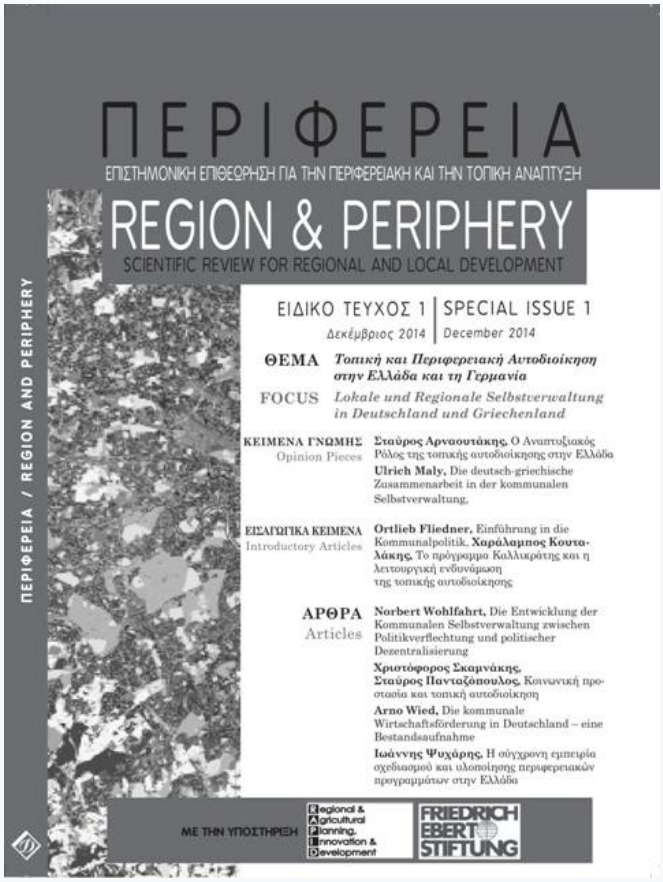
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Vol 4, No 4 (2014)

Perifereia | Region & Periphery - Local and Regional Government in Greece and Germany



Die aktuelle Erfahrung der Planung und Umsetzung Regionaler Programm in Griechenland: eine erste Darstellung und der Versuch einer Bewertung

Ιωάννης Ψυχάρης

doi: 10.12681/rp.18511

Copyright © 2018, Ιωάννης Ψυχάρης

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0.

To cite this article:

Ψυχάρης I. (2014). Die aktuelle Erfahrung der Planung und Umsetzung Regionaler Programm in Griechenland: eine erste Darstellung und der Versuch einer Bewertung. *Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, *4*(4), 199–229. https://doi.org/10.12681/rp.18511

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 27/01/2026 00:05:57

Περιφέρεια Ειδικό Τεύχος 1, 199-229
Region & Periphery Special Issue 1, 199-229

Η σύγχρονη εμπειρία σχεδιασμού και υλοποίησης περιφερειακών προγραμμάτων στην Ελλάδα: μια πρώτη καταγραφή και απόπειρα αξιολόγησης

Ιωάννης Ψυχάρης, *Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών*

Περίληψη

Το άρθρο αυτό επιδιώκει να εξετάσει την πορεία σχεδιασμού και υλοποίησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά το διάστημα των τελευταίων πέντε δεκαετιών στην Ελλάδα. Τα προγράμματα αυτά που αποτέλεσαν μέρος των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (1989-93, 1994-99, 2000-06), του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (2007-13) και του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (2014-20) κλήθηκαν διαχρονικά να υπηρετήσουν την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, στο πλαίσιο μεταβαλλόμενων στρατηγικών στοχεύσεων της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. . Η διερεύνηση των παραγόντων που διαμόρφωσαν τη φιλοσοφία αυτών των προγραμμάτων, η χρηματοδοτική τους βαρύτητα, η συνάρθρωσή τους με άλλες – οριζόντιες - πολιτικές και οι διοικητικές δομές που τα υποστήριξαν, αποτελούν ορισμένα από τα ζητήματα μιας κριτικής αξιολόγησης της συμβολής τους στον περιφερειακό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Περιφερειακά προγράμματα, περιφερειακή ανάπτυξη, περιφερειακή πολιτική, ΕΣΠΑ, Ελλάδα

Die aktuelle Erfahrung der Planung und Umsetzung Regionaler Programm in Griechenland: eine erste Darstellung und der Versuch einer Bewertung

Ioannis Psycharis, *Professor, Panteion Universität für Soziale und Politische Wissenschaften*

Zusammenfassung

Die Regionalen Programme haben eine lange Wegstrecke im System der regionalen Programmierung in Griechenland hinter sich. Aus der Erfahrung ihrer Implementation lassen sich einige wichtige Schlussfolgerungen ziehen, die bei der Verbesserung der regionalen Planung in der Zukunft helfen können.

Bevor wir allerdings zu dieser Bewertung kommen, muss eine Frage von strategischer Bedeutung geklärt werden. Die Regionalen Operativen Programme

bergen in sich eine inhärente Begrenzung, trotzdem sie auf die Entwicklung der Peripherien fokussiert sind. Obwohl sie direkt mit den Peripherien im Zusammenhang stehen, bleibt ihr Einfluss auf deren Entwicklung begrenzt. Denn regionale Entwicklung ergibt sich zumeist als Ergebnis der komponierten gegenseitigen Beeinflussung der sektoralen und der regionalen Programme und oft haben die nicht territorial gebundenen Programme größere territoriale Auswirkungen als diejenigen, mit einer entsprechenden direkten Ausrichtung. Demzufolge muss, ohne die Rolle dieser Programme für die regionale Entwicklung schmälern zu wollen, diese inhärente Begrenzung bei der Erfüllung ihrer Ziele benannt werden.

Aus der vorangegangenen Beobachtung der Implementation der regionalen Programme, ergeben sich einige nützliche Schlussfolgerungen.

Erstens: bezüglich der Gesamtheit der Prioritäten der Struktur- und Kohäsionsfonds wird deutlich, dass die größte Bedeutung hierbei der grundlegenden Infrastruktur beigemessen wurde. Trotz der Versuche der Bereicherung dieser Prioritäten mit Aktivitäten, die das Produktionsumfeld und das Humankapital betrafen, bleibt die Infrastruktur die Hauptkonstante der Kohäsionspolitik in Griechenland.

Zweitens: der Anteil der Regionalen Programme an der Gesamtheit der Struktur- und Kohäsionsfonds verzeichnet deutliche Ausschläge, mit einer Tendenz der Stabilisierung in den letzten Jahren auf einem Niveau von unter 30 Prozent der verfügbaren Mittel. Auf Basis der Gewichtung ihrer Finanzierung und deren Verlauf muss gefolgert werden, dass keine Absicht für eine zunehmende Dezentralisierung bei der Verwaltung der Mittel zu erkennen ist.

Drittens: Abseits der finanziellen Unterfütterung wurden diese Programme nicht in eine breitere regionale Planung zur Schaffung von Synergien einbezogen, um Kohärenz und Komplementarität sowohl mit den sektoralen Programmen, als auch mit Aktivitäten außerhalb der Struktur- und Kohäsionsfonds herzustellen und so ihren Beitrag zu einer ausgewogenen regionalen Entwicklung zu stärken.

Viertens: Diese Programme sind zumeist von Standardisierung geprägt, mit dem Ergebnis, dass sie nicht den Grad von Spezialisierung und Differenzierung erreichen können, der nötig ist, um den Anforderungen der Wirtschaft der jeweiligen Region gerecht zu werden.

Schließlich: Trotz der wichtigen Fortschritte, die hier gemacht wurden, bleibt die administrative Kompetenz der Peripherien begrenzt und verteilt sich ungleich zwischen den unterschiedlichen Einheiten, mit dem Ergebnis, dass Verzögerungen im Mittelabruf und bei der Nutzung der Programme verzeichnet werden.

Dennoch haben die Regionalen Programme einen Erfahrungsschatz für die regionale Planung geschaffen, der für die regionale Entwicklung genutzt werden

kann. Die Vorschläge, die man für die Zukunft der regionalen Programme formulieren kann, lauten in der Übersicht, wie folgt:

Erstens: Die Stärkung ihrer Finanzierung, die sich bei unter 30 Prozent eingependelt zu haben scheint.

Zweitens: Die Schaffung eines gesamtheitlichen Programms regionaler Entwicklung, innerhalb dessen die Aktivitäten der regionalen Programme sich spezifisch entfalten können. Somit kann die größtmögliche Kohärenz und Komplementarität mit sektoralen und regionalen Programmen sowie anderen Förderungen außerhalb der Struktur- und Kohäsionsfonds gesichert werden.

Drittens: Die Stärkung der administrativen Struktur der Peripherien und der Transfer von Zuständigkeiten und Mitteln, so dass die Peripherien zum zentralen Ansatzpunkt für regionale Entwicklung werden.

Schlussendlich: Die Planung muss die Standardisierung vermeiden und muss einerseits weitsichtiger und andererseits spezifischer auf die jeweiligen Bedürfnisse der einzelnen Peripherie angelegt werden

1. Εισαγωγή

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι να κάνει μια πρώτη αποτίμηση των συγχρηματοδοτούμενων με την Ευρωπαϊκή Ένωση περιφερειακών προγραμμάτων και της συμβολής τους στον περιφερειακό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα[1]. Όπως είναι γνωστό, οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν για πρώτη φορά το 1986 με σκοπό να εναρμονιστεί η περιφερειακή πολιτική της χώρας με την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Στη συνέχεια η ελληνική περιφερειακή πολιτική πέρασε από μια περίοδο προσαρμογής στο σύστημα πολυετούς προγραμματισμού της Κοινότητας, η οποία οριστικοποιήθηκε το 1989 με την έναρξη εφαρμογής αρχικά των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και μετέπειτα του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς και του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ). Έκτοτε, τα μόνα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης που εκπονούνται στην Ελλάδα είναι αυτά των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ[2].

Τα ΚΠΣ/ΕΣΠΑ αποτελούνται από δύο τμήματα ή αλλιώς από δύο σκέλη. Το εθνικό και το περιφερειακό. Στο πρώτο ανήκουν τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, στο δεύτερο ανήκουν τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Το πρώτο τμήμα (Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα/ΤΕΠ) καλύπτει τις παρεμβάσεις, οι οποίες λόγω της εμβέλειάς τους πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν σε εθνικό επίπεδο π.χ. Αγροτική Ανάπτυξη, Περιβάλλον, Οδικοί Άξονες. Το δεύτερο τμήμα (Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα/ΠΕΠ) καλύπτει αναπτυξιακές δράσεις για κάθε μια από τις δεκατρείς Περιφέρειες της χώρας. Η

περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται και από τα δύο Προγράμματα, τομεακά και περιφερειακά. Όλες οι τομεακές πολιτικές έχουν χωρικές διαστάσεις και όλα τα περιφερειακά προγράμματα υλοποιούν τομεακές πολιτικές. Άρα η συνοχή και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των προγραμμάτων παίζει καθοριστικό ρόλο στην επιτυχία της περιφερειακής πολιτικής.

