

Η Αποτελεσματικότητα της Κοινωνικής Χρηματοδότησης των Περιφερειακών Προγραμμάτων

ΓΙΩΡΓΟΣ Α. ΓΕΩΡΓΙΟΥ*

1. Εισαγωγικό σημείωμα

Η σύζευξη θεωρίας και πρακτικής, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί μετά τη λήξη της πρώτης περιόδου εφαρμογής των ολοκληρωμένων προσεγγίσεων Κοινωνικής παρέμβασης στην χώρα μας (περίπτωση ΜΟΠ, ΣΠΑ), επιτρέπει στην παρούσα φάση την εμπειρική διερεύνηση, μέσω μιας ιδιότυπης αξιολόγησης, βασικές συνιστώσες της οποίας δεν είναι μια ποσοτικοποιημένη αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, αλλά αυτή καθ' αυτή η διερεύνηση προβλημάτων εφαρμογής των Περιφερειακών Προγραμμάτων. Η χρήση μιας μελέτης περίπτωσης (case study) σε επιλεγμένη περιοχή συντελεί στην εξαγωγή εμπειρικών δεδομένων συμβάλλοντας στην καλύτερη κατανόηση των τυχόν δυσκολιών και εγγενών αδυναμιών που παρεμβαίνουν κατά την εφαρμογή των Περιφερειακών Προγραμμάτων στη χώρα μας.

2. Η θεωρία εφαρμογής (the implementation theory)

'Εμφαση στο παρόν άρθρο δίδεται στον όρο **εφαρμογή** (implementation) για τρεις κυρίως λόγους: πρώτον, για να τονισθεί η αυθυπαρξία της θεωρίας εφαρμογής σαν μέρος των θεωριών προγραμματισμού παρουσιάζοντας τους κύριους εκπροσώπους της, δεύτερον, για να υπογραμμιστεί η ιδιαίτερη της συμβολή στην αξιολόγηση πτυχών της δυσλειτουργίας εφαρμογής στην περίπτωση των Περιφερειακών Προγραμμάτων (εμπειρική διερεύνηση), και τέλος για να αναζητηθεί μεθοδολογικό πλαίσιο, μια στρατηγική διασύνδεσής της με την αποτελεσματικότητα ώστε να περιληφθεί τελικά ως ενιαίος όρος: **αποτελεσματικότητα εφαρμογής**.

Η επιχειρούμενη διερεύνηση είναι ιδιαίτερα σημαντική για τα

* Ο Γιώργος Γεωργίου εκπονεί με Υποτροφία του ΙΚΥ το Διδακτορικό του στο Centre for Planning του Strathclyde University στην Σκωτία σε θέμα σχετικό με την αποτελεσματικότητα των Κοινωνικών Περιφερειακών Προγραμμάτων.

δεδομένα της Ελλάδας όσον αφορά τους υφιστάμενους μηχανισμούς που διαθέτει σε αποκεντρωμένη βάση για την αξιοποίηση και καλή εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής πολιτικής στον βαθμό που θα καταδείξει εγγενείς αδυναμίες σύγκλισης σ' ένα τιμότυπο απαιτήσεων Δημοκρατικού Προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης.

Η αποτελεσματικότητα των Περιφερειακών Προγραμμάτων δεν έχει μια σταθερή και κοινώς αποδεκτή σημασία. Συνήθως αναφέρεται στην έκταση κατά την οποία οι συγκεκριμένοι αντικειμενικοί σκοποί που ετέθησαν σ' ένα πρόγραμμα, πραγματοποιήθηκαν σαν αποτέλεσμα συγκεκριμένων ενεργειών και δραστηριοτήτων του. Η ακρίβεια στον προγραμματισμό (*accuracy in planning*), αναφέρεται στον βαθμό της σύγκρισης μεταξύ δυο υπολογισμών: τι συνέδη στην πράξη απ' την λειτουργία του προγράμματος και τι θα συνέθαινε απ' την απουσία του, αν δηλαδή δεν υπήρχε το πρόγραμμα.

Όσον αφορά τον όρο της αποδοτικότητας του προγράμματος (*efficiency*), ο ερευνητής εδώ έχει να εξετάσει σε σχέση με το κόστος των διαθέσιμων πηγών (προσωπικό, κεφάλαιο, και άλλο υποστηρικτικό υλικό), την επίτευξη των σκοπών του προγράμματος. Ετοι για την γνώση της αποτελεσματικότητας, προϋπόθεση πρώτα απ' όλα είναι η γνώση της αποδοτικότητας. Γι' αυτό άλλωστε στη βιβλιογραφία σημειώνεται ότι “we don't know how effective we were, but we were very efficient” («Δεν ξέρουμε πόσο αποτελεσματικοί είμαστε, αλλά είμαστε πάντως πολύ αποδοτικοί») (Deniston, et all, 1978).

Όταν λοιπόν οι αξιολογητές, ερευνητές διερευνούν, αποτιμούν, την εφαρμογή ενός προγράμματος, επικεντρώνουν την προσοχή τους σε τέσσερα σημεία: α) αν το πρόγραμμα έχει κατευθυνθεί γύρω από σημαντικά ξητήματα, προβλήματα που έχει να λύσει, β) πώς το συνολικό πρόβλημα έχει ειδωθεί, λυθεί, γ) στην έκταση στην οποία οι αναφερόμενοι, του προγράμματος σκοποί επιτεύχθηκαν και τέλος δ) στο πραγματικό κόστος της επίτευξης των σκοπών (Deniston et all, 1978).

Τα μοντέλα για εκτίμηση της αποτελεσματικότητας απαιτούν συστηματική περιγραφή και μέτρηση κάθε μιας απ' τις μεταβλητές του προγράμματος δηλαδή των πόρων, των δραστηριοτήτων και των στόχων. Αν μια μεταβλητή δεν μπορεί να μετρηθεί ή καταγραφεί - με τα δεδομένα μάλιστα του ελλιπούς μηχανογραφημένου δικτύου παρακολούθησης στην Ελλάδα - τα μοντέλα δεν μπορούν πλήρως να εφαρμοστούν, κατά συνέπεια δεν είναι και αξιόπιστα.

Οι συνήθεις εκτιμήσεις που εφαρμόζονται καταπιάνονται χυρίως με τα αποτελέσματα (*outcomes*), χρησιμοποιώντας μεθόδους π.χ. κόστους οφέλους, οι οποίες όμως έχουν το σοδαρό μειονέκτημα να μην μπορούν να προσδιορίσουν το είδος και τις ιδιαιτερότητες της παρέμβασης που

προκαλεί και τα υπό μέτρησιν αποτελέσματα.

Χρησιμοποιώντας τις παραδοσιακές μεθόδους της αξιολόγησης προγραμμάτων ίσως καταστεί δυνατή η αποτίμηση του κόστους του προγράμματος και η μέτρηση του βαθμού επίτευξης των στόχων τους, δεν θα καταδειχθούν ωστόσο αδυναμίες διαχειριστικές και εφαρμογής, ως προς την διαδικασία, τους φορείς και την σχέση αλληλεξάρτησης μεταξύ των, τα ιδιαίτερα συμφέροντα των ομάδων πίεσης που επενεργούν στην παρέκκλιση των εκτελεστών απ' την ορθή εφαρμογή, την πληροφόρηση, την υποστήριξη του προγράμματος, τον έλεγχο (monitoring) κ.ά.

Ειδικά στην περίπτωση των Περιφερειακών Προγραμμάτων που επιτρέπεται η ως ένα βαθμό αναθεώρησή τους (ΜΟΠ, ΣΠΑ), μηχανισμοί που επιτρέπουν την διείσδυση στη μικροκλίμακα της εφαρμογής, επιτυγχάνουν μέγιστα αποτελέσματα γιατί λειτουργούν διορθωτικά ως προς τις υπάρχουσες αδυναμίες.

Το να διερευνηθεί ο τρόπος εφαρμογής των προγραμμάτων, από το να μετρηθούν τα αποτελέσματα αποτελεί στην παρούσα φάση ζωτικής σημασίας ζήτημα μια που η γνώση του πρώτου αποκαλύπτει τις δυσχέρειες εφαρμογής στην αιτιώδη αλυσίδα actors- actions - outcomes και αιτιολογεί την ποσοτικοποιημένη παράθεση των εκροών του δεύτερου. Πράγματι, δοθέντος του X, δραστηριοποιούμαστε για να πετύχουμε το Y. Εφαρμόγη, συνεπώς σημαίνει την δυνατότητα επίτευξης των σκοπών, διαμέσου μιας συχνά περίπλοκης αλυσίδας σχέσεων και αλληλεξαρτήσεων των φορέων του προγράμματος.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο ερευνητής μπορεί να χρησιμοποιήσει μια ποσοτικοποιημένη μέθοδο για να μετρήσει τις επιδράσεις του προγράμματος, ενδεχομένως όμως θα υπάρξει το κενό για την συμπεριφορά, τον τρόπο δηλαδή που το πρόγραμμα εφαρμόστηκε.

