θα πρέπει να υπάγονται στην κατηγορία διαχείρισης φυσικών πόρων που αναφέρθηκε νωρίτερα. Από τα υπόλοιπα ΤΕΠ, ακολουθούν το ΕΠ «Αγροτική ανάπτυξη – Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου» (6,3%), με έργα διαχείρισης φυσικών πόρων για την γεωργία και το ΕΠ «Κοινωνία της Πληροφορίας» (4,1%) με έργα για την δημιουργία πληροφοριακών υποδομών διαχείρισης φυσικών πόρων.

Σχετικά με τα ΠΕΠ, τώρα, η εικόνα παρουσιάζεται πολωμένη ανάμεσα στις περιοχές με έντονο γεωργικό χαρακτήρα (Ανατολική Μακεδονία-Θράκη 23,9%, Στερεά Ελλάδα 22,1%, Θεσσαλία 18,8%) και σε αυτές με λιγότερο έντονο γεωργικό στοιχείο (μέσος όρος συμμετοχής γύρω στο 10%). Ο διαχωρισμός αυτός μεταξύ των ΠΕΠ είναι αναμενόμενος, καθώς η πλειοψηφία των έργων αυτής της κατηγορίας αφορούν την διαχείριση υδάτων, η οποία και απορροφά σαφώς περισσότερους πόρους στις γεωργικές περιοχές.

³ Εξαιρούνται τρία ΠΕΠ, λόγω έλλειψης αναλυτικών χρηματοδοτικών στοιχείων. Η έλλειψη αυτή, παρ' όλα αυτά δε θεωρείται ότι επηρεάζει σε μέσο όρο τα στοιχεία που παρουσιάζονται.

Πίνακας 3: Μέτρα και πόροι διατιθέμενοι για την περιβαλλοντική προστασία ανά ΕΠ, εξαιρουμένης της «Τεχνικής Βοήθειας»

Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Αριθμός μέτρων περιβαλλοντικής προστασίας	Συνολική Δαπάνη	Ποσοστό επί συνόλου Ε.Π.
Απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση	1	53,335	2,69995
Αλιεία	0	0	0
Ανταγωνιστικότητα	4	1385,2073	22,103956
Εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση	1	106,756	5,25531
Περιβάλλον	11	257,58	38,565654
Κοινωνία της πληροφορίας	0	0	0
Λιμάνια, δρόμοι, σιδηρόδρομοι	0	0	0
Πολιτισμός	0	0	0
Σιδηρόδρομοι, αεροδρόμια, αστικές συγκοινωνίες	0	0	0
Υγεία - πρόνοια	0	0	0
Αττική	2	48,078000	3,15
Στέρεα Ελλάδα	1	8,065156	0,93
Θεσσαλία	3	89,716000	9,75
Κεντρική Μακεδονία	-	-	-
Κρήτη	-	-	-
Αν. Μακεδονία – Θράκη	2	16,829000	1,52
Δυτική Μακεδονία	3	42,553192	7,46
Βόρειο Αιγαίο	-	-	-
Νότιο Αιγαίο	2	31,478695	5,22
Ήπειρος	3	36,6195	5,43
Ιόνια νησιά	2	22,013002	5,91
Πελοπόννησος	2	79,3375	11,55
Δυτική Ελλάδα	3	36,484200	4,70

(σε €,000000, πηγή: επεξεργασία στοιχείων διαχειριστικών αρχών ΕΠ)⁴

Συγκεντρώνοντας τα στοιχεία που αναφέρθηκαν παραπάνω (Πίνακας 5), φαίνεται ότι συνολικά διατίθενται στην προστασία του περιβάλλοντος € 2269,856 εκ., μέσω 41 μέτρων, ποσό το οποίο αντιστοιχεί σχεδόν στο 6% του ΚΠΣ. Ταυτόχρονα, διατίθενται για τη διαχείριση φυσικών πόρων € 1817,704 εκ., μέσω 56 μέτρων, ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε 4,79% του ΚΠΣ.

Οι εκτιμήσεις αυτές είναι σε μεγάλο βαθμό αντίστοιχες με τις εκτιμήσεις της Υπηρεσίας Διαχείρισης του ΕΠΠΕΡ (Υ.Δ.ΕΠΠΕΡ 2002α και 2002β), αν και διαφέρουν σημαντικά στις παραμέτρους εκτίμησής τους στα εξής κύρια σημεία:

- Στις εκτιμήσεις της, η Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΠΕΡ συνυπολογίζει τα έργα διαχείρισης φυσικών πόρων για την παραγωγή και την οικιστική ανάπτυξη σαν έργα προστασίας του περιβάλλοντος. Δεδομένου ότι η συντριπτική πλειοψηφία αυτών των έργων αφορά σκοπούς ύδρευσης και, κυρίως, άρδευσης, στην παρούσα ανάλυση αυτά ομαδοποιούνται κάτω από μία

διαφορετική κατηγορία. Θεωρείται εδώ ότι τόσο ο χαρακτήρας αυτών των έργων όσο και οι δυνάμει σημαντικές αρνητικές τους επιπτώσεις στο περιβάλλον δεν επιτρέπουν τον χαρακτηρισμό τους ως «περιβαλλοντικά έργα».