Το άρθρο αυτό θα ασχοληθεί κυρίως με τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά, τα οποία έχουν γίνει υποδοχείς ενός σημαντικού μέρους (30% περίπου) των διατιθέμενων πόρων ΚΠΣ/ΕΣΠΑ[3] συνδέονται με την περιφερειακή ανάπτυξη με έναν ειδικό τρόπο, ο οποίος και τα καθιστά αυτόνομο αντικείμενο μελέτης. Καταρχάς, προσδιορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια την περιφερειακή στρατηγική, και προσαρμόζονται περισσότερο στις αναπτυξιακές απαιτήσεις της κάθε περιφέρειας. Επιπλέον, προσφέρουν το κατάλληλο πλαίσιο εξειδίκευσης και αξιολόγησης και των τομεακών πολιτικών. Παρότι τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούν συνήθως έργα μικρής κλίμακας, έχουν εξαιρετική σημασία για την τοπική ανάπτυξη, και παράγουν σημαντική τοπική προστιθέμενη αξία. Μάλιστα, μεγάλο μέρος των έργων αυτών εμπίπτει στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ με την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση και η ίδια η περιφέρεια αποτελεί βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, τα περιφερειακά προγράμματα αποκαλύπτουν τον βαθμό διοικητικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης του κράτους, που είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύγχρονης δημόσιας πολιτικής.

Στην βιβλιογραφία καταγράφονται ορισμένες μελέτες σχετικά με την περιφερειακή διάσταση των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ όπου αναδεικνύεται και η σημασία των Περιφερειακών Προγραμμάτων (Προδρομίδης κ.α. 2010, Τράπεζα της Ελλάδος/ΕΛΙΑΜΕΠ 2012). Αυτό το άρθρο ωστόσο αφορά αποκλειστικά στα Περιφερειακά Προγράμματα, αναδεικνύοντας τη σημασία τους, τη διαδρομή τους στο σύστημα περιφερειακού προγραμματισμού και τη συμβολή τους στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα.

Τα ερωτήματα επομένως που θα συζητηθούν σε αυτό το άρθρο είναι τα εξής: Ποια είναι η διαχρονική βαρύτητα αυτών των προγραμμάτων στο σύνολο των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ και πώς αυτή αποτιμάται; Αποτελούν άραγε τα περιφερειακά προγράμματα τμήματα ενός ευρύτερου αναπτυξιακού σχεδιασμού ή μήπως πρόκειται για αποσπασματικές δράσεις χωρίς οργανική σύνδεση με άλλες οριζόντιες πολιτικές, με τις οποίες θα όφειλαν να διαμορφώνουν τη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο της ανάπτυξης της χώρας; Μπορούν τα προγράμματα αυτά να αποτελέσουν μια παρακαταθήκη για το μέλλον του περιφερειακού σχεδιασμού στην Ελλάδα;

2. Περιφερειακά προγράμματα και περιφερειακός σχεδιασμός

Αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει για την Ελλάδα αυτοτελές πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης. Ωστόσο, ο αντίλογος θα ήταν ότι τα ΚΠΣ/ΕΣΠΑ έχουν ως πρωταρχικό στόχο τη σύγκλιση και τη συνοχή, κατά συνέπεια ο περιφερειακός σχεδιασμός αποτελεί συστατικό στοιχείο αυτών των προγραμμάτων.

Παρότι πράγματι η περιφερειακή ανάπτυξη αποτέλεσε στόχο της πολιτικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντούτοις, η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης ευρύτερου των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ δεν έχει εκλείψει. Οι λόγοι για αυτή την ανάγκη συνοψίζονται στα εξής:

Πρώτον, ενώ η προτεραιότητα των στόχων των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ για την περιφερειακή σύγκλιση είναι δεδομένη, όμως, διαχρονικά η προτεραιότητα αυτή είτε φθίνει είτε περιλαμβάνεται μαζί με άλλους συχνά αλληλοαναιρούμενους στόχους που ακυρώνουν ή περιορίζουν την εμβέλεια και τη σημασία της. Για παράδειγμα, στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία υπάρχει μεγάλη συζήτηση κατά πόσον η στρατηγική της Λισαβόνας βρίσκεται σε συμφωνία με την περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση, ιδίως των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών του ευρωπαϊκού νότου. Αντιστοίχως, σήμερα υπάρχει έντονος προβληματισμός στο κατά πόσο η στρατηγική στόχευση της Ατζέντας 2020 ευνοεί την περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή. Δεν είναι τελικά τυχαίο ότι ούτε στο διάστημα εφαρμογής των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, ούτε και σήμερα έχει τεθεί κάποιος συγκεκριμένος ποσοτικός στόχος για την ανάπτυξη και σύγκλιση των περιφερειών της χώρας στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης[4].

Δεύτερον, οι πόροι που διατίθενται για τα ΚΠΣ/ΕΣΠΑ δεν αποτελούν τους μοναδικούς πόρους για την άσκηση αναπτυξιακής και περιφερειακής πολιτικής. Παράδειγμα αποτελούν οι δημόσιες επενδύσεις εκτός των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Ενώ το συγχρηματοδοτούμενο μέρος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων υλοποιείται μέσω των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, το υπόλοιπο, το αποκαλούμενο εθνικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων δεν εντάσσεται σε ένα κοινό σχέδιο οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας[5,6].

Επομένως ο σχεδιασμός των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ όχι μόνο δεν απέκλειε ή εμπόδιζε τον ευρύτερο περιφερειακό σχεδιασμό στην Ελλάδα, αλλά αντίθετα η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων προϋπέθετε την ύπαρξη αυτού του σχεδιασμού.

Η έλλειψη περιφερειακού στρατηγικού σχεδιασμού έχει επανειλημμένα επισημανθεί ως μια από τις βασικές αδυναμίες της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα. Η αναφορά του ΚΕΠΕ στην έκθεση για την αξιολόγηση των ΠΕΠ του ΙΙ ΚΠΣ 1994-1999 είναι εξαιρετικά κατατοπιστική. 'Πρόκειται για την απουσία ή ελλιπή παρουσία ολοκληρωμένων και ευρύτερης προοπτικής αναπτυξιακών σχεδίων στρατηγικού χαρακτήρα, με τα οποία να εκφράζεται η διαπεριφερειακή ανα-

πτυξιακή στρατηγική και βάσει των οποίων διαμορφώνονται οι κύριες τομεακές παρεμβάσεις και η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων' (ΚΕΠΕ 1997:132). Επίσης, σε άλλη έκθεση αξιολόγησης του ΙΙ ΚΠΣ για την Ελλάδα αναφέρεται ότι 'τόσο στα ΠΕΠ όσο και στα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα του εθνικού σκέλους του ΙΙ ΚΠΣ, δεν διακρίνεται η διαπεριφερειακή διάσταση, που θα συνιστούσε κατευθυντήριο πλαίσιο άρθρωσης της αναπτυξιακής στρατηγικής κάθε περιφέρειας και παράλληλα θα στήριζε τη διαμόρφωση συγκροτημένων διαπεριφερειακής και στρατηγικής σημασίας τομεακών παρεμβάσεων σ' ένα ευρύτερο των περιφερειών πλαίσιο χωρικών ενοτήτων' (ΚΕΠΕ-REMACO, 1998:3-33).

Επιπροσθέτως, παρά τις εξαγγελίες, η διοικητική αποκέντρωση και η δημοσιονομική αποκέντρωση, που θα συνόδευαν τον προγραμματισμό και τις αναπτυξιακές πολιτικές των ΠΕΠ, δεν φαίνεται να έχουν προχωρήσει αρκετά. Οι περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν το 1986, αλλά πόρους διαχειρίστηκαν μόλις το 1998[7]. Αυτό σημαίνει ότι το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και διαχείρισης των δημοσίων πόρων έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει σημαντικό ρόλο στις περιφερειακές υποθέσεις όλο αυτό το διάστημα.[8].

Στην Ελλάδα, παρά τη ρητή Συνταγματική ρήση ότι 'η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα' (άρθρο 101), τόσο ο βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης, όσο και ο βαθμός δημοσιονομικής αποκέντρωσης είναι πολύ περιορισμένοι. Τα κοινοτικά προγράμματα - και πολύ περισσότερο τα περιφερειακά προγράμματα -, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, ανέδειξαν την περιφέρεια ως τυπικά ισοδύναμο εταίρο στην περιφερειακή ανάπτυξη και επέφεραν μια σειρά από αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας της διοίκησης που έδιναν έμφαση στην ισχυροποίηση των αποκεντρωμένων δομών του κράτους. Οι περιφέρειες έχουν λειτουργήσει μέχρι σήμερα με διάφορες μορφές - ως βαθμίδα προγραμματισμού, ως βαθμίδα αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και ως βαθμίδα αυτοδιοίκησης - και έχουν διαχειριστεί Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα πέντε προγραμματικών περιόδων από το 1989-93 έως το 2014-20. Επομένως θα έπρεπε να έχει δημιουργηθεί - και ως ένα βαθμό έχει δημιουργηθεί - ένα απόθεμα γνώσης και εμπειρίας που μπορεί να αποτελέσει μια παρακαταθήκη για την άσκηση ενός σημαντικού ρόλου της αυτοδιοίκησης για το μέλλον του περιφερειακού σχεδιασμού και της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα.

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

Τα ΠΕΠ αποτέλεσαν το περιφερειακό σκέλος των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ. Ωστόσο, ενώ για τα ΚΠΣ τα ΠΕΠ ταυτίστηκαν με τον άξονα 'Περιφερειακή Ανάπτυξη', στα ΕΣΠΑ έπαψαν να υπάγονται σε έναν αυτοτελή άξονα «Περιφερειακή Ανάπτυξη», εξακολουθούσαν όμως να αποτελούν το περιφερειακό σκέλος αυτών των προγραμ-

μάτων. Ο άξονας προτεραιότητας «περιφερειακή ανάπτυξη» των ΚΠΣ περιελάμβανε τα ΠΕΠ. Από το ΕΣΠΑ και έπειτα παύει να υπάρχει αυτοτελής άξονας «περιφερειακή ανάπτυξη» που περιλαμβάνει τα ΠΕΠ, αλλά τα ΠΕΠ εξακολουθούν να υφίστανται και να συνιστούν το περιφερειακό σκέλος των ΕΣΠΑ.

Στους πίνακες 1 έως 6 που ακολουθούν αποτυπώνεται η κατανομή των πόρων των Ι, ΙΙ και ΙΙΙ ΚΠΣ και των Ι και ΙΙ ΕΣΠΑ κατά άξονα προτεραιότητας. Από τους πίνακες αυτούς προκύπτουν ορισμένα πολύ χρήσιμα συμπεράσματα.

