

Προβλήματα Σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για την Ελλάδα

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ*

Εισαγωγή

Από τα τέλη της δεκαετίας του 80, ουσιαστικά τα μόνα αναπτυξιακά προγράμματα στην Ελλάδα είναι αυτά που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους. Όσα προγράμματα βασίζονται σε αποκλειστικά εθνικούς πόρους (κυρίως ΣΑΝΤ/1 και ΣΑΕ/1) έχουν συρρικνωθεί εξαιρετικά και περιλαμβάνουν σχεδόν αποκλειστικά τρέχουσες λειτουργικές δαπάνες. Κατά τη δεκαετία του 90 τα χαρακτηριστικά αυτά θα ενταθούν ακόμα περισσότερο, λόγω των αυξημένων αναγκών χρήσης των περιορισμένων εθνικών πόρων για την καταβολή της εθνικής συμμετοχής (25%) στα προγράμματα του 2ου Πακέτου Ντελόρ¹. Η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα αυτών των προγραμμάτων έχει συνεπώς καθοριστική σημασία για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Από την άλλη πλευρά, το τεράστιο μέγεθος των πόρων που θα χρηματοδοτήσουν τα προγράμματα αυτά, το συνολικό (ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες) ύψος των οποίων κατά την περίοδο 1994-1999 εκτιμάται σήμερα σε σχεδόν 8,5 τρισ. δρχ., υπογραμμίζει επίσης αυτή την ανάγκη, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι οι προοπτικές αντίστοιχων χρηματοδοτήσεων μετά το 1999 είναι άδηλες.

Στόχος αυτού του άρθρου είναι η ανάλυση των επιπτώσεων του Α' ΚΠΣ και ο εντοπισμός μιας σειράς βασικών προβλημάτων που έχουν αρνητική επίδραση στις επιπτώσεις. Η ανάλυση βασίζεται, κυρίως, στην εμπειρία από τις Αξιολογήσεις και Διαχειρίσεις εκείνων των Λειτουργικών Προγραμμάτων του Α ΚΠΣ για τα οποία υπάρχουν αυτοί οι θεσμοί. Προφανώς το ενδιαφέρον μιας τέτοιας εργασίας δεν είναι απλώς ιστορικό αποδλέπει, περισσότερο, στην επισήμανση στοιχείων που πρέπει να δελτιωθούν εν όψει των προγραμμάτων του 2ου Πακέτου Ντελόρ.

* Δ. Οικονόμου, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.

Επιπτώσεις και αποτελέσματα του Α' ΚΠΣ

Η διερεύνηση των επιπτώσεων των προγραμμάτων αποτελεί τον τελικό στόχο της αξιολόγησης. Προϋπόθεση για μια πλήρη τέτοια διερεύνηση (ex-post αξιολόγηση) είναι η ολοκλήρωση ενός προγράμματος και το πέρασμα και κάποιου χρόνου που είναι αναγκαίος για την εμφάνιση του συνόλου των άμεσων και έμμεσων (πολλαπλασιαστικών και συνεργητικών) αποτελεσμάτων. Όπως είναι γνωστό, τα περισσότερα κοινοτικά προγράμματα είτε ολοκληρώθηκαν πολύ πρόσφατα² είτε βρίσκονται ακόμα σε εξέλιξη³. Στην περίπτωση της Ελλάδας, επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι δόθηκε παράταση ενός έτους για την ολοκλήρωση του ΚΠΣ 1989-1993⁴, κάτι που απομακρύνει ακόμα περισσότερο το χρόνο που θα είναι δυνατή μια περιεκτική ex-post αξιολόγηση. Ας σημειωθεί, στο σημείο αυτό, ωστόσο, ότι η ίδια η παράταση αποτελεί τεκμήριο αξιολόγησης, δεδομένου ότι οφείλεται στην αδυναμία απορρόφησης, από το Ελληνικό ΚΠΣ, του συνόλου των δεσμευθέντων πόρων μέσα στο αρχικό χρονοδιάγραμμα (σε αντίθεση με την Πορτογαλία και την Ιρλανδία, τα άλλα κράτη-μέλη που, μαζί με την Ελλάδα, εντάσσονται στο σύνολό τους στο Στόχο 1). Η παράταση αυτή συνεπάγεται αντίστοιχη καθυστέρηση στην απόδοση των πόρων που δεν απορροφήθηκαν εγκαίρως.

Παρόλα αυτά, μια πρώτη εκτίμηση των επιπτώσεων των προγραμμάτων είναι εφικτή, δεδομένου ότι, αφενός, έχει απορροφηθεί το μεγαλύτερο ποσοστό των πόρων (και για μεγάλο τμήμα των απορροφηθέντων έχει μεσολαδήσει τουλάχιστον ένας χρόνος από τότε μέχρι σήμερα) και, αφετέρου, ακόμα και για τα έργα που βρίσκονται σε εξέλιξη υπάρχουν συχνά αρκετά δεδομένα για τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Τα αποτελέσματα αυτά μπορούν να διακριθούν στις εξής κατηγορίες⁵:

1. Μακροοικονομικές επιπτώσεις.
2. Διαρθρωτικές επιπτώσεις (φυσικά αποτελέσματα).
3. Αποδοτικότητα (εσωτερική απόδοση με κριτήριο τις τιμές μονάδες που επιτυγχάνονται).
4. Αποτελεσματικότητα (ενδιάμεσες επιπτώσεις).
5. Κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις.
6. Χωροταξικές επιπτώσεις.
7. Περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Θα προσπαθήσουμε να διερευνήσουμε ορισμένες από τις παραπάνω διαστάσεις.

Μακροοικονομικές επιπτώσεις

Για τις περιφέρειες του Στόχου 1, βασική επιδίωξη των διαρθρωτικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η προσέγγιση του επιπέδου ανάπτυξης στο μέσο Κοινοτικό όρο. Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις αποτελούν επομένως το κύριο ζητούμενο, ενώ οι υπόλοιπες αποτελούν ενδιάμεσα βήματα για την επίτευξη του στόχου αυτού (με εξαίρεση τις χωροταξικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις που, λιγότερο ή περισσότερο, έχουν και αυτοτελή σκοπιμότητα). Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο για την Ελλάδα, που παρουσιάζει πλέον τη μεγαλύτερη απόκλιση από το μέσο Κοινοτικό όρο μεταξύ του συνόλου των κρατών-μελών και αυτό εν όψει του Προγράμματος Σύγκλισης και των προθεσμιών για τη συμμετοχή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Σχετικά με τις μακροοικονομικές επιπτώσεις των ΚΠΣ είναι ήδη διαθέσιμα τα πορίσματα ενός οικονομετρικού μοντέλου που εφάρμοσε η Επιτροπή των ΕΕ για το σύνολο των περιφερειών και χωρών του Στόχου 1. Ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τα συμπεράσματα από την πιο πρόσφατη επεξεργασία του μοντέλου:

Είναι σαφές από τα παραπάνω στοιχεία ότι το *Ελληνικό Α ΚΠΣ έχει τεράστιο πρόβλημα αποτελεσματικότητας*. Η αναπτυξιακή επίδραση

Πίνακας 1: Επιπτώσεις των ΚΠΣ 1989-1993 στις χώρες* του Στόχου 1 των Διαρθρωτικών Ταμείων

Κράτος-μέλος	Ετήσια αύξηση του ΑΕΠ (1989-93) που οφείλεται στο Α' ΚΠΣ		Ύψος Α' ΚΠΣ	
	Πραγματοποιηθείσα	Αρχική εκτίμηση	Χιλ. ECU	Κατά κεφαλή
1	2	3**	4	5
Πορτογαλία	+1,0%	+0,7%	6958000	0,68
Ιρλανδία	+1,0%	+0,3%	3672000	1,04
Ισπανία	+0,8%	+0,3%	9779000	0,43
Ελλάδα	+0,2%	+0,5%	6667000	0,68

* Περιλαμβάνονται οι χώρες που εντάσσονται στο σύνολό τους στο Στόχο 1 (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία) καθώς και η Ισπανία σημαντικό τμήμα της οποίας ανήκει επίσης στο Στόχο 1. Δε συμπεριλαμβάνονται η Ιταλία, η Γαλλία και η Μ. Βρετανία, που έχουν μεν περιφέρειες στο Στόχο 1 οι οποίες όμως αντιστοιχούν σε μικρό ποσοστό της επικράτειας.

Πηγή:

Στήλη 2: Μη δημοσιευμένα στοιχεία που προέρχονται από τη Γενική Διεύθυνση 16 (Φεβρουάριος 1994).

