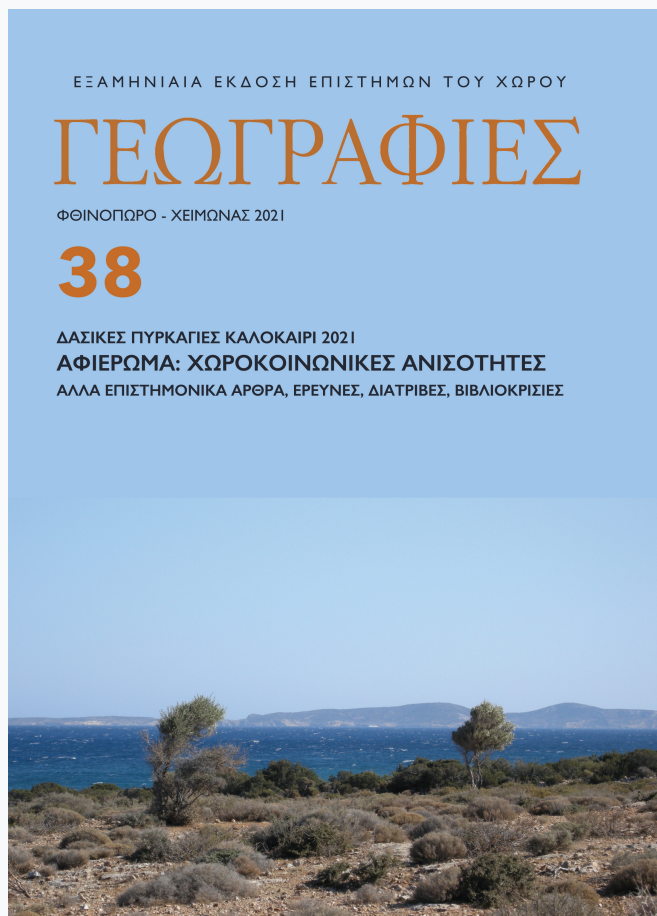


Γεωγραφίες

Αρ. 38 (2021)

Γεωγραφίες, Τεύχος 38, 2021



ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΛΙΤΟΤΗΤΑΣ: ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΗΝ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

*Γιάννης Ψυχάρης, Παναγιώτης Πανταζής, Αναστασία
Πανώρη*

ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΛΙΤΟΤΗΤΑΣ: ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΜΝΗΜΟΝΙΩΝ ΣΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Γιάννης Ψυχάρης*, **Παναγιώτης Πανταζής**** και **Αναστασία Πανώρη*****

Περίληψη

Η πολιτική λιτότητας που εφαρμόστηκε για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους σε πολλές χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας οδήγησε, μεταξύ άλλων, σε σημαντική μείωση των δημοσίων επενδύσεων. Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι να εξετάσει τη γεωγραφική διάσταση της πολιτικής λιτότητας, μέσω της ανάλυσης της περικοπής των δημοσίων επενδύσεων στις περιφέρειες της Ελλάδας, η οποία βασίζεται σε εμπειρικά δεδομένα της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων κατά την περίοδο 2000-2018. Το άρθρο υιοθετεί μια κριτική θεώρηση τόσο ως προς τη διάγνωση του προβλήματος της κρίσης χρέους στις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, όσο και ως προς τα μέσα που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπισή της και υποστηρίζει ότι μια πολιτική ενίσχυσης των δημοσίων επενδύσεων θα συνιστούσε το πιο ενδεδειγμένο και αποτελεσματικό μέσο για την αντιμετώπιση των επιδράσεων της κρίσης. Τα συμπεράσματα μπορούν να συμβάλουν στην κριτική επανεξέταση της περιοριστικής πολιτικής σε περιόδους κρίσης και να αξιοποιηθούν για τη χάραξη περιφερειακής και αναπτυξιακής πολιτικής στη μετά Covid-19 εποχή.

Λέξεις κλειδιά: δημόσιες επενδύσεις, οικονομική κρίση, λιτότητα, περιφερειακή πολιτική, περιφερειακές ανισότητες

Geographical dimensions of austerity policy: exploring the impact of memoranda on reducing public investment in the Greek regions

Yannis Psycharis, Panayotis Pantazis and Anastasia Panori

Abstract

Austerity which was implemented as a response to economic and fiscal crisis in most EU countries had led, among other, to a diminishing volume of public investment expenditures. The aim of this paper is to investigate the geographical dimension of austerity policy through the analysis of public investment expenditure cuts across the Greek regions. The empirical analysis is based on a dataset which includes the regional distribution of public investment expenditures in Greece over the period 2000-2018. The paper employs a critical view to austerity policy and argues that a more expansionary policy by boosting public investment would have been a more efficient policy for counterbalancing the impact of economic and fiscal crisis. These results could contribute to the reassessment of austerity policy in times of economic recession and be utilized for the design of regional development policy in the post Covid-19 time period.

Key words: economic crisis, austerity, regional inequalities, regional policy

* Καθηγητής, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, psycharis@panteion.gr

** Υποψ. Διδάκτορας, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, ppantaz@prd.uth.gr

*** Διδάκτορας Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, an.panori@panteion.gr

1. Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση του 2008 και η δημοσιονομική κρίση του 2010 αποτελούν ορόσημα στην πορεία της νεότερης ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας που έχουν απασχολήσει την επιστημονική κοινότητα, τους φορείς άσκησης οικονομικής πολιτικής και τους πολίτες. Ποιοι ήταν οι παράγοντες που οδήγησαν στην ασύμμετρη επίδραση της οικονομικής κρίσης στις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας; Πώς συνδέεται η οικονομική κρίση με τη δημοσιονομική κρίση; Πώς κρίνεται η καταλληλότητα των μέσων πολιτικής που εφαρμόστηκαν και τί περιθώρια εναλλακτικών επιλογών υπήρχαν; Ποιοι είναι οι στόχοι και τα μέσα της περιφερειακής πολιτικής και πώς αυτά αξιοποιήθηκαν για την αντιμετώπιση της κρίσης; Τα ερωτήματα αυτά έχουν ένα καθολικό χαρακτήρα και ξεφεύγουν από την εξέταση μιας μεμονωμένης περίπτωσης.

Το άρθρο αυτό επικεντρώνεται στις γεωγραφικές επιδράσεις της πολιτικής λιτότητας. Η ανάλυση επιχειρείται μέσω της μελέτης της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στις περιφέρειες της Ελλάδας, καλύπτοντας τις δύο δεκαετίες πριν και κατά τη διάρκεια της κρίσης. Η μελέτη της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων αποτελεί έναν από τους πλέον πρόσφορους τρόπους για τη διερεύνηση των επιδράσεων της πολιτικής λιτότητας. Οι δημόσιες επενδύσεις συνιστούν το βασικό μέσο της περιφερειακής πολιτικής και αποτελούν το όχημα για την ενίσχυση της συνοχής και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η επικέντρωση του άρθρου στην ανάλυση της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα μπορεί να αναδείξει πτυχές της πολιτικής λιτότητας, η εμβέλεια των οποίων υπερβαίνει τη μελέτη μιας μεμονωμένης περίπτωσης.

Η σημασία των δημοσίων επενδύσεων προσλαμβάνει έναν ιδιαίτερο χαρακτήρα και κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Οι δημόσιες επενδύσεις συνιστούν το προσφορότερο μέσο άσκησης αντικυκλικής πολιτικής και συμβάλουν στην εξομάλυνση των επιδράσεων του οικονομικού κύκλου. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι αναγνωρίζεται ευρέως πώς οι δημόσιες επενδύσεις μπορεί να εξομαλύνουν τον οικονομικό κύκλο, έχει παρατηρηθεί ότι αποτελούν συνήθως ένα από τα 'θύματα' των προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Η μείωση των δημοσίων επενδύσεων σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης οφείλεται σε δύο κυρίως λόγους. Ο πρώτος έγκειται στο ότι οι δημόσιες επενδυτικές δαπάνες είναι λιγότερο ανελαστικές σε σχέση με τις τρέχουσες δημόσιες δαπάνες. Οι τρέχουσες ή καταναλωτικές δαπάνες του κράτους αφορούν σε δαπάνες όπως η μισθοδοσία, η εξυπηρέτηση δημοσίου χρέους, οι αποδόσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση ή οι μεταβιβαστικές πληρωμές σε ασφαλιστικά ταμεία και νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Αντίθετα, οι δαπάνες για επενδύσεις αφορούν κυρίως σε έργα υποδομών όπως είναι οι υποδομές μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών, οι υποδομές στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας ή οι κοινωνικές υποδομές. Όταν μια οικονομία βρίσκεται σε δημοσιονομική στενότητα η κυβέρνηση είναι συνήθως πιο εύκολο να περικόψει ή να μεταθέσει χρονικά δημόσιες επενδύσεις π.χ. την κατασκευή ενός έργου, από το να περικόψει τις τρέχουσες υποχρεώσεις, όπως για παράδειγμα να προβεί σε μείωση των μισθών (Sturm 1998:29).

Ο δεύτερος λόγος έγκειται στο πολιτικό κόστος. Η χρονική μετάθεση της δαπάνης δημοσίων επενδύσεων δεν γίνεται εύκολα αντιληπτή από τους πολίτες. Αντίθετα, η περικοπή μισθών ή άλλων απολαβών εισοδηματικού χαρακτήρα γίνεται άμεσα αντιληπτή, γεγονός που επηρεάζει την εκλογική συμπεριφορά των ψηφοφόρων. Για αυτούς τους λόγους οι κυβερνήσεις βρίσκουν συνήθως πιο εύκολη την περικοπή δαπανών δημοσίων επενδύσεων από την περικοπή τρεχουσών ή καταναλωτικών δαπανών. Εν κατακλείδι, η δημοσιονομική προσαρμογή γίνεται συχνά σε βάρος των δημοσίων επενδύσεων. Η πολιτική όμως αυτή στην πράξη υποσκάπτει τα θεμέλια τα οποία θα μπορούσαν να στηρίζουν την ανάκαμψη της οικονομίας που θα οδηγούσε και στην σταδιακή αποκατάσταση της δημοσιονομικής ανισορροπίας.

Οι δημόσιες επενδύσεις αποτέλεσαν μια «παράπλευρη απώλεια» της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Μεγάλης Ύφεσης που ξεκίνησε το 2008. Ωστόσο, η μείωση των δημοσίων επενδύσεων στην πρόσφατη οικονομική κρίση δεν οφείλεται μόνο στους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω. Οφείλεται επίσης σε κυρίαρχες αντιλήψεις σχετικά με τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους σε πολλές περιοχές του σύγχρονου κόσμου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι

επενδύσεων στην Ελλάδα. Τέλος, το έκτο μέρος συνοψίζει τα πορίσματα της συζήτησης, προβαίνει σε μια κριτική αξιολόγηση της εφαρμοσθείσας πολιτικής και εκθέτει ορισμένες σκέψεις για την περιφερειακή πολιτική ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου 2021-2027 και την αντιμετώπιση των χωρικών επιδράσεων της κρίσης πανδημίας στην μετά Covid-19 χρονική περίοδο.

2. Δημόσιες επενδύσεις και πολιτική λιτότητας μια συνοπτική βιβλιογραφική επισκόπηση

Η μελέτη της λιτότητας έχει αποτελέσει ένα αυτοτελές, εκτενές και δυναμικά αναπτυσσόμενο πεδίο επιστημονικής διερεύνησης με επιστημονικές συνεισφορές και εμπειρικές αναλύσεις από πολλές χώρες σε ολόκληρο τον κόσμο (Blyth 2013). Ο όρος ‘λιτότητα’ έχει ανέλθει την τελευταία δεκαετία στις ψηλότερες θέσεις των πλέον χρησιμοποιούμενων λέξεων που συνδέονται με την οικονομική πολιτική. Σύμφωνα με το λεξικό Merriam-Webster η λιτότητα ήταν η Λέξη της Χρονιάς το 2010. Η γενικευμένη χρήση αυτού του όρου είναι αποτέλεσμα της καθολικής εξάπλωσης και ως ένα βαθμό επιβολής μιας οικονομικής πολιτικής που πρόβαλε ως ο μονόδρομος για τη διευθέτηση των οικονομικών μετά την οικονομική κρίση του 2008 (Harvey 2010:270; Krugman 2008; Piketty 2017).

Παρά τη μακρά ιστορία του όρου, η επανεμφάνιση της λιτότητας ως μέσου αντιμετώπισης της πρόσφατης οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης έχει ανανεώσει το ενδιαφέρον μελετητών, κυβερνήσεων και πολιτών σε ολόκληρο τον κόσμο για τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα της. Οι ΗΠΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσαν δύο παραδείγματα από τα οποία αντλούνται σημαντικές εμπειρίες τις τελευταίες δεκαετίες. Παρά την ποικιλομορφία που έλαβαν οι πολιτικές λιτότητας, τα αποτελέσματά τους ήταν εμφανή στη μείωση των δημοσίων δαπανών και στην υποχώρηση του αναδιανεμητικού χαρακτήρα των κρατικών πολιτικών. Σύμφωνα με το BBC, το 2011 η Ιρλανδία ψήφισε τον πιο σκληρό προϋπολογισμό στην ιστορία της. Την ίδια περίοδο η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ανήγγειλε τη μεγαλύτερη μείωση των δημοσίων δαπανών μετά το II Παγκόσμιο Πόλεμο. Στην ίδια γραμμή κινήθηκαν οι περικοπές στη Γαλλία, την Ολλανδία και την Ισπανία. Σύμφωνα με εκτιμήσεις ‘του-

λάχιστον τριάντα μία χώρες εισήγαγαν περικοπές που οδηγούσαν σε μείωση του εισοδήματος των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος και περιόριζαν την πρόσβαση στην νοσοκομειακή περίθαλψη και στην κοινωνική ασφάλιση, τουλάχιστον είκοσι εννέα χώρες έλαβαν μέτρα που οδηγούσαν στην περικοπή προγραμμάτων υγείας και βοήθειας στο σπίτι, τουλάχιστον τριάντα τέσσερις χώρες έκαναν περικοπές σε προγράμματα εκπαίδευσης και τουλάχιστον σαράντα έξι χώρες έκαναν περικοπές στα Πανεπιστήμια, ενώ τουλάχιστον σαράντα έξι έχουν προβεί σε περικοπές σε διάφορες υπηρεσίες (Kitson et al 2011: 298-299).