3.1. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΚΠΣ 1989 - 1993

Το πενταετές ΚΠΣ 1989-1993, έχει έξι προτεραιότητες. Τα ΠΕΠ περιλαμβάνονται στον άξονα 'ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών'[9]. Την περίοδο αυτή το 50% των πόρων του ΚΠΣ πήγε στα ΠΕΠ. Εδώ όμως εμφανίζεται το εξής παράδοξο. Ενώ την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και στην απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα είναι ενισχυμένα. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι σε αυτά τα προγράμματα εντάχθηκαν κυρίως έργα κεντρικών φορέων (Υπουργείων), Περιφερειών, Νομαρχιών (Νομαρχιακά Προγράμματα) και Δήμων και Κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ). Οι δε ενισχυμένοι πόροι αφορούσαν στον κατακερματισμό των πόρων σε τοπικής εμβέλειας μικρά έργα. Αυτό διευκόλυνε μεν την απορρόφηση πόρων, δεν είναι όμως καθόλου βέβαιο ότι συνέβαλε στην περιφερειακή ανάπτυξη, ενώ την ίδια στιγμή είναι αμφίβολο αν εξυπηρετούσε και την εθνική ανάπτυξη (Economou, 1997; Georgiou, 1994; Τσούκαλης, 1997:304). Έτσι το 41% στην αρχή του ΚΠΣ για τα ΠΕΠ, έγινε 50% στο τέλος της προγραμματικής περιόδου.

Από πού όμως προκύπτει το 'πλεόνασμα πόρων' που πάει στην περιφερειακή ανάπτυξη; Εξετάζοντας τους άλλους άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται παραδείγματος χάριν ότι στον άξονα προτεραιότητας 1 'βελτίωση των βασικών υποδομών', το προγραμματισμένο αρχικά 37,4% των πόρων μειώνεται στο 28,8%.

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

Βασικές προτεραιότητες	Σχετικό μερίδιο στην αρχή του ΚΠΣ	Σχετικό μερίδιο στο τέλος του ΚΠΣ
1η προτεραιότητα Βελτίωση των βασικών υποδομών	37,4%	28,8%
2η προτεραιότητα Ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα και αγροτική ανάπτυξη	5,8%	6,1%
3η προτεραιότητα Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων	7,0%	3,8%

4η προτεραιότητα		
Ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού	1,3%	0,8%
5η προτεραιότητα		
Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού	7,5%	10,2%
6η προτεραιότητα		
Ανάπτυξη του εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών	40,9%	50,3%
Σύνολο	**100,0%**	**100,0%**

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994: 17-18.

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

Για παράδειγμα, υπερβάσεις σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό παρατηρούνται στον άξονα 'ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού', ο τρίτος, από άποψη σχετικής βαρύτητας, άξονας του ΚΠΣ (από το 7,5% στο 10,2%). Δεδομένης της σημασίας που έχουν οι δημόσιες επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό στην αναπτυξιακή διαδικασία (Tondl, 2001), είναι ιδιαίτερα θετικό που αυτές καταλαμβάνουν τόσο υψηλή θέση στην ιεράρχηση των προτεραιοτήτων της ελληνικής οικονομίας. Πολύ περισσότερο από την στιγμή που η ελληνική οικονομία από τα μέσα της δεκαετίας του '80 άρχισε να εμφανίζει ανησυχητικά υψηλή ανεργία. Δυστυχώς, όμως, και αυτή η εικόνα είναι επίσης παραπλανητική. Η επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό στην πράξη μεταφράστηκε σε πλήθος σεμιναρίων, τα οποία δεν ήταν πάντα σωστά εστιασμένα στις απαιτήσεις της οικονομίας. Κατά συνέπεια, το ζήτημα της επένδυσης στην γνώση και το ανθρώπινο δυναμικό εμφανίζεται αμφισβητούμενης αποτελεσματικότητας με βάση τον τρόπο υλοποίησής του στο Ι ΚΠΣ.

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

Όσον αφορά στην κατανομή των πόρων στον 'αγροτικό τομέα', παρατηρείται ότι δέχεται μια ενίσχυση της τάξης του 5,8% του συνόλου των διατιθέμενων πόρων, η δε απόκλιση ανάμεσα στον αρχικό προγραμματισμό και στην υλοποίηση είναι μικρή. Η προτεραιότητα αυτή χρειάζεται να ενισχυθεί περισσότερο με δεδομένα τόσο τη σημασία του τομέα για την ελληνική οικονομία, όσο και τις έντονες πιέσεις που έχει δεχτεί μετά την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα. Η συμμετοχή

του τουρισμού ανέρχεται στο 1,3% του προγράμματος και περιορίζεται στο 0,8% κατά την φάση της υλοποίησης του προγράμματος.

Συνοπτικά, την περίοδο 1989-1993 το 50% του ΚΠΣ κατανέμεται στα ΠΕΠ. Αυτό όμως φαίνεται ότι υπαγορεύεται περισσότερο από ευκαιριακές ανάγκες, που εξυπηρετούν την μεγαλύτερη απορρόφηση των πόρων, παρά από τη ύπαρξη ενός συνεκτικού σχεδίου οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Παρατηρείται επίσης ότι δίνεται έμφαση στις υποδομές, έλλειψη συνέπειας με τον προγραμματισμό, ενώ μεγάλη είναι και η ανεπάρκεια σε δομές αποκεντρωμένης διοίκησης.

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

3.2. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΚΠΣ 1994-1999

Προχωρώντας θα εξεταστούν πιο συνοπτικά τα αντίστοιχα δεδομένα για το ΙΙ ΚΠΣ, κατά την έναρξη και κατά τη λήξη, της περιόδου εφαρμογής του 1994-1999[10]. Οι διαδικασίες πλέον έχουν γίνει πιο αυστηρές και υπάρχουν εμπόδια στη δυνατότητα μετατόπισης πόρων μεταξύ των αξόνων και από το ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα στο άλλο[11]. Επιπλέον δημιουργούνται νέες δομές υποστήριξης της διαχείρισης (με την ευρεία έννοια της διοίκησης (management) και όχι της οικονομικής διαχείρισης μόνο) - Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ) - και τεχνοκρατικής στήριξης - Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΜΕΚ) -, ενώ οι περιφέρειες αναλαμβάνουν πιο ενεργό ρόλο στις διαδικασίες των ΠΕΠ. Μέσω των ΠΕΠ του ΙΙ ΚΠΣ, συνεχίστηκαν να υλοποιούνται έργα των κεντρικών φορέων, των περιφερειών, των νομαρχιών (Νομαρχιακά προγράμματα) και έργα των δήμων και κοινοτήτων (ΕΑΠΤΑ-2). Η εικόνα του ΙΙ ΚΠΣ, όπως αποτυπώνεται στον Πίνακα 2, έχει πολλές ομοιότητες, αλλά και σημαντικές διαφορές σε σχέση με τα προηγούμενο ΚΠΣ.

Πίνακας 2: Οι πέντε αναπτυξιακοί άξονες και μορφές παρέμβασης του ΙΙ ΚΠΣ 1994-1999

Αναπτυξιακοί άξονες	Σχετικό μερίδιο στην αρχή του ΚΠΣ	Σχετικό μερίδιο μέχρι τις 30/06/1999
Άξονας 1 Μείωση του βαθμού περιφερειακότητας και προώθηση της εσωτερικής συνοχής μέσω της ανάπτυξης των μεγάλων δικτύων υποδομής	27,8%	22,3%
Άξονας 2 Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης	9,05%	11,7%

Άξονας 3 Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού	25,3%	21,9%
Άξονας 4 Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της εργασίας	12,5%	15,4%
Άξονας 5 Μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και άρση της απομόνωσης των νησιωτικών περιοχών	25,0%	28,5%
Τεχνική Βοήθεια	0,33%	0,2%
Σύνολο	**100,0%**	**100,0%**

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1994:126-129, ΥΠΕΘΟ, 1999:118

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

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

Αναφορικά με τους υπόλοιπους τέσσερις άξονες προτεραιότητας διαπιστώνεται ότι και σε αυτό το ΚΠΣ η έμφαση δίνεται κυρίως στον τομέα των βασικών υποδομών. Στο άξονα αυτό κατανέμεται το 28% των πόρων. Αντίθετα με ότι προγραμματίζεται ωστόσο, η συμμετοχή αυτού του άξονα στο τέλος του ΚΠΣ διαμορφώνεται πολύ χαμηλότερα, στο 22%, εξαιτίας μεγάλων καθυστερήσεων στην υλοποίηση των έργων, που οδήγησε σε μεγάλο αριθμό 'έργων – γέφυρα' για το επόμενο ΚΠΣ.

Η 'ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα του οικονομικού ιστού', είναι επίσης άξονας κρίσιμης σημασίας, εμφανώς ενισχυμένος, ο οποίος ενώ ξεκινάει από το 25% στην αρχή του ΚΠΣ διαμορφώνεται στο 22% στο τέλος του ΚΠΣ.

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

Συνοπτικά θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το ΙΙ σε σχέση με το Ι ΚΠΣ είναι η μείωση των πόρων του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει όμως σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο Ι ΚΠΣ. Επίσης επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Επιπρόσθετα παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται. Τέλος, η τεχνοκρατική στήριξη των έργων και των προγραμμάτων γίνεται πιο επιτακτική, τα Τεχνικά Δελτία Έργων/Υποέργων σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά στην διάρκεια του ΚΠΣ 1994-99[12].

3.3. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΚΠΣ 2000-2006

Το ΚΠΣ 2000-2006, που έχει επταετή διάρκεια, αποτελείται από επτά άξονες προτεραιότητας[13]. Οι νέοι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής. Τα σημαντικότερα σημεία του, είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ότι συνέβη στο Ι και ΙΙ ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και η δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και η υποχρέωση του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών, και τέλος, ο υπαρκτός κίνδυνος της οριστικής απώλειας πόρων (με την εφαρμογή του κανόνα v+2) σε περίπτωση καθυστερήσεων στην απορρόφηση των κονδυλίων που έχουν εγκριθεί και συμβασιοποιηθεί. Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική, οι έλεγχοι πιο αυστηροί και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000). Τόσο κατά την προετοιμασία του Σχεδίου Ανάπτυξης, όσο και κατά την εφαρμογή, έχει αρχίσει να λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για τον συντονισμό των τομεακών με τα περιφερειακά προγράμματα.

Στο ΙΙΙ ΚΠΣ ο άξονας προτεραιότητας 7, με τίτλο 'Περιφερειακή Ανάπτυξη', περιλαμβάνει τα ΠΕΠ. Ο άξονας αυτός σταθεροποιείται γύρω στο 25%, όπως και κατά την προηγούμενη περίοδο. Δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι για την ένταξη έργων στα ΠΕΠ είναι οι κεντρικοί φορείς, με τις κατά Περιφέρεια αρμόδιες Δ/νσεις τους και οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Ειδικά για τους ΟΤΑ δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι που θα διατεθούν υποχρεωτικά για αυτούς, υπήρχε εντούτοις μέριμνα για τη χρηματοδότηση των μελετών των έργων τους μέσω πόρων του Υπουργείου Εσωτερικών, κάτι που καταργήθηκε στο ΕΣΠΑ. Για τη διεκδίκηση πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα, εκτός από την τεχνοκρατική κάλυψη, εισάγεται πλέον και η ανταγωνιστικότητα. Κατά τα λοιπά, τα ΠΕΠ έχουν τους ίδιους μηχανισμούς διαχείρισης με όλα τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ως προς τους άλλους έξι άξονες είναι εμφανές καταρχάς ότι και σε αυτό το ΚΠΣ δίνεται ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στις 'Μεταφορές' (28%) - άξονας που έχει την πρωτοκαθεδρία στο μερίδιο του ΙΙΙ ΚΠΣ. Στην δεύτερη θέση βρίσκεται ο άξονας Περιφερειακή Ανάπτυξη. Στην τρίτη θέση βρίσκεται η 'βελτίωση της ανταγωνιστικότητας', ενώ στην τέταρτη η 'ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης'. Η 'αγροτική ανάπτυξη και αλιεία' βρίσκονται στην πέμπτη θέση. Για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την 'κοινωνία της πληροφορίας' και την 'ποιότητα ζωής'.