Σημειώνονται ότι τα στοιχεία αυτά έχουν κοινοποιηθεί στο ΥΠΕΘΟ

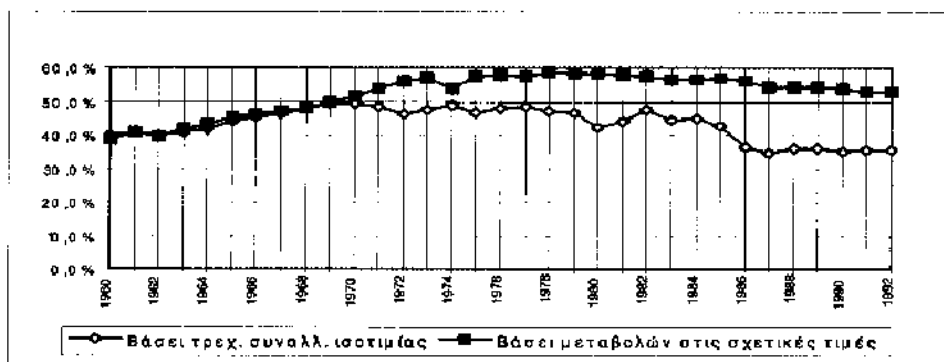
Στήλη 3: Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1992, σ. 43.

Στήλη 4: Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1992, σ. 37 (ποσά που εγκρίθηκαν στις 31.12.1990).

των πόρων που διατέθηκαν στην Ελλάδα στην περίοδο 1989-1993 κινείται μεταξύ του 1/4 και του 1/5 των επιδόσεων των άλλων χωρών του ευρωπαϊκού Νότου (στήλη 2). Το μέγεθος αυτό είναι σαφώς μικρότερο από την επίπτωση του ΚΠΣ στο ΑΕΠ που είχε προεκτιμηθεί, σε αντίθεση με τις άλλες χώρες που είχαν επίδοση καλύτερη από την αναμενόμενη αρχικά (στήλη 3). Ένα από τα αποτελέσματα ήταν ότι στην περίοδο αυτή η απόσταση της Ελλάδας από το μέσο Κοινοτικό όρο ανάπτυξης όχι μόνο δε μειώθηκε αλλά, αντίθετα, αυξήθηκε (Διάγραμμα 1).

Η σημασία της διαπίστωσης αυτής είναι δύσκολο να υπερτονισθεί, με δεδομένη μάλιστα τη διεθνή οικονομική (αλλά και γεωπολιτική)

Διάγραμμα 1: Εξέλιξη του Ελληνικού ΑΕΠ ως ποσοστού του μέσου Κοινοτικού



συγκυρία. Αν υπάρχει μια παρατήρηση που πρέπει να γίνει, είναι η αναγκαιότητα θεαματικής αύξησης της αναπτυξιακής αποτελεσματικότητας των πόρων του Δεύτερου Πακέτου Ντελόρ (Β ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες).

Όσον αφορά τις άλλες κατηγορίες επιπτώσεων (πλην των μακροοικονομικών), δεν υπάρχουν ακόμα συνολικά και συγκεντρωτικά στοιχεία και εκτιμήσεις. Ωστόσο, κάποιες επιμέρους αναλύσεις δίνουν μια αντιπροσωπευτική, αν και αποσπασματική, εικόνα της κατάστασης.

Διαρθρωτικές επιπτώσεις σε συγκεκριμένους τομείς

Οι διαρθρωτικές επιπτώσεις αναφέρονται στα φυσικά αποτελέσματα των προγραμμάτων και τη συμβολή τους στην αντιμετώπιση ελλείψεων σε συγκεκριμένους τομείς. Διαθέσιμα στοιχεία υπάρχουν στις Αξιολογήσεις των προγραμμάτων του Περιφερειακού Σκέλους (ΠΕΠ και ΜΟΠ) καθώς και από τη Διαχείριση ορισμένων προγραμμάτων του Εθνικού Σκέλους.

Ένας από τους κύριους τομείς παρέμβασης του Α ΚΠΣ ήταν η μεταφορική υποδομή. Στο Εθνικό σχέλος, οι σχετικές παρεμβάσεις εντάχθηκαν στο Λειτουργικό Πρόγραμμα Μεγάλοι Οδικοί Αξονες, η δέσμευση του οποίου είναι ίση με το 30% του ΚΠΣ. Το προβλεφθέν φυσικό αντικείμενο του προγράμματος ήταν, περίπου, 100 χλμ. αυτοκινητοδρόμου. Το μέγεθος αυτό είναι ιδιαίτερα ανεπαρκές, αν ληφθεί υπόψη ότι σύμφωνα με αναλύσεις που έγιναν παλαιότερα αλλά και πρόσφατα, κατά την επεξεργασία του Β ΚΠΣ, οι σχετικές ανάγκες είναι της τάξης των 800-1000 χλμ. (ΤΕΕ 1994: 23).

Οι πραγματοποιήσεις ήταν, όμως, ακόμα πιο ισχνές: Μέχρι το τέλος του 1994, αναμένεται ότι θα ολοκληρωθούν μόνο 60 χλμ. αυτοκινητοδρόμων⁶. Πρόκειται προφανώς για πολύ περιορισμένο φυσικό αποτέλεσμα, που από ποσοτική άποψη δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι συνεπάγεται αναδιάρθρωση του υπερτοπικού οδικού δικτύου. Επιπλέον, πρόκειται κυρίως για βελτιώσεις και διαπλατύνσεις των υπαρχουσών Εθνικών Οδών Αθήνας-Πάτρας και Αθήνας-Θεσσαλονίκης και όχι για νέες χαράξεις, κάτι που τονίζει επίσης την έλλειψη διαρθρωτικής διάστασης⁷. Έτσι, στην περίοδο του Α ΚΠΣ που, από άποψη διατιθέμενων πόρων, υπήρξε η μεγαλύτερη αναπτυξιακή παρέμβαση κατά τις τελευταίες δεκαετίες, το υπερτοπικό οδικό υπέστη μόνο περιορισμένες τοπικές βελτιώσεις.

Όσον αφορά τα οδικά έργα στα προγράμματα του Περιφερειακού Σκέλους, χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του ΠΕΠ Θεσσαλίας. Τα οδικά έργα κατανέμονται σε τρία μέτρα με συνολική δέσμευση 66310 χιλ. ECU, που αντιστοιχούν στο 26,0%% του συνόλου των δεσμεύσεων. Το κυριότερο από άποψη συνολικής χρηματοδότησης και είδους έργων είναι το Μέτρο 1.1.1 (Έργα βελτίωσης οδοποιίας) που συγκεντρώνει το 21,1% του συνόλου της δέσμευσης του προγράμματος. Ίσως είναι σκόπιμο να προστεθεί ότι το μέτρο αυτό παίρνει υψηλές γενικά τιμές και ως προς άλλα κριτήρια αξιολόγησης⁸, με συνέπεια η σημασία του να είναι ακόμα μεγαλύτερη από το χρηματοδοτικό του βάρος. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα από τα καλύτερα σχεδιασμένα και υλοποιούμενα μέτρα του ΠΕΠ.

Ο Πίνακας 2 παρουσιάζει στοιχεία σχετικά με το φυσικό αντικείμενο του μέτρου που έχει πραγματοποιηθεί μέχρι 31.12.1993. Πρόκειται για το 95% του προβλεπόμενου να πραγματοποιηθεί, μέχρι την ολοκλήρωση του προγράμματος, φυσικού αντικειμένου, και επομένως πρακτικά υπάρχει μια σχεδόν ολοκληρωμένη εικόνα του τελικού προϊόντος του μέτρου.

Μερικά βασικά συμπεράσματα είναι τα εξής:

Πίνακας 2: Πραγματοποιημένα έργα του Μέτρου 1.1.1 του ΠΕΠ Θεσσαλίας (μέχρι 31.12.1993)

	Μέτρο 1.1.1 του ΠΕΠ		Υπάρχουσα κατάσταση στην περιφέρεια*	Βελτίωση που προήλθε από το ΠΕΠ
	χλμ.	%	χλμ.	%
1	2	3	4	5=2/4
Σύνολο έργων	337	100%	3508	9,6%
από τα οποία:				
Πλήρη έργα	185	55%		5,3%
Νέες χαράξεις	17	5%		0,5%
Πλήρεις νέες χαράξεις	10	2%		0,3%

* Σύνολο εθνικού και επαρχιακού δικτύου κατά το 1989.

ΠΗΓΗ: ΥΠΟΛΟΓΜΗ 1994.

1. Από τα 337 πραγματοποιημένα χλμ. δρόμων, μόνο το 55% αντιπροσωπεύει πλήρεις δρόμους που έχουν φθάσει μέχρι την ασφαλτόστρωση. Είναι προφανές ότι δρόμοι του εθνικού και του επαρχιακού δικτύου χωρίς ασφαλτόστρωση έχουν πολύ περιορισμένη ή ανύπαρκτη λειτουργικότητα. Ακόμα μικρότερο είναι το ποσοστό των νέων χαράξεων στα έργα του μέτρου. Συνολικά, μόνο 16,5 του πραγματοποιημένου φυσικού αντικειμένου, δηλαδή μόνο το 5%, αφορά νέες χαράξεις, ενώ αν ληφθούν υπόψη μόνο τα πλήρη έργα, οι νέες χαράξεις καλύπτουν 6,1 χλμ. Με αυστηρά κριτήρια, μόνο τα χιλιόμετρα αυτά ισοδυναμούν με πραγματική αύξηση του υφιστάμενου οδικού αποθέματος υψηλού επιπέδου (και άρα έχουν σοβαρές αναπτυξιακές επιπτώσεις) στην περιφέρεια. Σε συνδυασμό και με την προηγούμενη παρατήρηση, είναι σαφές ότι η ποιοτική διάσταση του μέτρου είναι σαφώς υποδεέστερη της ποσοτικής του.