Πίνακας 4: Μέτρα και πόροι διατιθέμενοι για τη διαχείριση φυσικών πόρων ανά ΕΠ, εξαιρουμένης της «Τεχνικής Βοήθειας»

Επιχειρησιακό πρόγραμμα	Αριθμός μέτρων διαχείρισης φυσικών πόρων	Συνολική Δαπάνη	Ποσοστό επί συνόλου Ε.Π. %
Απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση	0	0	0
Αλιεία	1	2,83458	0,6200322
Ανταγωνιστικότητα	1	62,702	1,000545
Επαγγελματική εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση	0	0	0
Περιβάλλον	2	297,92	44,60548
Κοινωνία της πληροφορίας	1	112,925801	4,0748451
Λιμάνια, δρόμοι, σιδηρόδρομοι	0	0	0
Πολιτισμός	0	0	0
Αγροτική ανάπτυξη και ανασυγκρότηση της υπαίθρου	4	188,44279	6,3137538
Σιδηρόδρομοι, αεροδρόμια, αστικές συγκοινωνίες	0	0	0
Υγεία - πρόνοια	0	0	0
Αττική	4	102,105	6,691873
Στέρεα Ελλάδα	8	191,34683	22,101601
Θεσσαλία	8	172,584	18,76117
Κεντρική Μακεδονία	-	-	-
Κρήτη	-	-	-
Αν. Μακεδονία – Θράκη	8	265,025	23,982947
Δυτική Μακεδονία	3	54,033921	9,4756028
Βόρειο Αιγαίο	-	-	-
Νότιο Αιγαίο	4	61,925	10,279395
Ήπειρος	3	82,614956	12,253676
Ιόνια νησιά	4	29,599993	7,9496755
Πελοπόννησος	1	79,3375	11,497505
Δυτική Ελλάδα	4	114,30617	14,731764

(σε €, 000000, πηγή: επεξεργασία στοιχείων διαχειριστικών αρχών ΕΠ)

- Στις εκτιμήσεις της, η Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΠΕΡ δεν χαρακτηρίζει τα έργα ΑΠΕ, συμπαραγωγής και εξοικονόμησης ενέργειας σαν έργα περιβαλλοντικής προστασίας. Αν και υπάρχουν πολλά σημεία στον σχεδιασμό και στον σκοπό τους που δικαιολογούν αυτή τη στάση, εδώ έχει θεωρηθεί ότι τα έργα αυτά πρέπει να χαρακτηρισθούν σαν περιβαλλοντικά μέτρα, εφόσον συνεισφέρουν στην επίτευξη των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας και στον βαθμό που βοηθούν στην ανάπτυξη μίας φιλικότερης προς το περιβάλλον οικονομίας.
- Στις εκτιμήσεις της, η Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΠΕΡ υπολογίζει τα ποσοστά συμμετοχής των περιβαλλοντικών μέτρων στο σύνολο των διατιθέμενων πόρων του ΚΠΣ. Στην παρούσα ανάλυση έχουν εξαιρεθεί οι πόροι που διατίθενται στα μέτρα «τεχνικής βοήθειας», οδηγώντας σε μία αισθητή αύξηση των υπολογιζόμενων ποσοστών. Ο λόγος αυτής της αναλυτικής διαφοροποίησης βρίσκεται στο γεγονός ότι η «τεχνική βοήθεια» αποτελεί μία διαχειριστική κατηγορία δράσεων, με σκοπό την υλοποίηση του ΚΠΣ και ως εκ τούτου δεν θα πρέπει να συνυπολογίζεται στην ίδια βάση με τα υπόλοιπα μέτρα.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά διαφοροποιούν σημαντικά την παρούσα ανάλυση και εκτίμηση σε σχέση με αυτές που έχουν ως τώρα υλοποιηθεί. Αξίζει να αναφερθεί ότι η αναλυτική προσέγγιση που υιοθετείται εδώ σαφέστατα υπερεκτιμά τους πόρους που διατίθενται για το περιβάλλον, και οι οποίοι θα εκτιμώνταν πολύ χαμηλότερα υπό το πρίσμα μίας πιο σχολαστικής περιβαλλοντικής αντιμετώπισης. Μία τέτοια αντιμετώπιση υιοθετείται και από έναν ανεξάρτητο αξιολογητή του συνόλου των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ευρώπη, ο οποίος εκτιμά τους πόρους που διατίθενται για το περιβάλλον σε ένα ποσοστό χαμηλότερο του 2% επί του συνόλου του ΚΠΣ (Beutel 2002).

Πίνακας 5: Συγκεντρωτικά στοιχεία για την χρηματοδότηση του περιβάλλοντος από το 3^ο ΚΠΣ

	Μέτρα	Συνολικές Δαπάνες	Ποσοστό ΚΠΣ
Έργα Προστασίας Περιβάλλοντος	41	2269,856	5,98
Έργα διαχείρισης φυσικών πόρων	56	1817,704	4,79
Έργα με βασική εισροή το περιβάλλον	132	16065,439	42,31
Έργα με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον	107	14987,568	39,47

(σε € ,000000, πηγή: επεξεργασία στοιχείων διαχειριστικών αρχών ΕΠ)⁵

Ανεξάρτητα όμως από τα απόλυτα μεγέθη των πόρων που κατευθύνονται στο περιβάλλον, ιδιαίτερη σημασία έχει και η συσχετίσή τους με την γενικότερη στόχευση των μέτρων του ΚΠΣ. Ειδικότερα δε έχει σημασία η συσχέτιση των οικονομικών μεγεθών των δράσεων προστασίας του περιβάλλοντος με αυτές που δυνάμει συνεισφέρουν στην υποβάθμισή του, καθώς και με αυτές που βασίζονται σε σημαντικό βαθμό στην «κατανάλωση» περιβαλλοντικών πόρων.

Μία τέτοια συσχέτιση έχει να κάνει με το «περιβαλλοντικό ισοζύγιο» του ΚΠΣ, δηλαδή με τις περιβαλλοντικές εισροές και εκροές που αυτό χρηματοδοτεί. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 5, τα μέτρα που δυνάμει επιφυλάσσουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον απορροφούν το 39,5% του ΚΠΣ (€ 14987,568 εκ). Αντίστοιχα, τα μέτρα τα οποία λειτουργούν με βασική εισροή περιβαλλοντικούς πόρους απορροφούν το 42,3% του ΚΠΣ (€16065,439 εκ).

Αυτό σημαίνει ότι για κάθε €6 που επενδύονται για έργα που «βλάπτουν» το περιβάλλον ή για κάθε €7 που επενδύονται σε έργα που θα εκμεταλλευτούν (καταναλώσουν) το περιβάλλον, επενδύεται €1 για την περιβαλλοντική προστασία!