Πίνακας 3: Οι αναπτυξιακοί άξονες και μορφές παρέμβασης του ΙΙΙ ΚΠΣ 2000-2006

ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΣΧΕΤΙΚΟ ΜΕΡΙΔΙΟ
Άξονας προτεραιότητας 1 Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και προώθηση της απασχόλησης	10,7%
Άξονας προτεραιότητας 2 Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας για βιώσιμη ανάπτυξη	14,5%
Άξονας προτεραιότητας 3 Μεταφορές	28,8%
Άξονας προτεραιότητας 4 Αγροτική ανάπτυξη και αλιεία	9,0%
Άξονας προτεραιότητας 5 Ποιότητα ζωής	4,3%
Άξονας προτεραιότητας 6 Κοινωνία της πληροφορίας	6,8%
Άξονας προτεραιότητας 7 Περιφερειακή ανάπτυξη	25,8%
Τεχνική βοήθεια	0,2%
ΣΥΝΟΛΟ	**100,0%**

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001α

Παρότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη, με τις μεταφορές να αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο ΙΙΙ ΚΠΣ[14].

3.4. Τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007-2013

Η μετάβαση στην επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013 συνδυάζεται από σημαντικές αλλαγές στην περιφερειακή πολιτική και στα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης[15]. Ξεκινώντας από την ονομασία, τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) που γνωρίσαμε στις τρεις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους δίνουν την θέση τους στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)[16]. Το

πρόγραμμα αυτό και ιδιαίτερα το περιφερειακό του σκέλος, έχει αρκετές αλλαγές σε σχέση με τα αντίστοιχα προηγούμενων προγραμματικών περιόδων.

Η πρώτη αλλαγή είναι το γεγονός ότι, ενώ μέχρι και το ΙΙΙ ΚΠΣ όλες οι περιφέρειες της χώρας ανήκαν στο στόχο 1, στη νέα προγραμματική περίοδο υπάρχουν οκτώ μόνο περιφέρειες που συνεχίζουν να υπάγονται στον στόχο 1, - που τώρα ονομάζεται στόχος σύγκλισης - , καθώς εξακολουθούν να έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Τρεις περιφέρειες εμπίπτουν στην κατηγορία περιφερειών στατιστικής σύγκλισης (phasing out) με επίπεδο ανάπτυξης μικρότερο του 75% της ΕΕ-15 και μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ-25 (Αττική, Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία), ενώ δύο περιφέρειες εμπίπτουν στο στόχο σταδιακής εισόδου (phasing in) με επίπεδο ανάπτυξης μεγαλύτερο του 75% της ΕΕ-15 (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο)[17].

Η δεύτερη μεγάλη αλλαγή είναι ότι κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 εκπονούνται πέντε αντί για δεκατρία περιφερειακά προγράμματα. Παρότι οι συνολικά διατιθέμενοι πόροι επιμερίζονται τελικά στις δεκατρείς περιφέρειες, τα κείμενα που υποβάλλονται στην κοινότητα αφορούν σε πέντε επιχειρησιακά προγράμματα. Ο λόγος για αυτή την μεταβολή δεν φαίνεται να είναι τόσο ουσιαστικός όσο διαδικαστικός, αφού με τον συγκερασμό των περιφερειών ενισχύεται το κριτήριο επιλεξιμότητας για την διευκόλυνση της υπαγωγής/παραμονής όλων των περιφερειών στα κριτήρια επιλεξιμότητας για κοινοτικές ενισχύσεις[18].

Η τρίτη μεγάλη αλλαγή που συντελείται κατά τη διάρκεια αυτής της προγραμματικής περιόδου αφορά στην αλλαγή του ρόλου της περιφέρειας στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Με την διοικητική μεταρρύθμιση που επέφερε ο ν. 3852/2010 'Πρόγραμμα Καλλικράτης' η περιφέρεια μετατρέπεται από αποκεντρωμένη βαθμίδα κρατικής διοίκησης σε Β' βαθμό τοπική αυτοδιοίκηση. Η μετατροπή της περιφέρειας σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργεί νέα δεδομένα στην λειτουργία του θεσμού, αλλά και στην δυνατότητά της να διαχειρίζεται και να υλοποιεί αναπτυξιακά προγράμματα[19].

Η τέταρτη μεγάλη αλλαγή είναι ότι ενώ μέχρι και το ΙΙΙ ΚΠΣ τα Περιφερειακά Προγράμματα ήταν πολυταμειακά και δέχονταν χρηματοδοτήσεις από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ μετατρέπονται για πρώτη φορά σε μονοταμειακά και χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Επομένως, στη θέση των πολυταμειακών προγραμμάτων έχουμε πλέον μονοταμειακά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Η πέμπτη μεγάλη αλλαγή αφορά στο ότι ενώ μέχρι και το ΙΙΙ ΚΠΣ η περιφερειακή ανάπτυξη αφορούσε σε έναν αυτοτελή άξονα προτεραιότητας που συμπεριλάμβανε όλα τα ΠΕΠ, τώρα πλέον τα ΠΕΠ, εξακολουθούν μεν να υφίστανται ως προγράμματα, έχουν πάψει όμως να εντάσσονται σε έναν αυτοτελή άξονα

προτεραιότητας. Η αλλαγή αυτή σηματοδοτεί την μεγαλύτερη αναγνώριση ότι η περιφερειακή ανάπτυξη προκύπτει ως αποτέλεσμα μιας περισσότερο σύνθετης διαδικασίας που δεν ταυτίζεται ούτε περιορίζεται μόνο στα ΠΕΠ και κατά συνέπεια οφείλει να διαπερνά το σύνολο των προγραμμάτων τομεακών και περιφερειακών[20]. Ωστόσο, η απαλοιφή του όρου Περιφερειακή Ανάπτυξη ως άξονα προτεραιότητας του ΕΣΠΑ, μπορεί να ερμηνευτεί ότι σχετίζεται και με την μετατόπιση του κέντρου βάρους στην ασκούμενη ευρωπαϊκή διαρθρωτική πολιτική.

Η έκτη μεγάλη αλλαγή σχετίζεται με την πολιτική προτεραιότητα της κατανομής του 80% του ΕΣΠΑ στις περιφέρειες εκτός Αττικής. Η προτεραιότητα αυτή σχετίζεται με τα δεδομένα της μετα-Ολυμπιακών-Αγώνων-εποχής, ώστε να δοθεί μεγαλύτερη προτεραιότητα στην χρηματοδότηση έργων στην περιφέρεια, καθώς λόγω των Ολυμπιακών Αγώνων συγκεντρώθηκαν σημαντικές υποδομές στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και των Ολυμπιακών Πόλεων.

Μια ακόμη αλλαγή είναι ότι τη διαχείριση των ΠΕΠ κρατά κεντρικά το Υπουργείο Οικονομίας, το οποίο εκχωρεί πόρους στις Περιφέρειες μέσω των Ενδιάμεσων Διαχειριστικών Αρχών, αλλά παράλληλα εκχωρεί πόρους και σε άλλους ενδιάμεσους φορείς Διαχείρισης. Αυτό σημαίνει ότι οι Περιφέρειες δε διαχειρίζονται το σύνολο των πόρων που τους αναλογούν βάσει των χρηματοδοτικών πινάκων (δεν διαχειρίζονται δηλαδή ΕΠ) πάρα μόνο τα τμήματα που τους εκχωρούνται από το Υπουργείο Οικονομίας.

Τέλος, η οικονομική κρίση που συνέπεσε με αυτή την προγραμματική περίοδο δημιουργεί νέα δεδομένα και ανάγκες για τη διαχείριση των κοινοτικών πόρων που αφορούν στο σύνολο των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, επομένως και αυτών για τα περιφερειακά προγράμματα.

Για να υπάρξει μια συγκριτική εικόνα με τα προηγούμενα παραθέτουμε στη συνέχεια την χρηματοδοτική βαρύτητα των πόρων του ΕΣΠΑ κατά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Με αυτό τον τρόπο μπορούμε να συγκρίνουμε τη σχετική βαρύτητα των ΠΕΠ στο σύνολο του ΕΣΠΑ και να τα συγκρίνουμε με τον άξονα προτεραιότητας Περιφερειακής Ανάπτυξης που αποτελούσε μέχρι το ΙΙΙ ΚΠΣ διακριτό άξονα προτεραιότητας.

Πίνακας 4: Τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2007-2013

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Κοινοτική χρηματοδότηση	Εθνική Συμμετοχή	Συνολική Συγχρηματοδότηση (Δημόσια Δαπάνη)	Σχετικό μερίδιο
	Τιμές 2007 σε εκ. ευρώ			(%) επί του συνόλου
	1	2	3=1+2	4
ΕΠ Περιβάλλον - Αειφόρος ανάπτυξη	1.800,0	450,0	2.250,0	8,6%
ΕΠ Ενίσχυση της προσπελασιμότητας	3.700,2	1.276,0	4.976,2	19,0%
ΕΠ Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρηματικότητα	1.291,0	228,0	1.519,0	5,8%
ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση	860,0	215,0	1.075,0	4,1%
ΕΠ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού	2.260,0	565,3	2.825,3	10,8%
ΕΠ Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση	1.440,0	618,0	2.058,0	7,8%
ΕΠ Διοικητική μεταρρύθμιση	505,0	126,0	631,0	2,4%
ΕΠ Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής	192,0	33,9	225,9	0,9%
Σύνολο Τομεακών ΕΠ	**12.048,2**	**3.512,2**	**15.560,4**	**59,3%**
ΠΕΠ Μακεδονίας - Θράκης	2.675,0	589,5	3.264,5	12,4%
ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας - Πελοποννήσου - Ιονίων Νήσων	914,0	229,0	1.143,0	4,4%
ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	871,3	322,7	1.194,0	4,5%
ΠΕΠ Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας - Ηπείρου	1.105,0	369,0	1.474,0	5,6%
ΠΕΠ Αττικής	2.438,0	613,0	3.051,0	11,6%
Σύνολο ΠΕΠ	**8.003,3**	**2.123,2**	**10.126,5**	**38,6%**
ΕΠ Στόχος «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»	*209,5*	*140,0*	*349,5*	*1,3%*
Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων	*158,8*	*52,9*	*211,7*	*0,8%*
Σύνολο	**20.419,8**	**5.828,4**	**26.248,2**	**100,0%**

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007) Εθνικό Στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς 2007-2013, Αθήνα.

Στον Πίνακα 4 αποτυπώνεται η κατανομή της κοινοτικής συνδρομής κατά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Η κοινοτική χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ προϋπολογισμού € 20,4 δις, κατανέμεται κατά 59,3% στα τομεακά προγράμματα και κατά 38,6% στα Περιφερειακά προγράμματα. Συνολικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στην έναρξη του ΕΣΠΑ ο άξονας περιφερειακή ανάπτυξη εμφανίζεται ενισχυμένος σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο κατά την οποία τα ΠΕΠ συγκέντρωναν το 25,8% των διατιθέμενων πόρων.