Είναι εύκολο, για να γίνουμε πιό σαφείς, κάποιος να υποστηρίξει ότι το πρόγραμμα ήταν αποτελεσματικό αφού κατάφερε να απορροφήσει τους προβλεπόμενους πόρους απ' τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ο.Κ.. Να σημειωθεί στο σημείο αυτό η σύγχυση που υπάρχει, ώστε να γίνεται επίσημη πολιτική των Κρατών Μελών η απορρόφηση του 100% των προβλεπόμενων πόρων ανεξαρτήτως της κατεύθυνσης και του τρόπου αξιοποίησης τους!! Τέτοιους είδους θέσεις θα πρέπει με συστηματικό τρόπο να αντιμετωπισθούν αιτιολογώντας τί είναι συμφέρον και γιατί;

Ακόμη κι αν δεχθούμε λοιπόν ότι ένα πρόγραμμα απορροφώντας τους πόρους πέτυχε να δημιουργήσει, για παράδειγμα, 2000 νέες θέσεις εργασίας ή να αυξήσει το εισόδημα της περιοχής ή να επιφέρει σημαντικό συναλλαγματικό οφέλος για την χώρα, όπως είχε στους στόχους του ορίσει, δεν σημαίνει σε καμμιά περίπτωση ότι και η

εφαρμογή του ήταν η κατάλληλη. Τα ερώτηματα ποιοί είναι οι τελικώς ευεργετούμενοι και πώς, ποιοί έχασαν την ευκαιρία να ευεργετηθούν και γιατί, απομένουν να απαντηθούν. Για να επικεντρώσουμε την προσοχή μας, το ερώτημα εδώ είναι: τι λαμβάνει χώρα, για ποιόν, πώς και γιατί.

Για να υποστηριχθεί ότι το πρόγραμμα εφαρμόστηκε σωστά, ακολουθώντας την ορθόδοξη διαδικασία, απ' τους αρμόδιους για την εκτέλεσή του φορείς, στο κατάλληλο χωροχρονικό πλαίσιο, ο αξιολογητής πρέπει να καταστεί ενήμερος για την αλυσίδα των αλληλεξαρτήσεων μεταξύ των φορέων σε κάθε συνδετικό κρίκο χωριστά κι όλων μαζί, που επηρεάζουν την εκτέλεση του προγράμματος.

Την επιφυλακτικότητά τους στις ποσοτικοποιημένες μεθόδους συχνά εκφράζουν και οι Κοινοτικοί οι οποίοι προτιμούν περισσότερο, προκειμένου να παρακολουθήσουν την αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος, επιτόπιους ελέγχους από την πρόταξη ποσοτικών μοντέλων ερμηνείας, πρόσβλεψης. Αν εδώ προστεθεί και το πρόβλημα της έλλειψης αξιοποιησίας των διαθέσιμων στοιχείων, η έμφαση στις ποιοτικές εκτιμήσεις κερδίζει ολοένα έδαφος.

3. Η συμβολή των Preesman και Wildavsky

Βασική, απ' τις πρώτες του χώρου μελέτη, είναι αυτή των Pressman και Wildavsky (1973) σχετικά μ'ένα Project (Oakland Project) για τη δημιουργία σ'ένα γκέτο μαύρων, νέων θέσεων απασχόλησης. Προλογίζοντας οι Pressman και Wildavsky (1973), αναζητούν, πριν αναδυθούν στην έρευνα, έναν εννοιολογικό προσδιορισμό της λέξης εφαρμογή. Ετοιμασία γι'αυτούς σημαίνει, εκτέλεση, ολοκλήρωση, εκπλήρωση. Στην ερώτηση ποιό είναι το υποκείμενο του ρήματος implement (εφαρμόζω), απαντούν: μια πολιτική. Αναμφισθήτητα ένα περιφερειακό πρόγραμμα, υπάρχει όταν πρώτα απ'όλα υπάρχει μια υποστηρικτική περιφερειακή πολιτική, στηριγμένη για την εκτέλεσή της στην ύπαρξη φορέων δράσης.

Η μελέτη εξετάζει τους παράγοντες που επέδρασαν στην αποτυχία του προγράμματος κυρίως όσον αφορά την πολυπλοκότητα των αποφάσεων, τη συμμετοχή πολλών φορέων, την ασάφεια των σκοπών και στόχων, την έλλειψη παρακολούθησης της πορείας του προγράμματος, την έλλειψη συντονισμού των χρηματοδοτικών μηχανισμών κ.α. προτείνοντας κατάλληλα μέτρα πολιτικής.

Αναφορικά με τη συμμετοχή πολλών φορέων, οι ίδιοι συγγραφείς επιχειρηματολογούν ότι όσο περισσότεροι φορείς εμπλέκονται και συνεπώς περισσότερες συμφωνίες απαιτούνται μεταφραζόμενες σε πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης, τόσο περισσότερο δυσχερής και

αινέβαιη καθίσταται η πιθανότητα επιτυχούς εφαρμογής ενός προγράμματος.

Μειώνοντας έτοι τον αριθμό των φορέων και κατά συνέπεια τα σημεία αναφοράς αυξάνουμε την πιθανότητα επίτευξης συμφωνίας και κατά συνέπεια την επιτυχή εφαρμογή του προγράμματος.

Αναμφίδολα η εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της θεωρίας εφαρμογής από τους Pressman και Wildavsky δημιουργησε τις προϋποθέσεις γέννησης της θεωρίας εφαρμογής, διαδικασία που από τότε συνεχίζεται, συμπληρώνεται αλλά και προσαρμόζεται με τα εκάστοτε εμπειρικά δεδομένα των μελετητών.

4. Μεθοδολογικές προσεγγίσεις της θεωρίας

Όπως προκύπτει η θεωρία εφαρμογής ανήκει στην οικογένεια των εμπειρικών θεωριών και εμφανίστηκε την δεκαετία του 70 στην Αμερική. Ξεκίνησε από μονοδιάστατους απλούς σχεδιασμούς σε πολυπλοκότερους. Βασική τοποθέτηση των θεωρητικών είναι ότι η εφαρμογή των προγραμμάτων είναι αλληλένδετη με την εκπόνησή τους και όχι ξέχωρη με τα άλλα στάδια προγραμματισμού. Μεγάλο μέρος της αποτυχίας προγραμμάτων στο παρελθόν οφείλεται στο γεγονός ότι πολλά περιείχαν μόνο ανάλυση υψηλάμενης κατάστασης, λίστα προβλημάτων, δυνατοτήτων δίχως την παραμικρή μνεία για την εφαρμογή τους. Δεδομένου ότι οι προγραμματιστές στερούνταν αποφασιστικών αρμοδιοτήτων να εκτελέσουν το πρόγραμμα υπερτόνιζαν το μέρος διαμόρφωσης και επιλογής στόχων αφήνοντας ελλιπές το περίπλοκο της εφαρμογής τους.

Η επόμενη γενιά ερευνητών στην δεκαετία του '80 όπως οι Alexander, Sabatier, Mazmanian, Hiern οικοδομώντας στην ήδη δημιουργηθείσα θεωρία, επέκτειναν το πεδίο δράσης της στην βάση ότι η εφαρμογή είναι αναπόσπαστο μέρος των προγραμμάτων με αυξημένη σημασία απ' τα πρώτα στάδια εκπόνησής τους.

Επιπλέον στην δεκαετία του '80 όχι μόνο στην περίπτωση της χώρας μας αλλά σε Ευρωπαϊκή κλίμακα οι θεωρίες της αποκέντρωσης - περιφερειακής ανάπτυξης κέρδιζαν ολοένα έδαφος δίνοντας στην θεωρία εφαρμογής ιδιαίτερο περιεχόμενο μια που τώρα ο λόγος γίνονταν για εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων. Πράγματι, από τις γενικόλογες αναφορές (1960-1980) σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης έχουμε πιά ανεπιστρεπτή περάσει στη δεκαετία των περιφερειακών προγραμμάτων και ιδιαίτερα μέσω των ΜΟΠ και ΣΠΑ στην εφαρμογή ολοκληρωμένων προσεγγίσεων διαχείρισης, κινητοποιώντας αρχές όπως της εταιρικής σχέσης (partnership), επικουριότητας (subsidiarity) και προσθετικότητας των πόρων (additionality of funds).

Αναζητώντας στην συνέχεια τις μεθοδολογικές προσεγγίσεις της θεωρίας θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι μια μεγάλη γκάμα μελετητών αντλεί τις βιβλιογραφικές της πηγές από τρεις κυρίως ερευνητικούς χώρους. Ο πρώτος αφορά την organizational theory σχετικά με την αλλαγή, τις καινοτομίες και τον έλεγχο, ο δεύτερος τις θεωρίες Κράτους και Δημόσιων πολιτικών (εδώ εντάσσονται και οι θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης), ενώ ο τρίτος είναι προσανατολισμένος στις σχέσεις και αλληλεξαρτήσεις φορέων και οργανισμών ως προς την εκτέλεση των πολιτικών.

Κατανοούμε ότι η μελέτη της εφαρμογής, εκτέλεσης των Περιφερειακών Προγραμμάτων, ενώ δέχεται εισροές και προσφέρει εκροές μέσω της διαδικασίας της ανατροφοδότησης, ταυτόχρονα αποτελεί μια αυτοτελή προσέγγιση εκτίμησης. Δεν υπάρχει μαγική φόρμουλα, επικαλούνται οι συγγραφείς του χώρου, στην πορεία των μελετητών στο άγνωστο, ώστόσο υπάρχουν συγκεκριμένες τεχνικές, οι οποίες αν εφαρμοστούν σωστά δυνηθούν στο να μειωθεί το ρίσκο της μη αποτελεσματικής εφαρμογής μιας πολιτικής σε ένα οποιοδήποτε πρόγραμμα.

Η θεώρηση του στρατηγικού προγραμματισμού (strategic planning), όπως έχει παρουσιασθεί στην βιβλιογραφία, προσδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην συμφωνία όπως αυτή επιτυγχάνεται στα διάφορα στάδια της εφαρμογής του προγράμματος. Στην διαδικασία της συνάντεσης απαιτείται σε κάθε στάδιο και ξεχωριστό concensus, η πρόοδος στο επόμενο στάδιο απαιτεί το επιτυχές consensus στο προηγούμενο.