Για άλλη μία φορά, τα αποτελέσματα που αναφέρονται υπερεκτιμούν τον περιβαλλοντικό χαρακτήρα του ΚΠΣ, καθώς βασίζονται στην αναλυτική επιλογή να μην συνυπολογιστούν στα έργα που καταναλώνουν ή βλάπτουν το περιβάλλον, εκείνα τα έργα που αφορούν την υλοποίηση των αναπτυξιακών νόμων (ενισχύσεις στη βιομηχανία, κλπ), τα έργα που αφορούν ενεργειακές υποδομές καθώς και τα περισσότερα έργα που αφορούν στην ανάπτυξη του τουρισμού μεγάλης κλίμακας (με εξαίρεση τις εγκαταστάσεις θαλάσσιου τουρισμού). Και πάλι μία πιο σχολαστική περιβαλλοντική ανάλυση θα καταδείκνυε ένα ακόμα πιο δυσμενές περιβαλλοντικό ισοζύγιο.

3^ο ΚΠΣ και περιβάλλον: Άλλες διαστάσεις περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης

Στις προηγούμενες παραγράφους περιγράφηκε ο χαρακτήρας του 3^{ου} ΚΠΣ σε ό,τι αφορά τη «φιλοσοφία» σχεδιασμού του και την κατανομή των πόρων του, ειδικότερα δε σε ό,τι αφορά τις σχέσεις του με την προστασία του περιβάλλοντος. Στην παρούσα ενότητα θα περιγραφούν πολύ σύντομα κάποιες διαστάσεις του σχεδιασμού, της υλοποίησης και της παρακολούθησης-αξιολόγησης του ΚΠΣ, όπως αυτές αφορούν στη διάσταση της περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης.

⁵ Όπως και παραπάνω εξαιρούνται από την ανάλυση 3 ΠΕΠ, λόγω ελλιπούς χρηματοδοτικής πληροφωρίας. Καθώς η ποσοστιαία κατανομή των πόρων δεν διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των ΠΕΠ, και καθώς τα στοιχεία των συγκεκριμένων ΠΕΠ δεν περιλαμβάνονται σε καμία από τις πλευρές της «εξίσωσης», η απουσία τους δεν κρίνεται ότι επηρεάζει την ακρίβεια των ποσοστών που παρουσιάζονται.

Η περιβαλλοντική ενσωμάτωση, ως έννοια ξεπερνά τη χρηματοδότηση δράσεων για το περιβάλλον και αφορά γενικότερα την υιοθέτηση περιβαλλοντικών κριτηρίων και στόχων σε όλα τα στάδια της εξέλιξης μίας πολιτικής και, πιο ειδικότερα, την εμπέδωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε όλες τις διαφορετικές σχετικές διαδικασίες. Για τον λόγο αυτό, η έννοια της περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης δεν περιορίζεται στην τεχνοκρατική υιοθέτηση περιβαλλοντικών κριτηρίων αλλά περιλαμβάνει όλες εκείνες τις διαδικασίες συμμετοχής, διαβούλευσης, κλπ., που θα μπορούσαν να ενισχύσουν την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και να επηρεάσουν ανάλογα την κατεύθυνση και τη φύση μίας πολιτικής.

Στην προσπάθεια να αξιολογηθεί η ύπαρξη αυτής της διάστασης στις διαδικασίες του 3^{ου} ΚΠΣ, θα γίνει συνοπτική αναφορά σε κάποια χαρακτηριστικά του που αφορούν στη διαδικασία σχεδιασμού, υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του.

Ο σχεδιασμός του 3^{ου} ΚΠΣ

Σε αντιστοιχία με τις πρακτικές που ακολουθήθηκαν κατά τα προηγούμενα ΚΠΣ, ο σχεδιασμός του 3^{ου} ΚΠΣ ακολούθησε μία εσπευσμένη διαδικασία με μηδαμινή συμμετοχή τόσο των πολιτών όσο και των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων σχετικών οργανισμών.

Ο σχεδιασμός του πλαισίου και των επιμέρους ΕΠ βασίστηκε αποκλειστικά στο Αναπτυξιακό Σχέδιο 2000-2006, καθώς δεν υπήρξε μέριμνα για την ολοκλήρωση άλλων σημαντικών στρατηγικών κειμένων. Ταυτόχρονα, δεν έγινε καμία προσπάθεια αποτίμησης των συνολικών επιπτώσεων του στο περιβάλλον, πέρα από τις αναφορές που περιλαμβάνονται στις εκ-των-προτέρων αξιολογήσεις, οι οποίες στην πλειοψηφία τους κρίνονται ως ιδιαίτερα ανεπαρκής.

Σε γενικές γραμμές μπορούν να σημειωθούν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά του:

- Κεντρικός σχεδιασμός χωρίς μέριμνα για συμμετοχή και διαβούλευση με τοπικούς παράγοντες, σχετικούς φορείς και αποδέκτες της πολιτικής.
- Έλλειψη συνολικού και ολοκληρωμένου σχεδιασμού ο οποίος να βασίζεται σε συγκεκριμένα σχέδια δράσης και να σκιαγραφεί τη συνολική αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας. Η «Εθνική Στρατηγική Βιώσιμης Ανάπτυξης» και το «Εθνικό Σχέδιο για την Αειφόρο Γεωργία» είναι δύο χαρακτηριστικά τέτοια κείμενα, η προετοιμασία των οποίων δεν προηγήθηκε του ΚΠΣ, τα οποία ακόμα δεν έχουν καταστεί λειτουργικά και για τα οποία δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη στις διοικητικές διατάξεις του ΚΠΣ.
- Σχεδιασμός του ΚΠΣ απουσία ενός συνολικού χωροταξικού σχεδιασμού, όπως αυτός θα μπορούσε να καθορίζεται από ένα σχετικό νομοθετικό κείμενο, ή έστω από ένα αντίστοιχο κείμενο εργασίας προετοιμασμένο για τη συγκεκριμένη περίπτωση.
- Πλήρης απουσία μίας συνολικής αποτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του ΚΠΣ, στο «μακροσκοπικό» επίπεδο όπου να καταλογίζονται οι πιθανές επιδράσεις στις χρήσεις γης, την ένταση εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, κλπ.