Όσον αφορά στα τομεακά προγράμματα, όπως και στις προηγούμενες περιόδους, το πρόγραμμα με την μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα είναι 'Ενίσχυση προσπελασιμότητας' που περιλαμβάνει κυρίως υποδομές μεταφορών (19,0%), ενώ ενισχύονται τα προγράμματα που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό και στην αειφόρο ανάπτυξη ('Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού' (10,0%), 'Περιβάλλον – Αειφόρος ανάπτυξη' (8,6%). Αντίθετα, η 'Ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα' έχει μικρότερο μερίδιο συμμετοχής (5,8%).

Σε ότι αφορά στα Περιφερειακά Προγράμματα το ΠΕΠ Μακεδονίας και Θράκης έχει τη μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα (12,4%) και ακολουθεί το ΠΕΠ Αττικής (11,6%).

Τέλος έχει ενδιαφέρον να γίνει ειδική αναφορά στο στόχο της 'ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας' που αποτελεί έναν άξονα της κοινοτικής πολιτικής που υλοποιείται μέσω πέντε προγραμμάτων (Ελλάδα / Βουλγαρία, Ιταλία, Κύπρος, Αλβανία, ΠΓΔΜ).

Το ΕΣΠΑ κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του γνώρισε σημαντικές μεταβολές που οφείλονται αφενός στην οικονομική κρίση, αφετέρου στις δυσκολίες καταβολής της εθνικής συμμετοχής λόγω της δημοσιονομικής κρίσης. Το ιστορικό αυτών των μεταβολών που αφορά στο σύνολο του ΕΣΠΑ περιλαμβάνει και ανάλογες μεταβολές στα ΠΕΠ. Συνοπτικά το ιστορικό αυτών των μεταβολών περιγράφεται συνοπτικά παρακάτω.

Τον Ιούνιο του 2011 σε συμφωνία που επετεύχθη ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποφασίστηκε να μειωθεί η εθνική συμμετοχή στο ΕΣΠΑ στο 15%, από 25% που ήταν αρχικά και να αυξηθεί η ποσοστιαία συμμετοχή της Κοινότητας στο 85%, από 75% που ήταν αρχικά, χωρίς όμως να αυξηθούν οι κοινοτικοί πόροι. Αφού λοιπόν η κοινοτική συμμετοχή έμεινε σταθερή, για να επιτευχθεί η αναλογία 85/15 μειώθηκε ο συνολικός προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ. Η ρύθμιση αυτή είχε αναδρομική ισχύ από την έναρξη του ΕΣΠΑ (1/1/2007). Επομένως η Ελλάδα έλαβε επιστροφές[21] για τα προγράμματα για τα οποία είχε ήδη καταβάλει συμμετοχή μεγαλύτερη του 15%. Πρακτικά αυτό σήμαινε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέστρεψε στην Ελλάδα πόρους ύψους € 771 εκ. Μέχρι το τέλος του 2013 θα είχαν εξοικονομηθεί πόροι ύψους € 1.8 δις. Κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις, ο προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ διαμορφώθηκε σε € 24,3 δις, από τα οποία € 20,5 δις. ήταν ευρωπαϊκοί και € 3,8 δις. εθνικοί πόροι.

Επιπροσθέτως, τον Δεκέμβριο 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να αυξήσει προσωρινά το ποσοστό συγχρηματοδότησης για χώρες με οικονομικές δυσκολίες (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Ρουμανία) κατά δέκα ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το συνηθισμένο ποσοστό συμμετοχής. Πρακτικά αυτό για την Ελλάδα σήμαινε ότι τα νέα ποσοστά συγχρηματοδότησης θα είναι 95% για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και 5% για την Ελλάδα (εφαρμογή Κανονισμού top up). Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση η μείωση αυτή δεν συνεπάγεται αύξηση της συμμετοχής της κοινότητας αλλά μείωση του συνολικού προϋπολογισμού. Αυτή η ρύθμιση τέθηκε σε ισχύ αναδρομικά από την 1/1/2010 με διάρκεια μέχρι τις 31/12/2013 και αφορούσε μόνο στα Επιχειρησιακά Προγράμματα που υπάγονταν στο Στόχο 1 και όχι σε αυτά του Στόχου 2 λόγω της ήδη πιο χαμηλής χρηματοδότησης αυτών των περιφερειών. Έτσι στο ΠΕΠ ΘΕΣΗΠ και το ΠΕΠ ΚΝΑ δεν εφαρμόστηκε αυτό το μέτρο.

Στον Πίνακα 5 αποτυπώνεται η πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ μέχρι το 2013. Από αυτόν τον Πίνακα εξάγονται μερικά ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

Από τα € 12,7 δις. του ΕΣΠΑ το 70% αφορά στο Εθνικό Σκέλος και το 28,7% το Περιφερειακό, μειωμένο σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό. Από τα τομεακά προγράμματα η ενίσχυση της προσπελασιμότητας αυξάνει τη συμβολή της στο σύνολο των διατιθέμενων πόρων, όπως και η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και η ανταγωνιστικότητα-επιχειρηματικότητα. Φαίνεται πάντως πως κυρίαρχη κατηγορία δαπανών, παραμένουν και σε αυτό το πρόγραμμα οι μεταφορικές υποδομές.

Σε ότι αφορά στα Περιφερειακά Προγράμματα φαίνεται ότι όλα έχουν υστέρηση στην αξιοποίηση των πόρων - εξαιρείται αυτό της Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας-Ηπείρου - με μεγάλες καθυστερήσεις να εμφανίζονται και στο ΠΕΠ Αττικής.

Όσον αφορά την κατανομή της χρηματοδότησης ανάμεσα στα προγράμματα κατά την έναρξη και λήξη του ΕΣΠΑ, διαπιστώνεται ότι υπάρχουν αρκετές μεταβολές που αφορούν τόσο την κατανομή του προγράμματος σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, όσο και την κατανομή των πόρων ανάμεσα στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του κάθε σκέλους. Η συνολική ισορροπία ανάμεσα στα τομεακά και περιφερειακά προγράμματα φαίνεται να μην επιβεβαιώνεται, καθώς μειώνεται η τελική χρηματοδοτική βαρύτητα των ΠΕΠ στο σύνολο των πόρων του προγράμματος. Παράλληλα παρατηρούνται και αποκλίσεις της χρηματοδοτικής βαρύτητας των επιμέρους προγραμμάτων ανάμεσα στον προγραμματισμό και στην υλοποίηση των προγραμμάτων.

Πίνακας 5: Πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013

Χρηματοδοτικό πρόγραμμα	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Σύνολο πληρωμών έως τις 31/12/2013	Σχετικό μερίδιο	
		Τρέχουσες τιμές σε εκ. ευρώ	(%) επί του σκέλους	(%) επί του συνόλου
		1	2	3
ΕΘΝΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	Χωρίς προσδιορισμό	0,2	0,0%	0,0%
	ΕΠ Περιβάλλον - Αειφόρος ανάπτυξη	702,6	7,8%	5,5%
	ΕΠ Ενίσχυση της προσπελασιμότητας	3.532,8	39,5%	27,8%
	ΕΠ Ανταγωνιστικότητα & Επιχειρηματικότητα	1.520,3	17,0%	12,0%
	ΕΠ Ψηφιακή Σύγκλιση	153,6	1,7%	1,2%
	ΕΠ Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού	1.599,9	17,9%	12,6%
	ΕΠ Εκπαίδευση & Δια Βίου Μάθηση	832,6	9,3%	6,6%
	ΕΠ Διοικητική μεταρρύθμιση	287,3	3,2%	2,2%
	ΕΠ Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής	218,0	2,4%	1,7%
	Εθνικό Αποθεματικό Απροβλέπτων	109,9	1,2%	0,9%
Σύνολο εθνικού σκέλους		**8.957,037**	**100,0%**	**70,5%**
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΣΚΕΛΟΣ	Χωρίς προσδιορισμό	44,4	1,2%	0,4%
	ΠΕΠ Μακεδονίας - Θράκης	1.329,8	36,4%	10,5%
	ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας - Πελοποννήσου - Ιονίων Νήσων	305,9	8,4%	2,4%
	ΠΕΠ Κρήτης και Νήσων Αιγαίου	485,1	13,3%	3,8%
	ΠΕΠ Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας - Ηπείρου	632,0	17,3%	5,0%
	ΠΕΠ Αττικής	855,3	23,4%	6,7%
Σύνολο περιφερειακού σκέλους		**3.652,578**	**100,0%**	**28,8%**
Λοιπά		93,8		0,7%
Σύνολο		**12.703,387**		**100,0%**

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, επεξεργασία στοιχείων ΟΠΣ (Οκτώβριος 2014), επεξεργασίες δικές μας.

Συνολικά, τα σημαντικά στοιχεία του απολογισμού του ΕΣΠΑ φαίνονται να είναι η μείωση της βαρύτητας των περιφερειακών προγραμμάτων και η εμμονή στις βασικές υποδομές .

3.5. Τα Περιφερειακά Προγράμματα στο ΕΣΠΑ 2014-2020

Με αυτά τα δεδομένα περνάμε στην προετοιμασία της πέμπτης προγραμματικής περιόδου 2014-2020, που καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από την λεγόμενη ατζέντα 2020. Η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 διαμορφώνεται σε ένα περιβάλλον όπου κυριαρχεί η οικονομική κρίση και οι πολιτικές λιτότητας, κάτι που αφορά περισσότερο στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου και τις χώρες της αποκαλούμενης περιφέρειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η απάντηση της Ε.Ε. στα προβλήματα της συγκυρίας όσον αφορά στην συνολική κατεύθυνση του αναπτυξιακού σχεδιασμού φαίνεται να διαπνέεται ολοένα και περισσότερο από τον στόχο της ανταγωνιστικότητας. Όσον αφορά στην πολιτική συνοχής, εισάγεται πλέον μια νέα έννοια στη άσκηση περιφερειακής πολιτικής, η χωρικά στοχευμένη πολιτική ανάπτυξης (pace-base policies)[22]. Εξακολουθεί πάντως και σε αυτή την προγραμματική περίοδο να μην υπάρχει ως διατυπωμένος ποσοτικός στόχος, η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Οι εξελίξεις αυτές αντικατοπτρίζονται και στην φιλοσοφία του νέου προγραμματικού πλαισίου που εκπονείται από την Ελλάδα. Μετά από μια ταλάντευση για την ονομασία του προγράμματος από το αρχικό 'Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης' κατέληξε σε ένα διπλό όνομα, 'Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020'. Το τελικό κείμενο πάντως φέρει τη διπλή ονομασία Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020.

Η περιφερειακή πολιτική και τα περιφερειακά προγράμματα της νέας προγραμματικής περιόδου έχουν επίσης σημαντικές αλλαγές σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο.

Η πρώτη αλλαγή αφορά στην κατάταξη των περιφερειών σε τρεις κατηγορίες: λιγότερο αναπτυγμένες (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου ΕΕ27), περιφέρειες μετάβασης (με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ 75% και 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου της ΕΕ27) και περισσότερο αναπτυγμένες (κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου ΕΕ27)[23].