Το ‘μικρό κράτος’ φαίνεται να αποτελεί το βασικό στόχο της λιτότητας. Ήδη από τη δεκαετία του 1980 οι δημόσιες επενδύσεις γνωρίζουν σταθερή μείωση σε πολλές χώρες του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Lolao κα 2018, Streeck και Mertens 2013). Η πολιτική λιτότητας φαίνεται ότι έχει προκαλέσει μεγαλύτερη αναλογικά επιβάρυνση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, οδηγώντας σε αύξηση της γεωγραφικής και κοινωνικής ανισότητας (Paulus et al 2017).

Η λιτότητα αποτέλεσε το κυρίαρχο δόγμα για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους, αλλά και τη μονιμότερη ρύθμιση των οικονομικών της ευρωζώνης (Streeck 2015). Επιχειρώντας μια εκτενή ανάλυση της δημοσιονομικής πολιτικής στην εποχή του ευρώ, ο Streeck (2015) υποστηρίζει ότι η λιτότητα αποτέλεσε την αφορμή για την κατίσχυση μια ιδεολογικής επιλογής σε ευρωπαϊκό επίπεδο που θα οδηγούσε σε διαρκή δημοσιονομική πειθαρχία. Όσο μεγαλύτερη απόσταση είχε μια χώρα από την αποδοχή της φιλοσοφίας του ‘μικρού κράτους’, τόσο πιο αυστηρή ήταν η επιβολή μέτρων λιτότητας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσαν τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής της Ιρλανδίας και της Ελλάδας. Η Ιρλανδία ως ιδεολογικά πλησιέστερη στη αντίληψη του ‘μικρού κράτους’ αντιμετώπιστηκε από την Τρόικα με πολύ πιο φιλικό τρόπο σε σχέση με την Ελλάδα η οποία ήταν πιο απόμακρη από την φιλοσοφία της υιοθέτησης μιας λογικής συρρίκνωσης του κράτους (Cliffon κ.α 2018).

Οι γεωγραφικές επιδράσεις αυτής της πολιτικής έχουν αποτελέσει ένα αυτοτελές πεδίο επιστημονικής διερεύνησης. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της γεωγραφικής επίδρασης της λιτότητας αφορά στη μείωση των δημοσίων επενδύσεων και των κρατικών επιχορηγήσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση.

οποίες βρήκαν πρόσφορο πεδίο εφαρμογής κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης.

Ο πρώτος λόγος για τη μείωση των δημοσίων επενδύσεων κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αποδίδεται στην λιτότητα, ωστόσο η πολιτική αυτή δεν επινοήθηκε στην οικονομική κρίση. Αντιθέτως, πρόκειται για μια πολιτική που αναπτύχθηκε για τουλάχιστον δύο δεκαετίες και επικράτησε σταδιακά ως το κυρίαρχο νεοφιλελεύθερο δόγμα για την άσκηση οικονομικής πολιτικής σε πολλές αναπτυγμένες χώρες, τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Αμερική (Blyth 2013; Streeck και Mertens 2013). Κεντρικά στοιχεία της αντίληψης είναι η αναγκαιότητα συρρίκνωσης του κράτους και η απόσυρσή του από κρίσιμους τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Η αντίληψη αυτή πηγάζει από την θέση ότι το κράτος περιορίζει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού της αγοράς και κατά συνέπεια η δημιουργία ενός «μικρού κράτους» θα επιφέρει οφέλη στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του οικονομικού συστήματος.

Ο δεύτερος παράγοντας για τον περιορισμό των δημοσίων επενδύσεων κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης συνδέεται με την αρχιτεκτονική του ευρώ. Ειδικότερα, μετά την εισαγωγή του ευρώ και τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, φαίνεται πως υπάρχει μια δυσαρμονία ανάμεσα στην πολιτική για τη Νομισματική Σταθερότητα έναντι της οικονομικής πολιτικής (De Grauwe 2013). Η αρχιτεκτονική του ευρώ φαίνεται να δίνει μεγαλύτερη έμφαση στη Νομισματική Σταθερότητα, έναντι της αναγκαιότητας άσκησης κοινής οικονομικής πολιτικής. Αυτό αναδείχθηκε περισσότερο κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, όπου η πολιτική για τη νομισματική σταθερότητα κατίσχυσε της αναγκαιότητας άσκησης οικονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των επιδράσεων της κρίσης αυτής. Η εν λόγω κρίση ανέδειξε τις ανεπάρκειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με την αξιοποίηση εργαλείων και την ανεύρεση πόρων για την άσκηση οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής.

Τέλος, έχει υποστηριχθεί πως η επιβολή της λιτότητας εν μέσω οικονομικής κρίσης ίσως αποτέλεσε ευκαιρία να ρυθμιστεί η δημοσιονομική πολιτική στη ζώνη του ευρώ (Clifton et al 2018). Δεν είναι ίσως τυχαίο ότι κατά τη διάρκεια της κρίσης ψηφίστηκε η δημοσιονομική συνθήκη, η οποία στην ουσία εισήγαγε

τον 'Χρυσό Κανόνα' στα δημόσια οικονομικά της ευρωζώνης καθιστώντας τους ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς μόνιμο στοιχείο της δημοσιονομικής πολιτικής σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης. Χωρίς να παραγνωρίζεται η επενέργεια των Μνημονίων στην επιβολή της λιτότητας, η δημοσιονομική συνθήκη διαμόρφωσε τη μακροχρόνια φιλοσοφία πάνω στην οποία θα έπρεπε να στηριχθεί η δημοσιονομική πολιτική στη ζώνη του ευρώ ακόμη και μετά την οικονομική κρίση. Η οικονομική και δημοσιονομική κρίση και η πολιτική λιτότητας που επιβλήθηκε, κυρίως μέσω των Μνημονίων αποτέλεσαν τη σταθερά στην οικονομική πολιτική της προηγούμενης δεκαετίας.

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι να παρέχει μια εμπειρική τεκμηρίωση των γεωγραφικών επιδράσεων/επιπτώσεων της πολιτικής λιτότητας, μέσω της ανάλυσης της περιφερειακής και διαχρονικής εξέλιξης των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2000-2018. Η ανάλυση βασίζεται σε πρωτογενή επεξεργασία στατιστικών δεδομένων που αφορούν στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με την ταυτόχρονη διάκριση σε συγχρηματοδοτούμενα έργα ή σε έργα που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Η ανάλυση χωρίζεται σε δύο υποπεριόδους. Η πρώτη αφορά το χρονικό διάστημα 2000-2009 και αναφέρεται στην προ κρίσης περίοδο ενώ χωρίζεται σε δύο ακόμη επιμέρους περιόδους, πριν και μετά τους Ολυμπιακούς αγώνες 2000-2004 και 2005-2009 αντίστοιχα. Η δεύτερη υποπερίοδος συμπίπτει με την οικονομική κρίση και την εφαρμογή των μνημονίων που επιβλήθηκαν στην Ελλάδα το 2010, 2012 και 2015.

Το άρθρο αναπτύσσεται σε πέντε μέρη. Μετά την εισαγωγή, στο δεύτερο μέρος επιχειρείται μια συνοπτική επισκόπηση της βιβλιογραφίας για το ρόλο των προγραμμάτων λιτότητας σε συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης. Στο τρίτο μέρος, αποτυπώνεται η διαχρονική εξέλιξη των δημοσίων επενδύσεων σε επιλεγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις οποίες εφαρμόστηκαν προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής. Στο τέταρτο μέρος, αποτυπώνεται η διαχρονική εξέλιξη του ύψους και της σύνθεσης των δημοσίων επενδύσεων με διάκριση σε συγχρηματοδοτούμενες και εθνικά χρηματοδοτούμενες δημόσιες επενδύσεις στην Ελλάδα κατά την περίοδο μελέτης. Το πέμπτο μέρος προχωράει στην περιφερειακή στατιστική ανάλυση και χαρτογραφική αποτύπωση της μείωσης των δημοσίων

Η μείωση του προϋπολογισμού των Δήμων στο Ηνωμένο Βασίλειο περιόρισε σημαντικά τη δυνατότητά τους να παρέχουν ένα μεγάλο εύρος τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, τα οποία απευθύνονται κυρίως σε πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (Gray και Barfort 2018). Η ασύμμετρη περικοπή των επιχορηγήσεων στους Δήμους οδήγησε σε αύξηση της ανισότητας, καθώς οι λιγότερο εύποροι Δήμοι αποστερήθηκαν πόρους που δεν μπορούσαν να αναπληρωθούν από την αδύναμη παραγωγική τους βάση. Η διαχείριση της πολιτικής λιτότητας συνοδεύτηκε από μεταβολές του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας περιφερειακής και τοπικής διακυβέρνησης και διοίκησης (Pike κ.α 2018). Μια συγκριτική ανάλυση της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στη Γερμανία, τις ΗΠΑ και την Σουηδία, που αντιπροσωπεύουν τρεις διαφορετικές μορφές οργάνωσης και λειτουργίας του κοινωνικού κράτους, τεκμηριώνει ότι η πολιτική λιτότητας μείωσε σημαντικά το εύρος των δραστηριοτήτων του κράτους πρόνοιας (Streeck και Mertens 2011). Στην Ελλάδα, η πολιτική λιτότητας οδήγησε σε μείωση των επιχορηγήσεων προς την τοπική αυτοδιοίκηση κατά περίπου 55% (ITA 2018).

Όπως προκύπτει από την προηγούμενη ανάλυση, η γεωγραφική διάσταση της λιτότητας έχει δημιουργήσει ένα διακριτό ρεύμα στη βιβλιογραφία με συνεισφορές από πολλές χώρες και πεδία πολιτικής. Η γεωγραφική εξειδίκευση της λιτότητας αναφέρεται σε πολλά γεωγραφικά επίπεδα από το περιφερειακό μέχρι το τοπικό και από τις πόλεις μέχρι τη γειτονιά και καλύπτει ένα μεγάλο εύρος θεμάτων που αφορούν σε οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά ζητήματα.

Οι γεωγραφικές επιδράσεις της πολιτικής λιτότητας στην Ελλάδα μέσω της ανάλυσης της περιφερειακής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων δεν έχει μελετηθεί εκτενώς στην ελληνική βιβλιογραφία. Παρότι η εξέλιξη των δημοσίων επενδύσεων συμπεριλαμβάνεται σε ορισμένες εργασίες, η συστηματική ανάλυση της μεταβολής τους και η χωρική τους εξειδίκευση δεν έχει αποτελέσει μέχρι σήμερα αυτοτελές αντικείμενο εξειδικευμένης διερεύνησης (Ψυχάρης 2018α,β; Psycharis κ.α. 2014). Η μελέτη αυτή επιχειρεί στη συνέχεια να τεκμηριώσει τόσο τη συνολική μεταβολή, όσο και τη γεωγραφική διάσταση της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα με έμφαση την εποχή των Μνημονίων.

3. Δημοσιονομική κρίση και λιτότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: ένα πλαίσιο ανάλυσης

Η λιτότητα που επιβλήθηκε ως συνταγή για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του ακαθάριστου σχηματισμού κεφαλαίου γενικής κυβέρνησης σε όλες τις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας (Διάγραμμα 1). Ωστόσο, η ανάλυση των αιτιών της δημοσιονομικής κρίσης, αλλά και η επιβολή της λιτότητας ως μέσου δημοσιονομικής εξυγίανσης αποτελούν ζητήματα τα οποία αποτελούν αντικείμενα που προσεγγίζονται από διαφορετικές οπτικές και αναλύσεις.