Η εφαρμογή του 3^{ου} ΚΠΣ

Η διαδικασία υλοποίησης του 3^{ου} ΚΠΣ έχει μέχρι στιγμής υπάρξει τέτοια ώστε να μην συνάδει με τις ανάγκες εφαρμογής μίας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής πολιτικής που να περιλαμβάνει και να ενσωματώνει την ανάγκη προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας υλοποίησης αφορά τις μεγάλες καθυστερήσεις στην εφαρμογή των μέτρων, και εξ' αποτελέσματος την μεγάλη καθυστέρηση στην απορρόφηση των διατιθέμενων πιστώσεων. Το αποτέλεσμα αυτών των καθυστερήσεων είναι η δυσχέρεια στην εφαρμογή των «δύσκολων» δράσεων, οι οποίες και αποτελούν την πλειοψηφία των δράσεων για το περιβάλλον αλλά και γενικότερα των δράσεων που στοχεύουν σε πιο ποιοτικά αποτελέσματα και είναι εκ φύσεως αυτές που επιφυλάσσουν τα λιγότερα αρνητικά αποτελέσματα για το περιβάλλον. Η δυσχέρεια αυτή μεταφράζεται πολύ συχνά σε πρόχειρη και εσπευσμένη εφαρμογή συγκεκριμένων επενδύσεων, με αποτέλεσμα την ελαχιστοποίηση των θετικών τους αποτελεσμάτων. Μεταφράζονται επίσης πολύ συχνά σε αναδιανομές πόρων υπέρ των «εύκολων» δράσεων, οι οποίες στην πλειοψηφία τους αποτελούνται από έργα υποδομών με σημαντικές πιθανές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Σε ό,τι αφορά την τρέχουσα αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων, όπως αυτή εκπροσωπείται από τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, η εμπειρία καταδεικνύει ότι πολύ συχνά αυτές δεν είναι ανάλογες των περιστάσεων, τόσο σε σχέση με τις απαιτήσεις τους όσο

και σε ότι αφορά την αξιολόγηση τους. Το βάρος που τίθεται στη διαδικασία από τη συνολικότερη καθυστέρηση υλοποίησης, και τις εξαιτίας της πιέσεις για εσπευσμένη πραγματοποίηση των έργων, δυσχεραίνει ακόμα παραπάνω τη δυνατότητά τους να συνεισφέρουν στον περιβαλλοντικό έλεγχο των έργων.

Πρέπει ακόμα να αναφερθούν οι δυσκολίες που προκύπτουν από την επικάλυψη Υπουργικών αρμοδιοτήτων, όπως, π.χ., μεταξύ του Υπουργείου Γεωργίας και του ΥΠΕΧΩΔΕ για τα ζητήματα αδειοδοτήσεων για παρεμβάσεις σε δασικές εκτάσεις. Τέλος, η μεταφορά μεγάλου μέρους των ευθυνών για έγκριση των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στις Περιφερειακές διοικήσεις, χωρίς να έχει προηγηθεί τεχνική ενδυνάμωση των σχετικών τους υπηρεσιών, δυσχεραίνει ακόμα παραπάνω την ουσιαστική συνεισφορά των περιβαλλοντικών αξιολογήσεων στον έλεγχο των εφαρμολζόμενων επενδύσεων.

Συνολικά, σε σχέση με την εφαρμογή του ΚΠΣ, μπορούν να παρατηρηθούν τα ακόλουθα:

- Υστέρηση σε θέματα συντονισμού και οργάνωσης μεταξύ των σχετιζόμενων υπηρεσιών
- Μεγάλες καθυστερήσεις στην εφαρμογή μέτρων και στην υλοποίηση επενδύσεων απειλούν την ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή των «δύσκολων», «ποιοτικών» δράσεων, οι οποίες συχνά εφαρμολζονται εσπευσμένα και με ισχύο σχεδιασμό
- Καθυστερήσεις στην απορρόφηση των κονδυλίων, οι οποίες μεταγενέστερα ενισχύουν τάσεις για αναδιανομή πόρων προς πιο «εύκολες» δράσεις έργων υποδομών.
- Εφαρμογή των απαιτήσεων για εκπόνηση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, αντιστρόφως ανάλογη προς τον ρόλο που αυτές πρέπει να εκπληρώνουν.

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση του 3^{ου} ΚΠΣ

Η παρακολούθηση και αξιολόγηση της υλοποίησης του 3^{ου} ΚΠΣ αποτελεί ουσιαστικά καθήκον των σχετικών Διαχειριστικών Αρχών, οι οποίες και είναι υπεύθυνες για την προετοιμασία όλων των σχετικών αναφορών και την παροχή πληροφόρησης προς τους σχετικούς φορείς.

Αν και η παρακολούθηση του ΚΠΣ πληροί όλες τις τυπικές απαιτήσεις, αυτό το οποίο φαίνεται είναι ότι λειτουργεί με μοναδικό σκοπό την κατά το φαίνεσθαι τήρηση και όχι την ουσιαστική, εποικοδομητική και έγκαιρη καθοδήγηση της διαδικασίας υλοποίησης. Φαίνεται, λοιπόν, να συνεχίζεται η παράδοση και του προηγούμενου ΚΠΣ, όπου, όπως σημειώνει ένας ανεξάρτητος αξιολογητής, «οι αξιολογήσεις γίνονται με σκοπό την τήρηση των δεσμεύσεων απέναντι στα υπουργεία και όχι για να καθοδηγούν την υλοποίηση του προγράμματος», ενώ «μεσολαβούν πολύ μεγάλα διαστήματα μεταξύ της έκδοσης των αξιολογήσεων και της εφαρμογής τους» (ΕΕΟ 2003). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της αντιμετώπισης, αποτελεί η πλήρης αδιαφορία κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ, για τις μελέτες αξιολόγησης των χωρικών επιπτώσεων που είχαν προετοιμαστεί κατά το Β' ΚΠΣ. Οι συγκεκριμένες μελέτες αποτελούν την σημαντικότερη προσπάθεια αποτύπωσης σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο των επιπτώσεων και αποτελεσμάτων από την εφαρμογή των Κοινοτικών πολιτικών και θέτουν σε συνολική βάση πολλά από τα προβλήματα που έχουμε περιγράψει παραπάνω (βλ. Καυκάλας 1997).