2. Αν ληφθεί υπόψη η χωροταξική διάσταση (που δεν παρουσιάζεται στον παραπάνω πίνακα) προκύπτει ότι το μεγαλύτερο μέρος των έργων αφορούν επιμέρους τμήματα δρόμων που δεν αντιστοιχούν σε πλήρεις διαδρομές. Για παράδειγμα, το σημαντικότερο οδικό έργο, ο Δρόμος Βόλου-Βελεστίνου, που θεωρητικά συνδέει το Βόλο με την Εθνική Οδό Αθήνας-Θεσσαλονίκης, στην πραγματικότητα περιλαμβάνει αποσπασματικές διαπλάτυνσεις τμημάτων μόνο της διαδρομής, τα οποία μετατρέπονται σε δρόμο με δύο λωρίδες κυκλοφορίας σε κάθε κατεύθυνση και ενδιάμεση νησίδα, μεταξύ τους διατηρούνται τμήματα με την παλαιά μορφή του δρόμου (μία λωρίδα σε κάθε κατεύθυνση χωρίς νησίδα)⁹. Το αποτέλεσμα πολύ λίγο συμβάλλει στη συνολική αύξηση της μέσης ταχύτητας ενώ η ασφάλεια της κίνησης έχει ενδεχομένως μειωθεί (λόγω

της συχνής εναλλαγής μεταξύ των δύο μορφών δρόμου με διαφορετικά γεωμετρικά χαρακτηριστικά, που επιτρέπουν διαφορετικές ταχύτητες)¹⁰.

Μια άλλη κατηγορία έργων που απορροφεί σημαντικό ποσοστό των πόρων, ιδίως στο Περιφερειακό Σκέλος, είναι οι υδρεύσεις-αποχετεύσεις. Στο ΠΕΠ Θεσσαλίας το μεγαλύτερο μέρος των έργων αυτών εντάσσεται στο Μέτρο 1.2.1. Το μέτρο περιλαμβάνει έργα ύδρευσης και αποχέτευσης, αποβλέποντας στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και την ολοκλήρωση του φράγματος Σμοκόδου με στόχους άρδευσης και ενεργειακούς.

Ένα πρώτο χαρακτηριστικό του Μέρους είναι ότι διαχρονικά παρατηρείται όχι ασήμαντη αύξηση του ποσοστιαίου χρηματικού όγκου του. Αν ληφθεί υπόψη ότι τέτοια έργα δεν μπορούν να θεωρηθούν ως άμεσα αναπτυξιακά, η εξέλιξη αυτή έχει αρνητικό χαρακτήρα. Μια δεύτερη παρατήρηση είναι ότι το μέτρο περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό μικρών έργων τα οποία συχνά δεν ολοκληρώνουν τα δίκτυα (ιδίως αποχέτευσης) των οικισμών τους οποίους αφορούν ούτε καταλήγουν πάντα σε Βιολογικό Καθαρισμό. Τρίτη διαπίστωση είναι η έλλειψη Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, κάτι που σημαίνει ότι ενδέχεται να υπάρχει μη ελέγξιμη επιβάρυνση των υδροφόρων οριζόντων.

Τέλος, αρνητικές είναι οι εκτιμήσεις για το Φράγμα Σμοκόδου, το κυριότερο έργο του μέτρου και του ΠΕΠ συνολικά (από άποψη χρηματοδότησης, με δέσμευση 7,3 δισ. δρχ.) και το μόνο με άμεσο αναπτυξιακό χαρακτήρα, το οποίο αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα: (α) ο αρχικός προϋπολογισμός ήταν εξαιρετικά υποτιμημένος (κάλυψη περίπου 40% του τελικού κόστους), (β) το έργο δε θα ολοκληρωθεί στο χρονικό πλαίσιο του ΠΕΠ, (γ) για τη λειτουργία του έργου απαιτούνται παράλληλες ενέργειες που ή καθυστερούν (σήραγγα Λεονταρίου/ΜΟΠ: παράδοση 1994, μονάδα ΔΕΗ: εκτιμώμενη λειτουργία 1997) ή δεν έχουν προγραμματισθεί μέχρι σήμερα (άρδευτικό δίκτυο, δρόμος 9,5 χλμ. Προκύπτει έτσι σημαντική ακινητοποίηση πόρων χωρίς αναπτυξιακές επιπτώσεις, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι η απαιτούμενη πρόσθετη χρηματοδότηση δεν είναι εξασφαλισμένη. Δεν υπάρχει, τέλος, ΜΠΕ, παρά το ότι τα έργα αυτού του τύπου έχουν πολύ σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Μια κατηγορία έργων που επίσης απορροφά σημαντικό τμήμα των πόρων του Περιφερειακού Σκέλους είναι τα κτίρια εκπαίδευσης. Το παράδειγμα του Μέρους 1.2.2 (Εκπαιδευτική Υποδομή) του ΠΕΠ Θεσσαλίας είναι και πάλι χαρακτηριστικό για τα διαρθρωτικά αποτελέσματα που επιτυγχάνονται. Το μέτρο έχει δέσμευση 23319 χιλ. ECU, που αντιστοιχεί στο 11,1% της συνολικής δέσμευσης του προγράμματος. Στοιχεία για το πραγματοποιημένο φυσικό αντικείμενο

παρατίθενται στον παρακάτω πίνακα.

Κάποιες παρατηρήσεις που επιτρέπει ο πίνακας είναι οι εξής:

1. Η αυξητική επίδραση στο κτιριακό απόθεμα της περιφέρειας

Πίνακας 3: Πραγματοποιημένο φυσικό αντικείμενο Μέτρου 1.2.2 του ΠΕΠ Θεσσαλίας, μέχρι 31.12.1993

	Μέτρο 1.2.2 του ΠΕΠ		Υπάρχουσα κατάσταση στην περιφέρεια*	Βελτίωση που προήλθε από το ΠΕΠ
	αίθουσες	%	αίθουσες	%
1	2	3	4	5=2/4
Δημοτικά Σχολεία	139		3612	4%
Γυμνάσια και Λύκεια	106		1859	6%
Σύνολο έργων	249	100%		5,3%
από τα οποία πλήρη	201			0,5%

ΠΗΓΗ: ΥΠΟΔΟΜΗ 1994

χωρίς να είναι ασήμαντη δεν είναι αξιόλογη.

2. Περίπου 20% των έργων δεν είναι πλήρη. Με τον όρο αυτό εννοείται ότι με τη λήξη του προγράμματος και την απορρόφηση όλης της δέσμευσης δε θα παραδοθεί κτίριο που θα μπορεί να λειτουργήσει. Επομένως, οι πόροι που αντιστοιχούν στα έργα αυτά δε θα έχουν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα.

Στην περίπτωση των κτιρίων εκπαίδευσης τα διαρθρωτικά αποτελέσματα είναι ισχυρότερα από ότι στις μεταφορές, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ικανοποιητική υλοποίηση^{11,12}.

Τα μέτρα που παρουσιάστηκαν μέχρι το σημείο αυτό έχουν κατασκευαστικό χαρακτήρα, δηλαδή περιλαμβάνουν είδη έργων για τα οποία η Διοίκηση έχει μεγάλη εμπειρία, ενώ παράλληλα ο ιδιωτικός τομέας διαθέτει σημαντικό παραγωγικό δυναμικό για την εκτέλεσή τους. Είναι ενδιαφέρον να διερευνηθούν τα φυσικά αποτελέσματα δράσεων που είναι λιγότερο παραδοσιακές.

Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν δύο μέτρα που είχαν ενταχθεί και στα 13 ΠΕΠ του Α ΚΠΣ. Πρόκειται για τα Μέτρα Φορέας παροχής υπηρεσιών προς τις ΜΜΕ, και Παροχή υπηρεσιών προς τις ΜΜΕ. Στην πρώτη περίπτωση στόχος ήταν η δημιουργία ενός φορέα που θα παρείχε τεχνική υποστήριξη, θα προωθούσε νέα χρηματοδοτικά εργαλεία (financial engineering) και θα εκπονούσε κοινές μελέτες (π.χ. μελέτες διείσδυσης σε νέες αγορές) για τις ΜΜΕ κάθε περιφέρειας, ενώ η δεύτερη περίπτωση αφορούσε τη δέσμευση πόρων για τη χρηματοδότηση

της λειτουργίας των φορέων αυτών. Τέτοιου είδους φορείς και οριζόντιες υπηρεσίες αποτελούν σήμερα στο διεθνή και ειδικότερα τον Κοινοτικό χώρο την αιχμή της διομηχανικής και ενμέρει τουριστικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό και πολύ επιτυχημένο τέτοιο πρόγραμμα είναι το πολύ γνωστό Πορτογαλικό PEDIP το οποίο αντιστοιχεί στο 15% του πορτογαλικού ΚΠΣ. Ανάλογο πολύ σημαντικό πρόγραμμα με συμμετοχή 28% στο σύνολο και ειδικό φορέα εφαρμογής (IDA) περιλαμβάνει το Ιρλανδικό ΚΠΣ¹³.