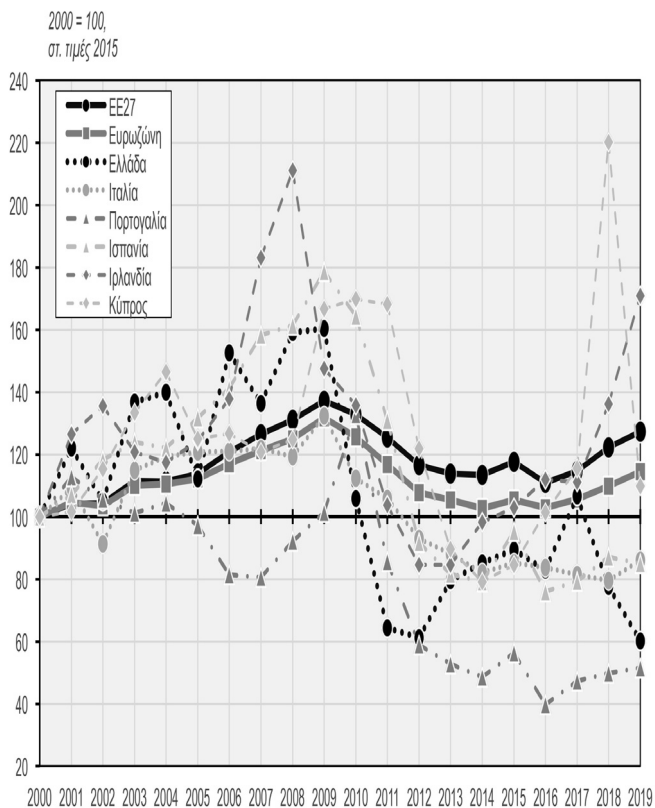
Μια πρώτη πηγή διαφωνίας αφορά στην ανάλυση των αιτιών της δημοσιονομικής κρίσης. Με βάση την κυρίαρχη άποψη, η βασική αιτία της δημοσιονομικής κρίσης των χωρών της περιφέρειας έγκειται κυρίως στην ασύνετη δημοσιονομική επέκταση και στην παραβίαση των όρων δημοσιονομικής πειθαρχίας¹. Η εναλλακτική προσέγγιση ξεκινάει από την άνιση κατανομή των ωφελημάτων της ενοποιητικής διαδικασίας ανάμεσα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (De Grauwe 2013). Σύμφωνα με αυτή, οι όροι ανταγωνισμού στον νέο ευρωπαϊκό χώρο ανταποκρίνονται καλύτερα στη δομή και τις δυνατότητες που έχουν οι πιο προηγμένες χώρες έναντι των χωρών της περιφέρειας. Κατά συνέπεια, οι πιο προηγμένες αναπτυξιακά και ανταγωνιστικά χώρες στο νέο περιβάλλον αναμένεται να βελτιώσουν σημαντικά τη θέση τους. Η διεύρυνση του αναπτυξιακού χάσματος ανάμεσα στον ευρωπαϊκό Βορρά και τον ευρωπαϊκό Νότο, καθώς και η διεύρυνση των περιφερειακών ανισοτήτων που παρατηρήθηκε κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες θα μπορούσαν να είναι ορισμένα από τα συνεπακόλουθα αυτής της διαδικασίας.

Όμως, η διεύρυνση του αναπτυξιακού χάσματος Βορρά-Νότου ήταν αναμενόμενο ότι θα οδηγούσε σταδιακά στη διεύρυνση του δημοσιονομικού ελλείμματος και σε δημοσιονομική κρίση. Η διάβρωση της ανταγωνιστικής βάσης οδηγεί σε συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας και σε μείωση των δημοσίων εσόδων. Η οικονομική κρίση ήρθε να επιταχύνει αυτή την τάση.

Αν αυτή η προσέγγιση ευσταθεί τότε η επιβολή λιτότητας για την εξισορρόπηση των δημοσιονομικών ανισορροπιών οδηγεί σε φαύλο-κύκλο ελλειμμάτων

και ύφεσης καθώς συρρικνώνεται ακόμη περισσότερο η οικονομική δραστηριότητα, μειώνονται ακόμη περισσότερο τα δημόσια έσοδα, αυξάνονται οι δημόσιες δαπάνες και διευρύνεται το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού.

Διάγραμμα 1. Ακαθάριστος σχηματισμός κεφαλαίου γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό (%) του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος, επιλεγμένες χώρες της ΕΕ, 2000-2019



Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO (τελευταία προσπέλαση 18/01/2020), επεξεργασία δική μας

Η επιχειρηματολογία για την άσκηση της πολιτικής λιτότητας στηρίχθηκε στη φράση ότι 'δεν υπάρχει εναλλακτική λύση'. Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε σθεναρά από τις Βόρειες κυρίως χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Γερμανία να διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο, και αποτέλεσε την αρχή πάνω στην οποία δομήθηκε η ευρωπαϊκή πολιτική. Αυτή όμως η επιχειρηματολογία δεν ευσταθεί ούτε ιστορικά, ούτε

οικονομικά, αλλά ούτε και πολιτικά. Αντιθέτως, η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική έχει αποτελέσει στο παρελθόν την 'πρακτική αναγκαιότητα' σε πολλές ιστορικές περιόδους, κυρίως σε περιόδους κρίσης (Myrdal 1957). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το βασικό δίδαγμα που έχει προκύψει από την κρίση του 1929 είναι ότι δεν πρέπει να επιχειρηθεί η πολιτική του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού εν μέσω οικονομικής κρίσης. Αυτό το 'δημοσιονομικό λάθος' φαίνεται ότι όχι απλά αγνοήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά κινήθηκε στη λογική της επανάληψής του. Η εναλλακτική λύση θα ήταν μια επεκτατική δημοσιονομική πολιτική μέσω της αύξησης των δημοσίων επενδύσεων (Krugman 2012). Η πολιτική αυτή θα είχε μικρό κόστος για τις πλούσιες χώρες του Βορρά, σημαντικά οφέλη για τις χώρες του Νότου και σημαντική συμβολή στην ενοποιητική διαδικασία και στην ενίσχυση της συνοχής και ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο αντίλογος που διατυπώνεται σε αυτή την κενυσιανής προσέγγισης πολιτική είναι ότι οι χώρες του Βορρά θα κληθούν να πληρώσουν το μεγαλύτερο κόστος αυτής της πολιτικής. Η απάντηση είναι ότι το δημοσιονομικό κόστος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις χώρες του Βορρά αντιπροσωπεύει μικρό μέρος του ΑΕΠ αυτών των Χωρών (μικρότερο από το μισό της ποσοστιαίας μονάδας για τη Γερμανία και τη Γαλλία) συγκρινόμενο με το οικονομικό όφελος που έχουν αυτές οι χώρες από την ενοποιητική διαδικασία, όπως αυτό αποτυπώνεται στο διαχρονικά διευρυνόμενο εμπορικό ισοζύγιο τους που ανέρχεται ακόμη (8% του ΑΕΠ σε κάποιες χώρες), - ένα εμπορικό πλεόνασμα που προκύπτει σε ένα μεγάλο μέρος από τις εμπορικές σχέσεις που διενεργούνται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μια πολιτική που θα ενίσχυε την αναδιανομή θα έβαινε σε όφελος και των χωρών που θα την χρηματοδοτούσαν. Παράλληλα, θα βοηθούσε τις χώρες του Νότου για την αποτροπή της ύφεσης. Επιπλέον, θα βοηθούσε αυτές τις χώρες να συγκρατήσουν και ίσως να αναπτύξουν τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα, τα οποία θα απόβαιναν σε όφελος της ίδιας της χώρας, αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ευρύτερα. Ως παράδειγμα, η χρηματοδότηση του εκπαιδευτικού συστήματος μέσω των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα δε θα απέβαινε μόνο σε όφελος της χώρας με την ενίσχυση ενός εκ των συγκριτικών της πλεονεκτημά-

των, αλλά και σε όφελος για την οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλωστε κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, μέσω της μετανάστευσης, μεγάλο μέρος του πιο ανταγωνιστικού ανθρώπινου δυναμικού της χώρας βρήκε διέξοδο στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης, αποδυναμώνοντας με αυτό τον τρόπο ένα από τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα και ενισχύοντας παράλληλα το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα των χωρών του Βορρά (Lambrianidis 2015; Labrianidis 2013; Λαμπριανίδης 2011). Επομένως, μια πολιτική αναδιανομής θα απέφερε οφέλη σε όλους και θα οδηγούσε σε περαιτέρω ώθηση την ενοποιητική διαδικασία και την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας. Αυτή η εναλλακτική προσέγγιση θα μπορούσε να καταστεί με πιο ισόρροπο και δίκαιο τρόπο τα οφέλη της ενοποιητικής διαδικασίας ανάμεσα στα μέλη της ευρωπαϊκής Ένωσης.

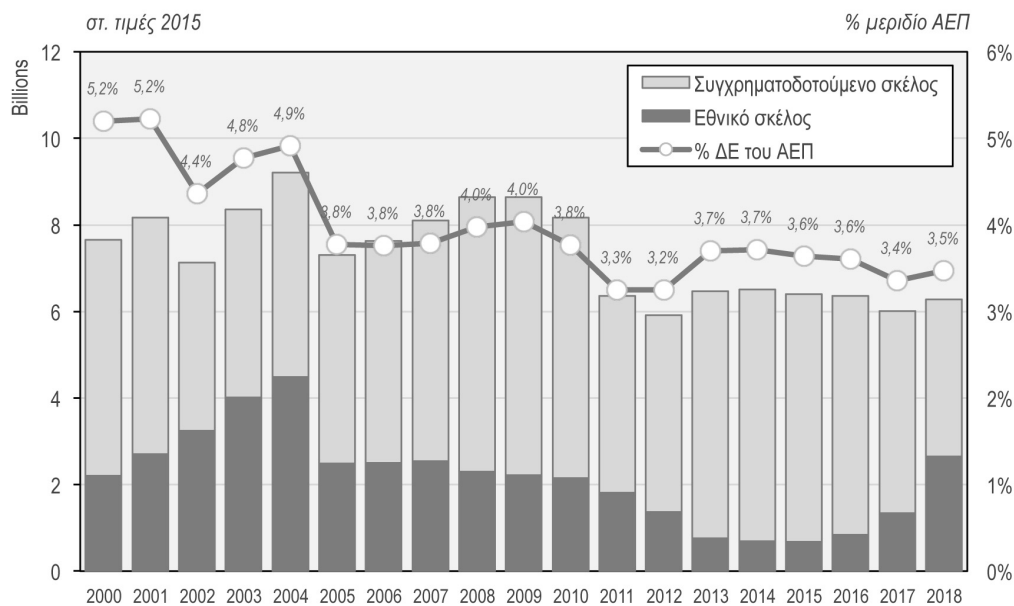
4. Δημόσιες επενδύσεις και πολιτική λιτότητας στην Ελλάδα – ανάλυση τάσεων σε εθνικό επίπεδο

Σε αυτό το μέρος της μελέτης θα παρατεθούν αναλύσεις για την μεταβολή των δαπανών δημοσίων επεν-

δύσεων στην Ελλάδα την περίοδο 2000-2018. Οι δημόσιες επενδύσεις στην Ελλάδα χρηματοδοτούνται από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), ο οποίος με βάση την πηγή χρηματοδότησης, διακρίνεται σε δύο σκέλη, το εθνικό και το συγχρηματοδοτούμενο. Το εθνικό σκέλος, που είναι και το μικρότερο, περιλαμβάνει δαπάνες που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Το συγχρηματοδοτούμενο, που ξεκίνησε με την έναρξη των πολυετών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιλαμβάνει τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. Τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων επενδύσεων της χώρας. Το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει την πορεία εξέλιξης του ΠΔΕ σε απόλυτα μεγέθη και ως ποσοστό του ΑΕΠ τη χρονική περίοδο 2000-2008, σε σταθερές τιμές 2015. Από το Διάγραμμα προκύπτουν ορισμένα ενδιαφέροντα ευρήματα.

Πρώτον, η γενική τάση μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα την προαναφερόμενη περίοδο είναι καθοδική. Οι δημόσιες επενδύσεις γνώρισαν μια κορύφωση το 2004 λόγω των δαπανών για τα Ολυμπιακά έργα, μεγάλο μέρος των οποίων προήλθε από εθνικούς πόρους. Έκτοτε, οι δημόσιες επενδύσεις

Διάγραμμα 2 Εξέλιξη των δαπανών ΠΔΕ 2000-2018 σε εθνικό και συγχρηματοδοτούμενο (σε απόλυτα μεγέθη και ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε σταθερές τιμές 2015)



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

μειώνονται και γνωρίζουν τη μεγαλύτερη μείωση μετά την έναρξη των Μνημονίων το 2010. Δεύτερον, λόγω των περιορισμών των προγραμμάτων δημοσιονομικές προσαρμογής, το Εθνικό Σκέλος του ΠΔΕ μετά το 2010 μειώνεται και αυξάνεται η αναλογία του συγχρηματοδοτούμενου, χωρίς όμως αυτό να οδηγεί σε μεταβολή του σχετικού ύψους των δημοσίων επενδύσεων. Τέλος, το εθνικό σκέλος των δημοσίων επενδύσεων ενισχύεται μετά το 2015 αντανακλώντας την προσπάθεια για την εξασφάλιση δημοσιονομικού χώρου για την ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων. Το έτος 2018 το εθνικό σκέλος αυξάνεται σημαντικά και αντιπροσωπεύει το 42,3% των συνολικών δημοσίων επενδύσεων της χώρας.