Χαρακτηριστική επίσης για την παρακολούθηση και αξιολόγηση του 3^{ου} ΚΠΣ είναι η μη-χρήση δεικτών αποτελεσμάτων και επιπτώσεων, δηλαδή δεικτών οι οποίοι να περιγράφουν τα αποτελέσματα των επενδύσεων που υλοποιήθηκαν. Οι δείκτες οι οποίοι χρησιμοποιούνται, είναι δείκτες «πραγματοποίησης», δηλαδή δείκτες που περιγράφουν τον ρυθμό υλοποίησης των επενδύσεων σε σχέση με τα αρχικά πλάνα και οι οποίοι, όπως είχε περιγραφεί για το Β' ΚΠΣ, «...οδηγούν με μαθηματική ακρίβεια σε αποτελεσματικότητα 100%» (ECOTEC 2003).

Συγκεκριμένοι δείκτες δεν χρησιμοποιούνται ούτε για την αξιολόγηση της περιβαλλοντικής διάστασης των έργων, ούτε σε σχέση με συγκεκριμένες επιπτώσεις, αλλά ούτε και σε σχέση με τη γενικότερη περιβαλλοντική πολιτική της χώρας. Χαρακτηριστικό είναι, ότι παρά την προετοιμασία από το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΚΠΑΑ) ενός καταλόγου δεικτών για την περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα της ελληνικής οικονομίας, οι δείκτες αυτοί δεν έχουν συμπεριληφθεί σε κανένα σύστημα αξιολόγησης του ΚΠΣ.

Οι δράσεις των Διαχειριστικών Αρχών για παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των ΕΠ του ΚΠΣ συμπληρώνονται από την ύπαρξη των Επιτροπών Παρακολούθησης. Παρά, όμως, την δύναμη πολύ μεγάλη συνεισφορά τους στη σωστή καθοδήγηση των προγραμμάτων, καθώς αυτές αποτελούνται από εκπροσώπους της πλειοψηφίας των σχετικών φορέων, ο ρόλος τους είναι ουσιαστικά διακοσμητικός! Όπως είχε παρατηρηθεί και για το Β' ΚΠΣ, οι Επιτροπές

Παρακολούθησης έχουν έναν, σχεδόν, αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο, χωρίς καμία πρόσβαση στην πραγματική διαδικασία λήψης αποφάσεων και με μοναδικό σκοπό την επικύρωση των ήδη ειλημμένων αποφάσεων, των αναφορών προόδου και των αναδιανομών κονδυλίων (ΕΕΟ 2003, ECOTEC 2003).

Η συνήθης πρακτική της λήψης αποφάσεων με την εσπευσμένη γραπτή διαδικασία, ο ελάχιστος χρόνος που δίνεται στα μέλη για προετοιμασία για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις και, πολύ βασικό, η έλλειψη κάθε είδους οικονομικής υποστήριξης προς τους φορείς που συμμετέχουν, εκμηδενίζουν τη δυνατότητα των μελών των επιτροπών να ασκήσουν ουσιαστικά τα καθήκοντά τους – ειδικά δε αυτών που εκπροσωπούν φορείς με μικρά οικονομικά μεγέθη όπως ΜΚΟ, επιστημονικά και τεχνικά επιμελητήρια, ακαδημαϊκούς φορείς, κλπ. Οι δυσχέρειες αυτές επιστημαίνονται και στην ενδιάμεση αξιολόγηση του 3^{ου} ΚΠΣ όπου και υπογραμμίζεται η ανάγκη για οικονομική υποστήριξη των μετεχόντων στην επιτροπές (ΥΟΟ-ΔΑΚΠΣ 2003).

Συνοψίζοντας τις παρατηρήσεις σχετικά με τη διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΚΠΣ εξάγονται τα παρακάτω συμπεράσματα:

- Τα στοιχεία συνηγορούν στο ότι οι διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης δεν εξυπηρετούν την ουσιαστική καθοδήγηση της υλοποίησης των προγραμμάτων, αλλά μάλλον την επιφανειακή εκπλήρωση συγκεκριμένων συμβατικών δεσμεύσεων.
- Κατά την αξιολόγηση και παρακολούθηση δεν γίνεται χρήση κανενός είδους δεικτών οι οποίοι να παρουσιάζουν τις δυνητικές επιπτώσεις των επενδύσεων. Αντίθετα, χρησιμοποιούνται μόνο δείκτες επίδοσης, με προδιαγεγραμμένα αποτελέσματα και ελάχιστη συνεισφορά στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των έργων.
- Δεν εφαρμόζεται κανενός είδους περιβαλλοντική αξιολόγηση του συνόλου των ΕΠ του ΚΠΣ, ούτε ως προς τις συγκεκριμένες περιβαλλοντικές επιπτώσεις αλλά ούτε και ως προς τη συνάφειά τους με την εθνική περιβαλλοντική πολιτική.
- Οι επιτροπές παρακολούθησης, οι οποίες αποτελούν και την μοναδική συμμετοχική διαδικασία κατά την αξιολόγηση, επιτελούν έναν κατ' επίφαση συμβουλευτικό ρόλο, με μηδαμινή πρόσβαση στη λήψη αποφάσεων.
- Ο τρόπος λειτουργίας των συμβουλευτικών επιτροπών έχει τέτοια χαρακτηριστικά που ουσιαστικά αποδυναμώνουν ακόμα παραπάνω το ρόλο τους. Οι εσπευσμένες «γραπτές διαδικασίες», η αργοπορημένη ενημέρωση των μελών για τις συνεδριάσεις και η καθυστερημένη αποστολή του σχετικού υλικού καθώς και η έλλειψη οποιασδήποτε οικονομικής ενίσχυσης ή κάλυψης εξόδων προς τους συμμετέχοντες έχουν ως αποτέλεσμα να ελαχιστοποιείται η δυνητική προσφορά των περισσότερων μελών - ειδικά δε των εκπροσώπων μικρών φορέων.