Η δέσμευση αυτών των μέτρων δεν ήταν σημαντική. Στα ΠΕΠ, σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό, θα κάλυπταν το 4-5% των πόρων, κάτι που αντιστοιχεί σε λιγότερο από το 1% του συνόλου του ελληνικού ΚΠΣ. Παρά το χαμηλό χρηματοδοτικό ύψος, ωστόσο, χαρακτηριστικό όλων των ΠΕΠ ήταν η δυσκολία απορρόφησης έστω και αυτών των περιορισμένων κονδυλίων. Η κοινή τύχη των μέτρων αυτών ήταν οι συνεχείς μειώσεις της αρχικής δέσμευσης, κάθε χρόνο, και η μεταφορά της σε άλλα μέτρα με δυνατότητα απορρόφησης, και τελικά η μηδενική απορρόφηση στα 10 από τα 13 ΠΕΠ ενώ στα υπόλοιπα τρία η απορρόφηση στο τέλος του 1994 θα είναι περιθωριακή.

Ας σημειωθεί, στο σημείο αυτό, ότι η παραπάνω εμπειρία δείχνει μεταξύ άλλων ότι το κριτήριο της απορρόφησης δεν εγγυάται πάντα τη μεγιστοποίηση των αναπτυξιακών επιπτώσεων των προγραμμάτων, ακριβώς επειδή συχνά οι μεγαλύτερες δυσκολίες υλοποίησης χαρακτηρίζουν τις λιγότερο παραδοσιακές και περισσότερο καινοτομικές δράσεις. Η εύκολη λύση της μεταφορά πόρων προς τα κατασκευαστικά έργα συνεπάγεται συχνά τη μείωση της δυνητικής αναπτυξιακής εμβέλειας των προγραμμάτων. Καταλήγει επίσης στη μείωση της εσωτερικής ολοκλήρωσης των προγραμμάτων, δεδομένου ότι τέτοιες αναπροσαρμογές της ισορροπίας μεταξύ των μέτρων αποδυναμώνουν τις συμπληρωματικότητες μεταξύ τους.

Μια δεύτερη κατηγορία ενεργειών μη παραδοσιακού χαρακτήρα είναι τα προγράμματα κατάρτισης. Η άποψη περί έλλειψης αποτελεσματικότητας των επιμορφωτικών προγραμμάτων αποτελεί κοινό τόπο, τόσο των αξιολογήσεων όσο και της διοίκησης¹⁴. Ωστόσο, η τεκμηρίωση αυτής της διάχυτης αίσθησης αναποτελεσματικότητας δεν είναι εύκολη, σε μεγάλο βαθμό λόγω των μεγάλων ανεπαρκειών των συστημάτων παρακολούθησης αλλά επίσης και λόγω της φύσης των προγραμμάτων κατάρτισης. Ορισμένα στοιχεία ωστόσο που είναι διαθέσιμα παρατίθενται στη συνέχεια.

Στον Άξονα 3 (Λειτουργικό Πρόγραμμα Αύξηση ανταγωνιστικότητας επιχειρήσεων) του Εθνικού Σκέλους, συμπεριλαμβάνεται το Υποπρόγραμμα 3.3 (Ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση εργαζομένων σε επιχειρήσεις του

ιδιωτικού τομέα). Το υποπρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει (σήμερα) 12 μέτρα από τα οποία τα 10 αφορούν κατάρτιση, με συνολική δέσμευση 262830 χιλ. ECU, που αντιστοιχούν στο 94,3% του υποπρογράμματος και στο 36,8% του Λειτουργικού Προγράμματος. Πρόκειται δηλαδή για μέτρο με σημαντικό χρηματοδοτικό βάρος.

Ένα πρώτο στοιχείο για την εξέλιξη των 10 μέτρων κατάρτισης είναι η απορρόφησή τους, η οποία μέχρι 31.12.1993 έφθασε συνολικά σε ποσοστό 79%. Πίνεται συνεπώς φανερό ότι υπάρχουν προβλήματα απορρόφησης, που συνεπάγονται και μείωση του φυσικού αντικειμένου και των διαρθρωτικών επιπτώσεων (αν και η σχέση αυτή δεν είναι ούτε γραμμική ούτε αμφιμονοσήμαντη).

Όσον αφορά, από την άλλη πλευρά, το πραγματοποιηθέν φυσικό αντικείμενο, ορισμένα συγκεντρωτικά στοιχεία περιλαμβάνει ο παρακάτω πίνακας:

Πίνακας 4: Φυσικό αντικείμενο των Μέτρων 1-10 του Υποπρογράμματος 3 του Άξονα 3 του ΚΠΣ*

	1992			1993		
	Έγκριση	Πραγματοποίηση		Έγκριση	Πραγματοποίηση	
			%			%
1	2	3	4=3/2	5	6	7=6/5
Άτομα	83213	34634	41,6%	54000	42000	77,8%
Ωρες θεωρ. κατάρτ.	251288	73541	29,3%			
Ωρες πρακτ. εξάσκ.	833542	18529	2,9%			
Δημόσια δαπάνη (χιλ. ECU)		61136			89872	
Δημόσια δαπ./άτομο (χιλ. ECU)		1,77			1,66	
Δημ. δαπ./άτομο (εκ. δραχ.)		0,44			0,44	

* Τα στοιχεία είναι ανά έτος γιατί τα επιμορφωτικά προγράμματα έχουν ετήσια διάρκεια.

Πηγή: ΥΠΟΔΟΜΗ-ΕΥΡΩΣΥΜΒΟΥΛΟΙ-ΚΕΠΕ 1993 και 1994, επεξεργασία δική μας

Από τα παραπάνω ποσοτικά στοιχεία προκύπτουν ορισμένες προφανείς ανεπάρκειες. Ιδιαίτερα κατά το 1992 η απόκλιση μεταξύ εγκριθέντος και πραγματοποιηθέντος φυσικού αντικειμένου είναι τεράστια, κάτι που συνεπάγεται πολύ μειωμένη αποτελεσματικότητα σε σύγκριση με τους στόχους, αν θεωρηθεί ότι οι τελευταίοι αντικατοπτρίζονται στις εγκρίσεις. Κατά το 1993 η απόκλιση μειώνεται, αλλά παραμένει σημαντική, ενώ είναι προφανές ότι η όποια βελτίωση οφείλεται κυρίως στον περιορισμό των εγκρίσεων, δηλαδή της φιλοδοξίας των στόχων. Επιπλέον, η μείωση του ονομαστικού κόστους (δημόσιας δαπάνης)/άτομο με όρους ECU, και η διατήρησή της στο ίδιο επίπεδο με όρους

δραχμικούς παρά τον πληθωρισμό της τάξης του 15% δε δικαιολογείται παρά μόνο ως προϊόν πιο αποτελεσματικών ελέγχων και αποτελεί ένδειξη ότι τουλάχιστον κατά το 1992 το ίδιο φυσικό αντικείμενο θα μπορούσε να είχε πραγματοποιηθεί με μικρότερο κόστος, κάτι που υποδηλώνει μειωμένη εσωτερική αποδοτικότητα¹⁵.

Μια αναλυτικότερη διερεύνηση της αποτελεσματικότητας των δράσεων στους ανθρώπινους πόρους μπορεί να γίνει στην περίπτωση του ΠΕΠ Θεσσαλίας. Οι δύο πίνακες που ακολουθούν παρουσιάζουν ορισμένα στοιχεία από το Υποπρόγραμμα 3 (ΕΚΤ) του προγράμματος. Πρέπει να σημειωθεί ότι το υποπρόγραμμα αυτό, που περιλαμβάνει στο σύνολό του ενέργειες κατάρτισης, έχει συνολική δέσμευση 33109 χιλ. ECU που αντιστοιχούν στο 13% της συνολικής δέσμευσης του ΠΕΠ, ενώ η απορρόφησή του μέχρι τέλους του 1993 ήταν 76% έναντι 83% του ΠΕΠ συνολικά.

Συνολικά κατά τα έτη 1990, 1991 και 1992 έχουν διανεργηθεί 472 σεμινάρια μέσω των οποίων έχουν επιμορφωθεί 19210 άτομα. Μια πρώτη παρατήρηση είναι ότι αιχμή στο κόστος (δημόσια δαπάνη) ανά καταρτισθέντα παρατηρείται κατά το 1990. Με δεδομένο τον πληθωρισμό

Πίνακας 5: Στοιχεία από την εκτέλεση του Υποπρογράμματος ΕΚΤ του ΠΕΠ Θεσσαλίας (1990-1992)

	Δημόσια δαπάνη	Καταρτισθέντες	Δημόσια δαπάνη/άτομο	
			χιλ. ECU	δρχ.
1990	6394	4847	1,38	316000
1991	8591	7486	1,15	275000
1992	8410	7077	1,19	297000
Σύνολο	23395	19210	1,22	

ΠΗΓΗ: Επεξεργασία δική μας στοιχείων από το Υποδομή 1993.

η εξέλιξη αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί παρά μόνο ως ένδειξη ιδιαίτερα χαμηλής εσωτερικής αποδοτικότητας, που στη συνέχεια δελτιώθηκε. Το φαινόμενο είναι ανάλογο αυτού που παρατηρήθηκε παραπάνω, στο Εθνικό Σκέλος.