Το Διάγραμμα 3 αποτυπώνει την πορεία των κατά κεφαλήν δαπανών δημοσίων επενδύσεων με την κατάτμηση σε χωρικά προσδιορισμένο και χωρίς χωρικό προσδιορισμό. Από το Διάγραμμα αυτό προκύπτουν ορισμένα επιπλέον ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

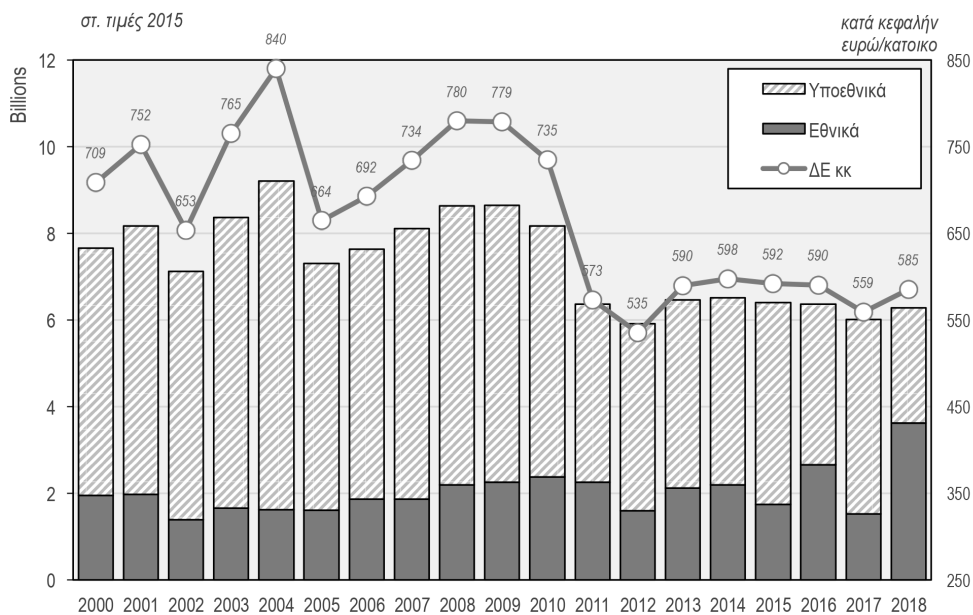
Πρώτον, το μεγαλύτερο ύψος κατά κεφαλήν δημοσίων επενδύσεων παρουσιάζεται το 2004 (840 ευρώ ανά κάτοικο), ενώ το μικρότερο το 2012 (535 ευρώ ανά κάτοικο), διαφορά της τάξης του 57%. Δεύτερον, η μείωση των δημοσίων επενδύσεων είναι πολύ πιο από-

τομη με την έναρξη των μνημονίων το 2010. Έκτοτε οι δημόσιες επενδύσεις διατηρούνται σταθερά σε χαμηλό επίπεδο. Τρίτον, η αναλογία ανάμεσα στο χωρικά κατανεμημένο και χωρικά μη κατανεμημένο ΠΔΕ διαχρονικά αυξάνεται. Η διαφορά αυτή το 2018 αφορά σε ένα μεγάλο βαθμό στην κατανομή του «κοινωνικού μερίσματος» που δόθηκε από την κυβέρνηση για να ενισχύσει ομάδες πληθυσμού που είχαν επωμιστεί μεγάλη απώλεια εισοδήματος από την κρίση.

Τέλος, στο Διάγραμμα 4 αποτυπώνεται η μείωση των δημοσίων επενδύσεων σε σχέση με την μεταβολή του ΑΕΠ. Από το Διάγραμμα αυτό προκύπτουν επίσης ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

Πρώτον, η πορεία των δημοσίων επενδύσεων φαίνεται ότι έχει προκυκλικό χαρακτήρα. Η τάση αυτή είναι πιο εμφανής κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης όπου η μείωση των δημοσίων επενδύσεων ακολουθεί τη μείωση του ΑΕΠ. Δεύτερον, παρά τις επιφυλάξεις που έχουν διατυπωθεί για τη χρήση του κκ ΑΕΠ ως τρόπου μέτρησης της ανάπτυξης, κάνοντας χρήση αυτού του συμβατικού δείκτη, το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας το 2018 εξισώθηκε με αυτό του 2000. Δηλαδή, η κρίση επανέφερε το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας στο επίπεδο που βρισκόταν πριν από δύο δεκα-

Διάγραμμα 3. Εξέλιξη των δαπανών ΠΔΕ 2000-2018 σε χωρικά κατανεμημένο και χωρικά μη κατανεμημένο (σε απόλυτα και σε κατά κεφαλήν μεγέθη, σε σταθερές τιμές 2015)



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

ετίες. Τρίτον, οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας το 2018 βρίσκονται στο 83% του ύψους που είχαν το 2000 και κινούνται σταθερά κάτω από το επίπεδο του 2000 καθ' όλη την περίοδο μετά την επιβολή των Μνημονίων το 2010. Δηλαδή οι δημόσιες επενδύσεις το 2018 κινούνται σε χαμηλότερο επίπεδο από το 2000. Τέταρτον, ο μεγαλύτερος ρυθμός μείωσης των δημοσίων επενδύσεων έγινε το 2011, το πρώτο έτος μετά την υπογραφή του πρώτου Μνημονίου.

Από την περιγραφική ανάλυση της πορείας των δημοσίων επενδύσεων σε εθνικό επίπεδο προκύπτει ότι τα Μνημόνια εισήγαγαν τη χώρα σε μια νέα εποχή με συρρίκνωση του δημοσιονομικού χώρου και μείωση των παρεχόμενων υποδομών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η εξέλιξη αυτή είναι το αποτέλεσμα της σύνθετης επένεργειας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης που θέτει περιορισμούς στο έλλειμμα, της Δημοσιονομικής Συνθήκης, που επιβάλλει τους ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς και των Προγραμμάτων Δημοσιονομικής Προσαρμογής που επέβαλαν τη λιτότητα². Η μείωση των δημοσίων επενδύσεων επέτεινε την ύφεση και προκάλεσε ένα φαύλο κύκλο χρέους, ελλειμμάτων και ακόμη μεγαλύτερης ύφεσης. Οι εξελίξεις αυτές είχαν και ένα γεωγραφικό

αποτύπωμα το οποίο θα επιχειρηθεί να ανιχνευθεί στη συνέχεια.

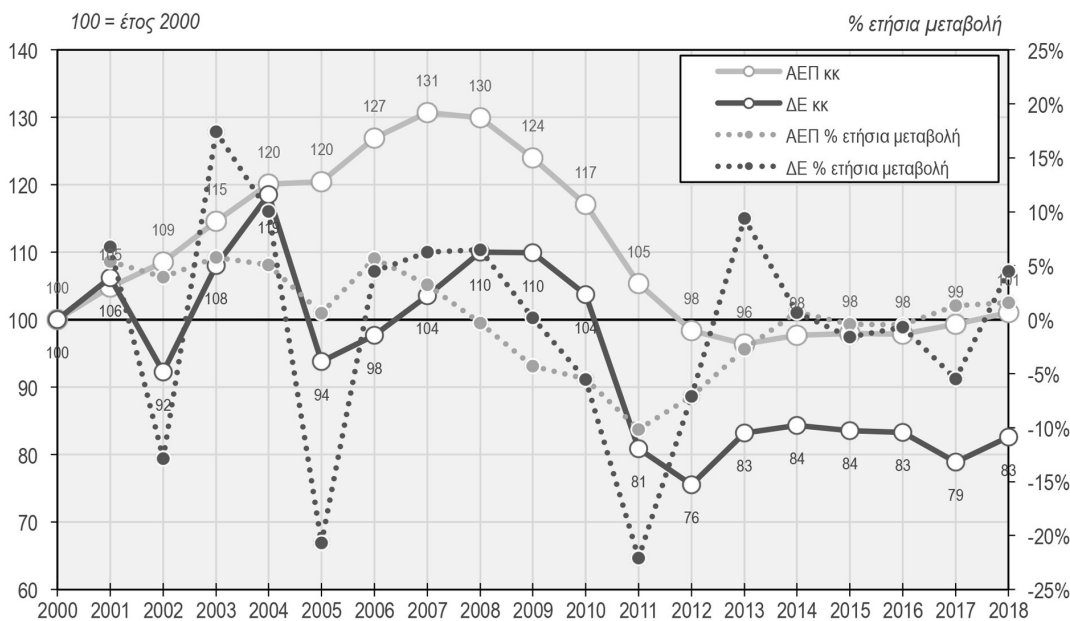
5. Γεωγραφικές διαστάσεις της πολιτικής λιτότητας στην Ελλάδα – στατιστική τεκμηρίωση και χαρτογραφική αποτύπωση

5.1 Ανάλυση σε επίπεδο περιφερειών

Μετά την ανάλυση της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων σε εθνικό επίπεδο η μελέτη προχωράει στη στατιστική ανάλυση και ποσοτική τεκμηρίωση της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων σε περιφερειακό επίπεδο³.

Ο Πίνακας 1 αποτυπώνει την δαπάνη δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλήν και κατά περιφέρεια την περίοδο 2000-2009 (2000-2004, 2005-2009) και την εποχή των Μνημονίων (2010-2011, 2012-2015, 2016-2018). Δύο είναι τα κύρια συμπεράσματα που τεκμηριώνονται. Πρώτον, μετά το 2010 οι δημόσιες επενδύσεις μειώνονται μετά από κάθε Μνημόνιο. Αθροιστικά την περίοδο 2010-2018, σε σύγκριση με την περίοδο 2000-2009, καταγράφεται σημαντική μείωση των δη-

Διάγραμμα 4. Εξέλιξη των μεταβολών ΠΔΕ και ΑΕΠ 2000-2018 (έτος βάσης 2000)



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

μοσίων επενδύσεων σε όλες τις περιφέρειες της χώρας. Δεύτερον, όπως προκύπτει από το σταθμισμένο συντελεστή διακύμανσης, κατά την περίοδο των Μνημονίων αυξήθηκε σημαντικά η ανισοκατανομή των δημοσίων επενδύσεων ανάμεσα στις περιφέρειες της χώρας (0.315 την περίοδο των Μνημονίων, έναντι 0.188 την περίοδο πριν το 2010).

Συμπληρωματικά με τον Πίνακα 1, το Διάγραμμα 5 απεικονίζει με παραστατικό τρόπο τη μεταβολή των δημοσίων επενδύσεων κατά περιφέρεια πριν και μετά τα μνημόνια.

Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει τις ποσοστιαίες μεταβολές των δημοσίων επενδύσεων κατά περιφέρεια και περίοδο. Από τον Πίνακα αυτό προκύπτουν ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

Πρώτον, οι δημόσιες επενδύσεις κατά την περίοδο των Μνημονίων μειώθηκαν σε επίπεδο χώρας κατά -38,8%. Δεύτερον οι μεταβολές αφορούσαν όλες τις περιφέρειες της χώρας και ήταν χωρικά ασύμμετρες. Η διακύμανση της μεταβολής στις περιφέρειες κυμάνθηκε ανάμεσα στο -61% για την Αττική και στο -

43,1% για την Ανατολική Μακεδονία και Θράκη από τη μια και στο -7,7% για την Πελοπόννησο και -17,8% για την Κεντρική Μακεδονία από την άλλη. Η μείωση των δημοσίων επενδύσεων ανά περιφέρεια δεν μπορεί να ερμηνευτεί με βάση τα δεδομένα της τρέχουσας ανάλυσης και θα χρειαστεί εκτενέστερη μελέτη. Ωστόσο, στο πλαίσιο αυτής της καταγραφής επιχειρήθηκε να διερευνηθεί η συσχέτιση ανάμεσα στη μείωση των δημοσίων επενδύσεων σε σύγκριση με το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών. Ειδικότερα ο Πίνακας 3 και το Διάγραμμα 6 επιχειρούν να διερευνήσουν την ύπαρξη κάποιας συστηματικής σχέσης ανάμεσα στο επίπεδο ανάπτυξης μιας περιφέρειας και στη μείωση των δημοσίων επενδύσεων.