Τα κυριότερα προβλήματα εφαρμογής εμφανίζονται πρώτα απ'όλα στο φρομαλιστικό στάδιο εκπόνησης των σκοπών και στόχων δράσης καθώς επίσης και στη μεταφορά των στόχων σε συγκεκριμένη σειρά ενεργειών δράσης, στο στάδιο δηλαδή εκτέλεσης της πολιτικής. Τα προβλήματα αυτά προέρχονται από μια ποικιλία εγγενών αδυναμιών, εμποδίων, που πρέπει να διερευνηθούν σε βάθος. Ασαφείς στόχοι μη ιεραρχημένοι οδηγούν σε ασαφή μέτρα πολιτικής εγκλωβίζοντας στην εξυπηρέτηση των μικρο-πολιτικών συμφερόντων τις μακρο-οικονομικές προοπτικές του προγράμματος.

Προσοχή πρέπει να δοθεί σ'εκείνα τα εμπόδια που απορρέουν απ'τον διοικητικό μηχανισμό επίδειψης, παρακολούθησης' του προγράμματος. Η αποτελεσματική διαχείριση των Περιφερειακών προγραμμάτων (ΜΟΠ-ΣΠΑ) προϋποθέτει ωριμότητα περιφερειακής συνείδησης και πρακτικής καθώς επίσης και αυτονομία στη λήψη και υποστήριξη των αποφάσεων που απορρέουν απ'τους φορείς εκτέλεσης του προγράμματος σε χωρικό (Κοινωνικό, Εθνικό, Περιφερειακό, Νομαρχιακό, Τοπικό) και τομεακό-κλαδικό επίπεδο (Κλαδικοί φορείς και Οργανώσεις, Επιμελητήρια, Εκπρόσωποι Παραγωγικών Τάξεων).

Στην ελληνική περίπτωση τέτοιοι μηχανισμοί παρακολούθησης υποστήριξες δεν έχουν ακόμη ανδρώθει και η Κοινότητα αθεί μέσω της εταιρικής σχέσης στην ανάπτυξη αυτόνομων αποκεντρωμένων φορέων. Ο εξαρτημένος ρόλος των περιφερειών, οι σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση του Β' βαθμού αυτοδιοίκησης, και τέλος η κατακερματισμένη επικίνδυνα Τοπική Αυτοδιοίκηση αδυνατούν να απαντήσουν στην πρόκληση των καιρών και των ραγδαίων αλλαγών στις κατευθύνσεις και προτεραιότητες της περιφερειακής πολιτικής.

Τα Περιφερειακά Προγράμματα κρίνονται από τον ερευνητικό κόσμο στην Ελλάδα πρόκληση για εξέλιξη, εκσυγχρονισμό, ανάπτυξη, εν τούτοις ή εκτέλεσή τους ακολούθησε την πεπατημένη της γραφειοκρατικής φυσίνας και των καθυστερήσεων.

Η συμβολή θεωρητικών όπως ο Van Horn (1978) σχετικά με το χάσμα που υπάρχει μεταξύ διαμόρφωσης της πολιτικής και εκτέλεσής της επικεντρώνεται στο σκεπτικό ότι αυτοί που διαμορφώνουν μια πολιτική, δεν είναι πάντα και οι εκτελεστές της. Επιπλέον, μια σειρά ερωτήσεων στο μίκρο- και μάκρο-επίπεδο εφαρμογής υποβάλλονται για να ερμηνεύσουν στάσεις και συμπεριφορές. Οι ερωτήσεις στο μάκρο-επίπεδο εφαρμογής σχετίζονται με την μετάφραση των Κοινοτικών-Εθνικών στόχων σε όρους τοπικούς, έτοι η βασική ερώτηση εδώ σχετίζεται με τον βαθμό που Κοινοτικοί εθνικοί σκοποί μπορούν να παρακινήσουν την Περιφέρεια να αναλάβει δράση. Οι ερωτήσεις στο μικρό-επίπεδο εφαρμογής διαπραγματεύονται την σχέση μεταξύ σκοπού και εκτέλεσης της πολιτικής σε περιφερειακό - τοπικό επίπεδο. Το κέντρο της προσοχής εδώ εστιάζεται στην πραγματική δυνατότητα των αποκεντρωμένων φορέων να δράσουν σύμφωνα με το πρόγραμμα. Αναμφισβήτητα, ερωτήσεις αυτού του είδους συμβάλλουν στην απίσχναση των ανεπαρκειών και ιδιαίτερα του χάσματος παρακολούθησης, διασύνδεσης, των επιπέδων δράσης, οριζοντίως και καθέτως στην αλυσίδα των αλληλεξαρτήσεων.

'Άλλο μεθοδολογικό σημείο αναφοράς, είναι ο τρόπος προσεγγισμότητας της θεωρίας. Κατά τον Hill (1979) υπάρχουν δυό προσεγγίσεις που σχετίζονται με την επίδραση των συστημάτων προγραμματισμού στην πολιτική εφαρμογής, εκτέλεσης των προγραμμάτων. Πρόκειται για την από τα πάνω (top down) και από τα κάτω (bottom up) προσέγγιση.

Η από τα πάνω προσέγγιση εκλαμβάνει την πολιτική ως δοθείσα και επιδιώκει να εξηγήσει την επιτυχία ή αποτυχία της, κυρίως όσον αφορά την ορθή η λανθασμένη εφαρμογή της. Η προσέγγιση δεν θεωρεί ως δεδομένη την ύπαρξη σαφών στόχων πολιτικής. Βασίζεται στη διαδικαστική (procedural) θεωρία προγραμματισμού και στις διοικητικές θεωρίες που

θέλουν την χάραξη και διαμόρφωση της πολιτικής να διαχωρίζεται απ' την εφαρμογή της.

Αναφορικά μ' αυτή την ιδέα είναι βαθιές οι θεωρητικές φίλες που διακρίνουν την πολιτική από την εφαρμογή. Το ορθολογικό μοντέλο προγραμματισμού (rational model of planning), που κυριάρχησε στην θεωρία προγραμματισμού, για δεκαετίες έβλεπε καθαρά αυτή τη διάκριση. Ωστόσο είναι πραγματικά δύσκολο να προσδιορίσει κανείς πού η πολιτική τελειώνει και πού η εφαρμογή της πολιτικής αρχίζει (Dunsire, 1978).

Η από τα κάτω προσέγγιση ανιχνεύει και εξηγεί τους τρόπους που αποκεντρωμένοι φορείς, ομάδες και άτομα δρούν, και τις επιφρούς τους στη διαμόρφωση και άσκηση της πολιτικής.

Πια τον λόγο ότι εκλαμβάνουμε την εφαρμογή των Περιφερειακών Προγραμμάτων σαν μια δυναμική διαδικασία που εδράζεται στην εμπέδωση της εταιρικής σχέσης μεταξύ των φορέων (Κοινότητα, Κεντρική - Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Αυτοδιοίκηση) στην περίπτωση των ΜΟΠ-ΣΠΑ και με δεδομένη την πρωτοκαθεδρία του ρόλου που καλείται να παίξει αυτοδύναμα η Περιφέρεια, ευθύς εξ' αρχής απορρίπτουμε την από τα πάνω προσέγγιση.

Με την επιλογή της από τα κάτω προσέγγισης αναγνωρίζουμε το αίτημα της τοπικής κοινωνίας για υπόδειξη, διαμόρφωση και εκτέλεση της πολιτικής. Αναφορικά όμως με το θέμα συντονισμού δράσης, επιδιλλεψης, κατεύθυνσης και ελέγχου (monitoring) δεχόμαστε μια συνδυασμένη μορφή και των δύο προσεγγίσεων. Σημείο αναφοράς αυτής της επιλογής είναι η διαδικασία ανατροφοδότησης σε χωρικό και τομεακό επίπεδο που μόνον μια συνδυασμένη μορφή των δύο προσεγγίσεων επιτρέπει την δρομολόγησή της.

5. Εμπειρικές εφαρμογές της θεωρίας

Η συνεισφορά του θεωρητικού υπόδαθρου της θεωρίας εφαρμογής, είναι σε θέση να χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση, με την έννοια που της δώσαμε, βασικών πτυχών των Περιφερειακών Προγραμμάτων της χώρας μας που χρηματοδοτούνται απ' την Ε.Ο.Κ.. Έχει εφαρμογή στην παρούσα φάση κυρίως στην περίπτωση των ΜΟΠ για μια "εκ των υστέρων" (ex post) αξιολόγηση (έχει ήδη λήξει η Α Φάση εφαρμογής 1986-88 ενώ ήδη διανύουμε την δεύτερη 1988-93) και στα ΣΠΑ για μια "εκ των προτέρων" (ex ante) αξιολόγηση.

Η τελική αξιολόγηση των προγραμμάτων, "άμα τη λήξει των", θα γίνει σε χρόνο μεθύστερο (τέλος 1993-1994). Ωστόσο ως εκείνη την περίοδο εκτός απ' τις ετήσιες εκθέσεις που έχουν αναληφθεί να

εκπονηθούν με βάση τον Κανονισμό 2088/85 απ' τους αξιολογητές για τα ΜΟΠ και τα ΣΠΑ, επιδόλλεται μια σε βάθος ανάλυση με βάση συγκεκριμένο θεωρητικό υπόβαθρο των συνιστώσων που επηρεάζουν την εφαρμογή των προγραμμάτων. Τα θεωρητικά περιθώρια παρέμβασης τροποποίησης, ως ένα βαθμό των αρχικών σχεδίων που υπάρχουν στους Κανονισμούς, υπό το φως των εξελίξεων, δυνατοτήτων και αδυναμιών, δίνουν τις ρεαλιστικές διαστάσεις του εγχειρήματος.