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 6, ο αριθμός των καταρτισθέντων υπερβαίνει τους ανέργους, ανεξάρτητα από τον τρόπο καταγραφής των τελευταίων. Με καθαρά ποσοτικούς όρους, επομένως, το "προϊόν" του υποπρογράμματος θα ήταν σε θέση να έχει διαρθρωτική επίδραση στην αγορά εργασίας. Παρόλα αυτά, κατά την περίοδο 1989-1992 παρατηρήθηκε στην περιφέρεια αύξηση της ανεργίας, τόσο με απόλυτους όσο και με σχετικούς όρους (Περιφέρεια Θεσσαλίας 1994). Η εξέλιξη

Πίνακας 6: Αποτελέσματα του Υποπρογράμματος ΕΚΤ του ΠΕΠ Θεσσαλίας (1990-1992)

		Αριθμός	% σε εν. πληθ.	% σε ανέργους	
Ενεργός πληθυσμός 1990		278.335	100%		
Άνεργοι	ΕΣΥΕ (1991)	18.588	7%	100%	
	ΟΑΕΔ (1992)	18.403	7%		100%
Επιμορφωθέντες		19.210	7%	103%	104%

Πηγή: Επεξεργασία δική μας, στοιχείων από το Υποδομή 1993 και το Περιφέρεια Θεσσαλίας 1994

αυτή δε συνηγορεί, προφανώς, υπέρ της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων κατάρτισης.

Η αναντιστοιχία μεταξύ ποσότητας του φυσικού αντικείμενου και διαρθρωτικών αποτελεσμάτων συνδέεται ασφαλώς με το ότι τα soft προγράμματα προσδιορίζονται καθοριστικά από την ποιοτική τους διάσταση. Για το έτος 1992 υπάρχουν αναλυτικότερα στοιχεία που επιτρέπουν την αξιολόγηση ορισμένων πλευρών της τελευταίας.

Ένα πρώτο ενδιαφέρον σημείο είναι η γεωγραφική κατανομή των προγραμμάτων κατάρτισης. Είναι στοιχεία μη ορθολογικού σχεδιασμού ότι η διαφοροποίηση του δείκτη αυτού σε επίπεδο νομού δεν είναι ομόρροπη αλλά αντίρροπη της διαφοροποίησης του ποσοστού ανεργίας (Υποδομή 1993). Διαφοροποίηση παρατηρείται, επίσης, στο κόστος/άτομο μεταξύ των τεσσάρων νομών, χωρίς να μπορεί να αποδοθεί σε μια ανάλογη διανομαρχιακή διαφοροποίηση των πραγματικών παραγόντων διαμόρφωσης του κόστους.

Μια δεύτερη, και ίσως η σημαντικότερη, παράμετρος του χαρακτήρα των προγραμμάτων κατάρτισης είναι το θεματικό περιεχόμενο. Ο επόμενος πίνακας παρουσιάζει την τομεακή κατανομή τους ανά μέτρο του Υποπρογράμματος ΕΚΤ. Δεδομένου ότι τρία από τα πέντε μέτρα προσδιορίζονται με αναφορά σε κάποιον παραγωγικό τομέα, ο πίνακας επιτρέπει τη διερεύνηση της συνάφειας μεταξύ στόχου και περιεχομένου κάθε μέτρου. Επειδή ορισμένα προγράμματα δεν αφορούν την παραγωγική διαδικασία, έχει προστεθεί και μια στήλη με τον τίτλο "λοιπά" για να καλύψει αυτήν την περίπτωση.

Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν υπάρχει απόλυτη αντιστοιχία μεταξύ του τίτλου (και άρα του σχεδιασμού) των μέτρων, αφενός, και του πραγματικού περιεχομένου τους, αφετέρου, με εξαίρεση το Μέτρο Πρωτογενής τομέας. Αντίθετα, παρατηρείται έντονος κατακερματισμός περιεχομένου στο Μέτρο Δευτερογενής τομέας, μόνο 32% των πόρων του οποίου κατευθύνθηκαν στο δευτερογενή τομέα στον οποίο θεωρητικά

Πίνακας 7: Θεματική (τομεακή) κατανομή της δαπάνης ανά Μέτρο των προγραμμάτων κατάρτισης του ΠΕΠ Θεσσαλίας (1992)

Μέτρο	Κατανομή βάσει του περιεχομένου των έργων (προγραμμάτων κατάρτισης)				
	Πρωτογενής	Δευτερογενής	Τριτογενής	Λοιπά	Σύνολο
3.1-Πρωτογενής τομέας	98%	0%	2%	0%	100%
3.2-Δευτερογενής τομέας	26%	32%	17%	25%	100%
3.3-Τριτογενής τομέας	2%	14%	71%	13%	100%
3.4-Τοπική ανάπτυξη	35%	5%	51%	9%	100%
3.5-ΟΑΕΔ	0%	0%	0%	100%	100%
Σύνολο Υποπρογρ/τος ΕΚΤ	30%	8%	35%	27%	100%

ΠΗΓΗ: ΥΠΟΔΟΜΗ 1993: Πίνακας 27

απευθύνεται. Η αναντιστοιχία με το στόχο του μέτρου, που σύμφωνα με το Τεχνικό του Δελτίο ήταν ο εκσυγχρονισμός των κλάδων του δευτερογενούς, είναι κραυγαλέα. Μικρότερη αλλά όχι ασήμαντη απόκλιση στόχων και περιεχομένου παρατηρείται στο Μέτρο Τριτογενής τομέας, όπου το 29% των πόρων του αφορά θέματα που δεν έχουν σχέση με τον τριτογενή τομέα.

Η τομεακή διάρθρωση του Μέτρου 3.4 είναι επίσης συζητήσιμη. Στόχος του είναι η κατάρτιση (α) στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (β) ατόμων κατάλληλων για εξειδικευμένες θέσεις απασχόλησης. Και στις δύο περιπτώσεις, έπρεπε να αναμένεται έμφαση στον τριτογενή τομέα. Ο τελευταίος συγκεντρώνει ωστόσο μόνο τη μισή δέσμευση του μέτρου. Το μερίδιο των υπολοίπων τομέων παραμένει έτσι σημαντικό, κάτι που σημαίνει ότι ο καταμερισμός εργασίας μεταξύ των μέτρων είναι ασαφής: αντί το Μέτρο 3.4 να επικεντρώνει τις δράσεις του στον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στην πράξη περιλαμβάνει και προγράμματα του ίδιου ακριβώς τύπου με εκείνα των τριών πρώτων μέτρων τα οποία είναι εξ ορισμού τομεακού χαρακτήρα. Η ελικάλυψη αυτή δεν έχει νόημα αντίθετα δημιουργεί προβλήματα συντονισμού των επιμορφωτικών ενεργειών ανά τομέα¹⁶.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, η κατανομή των πόρων μεταξύ των παραγωγικών τομέων σε συνάρτηση με τη διάρθρωση της οικονομικής βάσης της περιφέρειας.

Η κατανομή των προγραμμάτων, συγκρινόμενη με τα άλλα μεγέθη, εγείρει ορισμένα ερωτηματικά. Ιδίως αν ληφθεί υπόψη και η δυναμική της αγοράς εργασίας, που έγκειται στην τάση συρρίκνωσης του πρωτογενούς (μακροχρόνια και μόνιμη) και του δευτερογενούς (στο

Πίνακας 8: Κατανομή των δεσμεύσεων του Υποπρογράμματος ΕΚΤ και συσχέτιση με την οικονομική βάση της περιφέρειας

	Πρωτογενής	Δευτερογενής	Τριτογενής	Λοιπά
ΑΠΠ 1989	27%	30%	43%	
Ιδιωτικές επενδύσεις Ν. 1262	20%	53%	27%	
Δημόσιες επενδύσεις 88-91	11%	30%	59%	
Απασχόληση 1989	39%	19%	39%	
Προγράμματα κατάρτισης 1992	30%	8%	35%	27%

ΠΗΓΗ: ΥΠΟΔΟΜΗ 1993: 88

πλαίσιο της αποδιομηχάνισης) προς όφελος του τριτογενούς, έπεται ότι το ποσοστό του πρωτογενούς είναι πολύ υψηλό, ενώ το μερίδιο του τριτογενούς (και των νέων δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στον τελευταίο) σαφώς ανεπαρκές. Σημειωτέον ότι η ανάλυση σε επίπεδο νομού αποκαλύπτει ακόμα πιο έντονες αναντιστοιχίες μεταξύ των προγραμμάτων και της τοπικής οικονομίας (Υποδομή 1993).

Ο επόμενος πίνακας παρέχει μια εικόνα του θεματικού περιεχομένου των προγραμμάτων κατάρτισης, αναλυτικότερη από την προηγούμενη. Η ιεράρχηση κάθε θέματος γίνεται βάσει του αθροίσματος της δέσμευσης των προγραμμάτων που έχουν συγγενές περιεχόμενο.