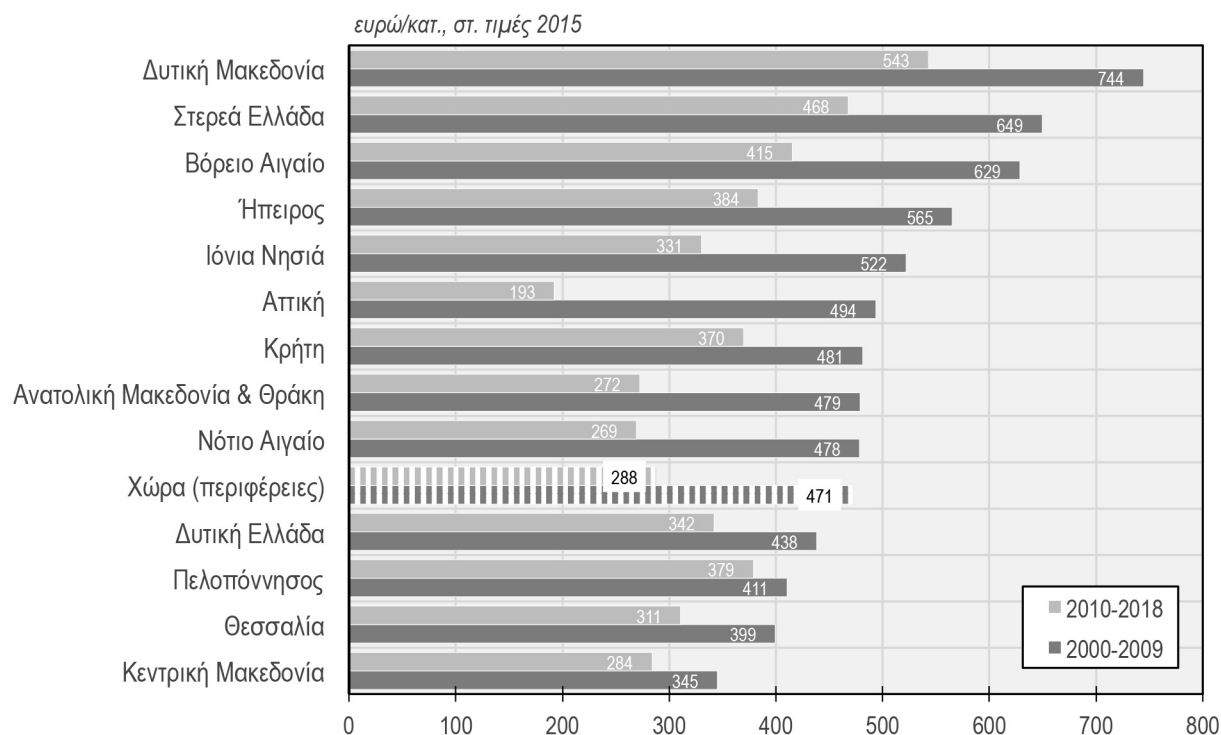
Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6 δεν παρουσιάζεται κάποια συστηματικότητα ανάμεσα στο επίπεδο ανάπτυξης και στη μείωση των δημοσίων επενδύσεων στις περιφέρειες της χώρας. Υπάρχουν περιπτώσεις περιφερειών που έχουν επίπεδο ανάπτυξης πάνω από τον εθνικό μέσο όρο όπως π.χ. η Αττική και αντιμετωπίζουν μεγάλη μείωση δημοσίων επενδύσεων. Ωστόσο,

Πίνακας 1. Μέση τιμή δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλή στις περιφέρειες της χώρας πριν και μετά την εποχή των Μνημονίων (σε σταθερές τιμές 2015)

Περιφέρεια	2000-04	2005-09	2010-11	2012-15	2016-18	2000-09	2010-18
Γενικό σύνολο	744,0	729,8	654,0	578,7	578,3	736,9	595,3
Μερικό σύνολο (περιφ.)	476,5	466,1	350,8	297,3	234,5	471,3	288,3
Ανατ. Μακεδονία & Θράκη	391,0 2	566,4 3	315,8 1	344,6 2	147,0 1	478,7 2	272,3 1
Κεντρική Μακεδονία	277,6 1	412,9 1	281,6 1	259,7 1	317,8 4	345,2 1	283,9 1
Δυτική Μακεδονία	495,4 4	993,1 4	548,0 4	587,7 4	480,0 4	744,3 4	543,0 4
Θεσσαλία	361,8 1	437,2 1	330,4 1	365,3 2	225,4 1	399,5 1	310,9 2
Ήπειρος	479,1 3	651,7 3	445,9 3	430,4 3	279,8 3	565,4 3	383,6 3
Ιόνια Νησιά	428,8 3	615,0 3	396,7 2	318,3 1	302,8 3	521,9 3	330,6 2
Δυτική Ελλάδα	427,3 2	449,4 1	397,5 2	385,7 3	246,6 2	438,3 1	342,0 2
Στερεά Ελλάδα	357,5 1	941,3 4	775,1 4	471,0 4	259,4 2	649,4 4	468,0 4
Πελοπόννησος	302,9 1	518,2 2	525,4 4	339,5 2	333,8 4	410,6 1	378,9 3
Αττική	668,3 4	318,8 1	254,1 1	183,9 1	162,9 1	493,5 3	192,5 1
Βόρειο Αιγαίο	508,3 4	748,8 4	432,1 3	517,5 4	267,4 3	628,5 4	415,2 4
Νότιο Αιγαίο	417,6 2	539,3 2	382,9 2	282,6 1	176,1 1	478,5 2	269,4 1
Κρήτη	431,3 3	531,1 2	440,7 3	423,5 3	251,1 2	481,2 2	369,9 3
Μέση τιμή	426,68	594,09	425,10	377,68	265,39	510,39	350,79
Τοπική απόκλιση	100,18	198,99	136,17	109,57	86,51	111,45	91,95
Συντ. διακύμανσης	0,235	0,335	0,320	0,290	0,326	0,218	0,262
Σταθμ. μέση τιμή	476,41	466,12	350,82	297,28	234,49	471,57	288,39
Σταθμ. τοπική απόκλιση	155,05	176,00	130,57	108,97	76,34	88,67	90,71
Σταθμ. συντ. διακύμανσης-	0,325	0,378	0,372	0,367	0,326	0,188	0,315

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

Διάγραμμα 5. Μέση τιμή δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλή στις περιφέρειες της χώρας, περίοδοι 2000-2009 και 2010-2018 (σε σταθερές τιμές 2015)



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

Πίνακας 2 Ποσοστιαία μεταβολή των δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλή στις περιφέρειες της χώρας πριν και μετά την εποχή των Μνημονίων (σε σταθερές τιμές 2015)

Περιφέρεια	2000-04/ 2005-09	2005-09/ 2010-11	2010-11/ 2012-15	2012-15/ 2016-18	2000-09/ 2010-18
Γενικό σύνολο	-1,9%	-10,4%	-11,5%	-0,1%	-19,2%
Μερικό σύνολο (περιφ.)	-2,2%	-24,7%	-15,2%	-21,1%	-38,8%
Ανατ. Μακεδονία & Θράκη	44,9% 3	-44,2% 1	9,1% 4	-57,4% 1	-43,1% 1
Κεντρική Μακεδονία	48,7% 3	-31,8% 2	-7,8% 2	22,4% 4	-17,8% 4
Δυτική Μακεδονία	100,5% 4	-44,8% 1	7,2% 3	-18,3% 3	-27,0% 3
Θεσσαλία	20,8% 1	-24,4% 3	10,6% 4	-38,3% 2	-22,2% 3
Ήπειρος	36,0% 2	-31,6% 2	-3,5% 3	-35,0% 3	-32,2% 2
Ιόνια Νησιά	43,4% 2	-35,5% 1	-19,8% 2	-4,9% 4	-36,7% 1
Δυτική Ελλάδα	5,2% 1	-11,5% 4	-3,0% 3	-36,1% 2	-22,0% 4
Στερεά Ελλάδα	163,3% 4	-17,7% 3	-39,2% 1	-44,9% 1	-27,9% 2
Πελοπόννησος	71,1% 4	1,4% 4	-35,4% 1	-1,7% 4	-7,7% 4
Αττική	-52,3% 1	-20,3% 3	-27,6% 1	-11,5% 3	-61,0% 1
Βόρειο Αιγαίο	47,3% 3	-42,3% 1	19,8% 4	-48,3% 1	-33,9% 2
Νότιο Αιγαίο	29,1% 2	-29,0% 2	-26,2% 1	-37,7% 2	-43,7% 1
Κρήτη	23,1% 1	-17,0% 4	-3,9% 2	-40,7% 1	-23,1% 3

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

Πίνακας 3 Κατά κεφαλήν ΑΕΠ και μεταβολή κατά κεφαλήν δημόσιες επενδύσεις στις περιφέρειες της Ελλάδας

Περιφέρειες	ΑΕΠ κκ			ΔΕ κκ		
	2000-2009			Μεταβολή 2000-09 / 2010-18		
	ευρώ/κατ.	απόκλιση	Τεταρ.	%	απόκλιση	Τεταρ.
Γενικό σύνολο	19.604			-19,2%		
Μερικό σύνολο (περιφ.)				-38,8%		
Πελοπόννησος	15.703	-19,90	2	-7,7%	80,17	4
Κεντρική Μακεδονία	15.733	-19,75	2	-17,8%	54,29	4
Δυτική Ελλάδα	14.891	-24,04	1	-22,0%	43,39	4
Θεσσαλία	15.069	-23,14	2	-22,2%	42,91	3
Κρήτη	17.568	-10,39	3	-23,1%	40,44	3
Δυτική Μακεδονία	16.929	-13,65	3	-27,0%	30,37	3
Στερεά Ελλάδα	18.820	-4,00	3	-27,9%	28,09	2
Ήπειρος	14.241	-27,36	1	-32,2%	17,21	2
Βόρειο Αιγαίο	15.002	-23,47	1	-33,9%	12,60	2
Ιόνια Νησιά	19.360	-1,25	4	-36,7%	5,61	1
Ανατ. Μακεδονία & Θράκη	14.248	-27,32	1	-43,1%	-11,00	1
Νότιο Αιγαίο	21.962	12,03	4	-43,7%	-12,49	1
Αττική	25.656	30,87	4	-61,0%	-57,05	1

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

υπάρχουν και περιπτώσεις περιφερειών με συγκριτικά χαμηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ όπως η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης οι οποίες δέχονται μεγάλη μείωση των δημοσίων επενδύσεων.

Χαρτογραφικά οι τάσεις μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων ως επενέργεια της λιτότητας αποτυπώνεται στο Χάρτη 1. Όπως φαίνεται πολύ παραστατικά η Περιφέρεια Αττικής, η Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου και η Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, περιφέρειες με εντελώς διαφορετική παραγωγική δομή και βαρύτητα στο παραγωγικό σύστημα της χώρας, έχουν δεχθεί τη μεγαλύτερη μείωση δημοσίων επενδύσεων.

Πριν ολοκληρωθεί η εικόνα της κατανομής και της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στις περιφέρειες της Ελλάδας θα ήταν χρήσιμο να γίνει ένα ακόμη

ακροτελεύτιο σχόλιο που αφορά την αναλογία εθνικά χρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων έργων κατά περιφέρεια και περίοδο. Τα δεδομένα από αποτυπώνονται στο Διάγραμμα 7.

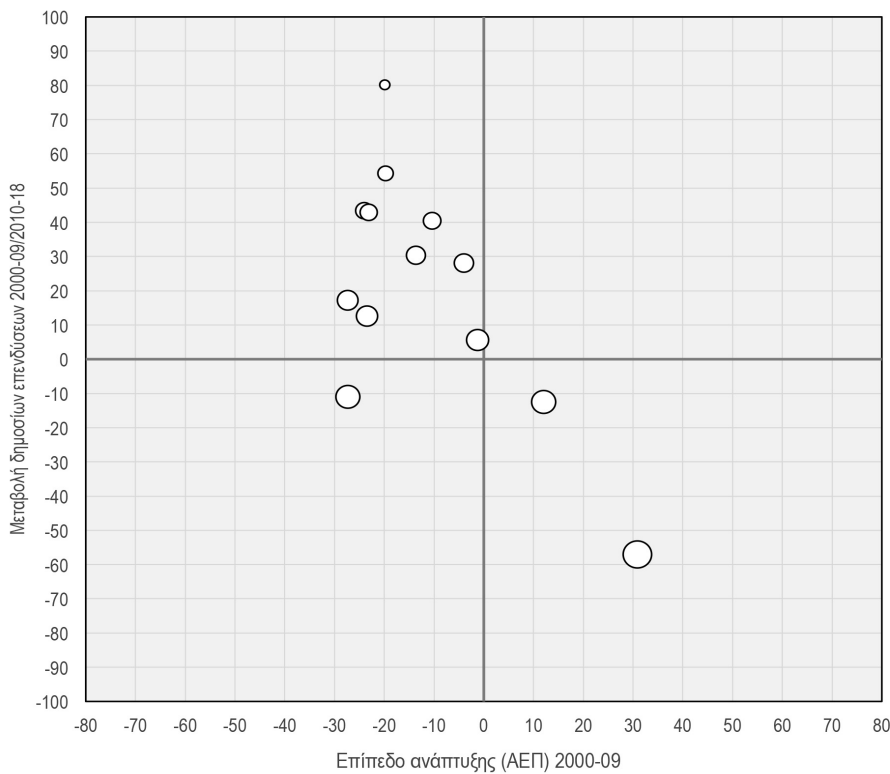
Από το Διάγραμμα αυτό προκύπτει ότι παρά το ότι τα συγχρηματοδοτούμενα έργα αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων επενδύσεων, η αναλογία των εθνικά χρηματοδοτούμενων δημοσίων επενδύσεων αυξήθηκε την περίοδο των Μνημονίων. Η αναλογία αυτή σε επίπεδο χώρας από 78,8% συγχρηματοδοτούμενα και 21,2% εθνικά χρηματοδοτούμενα την περίοδο 2000-2009, μεταβάλλεται σε 62,6% συγχρηματοδοτούμενα και 33,8% εθνικά χρηματοδοτούμενα την περίοδο 2010-2018. Αυτό αποτελεί μια ένδειξη ότι παρά την ασφυκτική πίεση για μείωση των εθνικά χρηματοδοτούμενων δημοσίων επενδύσεων, οι ελληνικές κυβερνήσεις αναζήτησαν σταδιακά 'δημοσιονομικό χώρο' για να μπορέσουν να πραγματοποιήσουν μέσα σε ασφυκτικά πλαίσια κάποιες επενδύσεις που ανταποκρίνονται σε ζωτικές κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες.

Ωστόσο, η αναλογία συγχρηματοδοτούμενο προς εθνικό παρουσιάζει μεγάλες διαφορές ανάμεσα στις περιφέρειες.

Πρώτον, ενώ το εθνικό σκέλος των δημοσίων επενδύσεων μετά το 2010 είναι μεγαλύτερο στις περισσότερες περιφέρειες έναντι του συγχρηματοδοτούμενου, υπάρχουν εξαιρέσεις καθώς οι περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Στερεάς Ελλάδας δεν φαίνεται να ακολουθούν αυτό τον κανόνα. Κατά συνέπεια οι εθνικά χρηματοδοτούμενες δημόσιες επενδύσεις δεν φαίνεται να καλύπτουν έστω και μερικώς τις απώλειες από τη μείωση των δημοσίων επενδύσεων σε αυτές τις περιφέρειες, όπως έγινε στις υπόλοιπες.