Να επαναλάβουμε εδώ ότι η θεωρία εφαρμογής, αντλεί το χύρος της απ' το εμπειρικό υπόβαθρο στο οποίο στηρίζεται (κάθε σχεδόν μελέτη στηρίζεται στην αξιολόγηση μιας μελέτης περίπτωσης), έτοις επαληθεύεται, τροποποιείται ή προσαρμόζεται με τα δεδομένα σε μια διαρκώς ανατροφοδοτούμενη διαδικασία σ' όλα τα στάδια του προγραμματισμού. Αναμφίβολα το θεωρητικό υπόβαθρο μπορεί να προσαρμοστεί στα δεδομένα των Περιφερειακών Προγραμμάτων ΜΟΠ-ΣΠΑ και να αναπλαστεί στην ελληνική περίπτωση. Το γεγονός ότι υπάρχει συνάφεια των διαχειριστικών δυσχερειών που αντιμετώπισαν οι ελληνικές κεντρικές και περιφερειακές αρχές στην αξιοποίηση των ΜΟΠ μ' αυτά που ήδη αντιμετώπιζουν στην περίπτωση των ΣΠΑ μας πείθει για την αναγκαιότητα υποστηρικτικής-μελετητικής δράσης.

Κύριοι προσανατολισμοί, εμπειρικά ερωτήματα της θεωρίας όπως αυτά τέθηκαν απ' τους εκπροσώπους της είναι:

Αναφορικά με την τεχνική ανεπάρκεια του Προγράμματος:

- μη ισορροπημένη έμφαση στους τομείς δράσης, έλλειψη ισορροπίας,
- λανθασμένη διάγνωση της κατάστασης,
- χρησιμοποίηση μη έγκυρου θεωρητικού υπόβαθρου στήριξης των ενεργειών,
- ενσωμάτωση πολλών σημείων αναφοράς, συμφωνιών, μεταξύ των φορέων,
- προσπάθεια να επιτευχθούν τόσα πολλά,
- αποτυχία στην κατάργηση ξεπερασμένων, μη αποτελεσματικών πολιτικών,
- λανθασμένη κατανόηση των πολιτικών.

Αναφορικά με το ανεπαρκές θεσμικό υπόβαθρο στήριξης:

- ύπαρξη εξωτερικών περιορισμών,
- έλλειψη αυτονομίας φορέων,
- ύπαρξη πολλών φορέων.

Αναφορικά με την ύπαρξη συναίνεσης μεταξύ των φορέων σ' όλα τα επίπεδα:

- ανεπαρκής κατανόηση των σκοπών της πολιτικής,

- ελλιπής εξειδίκευση των καθηκόντων δράσης για τους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα,
- μη επίτευξη ικανοποιητικού βαθμού επικοινωνίας μεταξύ των φορέων που συμμετέχουν.

Αναφορικά με την αντικατάσταση στόχων:

- μετατροπή μέσων σε σκοπούς.

Αναφορικά με την ανεπάρκεια πόρων:

- ενσωμάτωση στόχων πέραν των διαθέσιμων πόρων που απαιτούνται για την επίτευξή τους,
- ανεπάρκεια πόρων, το μείζον οικονομικό πρόβλημα.

Αναφορικά με τον προς διάθεση χρόνο, εφαρμογής του προγράμματος:

- ύπαρξη εξωτερικών περιορισμάν ασυμδίβαστων με την ολοκλήρωση του προγράμματος.

Αναφορικά με τη στέρηση πολιτικής υποστήριξης:

- ύπαρξη εξωτερικών περιορισμάν,
- αδυναμία της εξουσίας να παρέχει συμμόρφωση στις στοχοθεσίες του προγράμματος,
- εκπλήρωση μέσω του προγράμματος πολιτικών φιλοδοξιών,
- πολιτική προστατευτισμού ενάντια σε οποιαδήποτε καινοτομία,
- αποτυχία εφαρμογής μιας πολιτικής πέραν ενός οριακού σημείου,
- εκμετάλλευση της πολιτικής προς όφελος μερίδας διαχειριστών της,
- διαμόρφωση περίπλοκου μηχανισμού εφαρμογής, σκοπίμως ακατανόητου απ' τους πολλούς.

Αναφορικά με την απουσία λαϊκής υποστήριξης της πολιτικής του προγράμματος:

- πολιτική απάθεια, προϊόν αγνοίας,
- αντίδραση, έκφραση δυσαρέσκειας, ζημία ομαδικών ή ατομικών συμφερόντων,
- εκμετάλλευση της πολιτικής προς ίδιον όφελος των εκτελεστών της.

6. Προς ένα ειδικό μοντέλο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων

Αναμφισβήτητα η εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων που τυχαίνουν χρηματοδότησης από Κοινοτικούς πόρους είναι οργανωτικά περίπλοκη, πράγμα που καθιστά τον επιδιωκόμενο συντονισμό αρκετά δύσκολη υπόθεση. Αναφορικά με προγράμματα που αφορούν περιοχές με ανεπτυγμένο τον πρωτογενή τομέα και στοχοθετούν παρεμβάσεις εκεί, οι δυσκολίες είναι ακόμη μεγαλύτερες εξαιτίας κυρίως της

διαπλοκής πολλών φορέων και της έντονης προσπάθειας που καταβάλλουν να επηρεάσουν προς ίδιον όφελος την κατανομή των πόρων.

Θεωρώντας δεδομένη την ανάγκη ανάπτυξης ενός ευέλικτου μοντέλου που να εφιηνεύει μια σειρά ανεξάρτητων μεταβλητών που παρεισφέρουν κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων, προτείνουμε την ανάλυση της παρακάτω συνάρτησης:

Αποτελεσματικότητα εφαρμογής = f (I, II, III, IV ,V ,VI, VII, VIII, IX, X) όπου:

- I: Κανονιστική λειτουργικότητα της διαδικασίας εφαρμογής.
- II: Καταλληλότητα των στόχων.
- III: Καταλληλότητα μέτρων.
- IV: Επάρκεια, διαθεσιμότητα πόρων.
- V: Καταλληλότητα του χωρικού πλαισίου αναφοράς.
- VI: Επάρκεια δημοσιότητας των προγράμματος.
- VII: Κατάλληλη ενημέρωση των δικαιούχων.
- VIII: Βαθμός συντονισμού των φορέων κατά την εκπόνηση και εφαρμογή των προγράμματος.
- IX: Επάρκεια του Συστήματος Παρακολούθησης (Monitoring System) και υποστήριξης του προγράμματος.
- X: Διοικητικό σύστημα και αποκέντρωση. Προσαρμογή στα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής.

Το μοντέλο βασίζεται στην παραδοχή ότι η εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του περιφερειακού προγραμματισμού, με άμεση συσχέτιση σε όλα τα στάδια του, αρχής γενομένης από τα πρώτα στάδια εκπόνησης του προγράμματος.

Με την πρόταξη αυτού του μοντέλου επιχειρείται ποιοτική ανάλυση κάθε μεταβλητής ή ομάδας μεταβλητών εφιηνεύοντας την συμμετοχή τους στην εφαρμογή του προγράμματος. Κύριο χαρακτηριστικό επίσης είναι ότι στηρίζεται στην θεωρία εφαρμογής αναπαράγωντάς την στην Ελληνική περίπτωση με τις ιδιαιτερότητες του διοικητικού συστήματος και την υπάρχουσα δυναμική της αποκέντρωσης.

Αναμφισβήτητα μια σε βάθος ανάλυση των μεταβλητών θα λειτουργήσει συμπληρωματικά με την υποδολή προτάσεων για το ξεπέρασμα των εμποδίων και περιπλοκών στη βάση ενός αυτόνομου αποκεντρωμένου συστήματος.

7. Εφαρμογή του μοντέλου εμπειρικής διερεύνησης στην περίπτωση του Μεσογειακού Προγράμματος Ανατολικής Κεντρικής Ελλάδας (ΜΟΠ-ΑΚΕ)

Το υποστηρικτικό πλαίσιο ανάλυσης των μεταβλητών που παραθέσαμε στηρίζεται αφ' ενός στην αξιολόγηση σχετικού ερωτηματολογίου (στη βάση της θεωρίας εφαρμογής που αναπτύχθηκε), το οποίο απευθύνθηκε σε 32 αντιρροσωπευτικούς με το ΜΟΠ-ΑΚΕ φορείς (Κοινοτικούς, Κεντρικούς, Περιφερειακούς, Νομαρχιακούς, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εξωτερικούς Αξιολογητές του Προγράμματος και άλλους φορείς) καθώς και στην επεξεργασία όλων των στοιχείων που αφορούν την εκτέλεση και πορεία του προγράμματος. Ως γνωστόν, το συνολικό πακέτο ΜΟΠ για την Ελλάδα αποτελείται από επτά συνολικά Προγράμματα, έξι αφορούν περιοχές της χώρας ενώ ένα το ΜΟΠ-Πληροφορικής καλύπτει όλη την Ελλάδα. Κάθε ΜΟΠ -εξαιρουμένου του ΜΟΠ Πληροφορικής- αποτελείται από πέντε υποπρογράμματα που αφορούν την πεδινή γεωργία, εσωτερικές ζώνες και νησιά, βιομηχανία και διοτεχνία, υποδομές, εφαρμογή και διαχείριση. Τα ΜΟΠ στηρίζομενα στη μεθοδολογία των ολοκληρωμένων αποδόσεων στόχευναν μέσα απ' την αξιοποίηση των παραγωγικών πόρων σε κάθε περιοχή να αναπροσαρμόσουν την παραγωγική βάση της και να αναδιαρθρώσουν τις πηγές εκμετάλλευσης με κριτήριο το συγκριτικό πλεονέκτημα της περιοχής. Μια σειρά δράσεων, έργων και ενεργειών με ολοκληρωμένο περιεχόμενο και συμπληρωματικό χαρακτήρα έπρεπε να παρθούν για να επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος.