Η υψηλή θέση της Γεωργίας (1η) και της Κτηνοτροφίας (4η) παραπέμπουν σε όσα έχουν προαναφερθεί, αλλά το πρόβλημα δεν εξαντλείται στις τομεακές προοπτικές. Μια λεπτομερής δειγματοληπτική διερεύνηση του περιεχομένου των προγραμμάτων¹⁷ από την άποψη όχι μόνο του τίτλου αλλά και των συγκεκριμένων εισηγήσεων που περιλαμβάνονται, έδειξε ότι υπάρχει πρόβλημα και στο επίπεδο αυτό. Βασικό χαρακτηριστικό των προγραμμάτων είναι ότι η διδασκόμενη ύλη δεν επικεντρώνεται στην εκμάθηση συγκεκριμένων αντικειμένων και δεξιοτήτων σε βάθος αλλά διαχέεται σε ένα μεγάλο φάσμα θεμάτων που, κατ' ανάγκη, θίγονται επιφανειακά¹⁸. Έτσι, οι καταρτιζόμενοι αποκτούν μόνο απλή ενημέρωση και δεν εξειδικεύονται επαρκώς για να αποκτήσουν επιχειρησιακές δεξιότητες άμεσα εφαρμόσιμες.

Η 2η και 3η θέση που καταλαμβάνουν, αντίστοιχα, η Οργάνωση-Management και η Πληροφορική είναι κατ' αρχήν θετικά στοιχεία. Ωστόσο, η δειγματοληπτική ανάλυση του περιεχομένου των σχετικών προγραμμάτων έδειξε και πάλι την ύπαρξη τάσης προς γενικολογία σε συνδυασμό αυτή τη φορά με εμμονή σε παρωχημένα θέματα. Η πρώτη εκδηλώνονται με την επιλογή ύλης που καλύπτει σχεδόν όλο το φάσμα της πληροφορικής. Τέτοια ύλη είναι κατάλληλη για γενική ενημέρωση και όχι για προγράμματα επιχειρησιακά προσανατολισμένα προς τις

Πίνακας 9: Θεματική (αναλυτική) κατανομή της δαπάνης των προγραμμάτων κατάρτισης του ΠΕΠ Θεσσαλίας (1992)

α/α	Θέμα	% στο σύνολο	α/α	Θέμα	% στο σύνολο
1	Γεωργία	20%	13	Γυναικεία θέματα	2%
2	Οργάν.-Management	14%	14	Οικοδομή	2%
3	Πληροφορική	10%	15	Βιοτεχνία	1%
4	Κτηνοτροφία	9%	16	Θέματα νέων	1%
5	Πολιτισμός	7%	17	Δασοπονία	1%
6	MME	7%	18	Εκπαίδευση	1%
7	Τοπική Αυτοδιοίκηση	4%	19	Περιβάλλον	1%
8	Ορεινές περιοχές	4%	20	Δημόσια Διοίκηση	1%
9	Τουρισμός	4%	21	Χρηματοοικονομικά	1%
10	Πωλήσεις, marketing	3%	22	Αλιεία	0%
11	Βιομηχανία	3%	23	Ευρωπ. Κοινότητα	0%
12	Τεχνολογικά θέματα	2%	24	Αθλητισμός	0%
				Σύνολο	100%

ΠΗΓΗ: ΥΠΟΔΟΜΗ 1993: Πίνακας 28

ανάγκες συγκεκριμένων θέσεων στην αγορά εργασίας¹⁹.

Η εμμονή σε μη επίκαιρα αντικείμενα εκφράζεται με το μεγάλο ποσοστό προγραμμάτων που αφορούν, π.χ., προγραμματισμό με γλώσσα basic ή λογισμικό αποκλειστικά για DOS (και όχι σε Windows). Χαρακτηριστικό επίσης είναι, στην περίπτωση του προγράμματος της υποσημείωσης 19, ότι ενώ 17 από τους 20 καταρτισθέντες ήταν Αρχιτέκτονες και Πολιτικοί Μηχανικοί, μεταξύ των εκπαιδευτών δεν υπήρχε ούτε ένας επιστήμονας αυτών των ειδικοτήτων, κάτι που επιδρά αρνητικά τα διδασκόμενα αντικείμενα.

Παράλληλα, υπάρχει ένα πρόβλημα κριτηρίων επιλογής των καταρτιζομένων. Για παράδειγμα, σε πρόγραμμα που οργανώθηκε από Δήμο με τίτλο "Νέες Τεχνικές Διοίκησης" (και βασικούς άξονες τα εξής: Οργάνωση και Μέθοδοι, Γενικές αρχές Management, Τεχνικές προγραμματισμού και Λήψης αποφάσεων, Αυτοματισμός γραφείου, Πληροφορική και ΟΤΑ) μεταξύ των 15 επιμορφωθέντων δεν υπάρχει ούτε ένας απόφοιτος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (τη στιγμή που η θεματολογία του προγράμματος απευθύνεται ουσιαστικά σε στελέχη), ενώ υπάρχουν 4 απόφοιτοι Δημοτικού, 3 απόφοιτοι Γυμνασίου και 8 απόφοιτοι Λυκείου. Στο ίδιο πρόγραμμα, μεταξύ των 6 εκπαιδευτών δεν υπάρχει ούτε ένας Πτυχιούχος Διοικητικής Επιστήμης ή Πολιτικής Επιστήμης. Ίσως το αποκορύφωμα είναι ότι το πρόγραμμα αυτό

εντάσσεται στο Μέτρο 3.1, που αφορά τον Πρωτογενή Τομέα και όχι στα Μέτρα 3.3 ή 3.4.

Η 5η θέση του Πολιτισμού με 7% των διατιθέμενων πόρων είναι ενδεχομένως θετική. Η διερεύνηση του περιεχομένου θέτει ωστόσο ορισμένα ερωτήματα σχετικά με το είδος των θέσεων εργασίας στις οποίες κατευθύνονται οι καταρτιζόμενοι. Σε πρόγραμμα με τίτλο "Πρόγραμμα αγιογράφων-συντηρητών" DE21, π.χ. η κατανομή των 40 επιμορφωθέντων έχει ως εξής: 2 πτυχιούχοι θεολογίας, 4 πτυχιούχος άλλου κλάδου ΑΕΙ, 5 πτυχιούχοι ΤΕΙ, 27 απόφοιτοι Λυκείου, 1 απόφοιτος Δημοτικού. Το περιεχόμενο του σεμιναρίου περιλαμβάνει θέματα με έμφαση στη βυζαντινή αγιογραφία και τη συντήρηση εικόνων. Δεν προκύπτει από κανένα στοιχείο ότι οι καταρτισθέντες μπορούν να λειτουργήσουν ως "εξειδικευμένοι τεχνίτες" στα πεδία αυτά. Δε φαίνεται ότι έχουν ασχοληθεί παλαιότερα με τέτοια αντικείμενα, ενώ παράλληλα ο διατιθέμενος χρόνος εκπαίδευσης δεν είναι επαρκής για την εκμάθησή τους από άτομα που δεν έχουν ήδη εξοικείωση με αυτά. Επιπλέον, είναι αμφίβολο αν πτυχιούχοι του ΕΜΠ, Νοσηλευτικής ή Γεωλογίας θα ήταν διατεθειμένοι να αλλάξουν πλήρως επαγγελματικό προσανατολισμό και να στραφούν στην αγιογραφία και τη συντήρηση εικόνων.

Η 6η θέση των ΜΜΕ δεν είναι αρνητική, αν και θα μπορούσε να είναι υψηλότερη, δεδομένου του δάρους των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στη διάρθρωση της μεταποίησης στην περιφέρεια. Αντίθετα, πολύ χαμηλά είναι τα ποσοστά και οι θέσεις των προγραμμάτων που απευθύνονται αμγώς στη Βιομηχανία και τη Βιοτεχνία (3% και 11η θέση, και 1% και 15η θέση, αντιστοίχως). Υποτιμημένα θέματα είναι, επίσης, το Περιβάλλον (1%), τα Χρηματοοικονομικά θέματα (1%) και τα Θέματα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (<1%). Συνολικά, οι ελλείψεις αυτές δείχνουν ότι υπάρχει μια σαφής απουσία προγραμμάτων με καινοτομικά αντικείμενα. Η πολύ χαμηλή παρουσία προγραμμάτων στα πεδία της Εκπαίδευσης (1%) και της Δημόσιας Διοίκησης (1%) σημαίνει, εξάλλου, ότι δεν καλύπτονται επαρκώς δύο τομείς με σημαντικά προβλήματα ανθρώπινου δυναμικού στην Ελλάδα.

Ένα τελευταίο ενδιαφέρον ζήτημα είναι η κατανομή των προγραμμάτων ανά κατηγορία φορέα υλοποίησης.

Οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ευρεία έννοια του όρου (Δήμοι, Κοινότητες, Δημοτικές Επιχειρήσεις, ΤΕΔΚ) κατατάσσονται στην πρώτη θέση από άποψη ποσοστού στη συνολική δέσμευση με 41% του συνόλου. Στη δεύτερη θέση τοποθετούνται οι κεντρικοί φορείς, με 34%. Τρεις άλλες κατηγορίες φορέων, οι αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, η εκκλησία και οι πολιτιστικοί και λοιποί σύλλογοι, και τα

Πίνακας 10: Φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων κατάρτισης (ποσοστά)

Τύπος φορέα	Συνολ. δέσμευση	Ατομα
	%	%
Κεντρικός φορέας	34%	0%
Δήμος	7%	10%
Κοινότητα	29%	50%
Δημοτική Επιχείρηση	3%	4%
ΤΕΔΚ	2%	2%
Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία	8%	11%
Εκκλησία, πολιτιστικοί και λοιποί σύλλογοι	8%	9%
Επιμελητήρια-Επαγγελματικοί σύνδεσμοι	8%	13%
Σύνολο	100%	100%

ΠΗΓΗ: ΥΠΟΔΟΜΗ 1993: Πίνακας 30

επιμελητήρια-επαγγελματικοί σύνδεσμοι, ισομοιράζονται την απομένουσα συνολική δέσμευση με 8% ο καθένας.

Η μεγάλη συγκέντρωση σε φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θέτει κάποια ερωτήματα, κυρίως λόγω της μικρής γεωγραφικής τους εμβέλειας. Οι ισορροπίες στην αγορά εργασίας διαμορφώνονται πράγματι σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες που υπερβαίνουν σημαντικά τα όρια των επιμέρους ΟΤΑ, και είναι συχνά διανομαρχιακής ή περιφερειακής κλίμακας. Δεδομένου ότι τα προγράμματα κατάρτισης έχουν ως επιδίωξη τη συστηματική αντιμετώπιση των βασικών ανισορροπιών στην αγορά εργασίας, μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι φορείς που από τη φύση τους αναφέρονται σε μεγάλους χώρους είναι πιο κατάλληλοι για την υλοποίηση του. Το πρόβλημα επιτείνεται από την έλλειψη ενός συστήματος κριτηρίων και μιας γενικής στρατηγικής για την ένταξη σεμιναρίων στο υποπρόγραμμα, που η ύπαρξή τους θα επέτρεπε τη μείωση των προβλημάτων που δημιουργεί εξ ορισμού η στενή οπτική των ΟΤΑ. Υπενθυμίζεται εδώ και η παρατήρηση που έγινε παραπάνω, σχετικά με τη δυσκολία μικρών ΟΤΑ να συγκεντρώσουν την αναγκαία “κρίσιμη μάζα” επιμορφωμένων σε συγκεκριμένα αντικείμενα και την τάση διεύρυνσης της θεματολογίας των σεμιναρίων που προκύπτει²⁰.

Συμπερασματικά, μπορεί να λεχθεί ότι η συμβολή του υποπρογράμματος (και συνεπώς του ΠΕΠ συνολικά) στην βελτίωση των ανθρώπινων πόρων και, μέσω αυτής, στην ενεργοποίηση μιας ενδογενούς δυναμικής είναι περιορισμένο. Το πρόβλημα δεν είναι, κυρίως, πρόβλημα ύψους των διατιθέμενων πόρων, αλλά ποιοτικό, δηλαδή αποδοτικής και αποτελεσματικής χρήσης τους.

Αφετηρίες των προβλημάτων αποτελεσματικότητας

Όπως έχει γίνει φανερό μέχρι το σημείο αυτό, η χρήση των πόρων του Α ΚΠΣ χαρακτηρίζεται από μειωμένη αποτελεσματικότητα, από το επίπεδο των μακροοικονομικών επιπτώσεων του ΚΠΣ στο σύνολό του μέχρι το επίπεδο των φυσικών και διαρθρωτικών αποτελεσμάτων των μεμονωμένων έργων. Η κατάσταση αυτή είναι προϊόν μιας σειράς προβλημάτων και ανεπαρκειών σχεδιασμού, εκτέλεσης και παρακολούθησης. Εν μέρει η ανάλυση που προηγήθηκε υπέδειξε, έμμεσα ή άμεσα, ορισμένα τέτοια προβλήματα. Στο παρόν τμήμα του άρθρου γίνεται μια προσπάθεια συστηματικότερης προσέγγισης του ζητήματος.

Όπως έχει προκύψει από τις διαδικασίες αξιολόγησης και διαχείρισης, σε ένα πρώτο επίπεδο τα παραπάνω προβλήματα ομαδοποιούνται ως εξής:

- Προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων.
- Προβλήματα σχεδιασμού των έργων.
- Προβλήματα υλοποίησης-εκτέλεσης.

Τα προβλήματα αυτά, προβλήματα περιεχομένου, συνδέονται άμεσα με προβλήματα διαδικαστικού χαρακτήρα, και ειδικότερα με το σύστημα διοίκησης και παρακολούθησης των προγραμμάτων.

Προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων

Τα προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων αφορούν αφενός την εσωτερική τους συνοχή (επάρκεια των στόχων, συνάφεια στόχων-μέσων, συνεργία των μέτρων), και αφετέρου την εξωτερική συνοχή.

Οι στόχοι των προγραμμάτων είναι ο θεμέλιος λίθος τους. Πολλά από τα προβλήματα που θα αναφερθούν παρακάτω έχουν ως αφετηρία το γεγονός ότι οι στόχοι έχουν καταλήξει να θεωρούνται ως τυπικά στοιχεία χωρίς ιδιαίτερη σημασία για το πρόγραμμα καθεαυτό. Ένα βασικό χαρακτηριστικό, από αυτή την άποψη, σχεδόν του συνόλου των Λειτουργικών Προγραμμάτων του Α ΚΠΣ είναι ότι οι στόχοι τους είναι διατυπωμένοι με εξαιρετικά γενικό και ασαφή τρόπο. Για παράδειγμα, στο ΠΕΠ Θεσσαλίας οι βασικοί στόχοι είναι οι εξής:

- I. Αξιοποίηση όλων των φυσικών πόρων και των πρώτων υλών με ιδιαίτερη μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος.
- II. Εξουγχρονισμός των ήδη ανεπτυγμένων κλάδων της οικονομίας.
- III. Βελτίωση των υποδομών και ανάπτυξη των περιοχών της ενδοχώρας.
- IV. Αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού και εξασφάλιση της ποιότητας ζωής.

Αν εκ πρώτης όψεως οι στόχοι αυτοί φαίνονται ως αυτονόητοι και αναντίρρητοι, αυτό οφείλεται ακριβώς στο ότι δεν εμπεριέχουν πραγματικές επιλογές. Η επιλεκτικότητα των προγραμμάτων όμως είναι αναπόφευκτη: το χρέματοδοτικό τους ύψος είναι τέτοιο που δεν επιτρέπει την κάλυψη όλων των αναγκών που, με διάφορα σκεπτικά, μπορούν να θεωρηθούν ως νομιμοποιούμενες. Επομένως, στην πράξη ούτως ή άλλως το περιεχόμενο των προγραμμάτων είναι συγκεκριμένο και δε συμπεριλαμβάνει τα πάντα. Στο πλαίσιο αυτό, η γενικότητα των στόχων σημαίνει απλώς ότι οι μετέπειτα επιλογές (μέτρων και έργων) γίνονται ερήμην μιας συγκεκριμένης και διαφανούς στρατηγικής για την ανάπτυξη της περιοχής ή του τομέα στον οποίο αναφέρεται κάθε πρόγραμμα²¹. Το πρόβλημα επιδεινώνεται από την πλήρη απουσία ποσοτικοποίησης των στόχων. Σχεδόν σε κανένα Λειτουργικό Πρόγραμμα του Α ΚΠΣ δεν υπήρχαν ποσοτικά στοιχεία για το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, με όρους φυσικού αντικείμενου και/ή ευρύτερων επιπτώσεων. Η μη ποσοτικοποίηση σημαίνει, ουσιαστικά, ότι τα προγράμματα δεν είναι αξιολογήσιμα, ιδίως ex-post, δεδομένου ότι δεν ενσωματώνουν κριτήρια μέτρησης των αποτελεσμάτων τους.

Σε επίπεδο δομής του προγράμματος (διάρθρωση σε υποπρογράμματα και μέτρα) ένα βασικό αρνητικό χαρακτηριστικό του ΚΠΣ συνολικά είναι η μη συγκέντρωση των πόρων. Το πρόβλημα εκφράζεται τόσο με τον πολύ μεγάλο αριθμό πεδίων παρέμβασης (και, αντίστοιχα, μέτρων και υποπρογραμμάτων), όσο και με το μεγάλο αριθμό μικρών έργων (βλέπε παρακάτω). Μια προφανής συνέπεια είναι η έλλειψη οικονομικών κλίμακας.

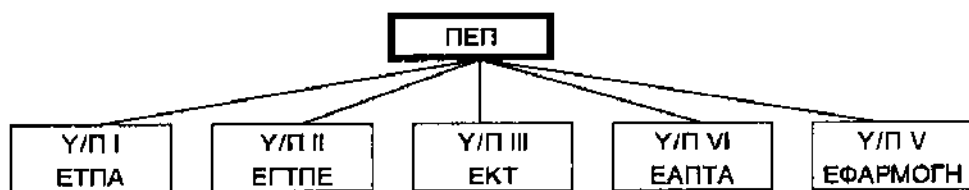
Μια δεύτερη αδυναμία της δομής των προγραμμάτων είναι η πολύ περιορισμένη εσωτερική ολοκλήρωση. Αυτό αφορά το ΚΠΣ στο σύνολό του όσο και τα επιμέρους Λειτουργικά Προγράμματα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των προγραμμάτων του Περιφερειακού Σκέλους για τα οποία είναι διαθέσιμες οι Αξιολογήσεις τους.