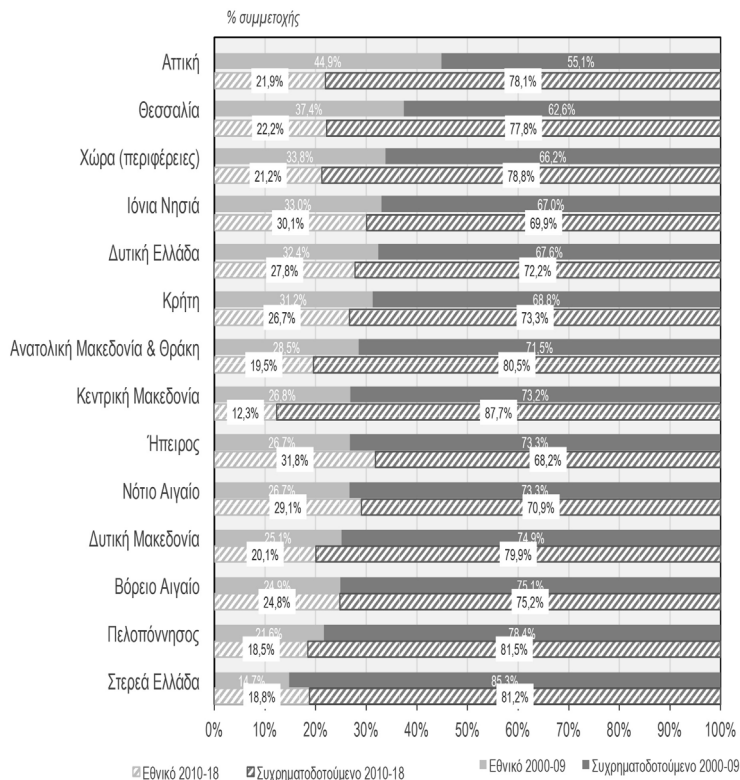
Δεύτερον, οι εθνικά χρηματοδοτούμενες δημόσιες επενδύσεις είναι σε ορισμένες περιφέρειες πολύ μεγαλύτερες τόσο σε σύγκριση με το μέσο όρο της χώρας, όσο και με την αναλογία που υπάρχει σε άλλες περιφέρειες της χώρας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Αττική, όπου η αναλογία των εθνικά χρηματοδοτούμενων δημοσίων επενδύσεων ανέρχεται στο 50% του συνόλου. Αντιθέτως, η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας έχει το μικρότερο ποσοστό εθνικά χρηματοδοτούμενων δημοσίων επενδύσεων που φτάνει μόλις το 14% του συνόλου.

Διάγραμμα 6 Διάγραμμα διασποράς κατά κεφαλήν ΑΕΠ και κατά κεφαλήν δημοσίων επενδύσεων στις περιφέρειες της Ελλάδας



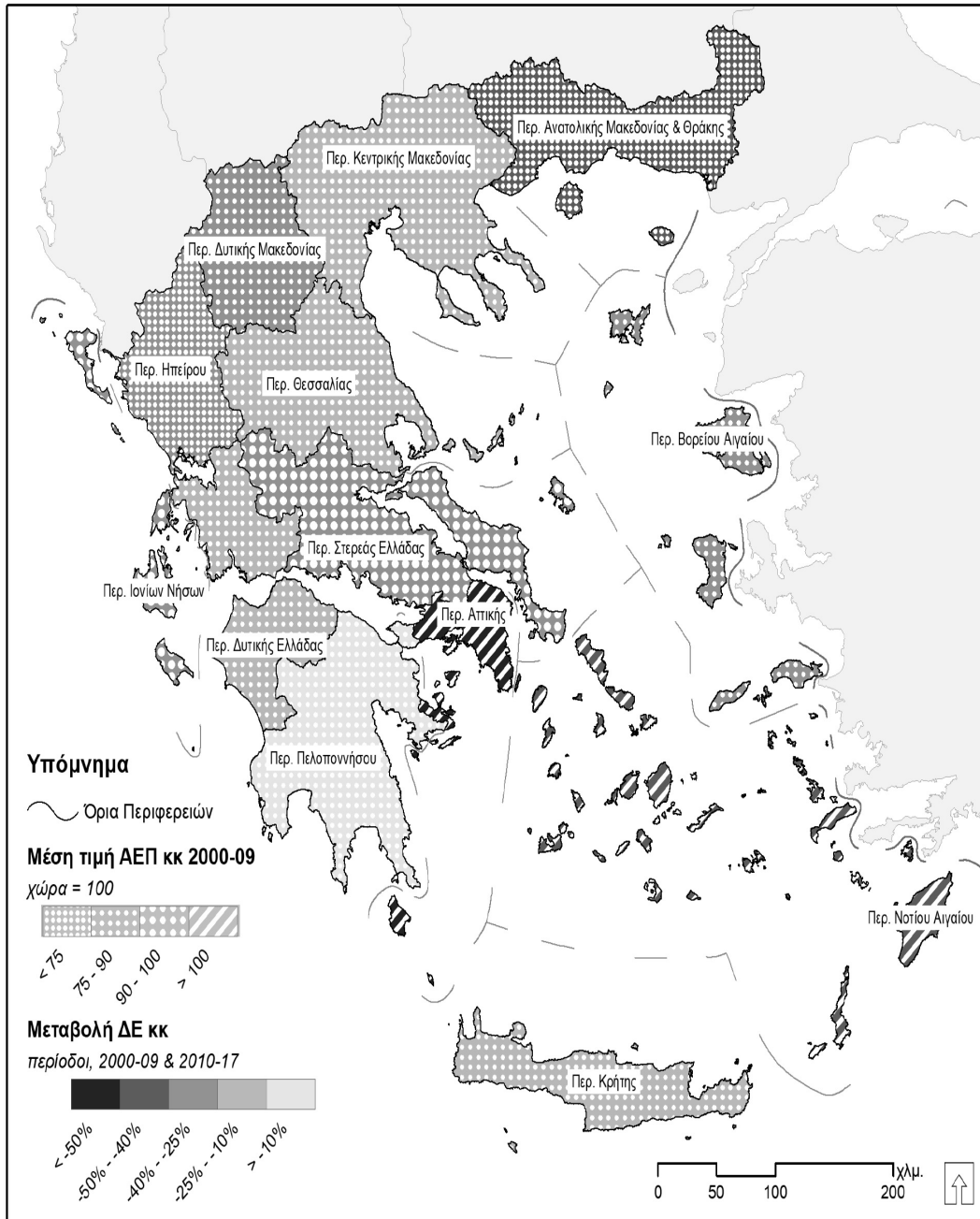
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

Διάγραμμα 7 Δημόσιες επενδύσεις ανά σκέλος χρηματοδότησης στις περιφέρειες της χώρας, περίοδοι 2000-2009 και 2010-2018 (σε σταθερές τιμές 2015)



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

Χάρτης 1 Χαρτογραφική απεικόνιση μεταβολής μέσης τιμής δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλή στις περιφέρειες της χώρας, περίοδοι 2000-2009 και 2010-2018



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

Συνολική εικόνα που διαμορφώνεται για τις χωρικές επιδράσεις της λιτότητας στις περιφέρειες είναι η μείωση των δημοσίων επενδύσεων με ασύμμετρο τρόπο. Η μείωση αφορά τόσο την Αττική, όσο και άλλες περιφέρειες όπως η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη. Η κρατική πολιτική ενίσχυσε δυσανάλογα ορι-

σμένες περιφέρειες, ωστόσο, τα εθνικά μέσα δεν μπόρεσαν να αναπληρώσουν τις απώλειες λόγω και των περιορισμένων κοινοτικών χρηματοδοτήσεων με αποτέλεσμα όλες οι οικονομίες να υποστούν πλήγμα από την μείωση των επενδύσεων. Οι ασύμμετρες μειώσεις των δημοσίων επενδύσεων, καθώς και οι ασύμμετρες

επιδράσεις στην οικονομία των περιφερειών της χώρας, θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο εκτενέστερης διερεύνησης.

5.2 Ανάλυση σε επίπεδο νομών

Αντίστοιχη ανάλυση με αυτή που επιχειρήθηκε σε επίπεδο περιφερειών γίνεται στη συνέχεια για τη διερεύ-

νηση των επιπτώσεων της πολιτικής λιτότητας σε επίπεδο νομών.

Σε συμφωνία με όσα τεκμηριώθηκαν από την προηγούμενη ανάλυση από τον Πίνακα 4, προκύπτει ότι η μείωση των δημοσίων επενδύσεων συμπεριέλαβε και όλους τους νομούς της χώρας (με δύο εξαιρέσεις). Οι αποκλίσεις των νομών από το μέσο όρο της χώρας

Πίνακας 4 Ποσοστιαία μεταβολή των δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλή στους νομούς της χώρας πριν και μετά την εποχή των Μνημονίων (σε σταθερές τιμές 2015)

Περιφέρεια	Νομαρχία	2000-04/ 2005-09	2005-09/ 2010-11	2010-11/ 2012-15	2012-15/ 2016-18	2000-09/ 2010-18
Γενικό σύνολο		-1,9%	-10,4%	-11,5%	-0,1%	19,2%
Μερικό σύνολο (Νομαρχιακά)		9,7%	-35,7%	3,3%	-45,0%	-41,4%
Ανατολική Μακεδονία & Θράκη	Ν. Έβρου	92,0% 10	-61,9% 2	8,3% 4	-65,2% 2	-58,5% 2
	Ν. Ξάνθης	37,3% 6	-59,7% 2	21,6% 5	-73,9% 1	-59,5% 1
	Ν. Ροδόπης	-9,8% 2	20,4% 10	-41,4% 1	-76,9% 1	-39,8% 5
	Ν. Δράμας	27,7% 6	-54,6% 3	38,7% 7	-80,9% 1	-52,8% 3
	Ν. Καβάλας	66,1% 8	-54,2% 3	75,5% 10	-52,5% 5	-26,9% 7
Κεντρική Μακεδονία	Ν. Ημαθίας	63,1% 8	-33,1% 7	36,2% 7	-56,0% 5	-14,8% 9
	Ν. Θεσσαλονίκης	46,6% 7	-48,2% 4	23,4% 5	48,9% 10	-14,7% 9
	Ν. Κιλκίς	75,7% 9	-33,2% 7	-19,9% 2	-59,3% 4	-41,5% 4
	Ν. Πέλλας	159,5% 10	-74,1% 1	13,9% 5	-57,4% 4	-66,7% 1
	Ν. Πιερίας	-36,8% 1	-50,7% 3	40,6% 7	-44,2% 8	-57,7% 2
	Ν. Σερρών	23,6% 5	82,7% 10	-45,5% 1	-54,7% 5	10,5% 10
Δυτική Μακεδονία	Ν. Χαλκιδικής	-16,2% 2	-39,7% 5	72,5% 9	-57,4% 4	-32,2% 6
	Ν. Γρεβενών	288,5% 10	-73,9% 1	-14,6% 3	-2,0% 10	-63,4% 1
	Ν. Καστοριάς	90,6% 9	-69,0% 1	236,1% 10	-65,9% 2	-14,5% 9
Θεσσαλία	Ν. Κοζάνης	15,5% 5	-37,3% 6	28,7% 6	-52,1% 6	-32,8% 6
	Ν. Φλωρίνης	8,7% 4	-49,3% 3	133,5% 10	-73,7% 1	-22,7% 8
	Ν. Καρδίτσας	49,3% 7	-34,6% 7	45,0% 8	-50,4% 6	-13,4% 9
Ηπειρος	Ν. Λαρίσης	28,5% 6	-58,9% 2	71,7% 9	-60,2% 3	-43,9% 4
	Ν. Μαγνησίας	-29,3% 1	-45,3% 5	22,5% 5	-27,9% 9	-51,9% 3
	Ν. Τρικάλων	91,8% 9	-45,8% 4	-3,6% 3	-37,0% 8	-39,2% 5
	Ν. Αρτας	62,1% 8	-10,6% 9	-5,7% 3	-63,7% 3	-16,5% 8
Ιόνια Νησιά	Ν. Θεσπρωτίας	-9,3% 2	-5,6% 9	-40,3% 1	-47,2% 7	-46,8% 3
	Ν. Ιωαννίνων	35,4% 6	-55,1% 3	22,0% 5	-76,3% 1	-55,6% 2
	Ν. Πρεβέζης	-8,8% 3	-38,2% 5	1,4% 4	-68,3% 2	-54,0% 2
	Ν. Ζακύνθου	6,3% 3	-33,2% 7	-49,6% 1	-14,4% 9	-59,4% 1
Δυτική Ελλάδα	Ν. Κερκύρας	48,8% 7	-49,3% 4	-14,8% 2	-42,5% 8	-53,7% 2
	Ν. Κεφαλληνίας	46,8% 7	-62,8% 1	52,8% 8	-6,4% 10	-39,0% 5
	Ν. Λευκάδας	-27,2% 1	-35,2% 7	59,3% 8	4,7% 10	-18,9% 8
	Ν. Αιτωλοακαρνανίας	-18,9% 1	-10,5% 9	-18,6% 2	-28,4% 9	-37,6% 5
Στερεά Ελλάδα	Ν. Αχαΐας	9,3% 4	-37,6% 6	62,2% 9	-52,0% 6	-21,7% 8
	Ν. Ηλείας	-38,0% 1	-26,7% 8	23,7% 6	-45,7% 7	-44,1% 4
	Ν. Βοιωτίας	55,3% 8	-46,8% 4	25,7% 6	-55,4% 5	-37,4% 6
	Ν. Ευβοίας	17,2% 5	-2,9% 10	1,7% 4	-25,6% 9	-2,9% 10
	Ν. Ευρυτανίας	50,1% 7	-32,6% 8	9,1% 4	21,6% 10	-7,0% 10
Πελοπόννησος	Ν. Φθιώτιδος	269,2% 10	-25,1% 8	-50,5% 1	-67,0% 2	-41,4% 4
	Ν. Φοκίδος	7,3% 3	-43,1% 5	59,6% 9	-63,2% 3	-33,7% 6
	Ν. Αργολίδος	-9,7% 2	-56,5% 2	94,6% 10	-51,6% 6	-42,2% 4
	Ν. Αρκαδίας	40,4% 6	-3,7% 9	-24,4% 2	-56,6% 5	-24,9% 7
Αττική	Ν. Κορινθίας	1,0% 3	-63,4% 1	-3,2% 3	-50,4% 6	-70,1% 1
	Ν. Λακωνίας	77,0% 9	-65,1% 1	178,6% 10	-48,3% 7	-13,5% 9
	Ν. Μεσσηνίας	121,2% 10	74,6% 10	-51,1% 1	-38,1% 8	30,1% 10
Βόρειο Αιγαίο	Ν. Αττικής	-33,2% 1	-32,4% 8	-5,1% 3	-67,5% 2	-59,5% 1
	Ν. Λέσβου	10,1% 4	-37,3% 6	51,9% 8	-45,7% 7	-23,0% 8
	Ν. Σάμου	11,6% 4	-44,5% 5	43,0% 8	-57,6% 4	-37,9% 5
Νότιο Αιγαίο	Ν. Χίου	61,2% 8	-47,0% 4	29,1% 6	-61,7% 3	-37,1% 6
	Ν. Δοδεκανήσου	15,1% 5	-23,0% 8	-34,9% 2	-41,1% 8	-47,3% 3
Κρήτη	Ν. Κυκλάδων	3,5% 3	-58,8% 2	66,6% 9	-34,7% 9	-44,4% 3
	Ν. Ηρακλείου	-12,1% 2	0,8% 10	3,4% 4	-61,7% 3	-23,2% 7
	Ν. Λασιθίου	17,7% 5	-15,1% 9	40,7% 7	-71,3% 1	-9,9% 10
	Ν. Ρεθύμνης	67,5% 9	-36,9% 6	24,9% 6	-59,4% 4	-25,2% 7
	Ν. Χανίων	13,5% 4	-37,4% 6	33,6% 7	-49,1% 7	-30,6% 7