Η περιοχή εφαρμογής του ΜΟΠ-ΑΚΕ καλύπτει την Ανατολική Κεντρική Ελλάδα, δηλαδή τις Περιφέρειες Θεσσαλίας και Ανατολικής Στερεάς. Με δεδομένο ότι το ΜΟΠ λειτουργησε ως πρωθητής της θεομοποίησης των Περιφερειών στην Ελλάδα, αντιλαμβανόμαστε ότι το χωρικό πλαίσιο του ΜΟΠ είχε επιλεχθεί (1985) σε προθύστερο στάδιο πριν ακόμη την θεομοποίηση των Περιφερειών (1987).

Επιχειρώντας στη συνέχεια μια περιεκτική εμπειρική διερεύνηση με βάση τις απαντήσεις των εμπλεκόμενων φορέων και την ανάλυση των στοιχείων προκύπτει αναφορικά με κάθε μεταβλητή ότι:

I. Κανονιστική λειτουργικότητα της διαδικασίας εφαρμογής

Το όλο σύστημα εφαρμογής χαρακτηρίζεται από τους αποδέκτες του κατανοητό στη σύλληψη, εν τούτοις όμως περίπλοκο στην εφαρμογή του. Φορείς όπως αυτοί των Βρυξελλών, οι οποίοι ήταν επιφορτισμένοι να συντονίζουν την όλη διαδικασία, δεν σημειώνουν προβλήματα. Αντίθετα, νομαρχιακοί και τοπικοί φορείς εξέφρασαν τις επιφυλάξεις

τους ως προς την κατανόηση της διαδικασίας. Ασφαλώς το γεγονός ότι τα ΜΟΠ αποτέλεσαν τα πρώτα Ολοκληρωμένα Προγράμματα που κλήθηκε η Διοίκηση να εφαρμόσει, εξηγεί σ'ένα βαθμό τις πρώτες δυσκολίες, προϊόν της έλλειψης σχετικής πείρας.

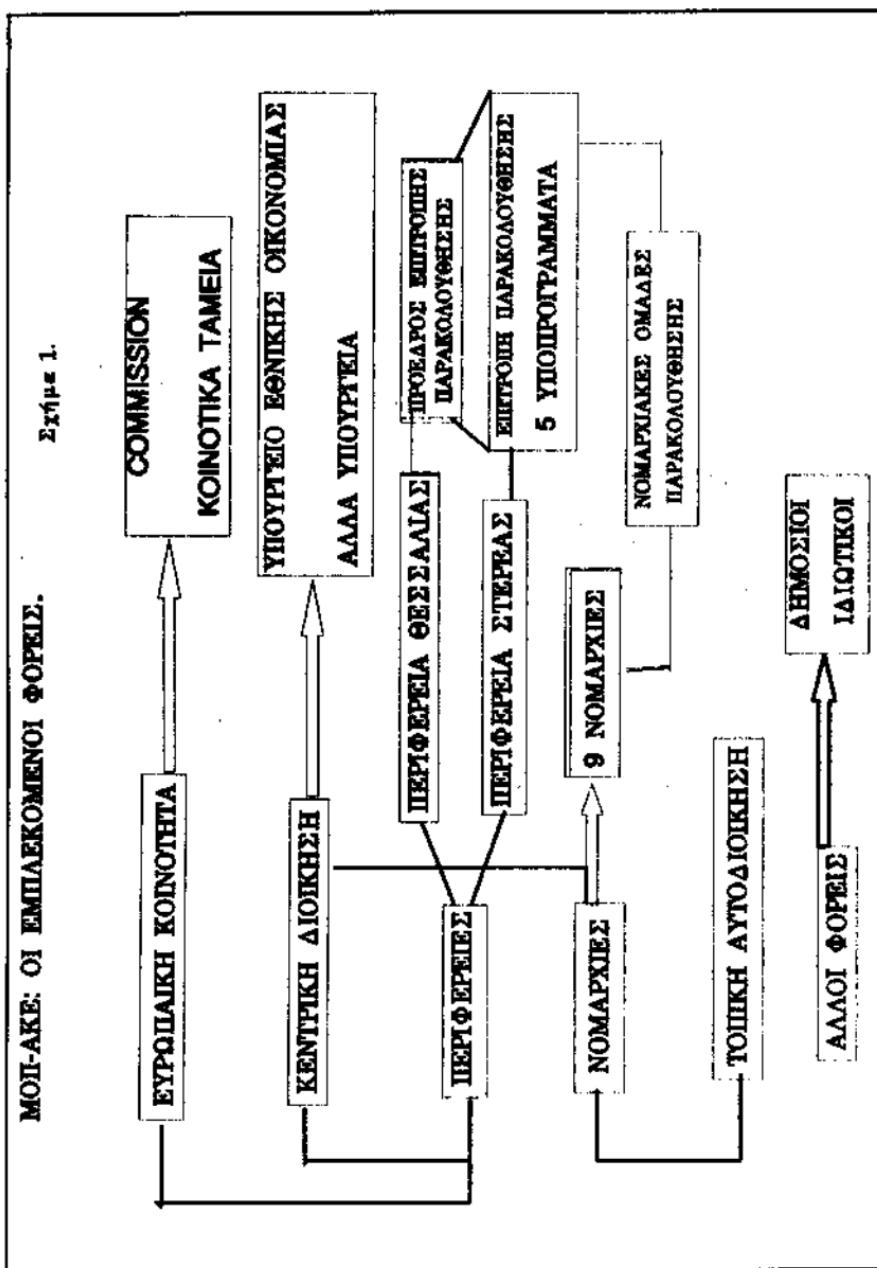
II. Καταλληλότητα στόχων

Στη γενική τους σύλληψη οι στόχοι αποβλέπουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής δράσης. Ωστόσο, αυτό που δεν είναι κατανοητό απ' την αρχή στην περίπτωση των ΜΟΠ είναι αυτή καθ' αυτή η πολιτική στήριξης τους. Αποτελούν έτσι τα ΜΟΠ μια διαρθρωτική πολιτική για την προώθηση και τον εκσυγχρονισμό της παραγωγικής δομής της περιφέρειας ή αποτελούν απλά μια περιφερειακή πολιτική στη βάση της στήριξης της υποδομής των περιφερειών; Το ερώτημα όσο και αν είναι εξαιρετικά σημαντικό δεν έχει απαντηθεί στην ουσία. Τα ΜΟΠ στο όνομα μιας υποσχόμενης διαρθρωτικής πολιτικής λειτουργησαν στην ουσία σαν ένα ασυντόνιστο πακέτο περιφερειακής πολιτικής στη βάση των παραδοσιακών μέσων άσκησής της. Πώς αλλιώς άλλωστε μπορούν να δικαιολογηθούν κριτικές όπως αυτή του Γ. Πιαννόπουλου (1988, σ.113) ο οποίος χαρακτηρίζει τα ΜΟΠ απλά ως ένα ακόμη μηχανισμό προστατευτικής πολιτικής στη διάθεση της Κρατικής Διοίκησης; Αξίζει τέλος να σημειωθεί, μια έλλειψη ιεράρχησης των στόχων και μια λειτουργική ένταξη σκοπών και μέσων στα πλαίσια των διαθέσιμων πόρων. Αυτό εμπόδισε στη συνέχεια κάθε στοιχειώδη προσπάθεια ελέγχου και ποσοτικής αξιολόγησης του προγράμματος καθιστώντας την όλη διαδικασία εφαρμογής υπόθεση τελείως ανεξέλεκτη.

III. Καταλληλότητα μέτρων

Το συνολικό ΜΟΠ-ΑΚΕ μπορεί να χαρακτηριστεί σαν ένα πρόγραμμα μαρμούθ το οποίο αποτελείται από 62 μέτρα. Η κατανομή των μέτρων είναι 13 για το υποπρόγραμμα της γεωργίας, 21 για τις εσωτερικές ζώνες 14 για τη βιομηχανία, βιοτεχνία, 8 για τις υποδομές και 6 για το υποπρόγραμμα εφαρμογή, διαχείριση. Μια πρώτη εικόνα είναι ότι στο πρόγραμμα εντάχθηκαν πολλά μέτρα γεγονός που δημιούργησε προβλήματα συνοχής και συμπληρωματικότητας των μέτρων. Η εμπλοκή τέλος πολλών μέτρων από μόνη της απαιτούσε τη συμμετοχή πολλών φορέων για την εκτέλεσή τους γενώντας με την σειρά της προβλήματα συντονισμού.

Στο σχήμα 1 παρουσιάζονται οι εμπλεκόμενοι στο πρόγραμμα φορείς.