Η δεύτερη αλλαγή αφορά στην αρχιτεκτονική του νέου ΕΣΠΑ, και την επαναφορά των 13 Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων έναντι των πέντε που δοκιμάστηκε για πρώτη και μόνη φορά κατά τη διάρκεια της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Αντίθετα, μειώνεται ο αριθμός των τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε 4 σε σχέση με τα 7 της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου, 'προκειμένου να διευκολύνονται οι συνέργειες και η συμπληρωματικότητα μεταξύ των διαφόρων αναπτυξιακών τομέων' (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 114).

Η τρίτη αλλαγή αφορά στην επαναφορά των πολυταμειακών Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων στη θέση των μονοταμειακών προγραμμάτων που

ίσχυσε για πρώτη και μόνη φορά κατά τη διάρκεια της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Υπενθυμίζεται ότι την προγραμματική περίοδο 2007-2013 τα Περιφερειακά Προγράμματα δέχονταν χρηματοδοτήσεις μόνο από το ΕΤΠΑ.

Η τέταρτη αλλαγή είναι η μεταβολή στη φιλοσοφία από την οποία διαπνέονται και την οποία καλούνται να εκπληρώσουν όλα τα προγράμματα και πολύ περισσότερο εκείνα που σχετίζονται ευθέως με την χωρική ανάπτυξη, η οποία διαπνέεται ολοένα και περισσότερο από την επικέντρωση στις πολιτικές ανάπτυξης του τόπου (place-base policies)[24]. Σημειώνεται εδώ ότι από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά του ΕΣΠΑ ΙΙ είναι η έμφαση που δίνεται στην «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010) των δράσεων των προγραμμάτων που αναγάγουν την καινοτομία και τη διαφοροποίηση σε κυρίαρχο στοιχείο της επιλεξιμότητάς τους, αλλά ταυτόχρονα και σε «σπαζοκεφαλιά» όσον αφορά τη δυνατότητα προσδιορισμού των παραπάνω εννοιών και την μετατροπή τους σε υλοποιήσιμες ενέργειες.

Η πέμπτη αλλαγή αφορά στα νέα εργαλεία της χωρικής ανάπτυξης που αφορούν στην Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων, στη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη και στην Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση (ΙΙ ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 164).

Στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα επιλέγουν τα εργαλεία, με τα οποία θα υλοποιήσουν τη στρατηγική τους σε ότι αφορά στους πόρους ΕΤΠΑ και ΕΚΤ (τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων, Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη, Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση) και ορίζουν αντιστοίχως τους τύπους χωρικών ενοτήτων, τα κριτήρια επιλογής τους, το αναγκαίο ελάχιστο περιεχόμενο των τοπικών σχεδίων και τα κριτήρια αξιολόγησης τους, τους Θεματικούς Στόχους, τις Επενδυτικές Προτεραιότητες και τους τύπους δράσεων που θα καλύπτονται από τη στρατηγική ανά εργαλείο, τη χρηματοδότηση της στρατηγικής συνολικά και ανά εργαλείο, τις στρατηγικές, σχεδιαστικές, εφαρμοστικές και χρηματοδοτικές συνέργιες με τα άλλα Προγράμματα (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 164).

Το τελικό αποτέλεσμα είναι οι περιφέρειες να διαχειρίζονται το 35% του αθροίσματος των πόρων του ΕΤΠΑ, του ΕΚΤ και του ΤΣ. Παράλληλα στις 13 περιφέρειες εκχωρείται το περίπου 30% από το Τομεακό Πρόγραμμα της Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 118) καθώς και πόροι από το Ταμείο Συνοχής.

Η συνολική εικόνα του προγράμματος αποτυπώνεται στον Πίνακα 6.

Πίνακας 6: Τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020

Επιχειρησιακό Πρόγραμμα	Κοινοτική Συμμετοχή	Περιφερειακή Κατανομή από ΤΣ	Συνολική Κοινοτική Συμμετοχή	Σχετικό μερίδιο
	Τιμές 2014 σε εκ. ευρώ			(%) επί του συνόλου
	1	2	3=1+2	4
ΕΠ Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία	3.646,4		3.646,4	18,7%
ΕΠ Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη	4.333,9	(-)783,4	3.550,5	18,2%
ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση	1.933,4		1.933,4	9,9%
Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων	171,5		171,5	0,9%
ΕΠ Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα	377,2		377,2	1,9%
Σύνολο Τομεακών ΕΠ	**10.462,5**	**(-)783,4**	**9.679,0**	**49,6%**
ΠΕΠ Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης	406,2	59,8	466,0	2,4%
ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας	771,9	186,9	958,8	4,9%
ΠΕΠ Θεσσαλίας	320,9	74,4	395,3	2,0%
ΠΕΠ Ηπείρου	260,7	24,8	285,5	1,5%
ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας	392,8	38,3	431,0	2,2%
Λιγότερο αναπτυγμένες Περιφέρειες	*2.152,5*	*384,1*	*2.536,6*	*13,0%*
ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας	264,6	18,7	283,3	1,5%
ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας	95,0	69,3	164,4	0,8%
ΠΕΠ Πελοποννήσου	216,3	63,8	280,1	1,4%
ΠΕΠ Ιονίων Νήσων	181,5	15,0	196,5	1,0%
ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου	241,3	11,4	252,8	1,3%
ΠΕΠ Κρήτης	347,9	5,2	353,2	1,8%
Περιφέρειες Μετάβασης	*1.346,7*	*183,5*	*1.530,2*	*7,8%*
ΠΕΠ Αττικής	912.0	192.3	1,104.3	5,7%
ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου	84.1	23.5	107.6	0,6%
Περισσότερο Αναπτυγμένες Περιφέρειες	*996.1*	*215.8*	*1,211.9*	*6.2%*
Σύνολο ΠΕΠ	**4,495.2**	**783.4**	**5,278.6**	**27,1%**
*Πρόγραμμα Αγροτική Ανάπτυξη**	*4,224.0*		*4,224.0*	*21,7%*
*ΕΠ Αλιεία και Θάλασσα***				
ΕΠ Τεχνική Βοήθεια	*317.6*		*317.6*	*1,6%*
Σύνολο	**19,499.2**	**783.4**	**28,801.0**	**100,0%**

*Υπάρχει διατύπωση για κατανομή του 30% του Προγράμματος στα ΠΕΠ ** Δεν έχουν οριστικοποιηθεί τα ποσά

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2014) Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020), Αθήνα, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών-Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ.

Από τον Πίνακα αυτό προκύπτει ότι το περιφερειακό σκέλος καλύπτει το 27,1% του προγράμματος με τη μεγαλύτερη αναλογία να αφορά στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Ωστόσο η συμμετοχή των περιφερειών στη διαχείριση των πόρων του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης όπως και στους πόρους του Ταμείου Συνοχής εισάγουν μια νέα παράμετρο στην συμμετοχή της περιφέρειας στον αναπτυξιακό σχεδιασμό και στην περιφερειακή ανάπτυξη.

4. Μια πρώτη αποτίμηση των περιφερειακών προγραμμάτων

Τα Περιφερειακά Προγράμματα έχουν μια μεγάλη διαδρομή στο σύστημα περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα. Από την εμπειρία εφαρμογής τους μπορεί να εξαχθούν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην βελτίωση του περιφερειακού σχεδιασμού στο μέλλον.

Πριν όμως προχωρήσουμε στην αξιολόγησή τους θα ήταν καλό να διευκρινιστεί ένα στρατηγικής σημασίας ζήτημα. Τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα παρά την εστίασή τους στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας μεταφέρουν μέσα τους έναν εγγενή περιορισμό. Ενώ σχετίζονται ευθέως με τις περιφέρειες, η δυνατότητά τους να επηρεάσουν την περιφερειακή ανάπτυξη είναι περιορισμένη αφού η περιφερειακή ανάπτυξη προκύπτει ως αποτέλεσμα της σύνθετης αλληλεπενέργειας τομεακών με περιφερειακά προγράμματα και συχνά τα μη χωρικά προγράμματα έχουν μεγαλύτερες χωρικές επιδράσεις από εκείνα που σχετίζονται ευθέως με τον χώρο. Επομένως, χωρίς να μειωθεί η σημασία αυτών των προγραμμάτων στην περιφερειακή ανάπτυξη δεν μπορεί και να μην σημειωθεί αυτός ο εγγενής περιορισμός τους στην εκπλήρωση του στόχου που έχουν θέσει.

Από την επισκόπηση της εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων που προηγήθηκε μπορούν να εξαχθούν ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα.

Πρώτον, σε ότι αφορά στο σύνολο των αξόνων προτεραιότητας των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ φαίνεται ότι η μεγαλύτερη προτεραιότητα αφορούσε στις βασικές υποδομές. Παρά τις προσπάθειες εμπλουτισμού των αξόνων προτεραιότητας με δράσεις που αφορούν στο παραγωγικό περιβάλλον και στο ανθρώπινο δυναμικό η προτεραιότητα των βασικών υποδομών φαίνεται να έχει αποτελέσει μια σταθερά στις προτεραιότητες της πολιτικής συνοχής για την Ελλάδα.

Δεύτερον, η συμμετοχή των Περιφερειακών Προγραμμάτων στο σύνολο των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ παρουσιάζει σημαντικές αυξομειώσεις με τάση να σταθεροποιηθούν τα τελευταία χρόνια σε επίπεδο χαμηλότερο του 30% των διατιθεμένων πόρων. Επομένως, με βάση την πορεία που είχε η χρηματοδοτική τους βαρύτητα δεν τεκμηριώνεται η πρόθεση για σταδιακά μεγαλύτερη αποκέντρωση στη διαχείριση των πόρων.

Τρίτον, πέρα από τη χρηματοδοτική τους βαρύτητα, τα προγράμματα αυτά δεν

εντάχθηκαν σε έναν ευρύτερο περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό στο πλαίσιο του οποίου θα έπρεπε να αναζητηθούν συνέργειες που θα εξασφαλίσουν συνοχή και συμπληρωματικότητα τόσο με τα τομεακά προγράμματα όσο και με άλλες εκτός ΚΠΣ/ΕΣΠΑ δράσεις για την ενίσχυση της συμβολής τους στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη.

Τέταρτον, τα προγράμματα αυτά συχνά χαρακτηρίστηκαν από τυποποίηση με αποτέλεσμα να μην μπορούν να επιτύχουν το βαθμό διαφοροποίησης και εξειδίκευσης που χρειάζονταν, ώστε να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της οικονομίας της κάθε περιφέρειας.

Τέλος, παρά τα σημαντικά βήματα που έχουν γίνει, η διοικητική ικανότητα των περιφερειών παραμένει περιορισμένη και κατανέμεται άνισα ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες με αποτέλεσμα να παρατηρούνται καθυστερήσεις στην απορρόφηση των πόρων και στην αξιοποίηση του προγράμματος.

Ωστόσο, τα Περιφερειακά Προγράμματα έχουν δημιουργήσει μια παρακαταθήκη στον περιφερειακό σχεδιασμό που μπορεί να αξιοποιηθεί σε όφελος της περιφερειακής ανάπτυξης. Οι προτάσεις που θα μπορούσαν να διατυπωθούν για το μέλλον των Περιφερειακών Προγραμμάτων έχουν συνοπτικά ως εξής:

Πρώτον, ενίσχυση της χρηματοδοτικής τους βαρύτητας, η οποία με την πάροδο του χρόνου φαίνεται να σταθεροποιείται κάτω από το 30% στο σύνολο των πόρων.