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας.

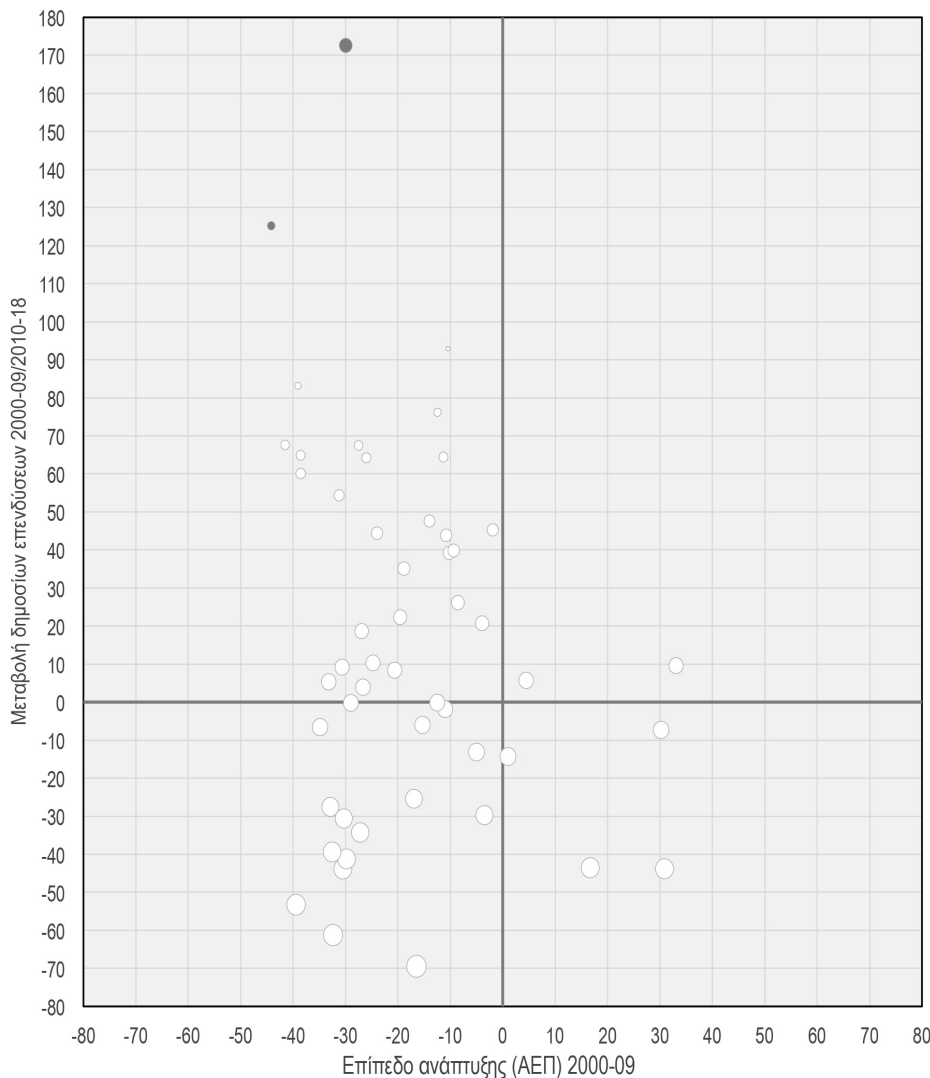
είναι μεγαλύτερες σε σύγκριση με τις αποκλίσεις που παρατηρήθηκαν ανάμεσα στις περιφέρειες.

Ειδικότερα, υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός νομών με μείωση δημοσίων επενδύσεων μεγαλύτερη από τα -41,4% της χώρας. Ο νομός Κορινθίας για παράδειγμα είναι ο νομός που εμφανίζει τη μεγαλύτερη μείωση της τάξης του -70,1%. Ο νομός Πέλλας είναι επίσης ένας από τους ηπειρωτικούς νομούς με μείωση δημοσίων επενδύσεων της τάξης του -66,67%. Ο νομός Ιωάννινων - 55,6%. Ο νομός Ξάνθης υπέστη μείωση κατά -59,5% και ο νομός Έβρου κατά - 58,5%. Αντίστοιχα, ο νομός Αττικής γνώρισε μείωση δημοσίων επενδύσεων της τάξης του -59,5%. Η Ζάκυνθος γνώρισε μείωση της τάξης του -59,4%, ενώ η μείωση για

το νομό Δωδεκανήσου ανήλθε στο - 47,3%. Ορισμένοι νομοί γνώρισαν μικρότερες μειώσεις, ωστόσο, οι περικοπές που επέφερε η λιτότητα είχαν καθολικό χαρακτήρα και αφορούσαν σχεδόν το σύνολο των νομών. Οι μόνες εξαιρέσεις από αυτό τον κανόνα είναι ο νομός Μεσσηνίας που γνώρισε άνοδο 30,1% και ο νομός Σερρών με άνοδο 10,5%.

Οι περικοπές αυτές που ανέρχονται σε πολύ μεγάλα ποσοστά θα πρέπει να εξειδικευτούν ανά κατηγορία, ώστε να διερευνηθεί με όσο γίνεται μεγαλύτερη συνέπεια η επίδραση των περικοπών σε βασικούς τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής σε κάθε περιφέρεια, όπως για παράδειγμα στις κοινωνικές υποδομές, στο περιβάλλον και τις μεταφορές. Επιπλέον, θα ήταν σκό-

Διάγραμμα 8. Διάγραμμα διασποράς κατά κεφαλήν ΑΕΠ και κατά κεφαλήν δημοσίων επενδύσεων στους νομούς της Ελλάδας.



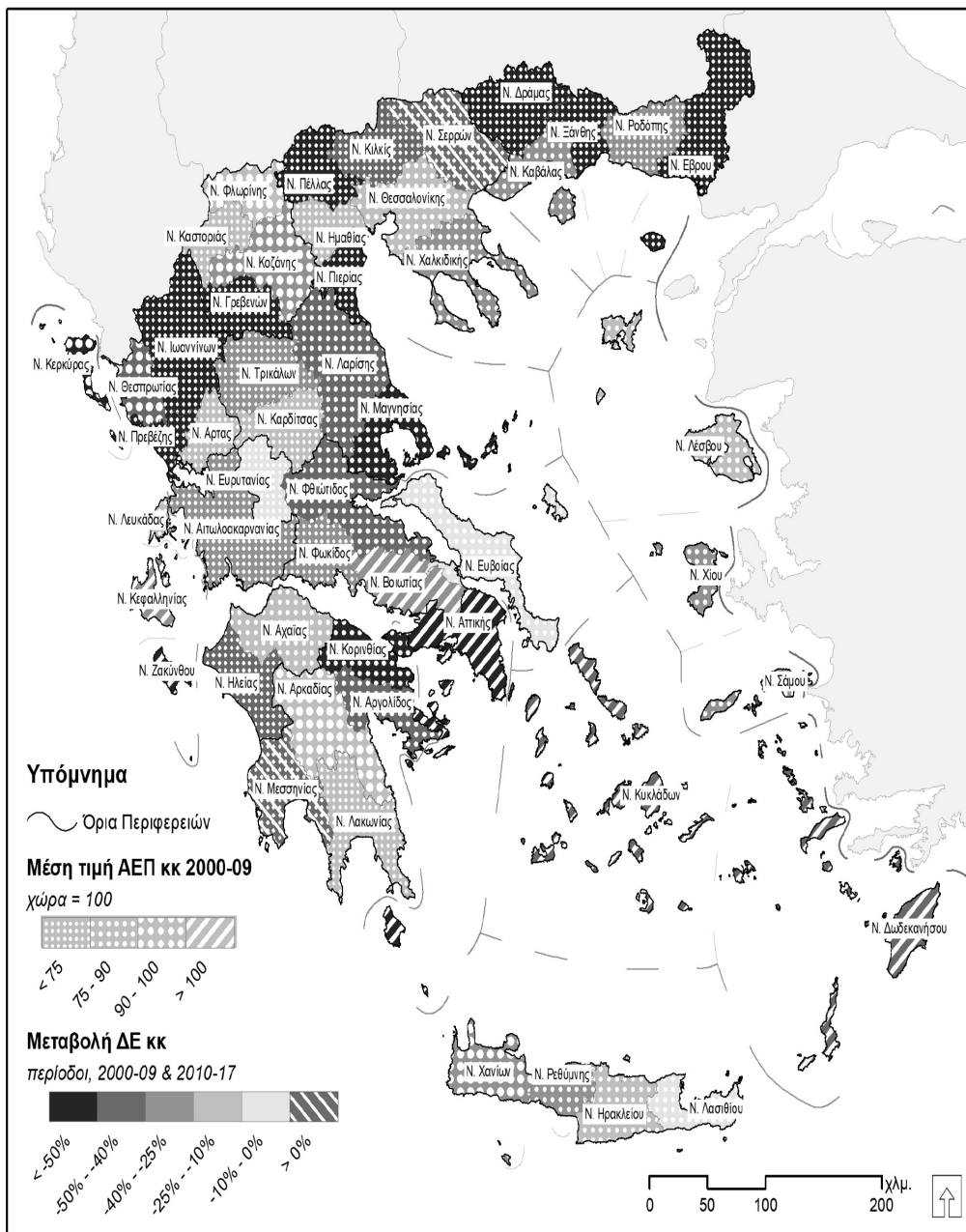
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας

πιμη μια ακόμη μεγαλύτερη εξειδίκευση για τις ομάδες πληθυσμού και τομείς οικονομικής δραστηριότητας που επηρεάζονται από αυτές. Ωστόσο, είναι βέβαιο ότι η μείωση του δημοσίου κεφαλαίου σε υποδομές, πέρα από τις βραχυχρόνιες επιδράσεις στη ζήτηση μεταβάλλει το κεφαλαιακό απόθεμα της οικονομίας των περιφερειών το οποίο με τη σειρά του μακροχρόνια θα επηρεάσει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Επομένως, βραχυχρόνια η πολιτική αυτή οδηγεί σε επι-

δείνωση της ύφεσης και μακροχρόνια στη διάβρωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας των περιφερειών και στη δυνατότητα ανάκαμψης της οικονομίας και εξόδου από την οικονομική κρίση.

Στη συνέχεια επιχειρείται η συσχέτιση της μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων με το επίπεδο ανάπτυξης των νομών. Η σχέση αυτή αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 4.

Χάρτης 2 Χαρτογραφική απεικόνιση μεταβολής μέσης τιμής δημοσίων επενδύσεων κατά κεφαλή στις περιφέρειες της χώρας, περίοδοι 2000-2009 και 2010-2018.



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων, επεξεργασία δική μας.