IV. Επάρκεια, διαθεσιμότητα πόρων

Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στην πρώτη φάση εφαρμογής των ΜΟΠ παρουσιάστηκαν προβλήματα συντονισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Ταμείων. Ήταν σημειώθηκαν περιπτώσεις όπου το ένα Ταμείο δεν ήξερε τι δίνει το άλλο, ενώ επιπλέον δεν έλειψαν περιπτώσεις διπλών χρηματοδοτήσεων για το ίδιο μέτρο ή έργο. Αυτό συνέβαλε στη

δημιουργία μιας άλλης Διεύθυνσης στην Επιτροπή (Διεύθυνση Συντονισμού) με κύριο έργο το Συντονισμό των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας. Προβλήματα επίσης καταγράφονται και αναφορικά με το θέμα της προσθετικότητας των πόρων, λόγω της περιοριστικής πολιτικής που ακολουθήθηκε.

Όταν γίνεται λόγος για διαθεσιμότητα και επάρκεια πόρων ασφαλώς δεν εννοούμε μόνο τις χρηματικές ροές. Αποφασιστικής σημασίας στην πορεία εφαρμογής ενός προγράμματος είναι και η ύπαρξη εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού το οποίο θα κληθεί να κατευθύνει, συντονίσει και ελέγχει την όλη διαδικασία. Η υλικοτεχνική υποδομή επίσης μέσω του συστήματος πληροφόρησης - παρακολούθησης αποτελεί καθοριστικό παράγοντα υποστήριξης των πρωτοβουλιών της διοίκησης. Αντί αυτών στην περίπτωση του ΜΟΠ-ΑΚΕ υπήρξε βραδύτητα και ελλιπής πρόσληψη ειδικών κατά υποτρόχια αιματα και μέτρο επιστημόνων, το δε δίκτυο πληροφόρησης παρά την ύπαρξη πόρων δεν οργανώθηκε κατάλληλα. Η απαγόρευση των προσλήψεων και οι χρονοδόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες στάθηκαν αφορμή για τις καθυστερήσεις.

V. Καταλληλότητα του χωρικού πλαισίου αναφοράς

Αναφορικά με το χωρικό πλαίσιο αναφοράς υπάρχει συμφωνία των φορέων του προγράμματος ότι η εμπλοκή δύο περιφερειών προσέθεσε αντί να λύσει προβλήματα και έθεσε θέμα συντονισμού των υπηρεσιών σε κάθε περιφέρεια. Το γεγονός ότι οι Περιφέρειες στην Ελλάδα ιδρύθηκαν με τους Νόμους 1622/86 και 1833/89 μαρτυρεί ότι το θεμικό τους πλαίσιο έλαβε χώρα μετά τη θέσπιση των ΜΟΠ (1985). Έτοι το ζήτημα της παρακολούθυσης εφαρμογής των ΜΟΠ και στη συνέχεια των ΣΠΑ υπήρξε η γεννεσιονιγός αιτία για τη δημιουργία των 13 Περιφερειών. Οι δυσκολίες συντονισμού και τα προβλήματα εφαρμογής που προέκυψαν στα ΜΟΠ, ως απόρροια της χωρικής τους διάρθρωσης λήφθηκαν τουλάχιστον υπόψη στα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) δεδομένου ότι αυτά προσανατολίστηκαν από την αρχή κατά περιφέρεια.

Ωστόσο ότι απομένει στο μέλλον για την πρόταξη του κατάλληλου χωρικού πλαισίου είναι να μελετηθούν επιστημονικά στον Ελληνικό χώρο αυτό που ο Bianci (1990) αποκαλεί λειτουργικές περιφέρειες (functional regions) ή καθημερινά αστικά συστήματα (daily urban systems). Μέσω της έρευνας θα αποκαλυφθούν κατάλληλες χωρικές ενότητες για εφαρμογή συγχεκτιμένων μέτρων και πολιτικών στην Ελλάδα. Η περίπτωση των σχεδίων ανοικτών πόλεων που εκπόνησε το 1983 το ΥΠΕΘΟ αποτελεί μια καλή προσέγγιση που θα πρέπει να ξαναειδωθεί με σοδαρότητα.

VI και VII. Επαρκής δημοσιότητα, ενημέρωση

Ενώ η δημοσιότητα του προγράμματος κρίνεται ικανοποιητική, παρουσιάζονται κενά στην ενημέρωση των διοικητικών φορέων και ιδιαίτερα των αποκεντρωμένων, καθώς επίσης και των δικαιούχων (επιχειρηματίες, αγρότες εκπαιδευόμενοι). Η ενημέρωση μέσω εγκυλίων, εκθέσεων ή άλλων παραδοσιακών μηχανισμών της Διοίκησης δεν αποτελεί την άριστη λύση. Η οργάνωση σεμιναρίων και ημερίδων με την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών αποτελεί αποδεδειγμένα ένα καλό μέσο ενημέρωσης. Αξέζει τέλος να αναφερθεί ότι όσο απομακρυνόμαστε από το διοικητικό πυρήνα του Προγράμματος (ΜΟΠ-ΑΚΕ) που είναι η Λάρισα (έδρα της Επιτροπής Παρακολούθησης του Προγράμματος) τόσο η ενημέρωση εμφανίζεται περισσότερο ελλιπής. Αυτό αποδεικνύεται απ'τα αποτελέσματα του 6 υποερωτηματολογίου που απευθύνθηκε στους δικαιούχους με ερωτήματα σχετικά με τον βαθμό γνώσης του προγράμματος.

VIII. Βαθμός συντονισμού των φορέων κατά την εκπόνηση και εφαρμογή του προγράμματος

Θεωρία και πρακτική συμφωνούν ότι ο συντονισμός των εμπλεκομένων φορέων στην εκπόνηση και εφαρμογή του προγράμματος δεν είναι εύκολη υπόθεση. Στον βαθμό που υπάρχουν προβλήματα συντονισμού στην εκπόνηση του προγράμματος θα πρέπει να αναμένονται και προβλήματα στην εφαρμογή του. Αυτό προκύπτει τόσο απ'τη θεωρία που δέχεται την κυκλική αλληλεπίδραση των σταδίων προγραμματισμού, όσο και στην πράξη. Πράγματι στην περίπτωση του ΜΟΠ-ΑΚΕ υπάρχει μεγάλη συσχέτιση των απαντήσεων για τον βαθμό επίτευξης συντονισμού στην εκπόνηση του προγράμματος με την επίτευξη συντονισμού στην εφαρμογή του. Παράγοντες που παρεισφέρουν στην επίτευξη συντονισμού κατά την εκπόνηση του προγράμματος (βλέπε διάγραμμα 1) είναι η ανεπαρκής ενημέρωση, η έλλειψη ικανού αριθμού εξειδικευμένου προσωπικού, και η πολυπλοκότητα των διαδικασιών, ενώ στην περίπτωση του συντονισμού κατά την εφαρμογή του προγράμματος (διάγραμμα 2) ως παράγοντες με αρνητική επιρροή καταγράφηκαν οι θεωρικές ανεπάρκειες, η πολυπλοκότητα των καθηκόντων, η ανεπαρκής ενημέρωση και η συμμετοχή πολλών φορέων.

IX. Επάρχεια του Συστήματος Παρακολούθησης (Monitoring System) και υποστήριξης του προγράμματος

Οι Επιτροπές Παρακολούθησης των ΜΟΠ εκλήφθησαν περισσότερο ως συμβουλευτικά παρά εκτελεστικά όργανα του προγράμματος. Ο σημαντικός ρόλος που κλήθηκαν να παίξουν δεν συνοδεύτηκε με

ΠΑΡΑΤΟΤΕΣ ΗΟΥ ΠΑΡΕΣΦΡΟΥΝ ΕΤΕΝ ΕΠΙΛΥΚΗ ΣΥΝΤΟΝΕΜΟΥ
ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΠΙΟΝΗΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.

32

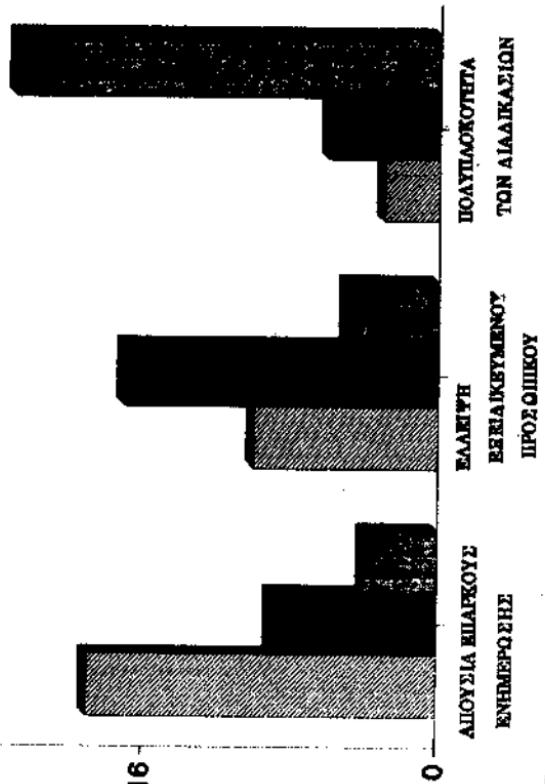
ΣΕΙΡΑ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