Συμπεράσματα και προτάσεις

Τα συμπεράσματα που πηγάζουν από την παραπάνω ανάλυση, συνηγορούν προς την υπόθεση ότι το 3^ο ΚΠΣ δεν διαφοροποιείται από τα προηγούμενα, ούτε ως προς τη γενική του επιδίωξη αλλά ούτε και ως προς τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία. Αποτελεί στην ουσία έναν μηχανισμό μακροοικονομικής ανάπτυξης της χώρας, ο οποίος βασίζεται στην χρήση «κλασσικών» αναπτυξιακών εργαλείων που ενισχύουν τη συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας στα κέντρα (ειδικά στην πρωτεύουσα) και τη δόμηση της περιφερειακής οικονομίας στη βάση της εξυπηρέτησης αυτών των κέντρων. Το πολύ μικρό μέρος των πόρων που προσφέρεται για απευθείας διάθεση από τις περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, το μεγάλο μέρος χρηματοδοτήσεων δεσμευμένων για την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας και ο δυσανάλογα μεγάλος όγκος χρηματοδοτήσεων που διοχετεύονται σε οδικά έργα διασύνδεσης των οικονομικών κέντρων με την υπόλοιπη χώρα και το εξωτερικό, αποτελούν χαρακτηριστικά της στρατηγικής που περιγράφηκε.

Οι πόροι οι οποίοι διατίθενται για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος κρίνονται ως «ελάχιστοι», όχι μόνο σε απόλυτα μεγέθη, αλλά κυρίως σε σχέση με εκείνους που διοχετεύονται σε έργα που «καταναλώνουν» φυσικούς πόρους ή σε έργα που απειλούν με μεγάλες αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Δημιουργείται έτσι ένα πάρα πολύ έντονο αρνητικό ισοζύγιο σε σχέση με το περιβάλλον, γεγονός το οποίο πέρα από τις σημαντικότερες επιπτώσεις που επιφυλάσσει για το μέλλον της ελληνικής φύσης αποτελεί και μία άλογη στρατηγική για μία χώρα που βασίζει το

μεγαλύτερο μέρος της οικονομικής της δραστηριότητας στο φυσικό περιβάλλον (βλ. τουρισμός, γεωργία, κλπ.).

Οι κακές σχέσεις, όμως, του 3^{ου} ΚΠΣ με το περιβάλλον δεν εξαντλούνται στο επίπεδο των πόρων και του περιβαλλοντικού ισοζυγίου των χρηματοδοτήσεων. Η παντελής έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού, η απουσία στρατηγικών σχεδίων για τη βιώσιμη ανάπτυξη και η, σε μεγάλο βαθμό ανεπαρκής, εφαρμογή των εκτιμήσεων των συνολικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όλα συνεισφέρουν στο να μην ελέγχονται και να μην προγραμματίζονται ορθολογικά οι χρηματοδοτούμενες δραστηριότητες, με αποτέλεσμα να υποθηκεύεται η σε βάθος χρόνου βιωσιμότητα του περιβάλλοντος.

Τέλος, οι μέθοδοι παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησης του ΚΠΣ, δε μπορούν παρά να χαρακτηριστούν ελλιπέστατες. Δεν αξιοποιούν κανενός είδους δείκτες αποτελεσμάτων, τέτοιων που θα μπορούσαν να καταδείξουν την αποτελεσματικότητα των μέτρων αλλά και τις συνολικές επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, και βεβαίως να υποβοηθήσουν κάθε είδους σύγκριση με σκοπό την ορθολογικότερη διάθεση των πόρων που διατίθενται από το 3^ο ΚΠΣ ή θα διατεθούν σε επόμενες προγραμματικές περιόδους. Η διαδικασία παρακολούθησης δεν υποβοηθείται επίσης καθόλου από την ύπαρξη των επιτροπών παρακολούθησης, το πλαίσιο λειτουργίας των οποίων είναι τέτοιο ώστε να ελαχιστοποιεί τη συνεισφορά τους.

Σε συνέχεια των παραπάνω διαπιστώσεων, γίνεται σαφής η ανάγκη για τη λήψη μέτρων για την βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής, έτσι όπως αυτή εφαρμόζεται μέσα από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης. Σε αυτό το πλαίσιο, θεωρείται επιβεβλημένη η διατύπωση μίας μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την ανάπτυξη του ελληνικού χώρου, η οποία να λαμβάνει υπ' όψιν της τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα της αναπτυξιακής διαδικασίας, αλλά και τις διάφορες διασυνδέσεις της με το φυσικό περιβάλλον και την κοινωνία. Πέρα από οτιδήποτε άλλο, μία τέτοια στρατηγική θα πρέπει να λαμβάνει πρόνοια για την ορθολογική οργάνωση των δραστηριοτήτων στο χώρο, με σκοπό την μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών ωφελειών αλλά και την παράλληλη ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων στο φυσικό περιβάλλον. Η συνειδητοποίηση του σημαντικότερου ρόλου του φυσικού περιβάλλοντος σαν πόρου επίτευξης και διατήρησης σημαντικών αναπτυξιακών ρυθμών καθώς και σαν παράγοντα ποιότητας ζωής και κοινωνικής ισορροπίας, είναι κομβική σε αυτό το σημείο.