Δεύτερον, διαμόρφωση ενός συνολικού προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης εντός του οποίου θα εξειδικεύονται και οι δράσεις των περιφερειακών προγραμμάτων ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συνοχή και συμπληρωματικότητα των τομεακών και των περιφερειακών προγραμμάτων καθώς και άλλων προγραμμάτων εκτός ΚΠΣ/ΕΣΠΑ.

Τρίτον, ενίσχυση της διοικητικής δομής της περιφέρειας και μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων που να καθιστούν την περιφέρεια ουσιαστικό μοχλό της περιφερειακής ανάπτυξης.

Τέλος, ο σχεδιασμός πρέπει να αποφύγει την τυποποίηση και να γίνει πιο ενορατικός με μεγαλύτερη εξειδίκευση στις ιδιαίτερες ανάγκες της κάθε περιφέρειας.

Σημειώσεις

1. Από το 1986 μέχρι το 2020, η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο θα έχουν συνολικά καταρτίσει 63 προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης (έξι στο πλαίσιο των ΜΟΠ, τριάντα εννέα στο πλαίσιο των τριών ΚΠΣ και δεκαοκτώ στο πλαίσιο των ΕΣΠΑ. Ειδικότερα για την περίοδο 1986-2006 τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης αντιπροσωπεύουν ποσοστό που κυμαίνεται από 1,2% ως 5,9% του ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών πλην Αττικής (Konsolas et al 2002:4).
2. Το «Πρόγραμμα Περιφερειακής Ανάπτυξης 1981-1985», είναι το πρώτο

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

3. Το σύνολο του προϋπολογισμού των προγραμμάτων ΚΠΣ/ΕΣΠΑ της περιόδου 1986-2013 ανέρχεται σε € 125,3 δις. από τα οποία τα 65,4 δις αφορούσαν στην κοινοτική συμμετοχή και τα 59,9 δις. στην εθνική συμμετοχή (Κουκολιάς 2011).
4. Μια αναφορά-στόχος για την ανάπτυξη και σύγκλιση των περιφερειών της χώρας ετέθη το 2003, στη 'Χάρτα Σύγκλισης 2004-2008', όπου επιδιώκεται καμία ελληνική περιφέρεια να μην έχει επίπεδο ανάπτυξης κάτω από το 65% του κοινοτικού μέσου όρου το 2008 (ΥΠΕΘΟ, 2003:13). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι στους στόχους της Ελλάδας σε σχέση με τη στρατηγική 'Ευρώπη 2020' δεν περιλαμβάνεται κάποιος ποσοτικός στόχος που να αφορά στην περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 8-9) και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001,2002,2007).
5. Για την περίοδο 2013 – 2016 το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ανέρχεται περίπου στο 90% του συνολικού Προγράμματος . Το υπόλοιπο 10% των πιστώσεων στο εθνικό σκέλος του ΠΔΕ , αν και μειωμένο σε σχέση με το παρελθόν, παραμένει ιδιαίτερης σημασίας , προκειμένου να στηριχθούν αναπτυξιακές επιλογές, οι οποίες δεν είναι επιλέξιμες για το ΕΣΠΑ, όπως επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, ενισχύσεις των ιδιωτικών επενδύσεων στο πλαίσιο υλοποίησης των αναπτυξιακών νόμων, δαπάνες για την αποκατάσταση ζημιών και τη χορήγηση ενισχύσεων σε πληγέντες από σεισμούς και άλλες καταστροφές, δαπάνες για δραστηριότητες καθαρά κοινωνικού χαρακτήρα, όπως η κοινωνική πρόνοια, η λαϊκή κατοικία, ενίσχυση του ΟΑΕΔ για την καταπολέμηση της ανεργίας κ.ά.
6. Στις προτάσεις αναδιοργάνωσης του ΠΔΕ το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα 2013-2016 προτείνει τη μετατροπή του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ σε Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (Μεσοπρόθεσμο σελίδες 55 και 57). Η αναγκαιότητα σύνδεσης ΣΕΣ και «εθνικού» ΠΔΕ υπό μορφή ενιαίου Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος είναι αναγκαία (Μιχαηλίδης 2014).
7. Ο θεσμός της Περιφέρειας εισάγεται στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση–περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός». Με το Ν. 2503/1997 'Σχέδιο Καποδίστριας' μετατράπηκαν οι περιφέρειες σε ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους.

Με το Ν. 3852/2010 'Πρόγραμμα Καλλικράτης' οι περιφέρειες μετατρέπονται σε Β' βαθμό Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από το 1998 εκδίδονται Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (ΣΑΕΠ), δηλαδή καταρτίζεται ξεχωριστό Περιφερειακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα για τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Περιφέρεια, ως τμήμα του ΠΔΕ, με ξεχωριστό όριο πληρωμών. Μετά τη μετατροπή της περιφέρειας σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης ο Υπουργός Εσωτερικών ορίζεται ως κύριος διατάκτης του Προϋπολογισμού (ν. 4270/2014, άρθρο 80, παρ.4), αλλά ο Περιφερειάρχης είναι διατάκτης των δαπανών του Προϋπολογισμού της περιφέρειας.

8. Κλασικές συνεισφορές σε αυτά τα θέματα θεωρούνται τα έργα των Musgrave (1959), Oates (1972) και Tiebout (1956). Από τις σχετικά πρόσφατες εκδόσεις ξεχωρίζουν αυτές των Dafflon (2003) και Rodden et al (2003), OECD 2010. Στην ελληνική βιβλιογραφία βλέπε κυρίως Γεωργακόπουλος (1997: 636-662), Τάτσος (1999). Για τον ρόλο των περιφερειών στην σύγχρονη Ευρώπη βλέπε Keating (1998). Για το ρόλο του Περιφερειακού Προγραμματισμού Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης (2002).
9. Συγκεκριμένα, στο Ι ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 12 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Το συνολικό κόστος των προγραμμάτων (τομεακών και περιφερειακών) ανήλθε σε 15,5 δις ECU. Σε αυτό το ποσό περιλαμβάνονται οι πόροι από τον στόχο 1 καθώς και αυτοί από τα ΜΟΠ 1986-1992 (ΕΕ, 1990; EC, 1997:34).
10. Το ΙΙ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης συνοδεύτηκε από επιπλέον αύξηση των χορηγούμενων πόρων και από επιμήκυνση της προγραμματικής περιόδου (εξαετής διάρκεια). Στο ΙΙ ΚΠΣ, καταρτίστηκαν 17 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα. Οι συνολικοί πόροι που διατέθηκαν ήταν 29,72 δις ECU, από τα οποία τα 7,4 δις ECU αφορούσαν στα ΠΕΠ. Αν συνυπολογιστεί και το Ταμείο Συνοχής οι συνολικοί διαρθρωτικοί πόροι για την Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή ανήλθαν σε 32,78 δις ECU.
11. Αυτό επιτρέπεται μετά από συμφωνία της ΕΕ σε τεκμηριωμένη έκθεση της Ελλάδας ότι με τη μεταφορά ενισχύεται η απορροφητικότητα των πόρων και ενισχύεται η αναπτυξιακή διάσταση των δράσεων που θα αντικαταστήσουν τις αναθεωρημένες. Αυτό αποτελεί και την ισχύουσα πολιτική μέχρι σήμερα, παρά την αυστηρότητα των κανονισμών, δεδομένου ότι πρωταρχικός στόχος και της ΕΕ ήταν και είναι η απορρόφηση των πόρων.
12. Στην εγκύκλιο για την κατάρτιση του ΠΔΕ του έτους 1996 εντοπίστηκε και η πρώτη αναφορά στα ΤΔΕ, σε επίπεδο κανονιστικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα, αναφερόταν ότι "... προϋπόθεση για την εγγραφή έργου σε Συλλογική Απόφαση συγχρηματοδοτούμενων έργων [ΣΑΜ/2, ΣΑΕ/2, ΣΑΝΤ/2] αποτελεί η ύπαρξη εγκεκριμένου ΤΔΕ Α' Φάσης".

13. Το ΙΙΙ ΚΠΣ περιλαμβάνει 24 Επιχειρησιακά Προγράμματα, εκ των οποίων τα 11 αφορούν εθνικές–τομεακές πολιτικές (ΤΕΠ) και τα 13 περιφερειακές (ΠΕΠ). Το πρόγραμμα, ύψους € 52,4 δις, είναι το μεγαλύτερο που εφαρμόστηκε ποτέ στην Ελλάδα. Οι κοινοτικοί πόροι αντιπροσωπεύουν το 2,19% του ΑΕΠ, η δημόσια δαπάνη ανέρχεται στο 3,27%, ενώ αν συνυπολογιστεί και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα η παρέμβαση ανέρχεται στο 4,35% (ΕΕ, 2003:9).
14. Εκτενέστερη ανάλυση παρέχεται σε ειδικότερη βιβλιογραφία Κόνσολας (2000), European Commission (2002), Getimis (2003), Georgiou - Psycharis (2004), Πετράκος και Ψυχάρης (2004), Plaskovitis (2008)
15. Στον ακαδημαϊκό διάλογο είναι χαρακτηριστική η συζήτηση που διεξάγεται γύρω από την έκθεση Sapir (2003) η οποία παρότι είναι γνωμοδοτικού χαρακτήρα, δείχνει την ισχυρή τάση που διαμορφώνεται για μεγαλύτερη έμφαση στην ανταγωνιστικότητα έναντι της συνοχής στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας (Sapir et al 2004). Βλέπε επίσης τη συζήτηση στο σχετικό αφιέρωμα του περιοδικού Regional Studies. Vol. 38.9, pp. 991-999, December 2(K)4
16. Το ΕΣΠΑ 2007-2013 υλοποιείται μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δώδεκα (12) ΕΠ Εδαφικής Συνεργασίας. Ο αρχικός προϋπολογισμός ανέρχεται €26.2 δις. ευρώ από τα οποία τα €20.5 προέρχονται από κοινοτικούς πόρους και τα €5.7 από εθνικούς. Το ποσοστό συγχρηματοδότησης ανέρχεται σε 78% από ευρωπαϊκούς και 22% από εθνικούς πόρους.
17. Στόχος σύγκλισης. Αφορά Περιφέρειες για τις οποίες ισχύει ΑΕΠ περιφέρειας <75% (ΑΕΠΕΕ25). Αποτελεί μέρος του Στόχου 1 «Σύγκλιση». Περιφέρειες στατιστικής σύγκλισης. Αφορά περιφέρειες για τις οποίες ισχύει 75% (ΑΕΠΕΕ25) < ΑΕΠ περιφέρειας <75% (ΑΕΠΕΕ15). Αποτελεί μέρος του Στόχου 1 «Σύγκλιση». Περιφέρειες σταδιακής εισόδου. Αφορά περιφέρειες που υπάγονταν στο Στόχο 1 την περίοδο 2000-2006 και για τις οποίες ισχύει ΑΕΠ περιφέρειας >75% (ΑΕΠΕΕ15). Αποτελεί μέρος του Στόχου 2 «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση».
18. Τα υπερσύνολα των περιφερειών δημιουργούσαν όμως και πολλά προβλήματα μεταξύ των οποίων είναι ότι δεν αντιστοιχούν με διοικητικές διαιρέσεις της χώρας, ούτε εναρμονίζονται με τις περιφέρειες που αποτελούν το NUTS III γεωγραφικό επίπεδο των παρεμβάσεων της ΕΕ.
19. Με το νόμο 3852/2010 (ΦΕΚ Α 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» οι 13 Περιφέρειες της χώρας ορίσθηκαν ως αυτοτελείς Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τους ανατέθηκαν σημαντικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα, μέσω του νόμου αυτού μεταφέρθηκαν στις Περιφέρειες οι αρμοδιότητες για περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό, προγραμματισμό, υλοποίηση σχετικών δράσεων και παρακολούθηση της αναπτυξιακής πορείας, εξειδίκευση στόχων και κατευθύνσεων

αναπτυξιακής πολιτικής, υλοποίηση διαδικασιών προγραμματισμού για ετήσια και μεσοχρόνια προγράμματα, τελική διαμόρφωση και μέριμνα για έγκριση, κατανομή πιστώσεων, παρακολούθηση εκτέλεσης ετήσιων Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων.

20. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο ΕΣΠΑ οι συνιστώσες της χωρικής διάστασης του αναπτυξιακού προγραμματισμού αφορούν σε συγκεκριμένα χωρικά σύνολα: τις πόλεις, τις ορεινές περιοχές, τις νησιωτικές περιοχές, καθώς και τις αγροτικές περιοχές και τις περιοχές που συνδέονται με την αλιεία. Οι παρεμβάσεις αυτές θα συμβάλλουν στις τρεις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές (ΚΣΚΓ) που αφορούν στην Περιφερειακή Διάσταση της Πολιτικής Συνοχής: 2.1. Η συμβολή των πόλεων στην ανάπτυξη και στην απασχόληση, 2.2. Υποστήριξη για την οικονομική διαφοροποίηση των αγροτικών περιοχών, των περιοχών αλιείας και των περιοχών με φυσικά πλεονεκτήματα και 2.3 – 2.6. Διασυνοριακή, Διαπεριφερειακή, Διεθνική συνεργασία (ΕΣΠΑ 2007-2013, σελ.78).
21. Σύμφωνα με το Νόμο 3614/2007, άρθρο 14, όλα τα συγχρηματοδοτούμενα έργα (υπό την ευθύνη των δημοσίων αρχών) θεωρούνται δημόσιες επενδύσεις και προπληρώνονται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.
22. Ένα κείμενο πολιτικής το οποίο αποτέλεσε το νέο άξονα των συζητήσεων στον ακαδημαϊκό διάλογο σχετικά με τις προοπτικές και τάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής είναι η Έκθεση Barca (Barca Report 2009) με την οποία εισάγεται η έννοια της place based policy. Δες επίσης (Barca, McCann, Rodriquez-Pose, 2012), Μαραβέγιας 2014.
23. Σύμφωνα με αυτή την κατάταξη πέντε περιφέρειες ανήκουν στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (Αν. Μακεδονία και Θράκη, Κεντρική Μακεδονία, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτικής Ελλάδας), έξι στις περιφέρειες μετάβασης (Δυτική Μακεδονία, Στερεά Ελλάδα, Ιονίων Νήσων, Βορείου Αιγαίου, Κρήτης) ενώ δύο περιφέρειες συγκαταλέγονται στις περισσότερο αναπτυγμένες (Αττική, Νότιο Αιγαίο).
24. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται: Τα δεδομένα αυτά λαμβάνονται υπόψη και οδηγούν στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία μια χωρικά στοχευμένη πολιτική με έντονη «place-based» και ιδιαίτερα «αστική» προσέγγιση, ολοκληρωμένου χαρακτήρα, και με ειδικότερη μέριμνα για τις περιοχές που πλήττονται από τη φτώχεια (που απαντώνται κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα – όπου η πρόσφατη οικονομική κρίση επιδείνωσε την συνολική οικονομική και κοινωνική τους ταυτότητα). Όσον αφορά στην αστικότητα, αυτή επιταχύνεται: τα 3/4 του ελληνικού πληθυσμού ζουν πλέον σε πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων και σε 29 Νομούς ο αστικός πληθυσμός ξεπερνά το 50% του συνόλου. Οι ειδικές ανάγκες αυτών των περιοχών σκιαγραφούνται συνοπτικά, ως εξής: (α) η πρόσβαση

στην απασχόληση και σε βασικά αγαθά ή υπηρεσίες, (β) η κοινωνική ένταξη (στέγαση, εκπαίδευση, απασχόληση, κλπ), (γ) η άρση της απομόνωσης σε όλες τις παραμέτρους (βελτίωση της προσβασιμότητας, πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, σε πολιτισμικά αγαθά, κλπ) και (δ) η αντιμετώπιση φαινομένων που δυσχεραίνουν ή αναπαράγουν τα φαινόμενα φτώχειας (όπως η έλλειψη αναπτυξιακών ευκαιριών), ή παραμονής στην κατηγορία των Ευπαθών Ομάδων' (ΕΣΠΑ 2014-2020, σελ. 38)

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Barca F., McCann Ph. and Rodriquez-Pose A. (2012), 'The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches', *Journal of Regional Science*, Vol. 52, No. 1, 2012, pp. 134–152

Barca, F. (2009), 'An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations', Independent Report, Prepared at the Request of the European, Commissioner for Regional Policy, European Commission, Brussels.

Concept? Vol. 38.9, pp. 991-999, December 2(K)4

Dafflon B. (2003) (ed.) *Local Public Finance in Europe*, Massachusetts: Edward Elgar

Economou D. (1997), 'The impact of the First Community Support Framework for Greece: The anatomy of failure', *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No. 1, pp. 71-84.

European Commission (1997), *The Impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989-99*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Commission (2002), *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the period 2000-2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Georgiou G. - Psycharis I. (2004), 'The new enlargement of the European Union: the financial framework and the new challenges ahead", *European Planning Studies*, June

Georgiou G. (1994), 'The implementation of EC Regional Programs in Greece: A critical review', *European Planning Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 321-336.

Getimis P. (2003), 'Improving European Union regional policy by learning from the past in view of enlargement', *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 1

Keating M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Massachusetts: Edward Elgar

Konsolas N., Papadaskalopoulos A. and Plaskovitis I. (2002), *Regional Development in Greece*, Springer

Musgrave R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill

Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: McGraw Hill

OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Paris

Plaskovitis I. (2008), Change in regional policy priorities, objectives and instruments in Greece: a comparative analysis of regional programmes, in Coccossis and Psycharis (eds) Regional Analysis and Policy: The Greek experience, Springer

Regional Studies (2004), *Regional Competitiveness: An Elusive yet Key*

Rodden J., Eskeland G. and Litvack J. (eds) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, London: Cambridge, Massachusetts: the MIT Press

Sapir A., Aghion P., Bertola G.. Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wam-Ace H. with Buti M., Nava M. and Smith P. M. (2004), An Agenda for a Growing Europe. Sapir Report. Oxford: Oxford University Press.

Sapir et al (2004), An Agenda for a Growing Europe: the Sapir report, Oxford

Tiebout C. (1956), 'A pure theory of local government expenditures', *Journal of Political Economy*, 64, 416-424

Tondl G. (2001), *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*, Wien-New York: Springer

Ελληνόγλωσση

Γεωργακόπουλος Θ. (1997), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), *Δεύτερη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή,* Βρυξέλλες: (COM2003) 34

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005), "Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή σύγκλιση ανταγωνιστικότητα συνεργασία", *Τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή*, Luxemburg.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007), *Τέταρτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: COM(2007) 273

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2010), *Πέμπτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή*, Βρυξέλλες: COM(2010) 642.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2012), *Έκτη Έκθεση Προόδου Σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, Βρυξέλλες: COM(2010) 642. COM(2009) 295 τελικό

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1990), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001), *Ελλάδα: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2002), Πρώτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (Ιανουάριος 2002), Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003), Δεύτερη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή (Ιανουάριος 2003), Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, πολυμορφία των περιοχών, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), *Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη*, Τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), ΕΥΡΩΠΗ 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΚΕΠΕ (1997), *Μελέτη Αξιολόγησης των ΠΕΠ του ΚΠΣ 1994-1999*, Εκθέσεις 28, Αθήνα

ΚΕΠΕ-REMACO (1998), *Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα 1994-1999: Έκθεση Αξιολόγησης*, Αθήνα

Κόνσολας Ν. (2000), 'Ελλάδα 2000-2006: Το Σχέδιο Ανάπτυξης για την προσαρμογή στην Ο.Ν.Ε.', *ΤΑΣΕΙΣ - Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση*, σελ. 106-120

Κουκολιάς Κ. (2011), 'Μαθήματα από την εμπειρία των ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ: η περίπτωση της Ελλάδος', στο Προδρομίδης Πρ. 'Η περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα και το ΕΣΠΑ', Πρακτικά Εισηγήσεων, Ίδρυμα Ωνάση

Μαραβέγιας Ν. (2014) (επιμέλεια), Βιώσιμα μοντέλα ολοκληρωμένης ανάπτυξης ορεινών περιοχών, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Μιχαηλίδης Γ. (2014). 'Από τη διάχυση της ανάπτυξης στη χωρική ανάπτυξη', Κείμενο εργασίας (αδημοσίευτο)

Παπαδασκαλόπουλος Α. και Χριστοφάκης Μ. (2002). Περιφερειακός Προγραμματισμός, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Κριτική

Προδρομίδης Π., Θ. Τσέκερης, Λ. Αθανασίου, Ζ. Αναστασάκου, Κ. Βογιατζόγλου, Ν. Κανελλόπουλος, Ρ. Καραγιάννη, Σ. Σπαθή, Α. Πετραλιάς, Ι. Ψυχάρης, Θ. Τερροβίτης (2010), *Η Περιφερειακή Διάσταση του ΕΣΠΑ*. Δύο τόμοι. Αθήνα: ΚΕΠΕ

Σύνταγμα της Ελλάδος (2008), *Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων*, Βουλή των Ελλήνων

Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Αθήνα: Τυπωθήτω

Τράπεζα της Ελλάδος / ΕΛΙΑΜΕΠ (2011), 'Επιδράσεις που έχουν ασκήσει ή θα ασκήσουν στην ελληνική οικονομία η Πολιτική της Οικονομικής Κοινωνικής Συνοχής, η οποία συγχρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ Οι πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό και η Ελληνική Οικονομία', Αθήνα

Τσούκαλης Λ. (1997), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (1999), Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006, Αθήνα

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2003), *Η Χάρτα της Σύγκλισης, Ελλάδα 2004-2008: Πλαίσιο διαλόγου,* Αθήνα

Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (2014), Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020, Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020, Αθήνα

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013,* Αθήνα

Ευχαριστίες: *Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον κ.* ***Παναγιώτη Μακρυγιάννη*** *και στην κα.* ***Στέλλα Αλεξοπούλου*** *για τα πολύ χρήσιμα σχόλιά τους σε προγενέστερα στάδια διαμόρφωσης αυτού του κειμένου.*