1η ΕΠΙΛΟΓΗ

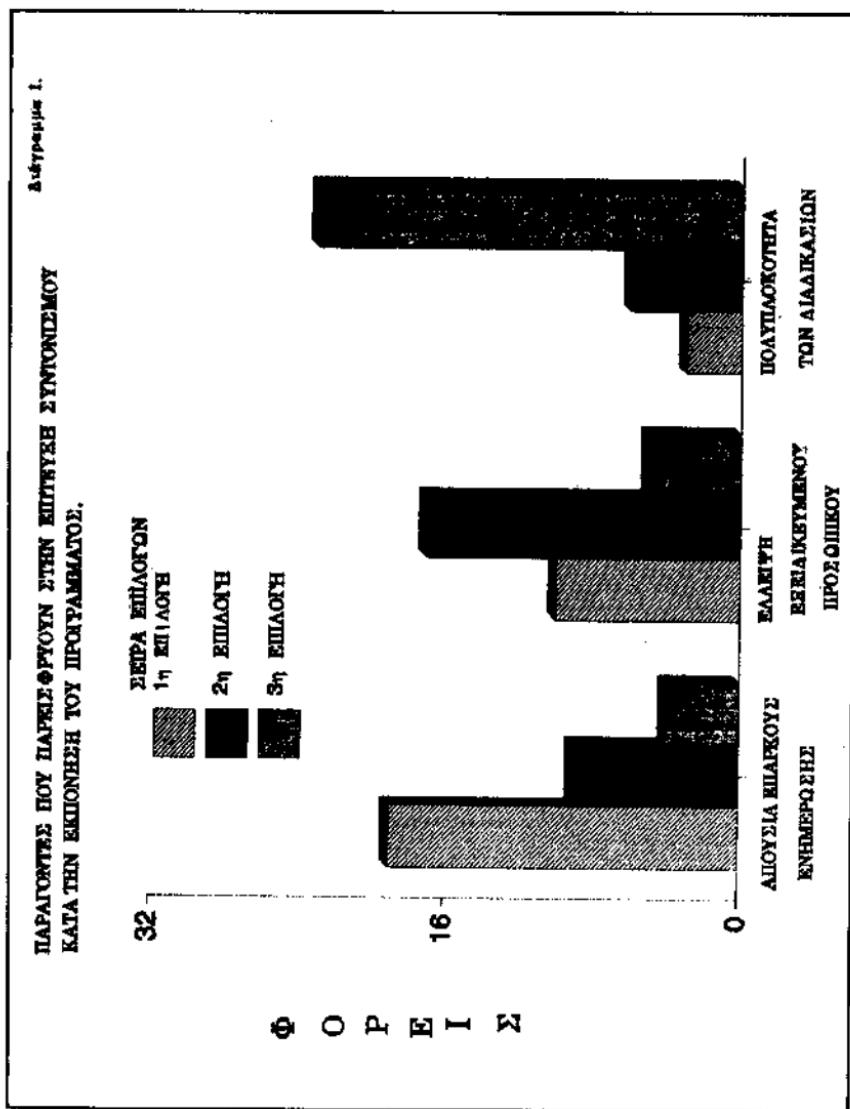
2η ΕΠΙΛΟΓΗ

3η ΕΠΙΛΟΓΗ

Φ O P E I N



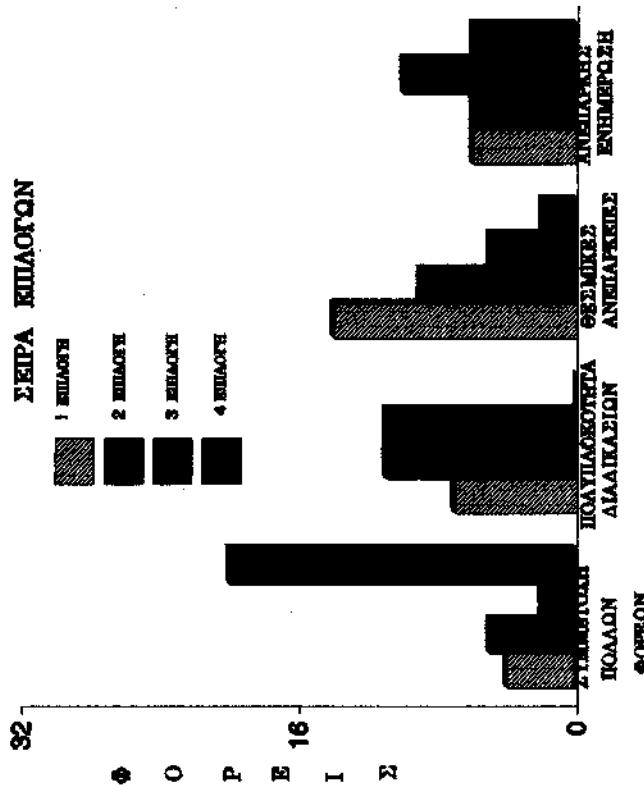
Διάγραμμα 1.



παραχώρηση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και κινήτρων. Ετοι παρέμειναν απλά συμβουλευτικά όργανα επιφορτισμένα με την παρακολούθηση της πορείας του προγράμματος χωρίς δυνατότητες ουσιαστικής παρέμβασης. Το παραπάνω συνετέλεσε ώστε τα μέλη της Επιτροπής να ουλλέγουν και επεξεργάζονται στοιχεία και να γνωμοδοτούν επί συγκεκριμένων μέτρων και ενεργειών. Τα μέλη τέλος της Επιτροπής δεν έκρυψαν την

**ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΠΑΡΕΙΣΦΕΡΟΥΝ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΧΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ
ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.**

Διάγραμμα 2



απαγοήτευσή τους για το ελλιπές σύστημα κινήτρων που τους περιβόλλει λειτουργώντας σαν ακούσιος μηχανισμός αποθάρρυνσης πρωτοδουλιών.

Οι δυνατότητες τέλος τροποποιήσεων στο πρόγραμμα εξυπηρετούν μόνον την χρηματοοικονομική πορεία του προγράμματος και τον στόχο για 100% απορρόφηση των πόρων παρά την υλοποίηση των στόχων της

Πίνακας 1: Το ΜΟΠ - ΑΚΕ σε αριθμούς. Περίοδος αναφοράς στοιχείων από 1986 μέχρι 30/4/92. Ποσοστό απορρόφησης πόρων

σε 000's ECU

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	Αρχικός Προϋπ/μός	Μετά την τροποποίηση του	Πόροι που έχουν απορροφηθεί έως 30/4/92	Πραγματική απορρόφηση των πόρων	Υπόλοιπο πρός απορρόφηση
					A=Γ/Β
	A	B	Γ	Δ=Γ/Β	E=B-Γ
ΓΕΩΡΓΙΑ	89294	65272	4209	71	19063
ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΖΩΝΕΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΑ	82647	73793	73793	76	22787
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ ΚΑΙ ΒΙΟΤΕΧΝΙΑ	141768	149486	142278	95	7208
ΥΠΟΔΟΜΕΣ	231785	261455	215087	82	46368
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ	4450	4450	1094	53	956
ΣΥΝΟΛΟ	549944	574843	574843	83	96382

Πηγή: Επιτροπή Παρακολούθησης, Λάρισα.

πολιτικής όπως το πρόγραμμα αρχικά είχε ορίσει. Ο πίνακας 1 είναι αποκαλυπτικός των αλλαγών στις προτεραιότητες που προκάλεσε η τροποποίηση του προγράμματος. Έμφαση στα μικρής κλίμακας έργα υποδομής με σημαντική αύξηση του κονδυλίου κάλυψης ήταν η κύρια στροφή της τελευταίας τροποποίησης.

X. Διοικητικό Σύστημα και Αποκέντρωση. Προσαρμογή στα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής

Στο ΜΟΠ - ΑΚΕ, όπως άλλωστε και σ' άλλα ΜΟΠ, η αποκεντρωμένη διοίκηση απέδειξε την δυνατότητά της να απορροφά τους Κοινοτικούς πόρους σε πείσμα των αρχικών αμφιβολιών της Κεντρικής Διοίκησης. Ο πίνακας 2 παρουσιάζει τις απορροφήσεις των πόρων κατά διοικητική μονάδα. Τα υψηλά ποσοστά της Αποκέντρωμένης Διοίκησης (έργα Νομαρχών) οφείλονται τόσο στην δραστηριοποίηση των Νομαρχιών όσο και στη φύση των εκτελεσθέντων έργων, δεδομένου ότι έργα μικρής κλίμακας υλοποιούνται ταχύτερα και ευκολότερα.

Ωστόσο, παρ' όλη την εγρήγορση που έδειξε η Αποκεντρωμένη Διοίκηση τόσο στην περίπτωση των ΜΟΠ όσο και των ΣΠΑ απομένουν πολλά να γίνουν. Η δημιουργία των 13 Περιφερειών αποτελεί δήμα προς την σωστή κατεύθυνση, ωστόσο από μόνη της δεν αρκεί για την

Πίνακας 2: Απορρόφηση των πόρων κατά διοικητική μονάδα

Διοικητική μονάδα	Ποσοστό πιστώσεων (σύνολο 100)	Ποσοστό απορρόφησης πόρων στο σύνολο των πιστώσεων από 1987 μέχρι Αύγουστο 1992
Κεντρική Διοίκηση	49.4	81.8
Αποκεντρωμένη Διοίκηση	20.9	97.4
Τοπική Αυτοδιοίκηση	2.9	88.0
Άλλοι Δημόσιοι Οργανισμοί	25.5	90.5
Ιδιωτικός Τομέας	1.4	53.2
ΣΥΝΟΛΟ	100.0	-
ΜΕΣΟΣ	-	87.1

Πηγή: Στοιχεία Επιτροπής Παρακολούθησης ΜΟΠ-ΑΚΕ, Λάρισα.

προώθηση της αποκέντρωσης. Στοιχεία αναχρονιστικά σε σύγκριση με την πορεία της Κοινότητας και τις πρόσφατες εξελίξεις της Περιφερειακής Πολιτικής αποτελούν η μη εκλογικότητα του Περιφερειάρχη και η άμεση εξάρτησή του από την Κεντρική Διοίκηση, όπως η μη προώθηση τελικά του διαθέματος αυτοδιοίκησης και η έλλειψη αυτοδυναμίας και οργάνωσης των Ο.Τ.Α.