Εξαιρετικής σημασίας θα πρέπει επίσης να θεωρείται η αποσαφήνιση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των διαφορετικών υπηρεσιών, έτσι ώστε να αποφεύγεται η σπατάλη πόρων λόγω αλληλοεπικάλυψων, να ενισχύονται οι δυνατότητες συντονισμού, και να εξασφαλίζεται η απόδοση ευθυνών. Θα πρέπει, επίσης, να αναγνωρίζεται ότι η ευρεία συμμετοχή της κοινωνίας, και των οργανώσεών της, στη λήψη αποφάσεων, αποτελεί μονόδρομο για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή βιώσιμων αναπτυξιακών μέτρων. Θα πρέπει να θεωρείται προτεραιότητα, λοιπόν, η πλήρης χαρτογράφηση του δικτύου λήψης αποφάσεων και εφαρμογής της πολιτικής και η λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την διασαφήνιση των ρόλων των διαφόρων μετέχοντων και την απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών. Είναι απαραίτητο να ληφθεί πρόνοια για την θεσμοθέτηση αυτών των διαφορετικών ρόλων και η παροχή συγκεκριμένων ενισχύσεων –τεχνικών, οικονομικών ή άλλων- προς αυτούς τους φορείς οι οποίοι δυσκολεύονται να αντεπεξέλθουν στον ρόλο τους.

Τέλος, θα πρέπει να γίνουν συστηματικές προσπάθειες για την ενδυνάμωση των δομών αξιολόγησης των περιφερειακών πολιτικών και την εμπέδωση της ανάγκης για χρήση των σχετικών αξιολογήσεων στη διαχείριση. Κρίνεται απαραίτητο να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται συνολικές αποτιμήσεις των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων των υλοποιούμενων έργων, και αυτές οι αποτιμήσεις να χρησιμοποιούνται για την «ενημέρωση» της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων για τα μελλοντικά προγράμματα. ΟΙ μακροπρόθεσμες και μεγάλης κλίμακας επιπτώσεις των υλοποιούμενων πολιτικών, θα πρέπει να έχουν προτεραιότητα σε αυτές τις αποτιμήσεις, καθώς είναι αυτές που γίνονται λιγότερο εμφανής κατά την υλοποίηση των δράσεων, ενώ απαιτούν τον σχεδιασμό και εφαρμογή συντονισμένων δράσεων για τη διαχείρισή τους. Σε αυτό το σημείο, γίνεται σαφής η εξαιρετική σημασία που πρέπει να αποδίδεται στην διασύνδεση της επιστημονικής γνώσης και της πολιτικής διαδικασίας, έτσι ώστε ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των δράσεων να εφαρμόζονται με οδηγό την υπάρχουσα γνώση και να μην επαναλαμβάνονται πολιτικά σφάλματα τα οποία έχουν από καιρό διαγνωσθεί και αναλυθεί από την ακαδημαϊκή κοινότητα.

Στα παραπάνω πλαίσια, και σε σχέση με την εφαρμογή του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, τονίζεται η ανάγκη για ανάληψη δράσης σε ό,τι αφορά τα παρακάτω:

- Εντατικοποίηση των διαδικασιών προκήρυξης - ένταξης-υλοποίησης των ποιοτικών δράσεων των επιχειρησιακών προγραμμάτων, έτσι ώστε να υπάρξει σχετική άνεση χρόνου για την ορθή υλοποίησή τους και να αποφευχθούν πιέσεις για μεταφορά πόρων σε «εύκολες» δράσεις υποδομών. Ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί στις δράσεις που αφορούν την περιβαλλοντική προστασία.
- Ισχυροποίηση των διαδικασιών περιβαλλοντικής αδειοδότησης για τα αναπτυξιακά έργα. Είναι απαραίτητο οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες να απαιτούν από τους αποδέκτες χρηματοδοτήσεων να εφαρμόζουν ειδική παρακολούθηση των επιπτώσεων του έργου μετά την ολοκλήρωσή του και να δεσμεύονται για τη μελλοντική αποκατάσταση όποιων προβλημάτων τεκμηριωθούν κατά την παρακολούθηση.
- Χρηματοδότηση συγκεκριμένων μελετών για τη χαρτογράφηση του συστήματος (δικτύου) λήψης αποφάσεων και υλοποίησης των αναπτυξιακών δράσεων, με σκοπό τον εντοπισμό κενών ή/και αλληλοεπικαλύψεων και τη μελλοντική αναμόρφωση του συστήματος.
- Ολοκληρωμένη αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων των πολιτικών που έχουν υλοποιηθεί μέχρι σήμερα (Α΄, Β΄ και Γ΄ ΚΠΣ), με σκοπό την πλήρη αποτίμηση της πολιτικής που εφαρμόζεται, τόσο ως προς τα αναπτυξιακά της οφέλη, όσο και ως προς τις περιβαλλοντικές τους επιπτώσεις, με ιδιαίτερη έμφαση στις μακροπρόθεσμες και μεγάλης κλίμακας επιπτώσεις.
- Αξιοποίηση των αποτελεσμάτων των παραπάνω μελετών και αξιολογήσεων, για την προετοιμασία ολοκληρωμένης στρατηγικής αειφόρου ανάπτυξης της χώρας, η οποία και να αποτελεί ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο για τον σχεδιασμό των μελλοντικών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Αναφορές - Βιβλιογραφία