Όπως προκύπτει από το Διάγραμμα αυτό η επίδραση της λιτότητας δεν εμφάνισε κάποια συστηματική σχέση με το επίπεδο ανάπτυξης των νομών. Οι νομοί που υπέστησαν μεγαλύτερο πλήγμα είναι οι αυτοί που είχαν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το μέσο όρο της χώρας και μείωση των δημοσίων επενδύσεων μεγαλύτερη από το μέσο όρο της χώρας (κάτω αριστερά τεταρτημόριο).

Χαρτογραφικά οι τάσεις μεταβολής των δημοσίων επενδύσεων στους νομούς της χώρας ως επενέργεια της λιτότητας αποτυπώνονται στο Χάρτη 2. Όπως φαίνεται πολύ παραστατικά οι περικοπές έχουν γίνει ασύμμετρα και περιλαμβάνουν νομούς με διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης και πολύ διαφορετική παραγωγική δομή όπως η Αττική, ο Έβρος, η Πέλλα και η Κέρκυρα. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι από τη γενική τάση ξεχωρίζουν δύο νομοί, Μεσσηνίας και Σερρών.

Συνοπτικά, η πολιτική λιτότητας επέφερε σημαντικές μειώσεις των δημοσίων επενδύσεων σε ολόκληρη την επικράτεια και αυτό έχει επιδράσει στη μείωση των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες και στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας σε διάφορες περιοχές της χώρας. Παρότι η ερμηνεία των μεταβολών καθώς και η εξειδίκευση χρειάζονται εκτενέστερη μελέτη, η ανάλυση παρέχει μια ολοκληρωμένη τεκμηρίωση των περικοπών των δημοσίων επενδύσεων λόγω της λιτότητας.

Σύνοψη και συζήτηση

Η οικονομική κρίση και η πολιτική λιτότητας που είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση του επιπέδου ανάπτυξης όλων των περιφερειών της χώρας και τη μείωση των υποδομών, δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται τοπικά. Οι επιδράσεις είναι ακόμη πιο σοβαρές για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και τις λιγότερο εύπορες ομάδες πληθυσμού, καθώς η πολιτική συνοχής και οι δημόσιες επενδύσεις συμπεριλαμβάνουν σε προτεραιότητα περιφέρειες με αναπτυξιακή υστέρηση. Η πολιτική λιτότητας αντιστρατεύεται τον πυρήνα των πολιτικών συνοχής, που έχουν ως στρατηγική στόχευση μία ενοποιητική διαδικασία, και διευρύνει τις περιφερειακές και εισοδηματικές ανισότητες. Η πολιτική αυτή έχει δεχθεί έντονη κριτική από πολλές πλευρές ως προς τη σκοπιμότητα και τα αποτελέσματά της (Krugman 2012; Krugman 2015⁴; De Grawue

2015) Τα συμπεράσματα που προκύπτουν μέσα από την παρούσα ανάλυση μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Πρώτον, οι δημόσιες επενδύσεις παρουσίασαν σημαντική μείωση κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Αυτό ήταν το αποτέλεσμα τόσο της δημοσιονομικής στενότητας στην οποία βρέθηκε η χώρα μετά την κρίση χρέους το 2008, όσο και της πολιτικής λιτότητας που ασκήθηκε η οποία οδηγούσε σε ακόμη μεγαλύτερη μείωση των δημοσίων δαπανών γενικότερα, αλλά και των δημοσίων επενδύσεων ειδικότερα.

Δεύτερον, η μείωση των δημοσίων επενδύσεων και η πολιτική λιτότητας είχε ένα ιδιαίτερο γεωγραφικό αποτύπωμα. Οι δημόσιες επενδύσεις στη χώρα την περίοδο 2000-2010 μειώθηκαν κατά - 41,6%. Ωστόσο η γεωγραφική κατανομή της μείωσης παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις που φτάνουν έως και σε -60%. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν περιπτώσεις νομών όπου η μείωση των δημοσίων επενδύσεων είναι μικρότερη. Ωστόσο, η διερεύνηση των παραγόντων που ερμηνεύουν την ασύμμετρη επίδραση της κρίσης στις περιφέρειες και τους νομούς της χώρας θα χρειαστεί ακόμη πιο εξειδικευμένη διερεύνηση.

Τρίτον, η πολιτική δημοσίων επενδύσεων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου μελέτης εμφανίζεται έντονα προκυκλική. Αυτό είναι ακόμη περισσότερο εμφανές την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Επιπλέον, μέσα από την ανάλυση αυτή μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες προτάσεις για τη διαμόρφωση της αναπτυξιακής πολιτικής μέσω των δημοσίων επενδύσεων την επόμενη προγραμματική περίοδο.

Πρώτον, η πολιτική δημοσίων επενδύσεων θα πρέπει να προσαρμόζεται πιο καλά στον οικονομικό κύκλο. Από την ανάλυση που προηγήθηκε φαίνεται ότι οι δημόσιες επενδύσεις μειώνονται πολύ περισσότερο στην καθοδική φάση του οικονομικού κύκλου απ' ό,τι αυξάνονται στην ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου. Μια καλύτερη προσαρμογή στον οικονομικό κύκλο θα απαιτούσε πιο συγκρατημένη πολιτική δαπανών στην ανοδική φάση και πιο επεκτατική πολιτική στην καθοδική φάση του οικονομικού κύκλου.

Δεύτερον, η συνταγή της λιτότητας που οδηγεί σε μείωση των δημοσίων επενδύσεων αποτελεί τη λάθος συνταγή για την αντιμετώπιση της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης. Μια πολιτική ενίσχυσης των δημοσίων επενδύσεων και της αναδιανομής θα έπρεπε να

αποτελεί προτεραιότητα της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τρίτον, θα πρέπει να δημιουργηθεί μεγαλύτερος δημοσιονομικός χώρος για εθνικά χρηματοδοτούμενες δημόσιες επενδύσεις και να ενισχυθεί η συνέργεια και συμπληρωματικότητα συγχρηματοδοτούμενων και εθνικά χρηματοδοτούμενων δημοσίων επενδύσεων.

Τέταρτον, η πολιτική ενίσχυσης των δημοσίων επενδύσεων θα πρέπει να συνοδεύεται από την ενεργότερη συμμετοχή όλων των επιπέδων διοίκησης, με βάση τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Αυτό προϋποθέτει και συνεπάγεται ενεργή συμμετοχή των τοπικών δρώντων και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα αποτελέσματα αυτά μπορεί να είναι χρήσιμα για την αντιμετώπιση των επιδράσεων της πανδημικής κρίσης, δεδομένου ότι αυτή παρουσιάζει παρόμοια χαρακτηριστικά με την οικονομική κρίση του 2008. Η αύξηση πόρων για πιο ενεργητική πολιτική συνοχής αποτελεί για την Ευρωπαϊκή Ένωση ένα ζήτημα το οποίο θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό την πορεία ανάκαμψης, αλλά και την πορεία της ενοποιητικής διαδικασίας.

Σημειώσεις

1. Είναι χαρακτηριστική η δήλωση του Σόμπλε ότι 'οι Έλληνες πρέπει να καταλάβουν ότι όταν παραβιάζεις τους κανόνες για μεγάλο χρονικό διάστημα θα πρέπει να πληρώσεις μεγάλο τίμημα' (Clifton et al 2018:595), Paulus et al. (2017).

2. Για την εκπλήρωση των δημοσιονομικών στόχων τα Μνημόνια επέβαλαν περικοπές στις δημόσιες επενδύσεις. Μάλιστα, η εκπλήρωση του ετήσιου στόχου για το πρωτογενές πλεόνασμα ήταν αποτέλεσμα και της επαναλαμβανόμενης περικοπής του ΠΔΕ σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης. Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής 2013-2016 όρισε ύψος ΠΔΕ 6 δισ. ευρώ σταθερά κατ' έτος για το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και για το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ, 850 εκατ. ευρώ για το 2013 και 700 εκατ. ευρώ για κάθε έτος της περιόδου 2014 – 2016.

3. Η ανάλυση που ακολουθεί περιλαμβάνει μόνο το μέρος των δαπανών δημοσίων επενδύσεων με χωρικό προσδιορισμό, δηλαδή δεν περιλαμβάνονται στην ανάλυση οι δημόσιες δαπάνες που αφορούν είτε όλη τη χώρα, είτε πολλές περιφέρειες, χωρίς δυνατότητα εντοπισμού της δαπάνης σε κάθε περιφέρεια χωριστά. Το ίδιο ισχύει και για την ανάλυση των δημοσίων επενδύσεων κατά νομό στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Aschauer DA. (1990) «Why is infrastructure Important?» In: Munnell AH (ed) *Is there a shortfall in public capital investment?* Federal Reserve Bank of Boston, Boston, MA.
- Bennett, R. J. (1980) *The geography of public finance: welfare under fiscal federalism and local government finance* (Vol. 815). Routledge.
- Blyth, M. (2013) *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Clifton J., Diaz-Fuentes D., Gómez A.L. (2018) «The crisis as opportunity? On the role of the Troika in constructing the European consolidation state», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3): 587-608, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy021>
- De Grauwe, P. (2013) «The political economy of the euro», *Annual Review of Political Science*, 16(9): 1-18
- Gray M. and Barford A. (2018) «The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3): 541–563, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy019>
- Hadjimichalis, K. (2011) «Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis», *European Urban and Regional Studies*, 18(3): 254-274.
- Harvey, D. (2010) *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Profile Books
- Hirschman, A. O. (1958) *The strategy of economic development* (No. 04; HD82, H5.).
- Kitson, M., Martin, R. and Tyler, P. (2011) «The geographies of austerity», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4: 289-302.
- Krugman P. (2012) *End this Depression Now! Melrose Road Partners* (Ελληνική μετάφραση, *Τέλος στην Υφεση Τώρα*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
- Krugman P. (2012) *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, Penguin Books, Penguin Random House, UK.
- Labrianidis L. (2013) «Investing in leaving: The Greek case of international migration of professionals», *Mobilities* 9(2): 314-335.
- Lambrianidis L. (2015) *Outward migration from Greece during the crisis*, Hellenic Observatory LSE
- Lobao L., Gray M., Cox K, and Kitson M, (2018) «The shrinking state? Understanding the assault on the public sector», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3): 389-408, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsy026>
- Munnell A.H. (1990) *How does public infrastructure affect regional economic performance?* New England Economic Review September: 11–32
- Musgrave R.A., (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, (McGraw-Hill, New York)
- Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Hutchinson.
- Paulus, A., Figari, F. and Sutherland, H. (2017) «The design of fiscal consolidation measures in the European Union: distributional effects and implications for macro-economic recovery», *Oxford Economic Papers*, 69: 632–654.

- Piketty Th. (2017) *Chronicles on our Troubled Times*, Penguin Books, Penguin Random House, UK.
- Psycharis, Y., Kallioras, D. και Pantazis, P. (2014) «Economic crisis and regional resilience: Detecting the “geographical footprint” of economic crisis in Greece», *Regional Science: Policy and Practice*, 6(2): 121-141.
- Psycharis, Y., Rodríguez-Pose, A., & Tselios, V. (2019) «Ministers and distributive politics: political influences in the regional allocation of public investment in Greece», *Territory, Politics, Governance*, 1-30.
- Psycharis, Y., Tselios, V., & Pantazis, P. (2020) «The contribution of Cohesion Funds and nationally funded public investment to regional growth: evidence from Greece», *Regional Studies*, 54(1): 95-105.
- Rodríguez-Pose, A., Psycharis, Y., & Tselios, V. (2016) «Politics and investment: Examining the territorial allocation of public investment in Greece», *Regional Studies*, 50(7): 1097-1112.
- Schaffer A. και Streeck W. (2013) *Politics in the Age of Austerity*, Polity.
- Streeck W. and Mertens D. (2011) «Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary?», *MPIfG Discussion Paper* 11/12, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Germany.
- Streeck, W. (2015) «Why the euro divides Europe», *New Left Review*, 95: 5-26.
- Streeck, W. (2016) «The rise of the European consolidation state». In H. Magara (ed.) *Policy Change under New Democratic Capitalism*, pp. 39-58. Abingdon, UK: Routledge.
- Streeck, W., and Mertens, D. (2013) «Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism». In A. Schäfer, & W. Streeck (Eds.), *Politics in the Age of Austerity* (pp. 25-58). Cambridge: Polity Press.
- Sturm J. E. (1998) *Public Capital Expenditure in OECD Countries. The Causes and Impact of the Decline in Public Capital Spending*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Λαμπριανίδης Λ. (2011) *Επενδύοντας στη Φυγή: Η διαρροή επισημόνων από την Ελλάδα την εποχή της Παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Χατζημιχάλης Κ. (2018). *Τοπία της Κρίσης στη Νότια Ευρώπη. Στα μονοπάτια της άνισης γεωγραφικής ανάπτυξης*, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, Αθήνα.
- Ψυχάρης Γ. (2018α) «Γεωγραφικές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα», Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Πρακτικά Συνεδρίου «Κοινωνική και Πολιτική Εκπροσώπηση», Αθήνα.
- Ψυχάρης Γ. (2018β). «Περιφερειακές ανισότητες και ανάπτυξη στην Ελλάδα της κρίσης: Μια εμπειρική ανάλυση», στο Ν. Δεμερτζής και Ν. Γεωργαράκης (Επιμέλεια), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας: κρίση και αποδόμηση του πολιτικού*, Εκδόσεις Gutenberg.