8. Καταγραφή και ιεράρχηση των μεταβλητών που επηρεάζουν αρνητικά την εφαρμογή του ΜΟΠ-ΑΚΕ

Στον πίνακα 3 επιχειρείται μια ιεράρχηση των μεταβλητών που μελετήσαμε με βάση τις απαντήσεις των φορέων. Ο στατιστικός δείκτης απεικονίζει το μέσο στο σύνολο των 32 απαντήσεων των φορέων. Σημειωτέον ότι όσο ο δείκτης τείνει στο 5 τόσο αρνητικότερη είναι η επιρροή της μεταβλητής. Δεδομένου ότι η ιεράρχηση των μεταβλητών απεικονίζει απόψεις των φορέων, τυχόν προκαταλήψεις και εξυπηρέτηση συμφερόντων δεν μπορεί να αποκλειστεί. Στο διαθέμα, για παράδειγμα, που η γενικότητα των στόχων επιτρέπει την πληθώρα των μέτρων τούτο δεν καταγράφεται ως μείζον πρόβλημα δεδομένου ότι επιτρέπει στους φορείς να έχουν μεγαλύτερα περιθώρια ένταξης έργων με το πρόσχημα ότι εξυπηρετούν τους τιθέμενους στόχους.

Πίνακας 3: Η βαρύτητα των μεταβλητών που επέδρασαν αρνητικά κατά την εφαρμογή του ΜΟΠ-ΑΚΕ

ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ	Μέσος των απαντήσεων των φορέων 1= Θετική επιρροή 5= πολύ αρνητική
i. Καταλληλότητα χωρικού πλαισίου	4.37
ii. Επίτευξη συντονισμού κατά την εκπόνηση του προγράμματος	4.06
iii. Επάρχεια πόρων	3.78
iv. Ανταπόκριση του διοικητικού συστήματος στις Κοινωνικές προδιαγραφές	3.77
v. Επίτευξη συντονισμού κατά την εφαρμογή του προγράμματος	3.75
vi. Βαθμός κατανόησης της λειτουργικής διαδικασίας	3.56
vii. Πληρότητα του μηχανισμού παρακολούθησης	3.35
viii. Ενημέρωση φορέων	3.24
ix. Δημιουριοποίηση του προγράμματος	2.92
x. Καταλληλότητα στόχων	2.69
xi. Πληθώρα μέτρων	2.34

9. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το παρόν άρθρο αποτελεί προϊόν θεωρητικών ανιχνεύσεων στον προβληματισμό της θεωρίας εφαρμογής και μας δίνει με μια σειρά μεθοδολογικών προσεγγίσεων μια σκιαγράφηση βασικών δισχερειών κατά την διαδικασία εφαρμογής των προγραμμάτων που αν όχι μπλοκάρουν, στην καλύτερη περίπτωση, παρεκτρέπουν την ορθή εκτέλεσή τους.

Τεχνικές, όπως το network planning ενσωματώνουν ένα συγκεκριμένο πλαίσιο συστηματικού ελέγχου του προγράμματος σε κάθε κρίκο της αλυσίδας των φορέων που συμμετέχουν στην εφαρμογή του. Έτοι το πρόβλημα, αφού πρώτα εντοπισθεί, αντιμετωπίζεται εκεί όπου

χωροχρονικά εμφανίζεται. Η παρέκκλιση απ' τους στόχους του προγράμματος οφείλεται χυδίως στην ελλιπή παρακολούθηση της πορείας εξέλιξής του.

Η διερεύνηση των δυσχερειών εφαρμογής στο ΜΟΠ-ΑΚΕ αποτελεί τυπική περίπτωση που ως τον ένα ή άλλο βαθμό συναντάται και στ' άλλα ΜΟΠ, ενώ μερικές απ' τις αδυναμίες εφαρμογής εμφανίζονται και στα ΣΠΑ. Το ενδιαφέρον για την αποτελεσματική εφαρμογή των Περιφερειακών Προγραμμάτων με τις ενσωματωμένες ιδιαιτερότητες της ελληνικής περιπτωσης επικεντρώνεται μετά τον εντοπισμό των προβλημάτων, δυσλειτουργιών, στους τρόπους αντιμετώπισής τους με συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής. Έτοι, η θεωρία εφαρμογής είναι προσανατολισμένη στους μηχανισμούς ελέγχου που λειτουργούν παρεμβατικά διορθώνοντας ατέλειες και ατασθαλίες στο πρόγραμμα, παρέχουν δε τη δυνατότητα για αναπροσανατολισμό στόχων, πολιτικών και δράσεων. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι η ενσωματωμένη στο πρόγραμμα, θεσμοποιημένη μάλιστα, δυνατότητα τροποποίησεων του προγράμματος.

Η θεωρία εφαρμογής υποβάλλει συνήθως ακριβή ερωτήματα εστιάζοντας την προσοχή της στα βασικά σημεία που θίξαμε πολλά εκ των οποίων δεν είναι μετρήσιμα συνεπώς δεν μπορούν να ενταχθούν σ' ένα ποσοτικό μοντέλο. Η συστηματική παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων απ' τα Διαδρομωτικά Ταμεία της Ε.Ο.Κ. Περιφερειακών Προγραμμάτων της χώρας μας, σ' αυτά καθ' αυτά τα προβλήματα εφαρμογής θα αποκαλύψει τις αιτιώδεις σχέσεις που συντελούν στην εμφάνισή τους και με ορθολογικό τρόπο θα οικοδομήσει προτάσεις παρέμβασης για το ξεπέρασμά τους.

Αναμφισβήτητα, η περίπτωση των ΜΟΠ διανύοντας τον τελευταίο χρόνο εφαρμογής τους προσφέρεται για ex post αξιολόγηση. Η εμπειρία δίλλωστε έχει δείξει ότι τα προβλήματα εφαρμογής των Περιφερειακών Προγραμμάτων στη χώρα μας στο βαθμό που δεν αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά διεισδύονται εμποδίζοντας έτοι την επίτευξη των μακρο-οικονομικών στοχοθεσιών του προγράμματος.

Βιβλιογραφία

- Alexander, E. R. (1985): "From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process", *Administration and Society* 16, 4 (February): pp.403-426.
- Bachtler, J. (1990): *Issues in European Regional Development*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Berman, Paul, (1978): "The study of Macro - and Micro -implementation", *Public Policy* 26, 2, (Spring): pp.157-84.

- CEC (Commission of the European Communities) (1983): *The Commission's Proposals for the Integrated Mediterranean Programmes*. COM (83) 24, Brussels.
- CEC, (1985): *The Regulation (EEC) for the Integrated Mediterranean Programmes*. No.2088/85, Brussels.
- CEC, (June/July 1990, 7-8/90): *The new structural policies of the European Community*. Brussels.
- Deniston et all. (1978): "Evaluation of Programme Effectiveness and Program Efficiency" in Lyden, F. and Miller, E. (1987): *Public Budgeting*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- ΔΜΠ ΕΠΕ, (1992): *Αξιολόγηση Μεσογειακού Ολοκληρωμένου Προγράμματος*. Αθήνα και Λάρισα.
- Getimis, P. and Kafkalas, G. (1992): "Local Development and Forms of Regulation: Fragmentation and Hierarchy of Spatial Policies in Greece", *Geoforum*, Vol. 23, No. 1, pp.73-83.
- Gunn, Lewis (1978): "Why Is Implementation So Difficult?", *Management Services in Government* (November).
- Hatry, H., Winnie, R. and Fisk, D. (1973): *Practical Program Evaluation for State and Local Government Officials*. The Urban Institute.
- Hiern, Benny. (1982): "Implementation Research - The Link Gone Missing", *Journal of Public Policy* 2, 3 (August): 301-308.
- Hiern, Benny and David, O. Porter. (1981): "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis", *Organization Studies* 2, 3 (July): 211-37.
- Kafkalas, G. and Dunford, M. (1992): *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- ΚΕΠΕ (1989): *Μεθοδολογία Αξιολόγησης Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ)*. Ομάδα Εργασίας. Αθήνα.
- Masser, Ian. (1983): *Evaluation Urban Planning Efforts*. Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1973): *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rutman, L. (1980): *Planning Useful Evaluations, Evaluability Assessment*. Sage library of Social Research.
- Sabatier, Paul A. (1986): "Top- down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 6, I: pp.21-48.
- Sabatier, P. and Daniel Mazmanian (1981): "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", in Mazmanian, D. and Sabatier, P. (eds.): *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass.: Lexington Books, pp.3-35.
- Simpson, B. (1985): *Quantitative Methods for Planning and Urban Studies*. Department of Civil Engineering, University of Aston.
- Sorensen, A. and Auster, M. (1989): "Fatal Remedies, The sources of ineffectiveness in Planning", *Town Planning Review*, Vol. 60, No.1 January 1989, Liverpool University Press.

- Van Meter, Donald, S., and Carl, E. Van Horn. (1975): "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society* 6, 4 (February): pp.445-88.
- Williams, R. (1984): *Planning in Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Williams, Walter. (1980): *The Implementation Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, Walter. (1982): "The study of Implementation: An Overview", in Williams, W. et al.: *Studying implementation, Methodological and Administrative Issues*. Chatham House Publishers, Inc., pp.1-17.
- Yannopoulos, G. (1989): "The Management of Trade Induced Structural Adjustment: an evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes", *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, No 4.