- Adamakopoulos T., Matsouka P. and Hatzibarsanis V. (1988), *Mountains of Peloponese*, Pitsilos Publications, Athens (in Greek).
- Alogoskoufis G (1987), *Competitiveness, Wage Adjustment and Macroeconomic Policy in a Small Open Economy*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 215
- Alogoskoufis G and Philippopoulos A (1991), *Political Parties, Elections and Inflation in Greece*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper 547
- Αργύρης Θανάσης (1994), *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική στην Ελλάδα 1950-1981*, Εκδόσεις Αδ. Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη:
- Begg I, Gudgin G and Morris D (1995), *The Assessment: Regional Policy in the European Union*, Oxford Review of Economic Policy, Vol 11 No 2
- Begg Ian (1998), *Structural Fund Reform in the Light of Enlargement*, Sussex European Institute, Centre on European Political Economy, Working Paper 1
- Beutel Jorg (2002), *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000-2006: Final Report to the Directorate General for Regional Policy*, Konstanz, May 2002
- Button K (1998), *Infrastructure Investment, Endogenous Growth and Economic Convergence*, Annals of Regional Science, Vol. 32
- Dokopoulou, E. (1986), *Small Manufacturing Firms and Regional Development in Greece: Patterns and Changes*, in Keebles D. and Weever F (eds), *New Firms and Regional Development in Europe*, London, Groom Helm.
- EEO (2003), *Ex-Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999: Country Report Greece*, European Enterprise Organisation, March 2003
- ECOTEC (2003), *Ex-Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999: A Final Report to the Directorate General for Regional Policy*, European Commission, Ecotec Research and Consulting, Birmingham:
- Evangelides M (1975), *Regional Development – Core-Periphery Relations: The Greek Case*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ.24
- Fotopoulos, G. and Spence, N. (1999), *Spatial Variations in New Manufacturing Plant Openings: Some Empirical Evidence from Greece*, Regional Studies, Vol. 33, No 5, pp. 219-229.
- Ioannides Y and Petrakos G (2000α), *Regional Disparities in Greece: The Performance of Crete*, Peloponese and Thessaly, EIB Papers, Vol 5(1)
- Ioannides Y and Petrakos G (2000β), *Regional Disparities in Greece: The Performance of Crete*, Peloponese and Thessaly, Tufts University, Discussion Paper 2000-08
- Καυκαλάς Γ. κ.α. (1997), *Χωρικές Επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Πολιτικών: Συνοπτικά Συμπεράσματα*, Θεσσαλονίκη: (Αναφορά συμπερασμάτων ερευνητικού προγράμματος

- «Χωρικές Επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Πολιτικών», χρηματοδότηση από Β΄ ΚΠΣ/ πρόγραμμα ΕΠΠΕΡ)
- ΚΕΠΕ (1997), *Αξιολόγηση των Περιφερειακών Προγραμμάτων του 2^{ου} Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης*, Αναφορά ν.28
- Λουκάκης Π (1976), *Περιφερειακές Σχέσεις και Τάσεις Εξέλιξης του Δικτύου Αστικών Κέντρων της Ελλάδας*, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τ.28
- Lymberaki A (1996), *Greece-EU Comparative Economic Performance at the National and Regional Level: Why Diverge?*, *European Planning Studies*, 4 (3)
- Martin Philippe (2003), *Public Policies and Economic Geography*, in Funck B and Pizzato Lodovico (Eds) *European Integration, Regional Policy and Growth*, The World Bank, Washington:
- Martin Philippe (2003), *Public Policies and Economic Geography*, in Funck B and Pizzato Lodovico (Eds) *European Integration, Regional Policy and Growth*, The World Bank, Washington:
- Παπαδασκαλόπουλος Αθ.Δ. και Χριστοφάκης Μαν. Σ. (2002), *Περιφερειακός Προγραμματισμός*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα :
- Rodriguez-Pose A and Fratesi U (2004), *Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, *Regional Studies*, Vol 38.1
- Siriopoulos C and Asteriou D (1998), *Testing for Convergence Across the Greek Regions*, *Regional Studies*, Vol 32 (6)
- T&E (2000), *Transport, Infrastructure and the Economy: Why New Roads Can Harm the Economy, Local Employment, and Offer Bad Value to European Tax Payers*, European Federation for Transport and the Environment, Brussels:
- T&E (2001), *Transport and the Economy: The myths and the Facts*, European Federation for Transport and the Environment, Brussels:
- Valaora, G. (2000), *Conservation and Development in Greek Mountain Regions*, in Goode, P.M. and Zimmerman, F.M (eds), *Tourism and Development in Mountain Regions*, New York, CAB International.
- Vickerman R W (Ed) (1991), *Infrastructure and Regional Development*, Pion Ltd, London:
- Vickerman R W (1995), *The Regional Impacts of Trans-European Networks*, *Annals of Regional Science*, Vol. 29
- Vickerman R W, Spiekerman K and Weneger K (1999), *Accessibility and Economic Development in Europe*, *Regional Studies*, Vol 33(1)
- ΥΔΕΠΠΕΡ (2002α), *Περιβαλλοντικές δράσεις των Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006*, Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Περιβάλλον», Αθήνα, Απρίλιος 2002
- ΥΔΕΠΠΕΡ (2002β), *Περιβαλλοντικές δράσεις των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006*, Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος «Περιβάλλον», Αθήνα, Απρίλιος 2002

ΥΠΟΟ-ΔΑΚΠΣ (2003), *Έκθεση Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του 3^{ου} Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης*, Υπουργείο Οικονομικών και Οικονομίας, Διαχειριστική Αρχή Γ' ΚΠΣ, Αθήνα, Νοέμβριος 2003

Τα στοιχεία για το περιεχόμενο και την χρηματοδοτική κατανομή του 3^{ου} ΚΠΣ προέρχονται από τα συμπληρώματα προγραμματισμού των επιχειρησιακών προγραμμάτων, τα οποία είναι διαθέσιμα από τις σχετικές διαχειριστικές μονάδες. Συνολική πρόσβαση στα στοιχεία μπορεί να υπάρξει από την δικτυακή πύλη www.hellaskps.gr

Μία συνοπτική παρουσίαση των επιχειρησιακών προγραμμάτων μπορεί επίσης να βρεθεί στο:

Konsolas N, Papadaskalopoulos A and Plaskovitis I (2001), *Regional development in Greece*, Springer, London:

Τα στοιχεία σχετικά με το περιεχόμενο και τις χρηματοδοτήσεις των ΚΠΣ Α' & Β', προέρχονται από τα κείμενα των επιχειρησιακών προγραμμάτων και τα αντίστοιχα συμπληρώματα προγραμματισμού. Αυτά είναι διαθέσιμα από τα σχετικά υπουργεία και υπηρεσίες αλλά και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην διεύθυνση www.europa.eu.int/comm/regional_policy (πρώην ιστοσελίδα info regio).