Μια πρώτη ένδειξη του προβλήματος είναι η διάρθρωση των υποπρογραμμάτων. Και τα 13 ΠΕΠ διαρθρώνονται με όμοιο τρόπο σε πέντε υποπρογράμματα (Υ/Π), όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

Αυτή καθεαυτή η ομοιομορφία αποτελεί πρόβλημα, διότι έχει ως συνέπεια ότι η βασική διάρθρωση του ΠΕΠ δεν απορρέει από τη συγκεκριμένη, και άρα διαφορετική για κάθε περιφέρεια, αναπτυξιακή στρατηγική. Με άλλα λόγια, τα υποπρογράμματα δεν κατευθύνονται στην υλοποίηση αναπτυξιακών επιλογών και προτεραιοτήτων, τομεακού ή άλλου χαρακτήρα.

Παράλληλα, προβληματικός είναι και ο χαρακτήρας των υπο-

Διάγραμμα 2: Τυποποιημένη διάρθρωση των ΠΕΠ



προγραμμάτων. Από τα πέντε, τα τρία πρώτα (που συνήθως απορροφούν γύρω στο 80% των πόρων του προγράμματος) προσδιορίζονται με αναφορά σε ένα από τα τρία Διαρθρωτικά Ταμεία (Περιφερειακό, Γεωργικό, Κοινωνικό). Η μονοταμειακότητα αυτή έχει ως συνέπεια ότι δεν είναι δυνατόν στο ίδιο υποπρόγραμμα ή μέτρο του υποπρογράμματος να εντάσσονται σύνθετες δράσεις (έργα), λόγω της ανάγκης σεβασμού των κριτηρίων επιλεξιμότητας κάθε Ταμείου. Για παράδειγμα, δεν είναι δυνατόν να ενταχθεί ένα έργο που περιλαμβάνει την κατασκευή ενός ερευνητικού κέντρου και την επιμόρφωση του προσωπικού, διότι οι δύο αυτές ενέργειες χρηματοδοτούνται υποχρεωτικά από διαφορετικά Ταμεία το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ, αντίστοιχα και άρα πρέπει να διασπαστούν σε διαφορετικά υποπρογράμματα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ως προς τη διάρθρωσή τους τα ΜΟΠ δεν παρουσίαζαν το ίδιο πρόβλημα, δεδομένου ότι τα υποπρογράμματά τους δεν ήταν κοινά και μονοταμειακά αλλά ιδιαίτερα για κάθε χωρική ενότητα²². Από αυτή την άποψη, τα μεταγενέστερα ΠΕΠ (σχεδιάστηκαν και εγκρίθηκαν την περίοδο 1989-1990 ενώ τα ΜΟΠ ανάγονται στο 1986-1987) αποτελούν σαφή οπισθοδρόμηση. Χάριν της ευκολότερης λογιστικής διαχείρισης (που ήταν η αφορμή του δομικού σχήματος που επελέγη για αυτά) θυσιάστηκε η σύνδεση δομής-στρατηγικής.

Στα προβλήματα αυτά πρέπει να προστεθεί η περιορισμένη εσωτερική και εξωτερική συνοχή των προγραμμάτων. Πρόκειται για προβλήματα κοινά, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στο σύνολο των Λειτουργικών Προγραμμάτων του Α ΚΠΣ. Μία ένδειξή τους είναι ότι η ένταξη μιας δράσης σε κάποιο υποπρόγραμμα ή μέτρο σχεδόν ποτέ δε συνιστά παράγοντα επιλεξιμότητας συμπληρωματικών δράσεων σε άλλα υποπρογράμματα ή μέτρα. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Άξονα 3 (Λειτουργικό Πρόγραμμα Βελτίωση ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων) του Εθνικού Σκέλους. Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τις παρακάτω (κύριες) δράσεις:

Διάγραμμα 3: Διάρθρωση (μερική) του Άξονα 3 του ΚΠΣ 1989-1993**Άξονας 3**

- Υποπρόγραμμα 1: Παροχή ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις.
 - Μέτρο 1.1: “Καθεστώς ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων”.
 - 6) Μέτρο 1.2: “Προβολή-Marketing ελληνικών προϊόντων στη διεθνή αγορά”.
- Υποπρόγραμμα 2: Υποδομή για προσέλκυση επενδύσεων.
- Υποπρόγραμμα 3: Κατάρτιση εργαζομένων στο ιδιωτικό τομέα.

Το Μέτρο 1.1 περιλαμβάνει, κυρίως, την επιχορήγηση επενδύσεων από τον αναπτυξιακό Νόμο 1892/90, με φορέα υλοποίησης το ΥΠΕΘΟ. Το Μέτρο 1.2 περιλαμβάνει μελέτες, ενέργειες marketing και εκθέσεις, με φορέα υλοποίησης τον ΟΠΕ. Το Υποπρόγραμμα 2 περιλαμβάνει έργα υποδομής στις Βιομηχανικές Περιοχές, με φορέα την ΕΤΒΑ. Το Υποπρόγραμμα 3 περιλαμβάνει προγράμματα κατάρτισης με φορέα τον ΟΑΕΔ. Από θεματική άποψη υπάρχουν προφανείς δυνατότητες διασύνδεσης των τριών υποπρογραμμάτων μέσω συμπληρωματικών δράσεων. Παρόλα αυτά, ούτε στο σχεδιασμό ούτε στην εκτέλεση του Άξονα 3 δεν έχουν αξιοποιηθεί οι δυνατότητες αυτές. Η ένταξη μιας επένδυσης στον Ν. 1892/90 δεν αποτελεί, για παράδειγμα, κριτήριο επιλεξιμότητας για το Υποπρόγραμμα 3. Εξάλλου, οι τρεις φορείς υλοποίησης λειτουργούν τελείως ανεξάρτητα, χωρίς να συντονίζουν τις στρατηγικές τους. Οι προτεραιότητες του αναπτυξιακού νόμου δε λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό των ενεργειών του ΟΠΕ, ούτε κατά την κατάρτιση του ετήσιου προγράμματος του ΟΑΕΔ (και αντιστρόφως). Ουσιαστικά, η μόνη συμπληρωματικότητα που υπάρχει είναι μεταξύ Μέτρου 1.1 και Υποπρογράμματος 2, δεδομένου ότι η χωροθέτηση μιας επένδυσης μέσα σε ΒΠΠΕ αποφέρει αυξημένες ενισχύσεις από τον αναπτυξιακό νόμο. Ωστόσο, η συμπληρωματικότητα αυτή δεν αποτελεί προϊόν του σχεδιασμού του Άξονα 3, αλλά προϋπήρχε, αποτελώντας συστατικό στοιχείο του ίδιου του Ν. 1892/90.

Συστηματική διερεύνηση της εσωτερικής ολοκλήρωσης έχει γίνει στα Λειτουργικά Προγράμματα του περιφερειακού σκέλους, στο πλαίσιο της Αξιολόγησής τους. Η αξιολόγηση αυτή παίρνει ως δεδομένους τους στόχους και τη δομή κάθε προγράμματος, και αξιολογεί την εσωτερική του ολοκλήρωση. Ενδεικτική των προβλημάτων είναι η περίπτωση του ΠΕΠ Θεσσαλίας. Με τη χρήση μιας μήτρας αλληλεπιδράσεων (Υποδομή 1994), έχει υπολογισθεί ότι η συνάφεια στόχων-μέτρων είναι περίπου η μισή αυτής που θα μπορούσε να υπάρχει με το δεδομένο θεματικό περιεχόμενο των μέτρων. Αιτίες του προβλήματος είναι τόσο η επιλογή έργων που δεν προωθούν επαρκώς τους στόχους, όσο και τα προβλήματα

εκτέλεσής τους.

Ακόμα μικρότερη είναι η συνεργία μεταξύ των μέτρων, ισούται περίπου με το 1/3 αυτής που θα μπορούσε θεωρητικά να υπάρχει. Και πάλι, η εκτίμηση αυτή έχει ως αφετηρία την υπάρχουσα θεματική οργάνωση του προγράμματος, δηλαδή το είδος των μέτρων. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, και από αυτή την άποψη το πρόγραμμα δεν είναι ικανοποιητικό. Πολύ συνοπτικά, τα σχετικά προβλήματα είναι τα εξής: (α) Σημαντικό ποσοστό των πόρων κατευθύνεται σε μέτρα που δεν έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα (π.χ. υδρεύσεις), (β) Μεταξύ των αναπτυξιακών μέτρων, υπάρχει υπερβολική έμφαση σε παραδοσιακού τύπου παρεμβάσεις ενώ απουσιάζουν μέτρα με καινοτομικό-μη συμβατικό χαρακτήρα, όπως π.χ. οι οριζόντιες παρεμβάσεις στήριξης των επιχειρήσεων, (γ) Τα μέτρα καλύπτουν πολλά πεδία παρέμβασης, δεν υπάρχει δηλαδή συγκέντρωση των πόρων.

Προβλήματα σχεδιασμού των έργων

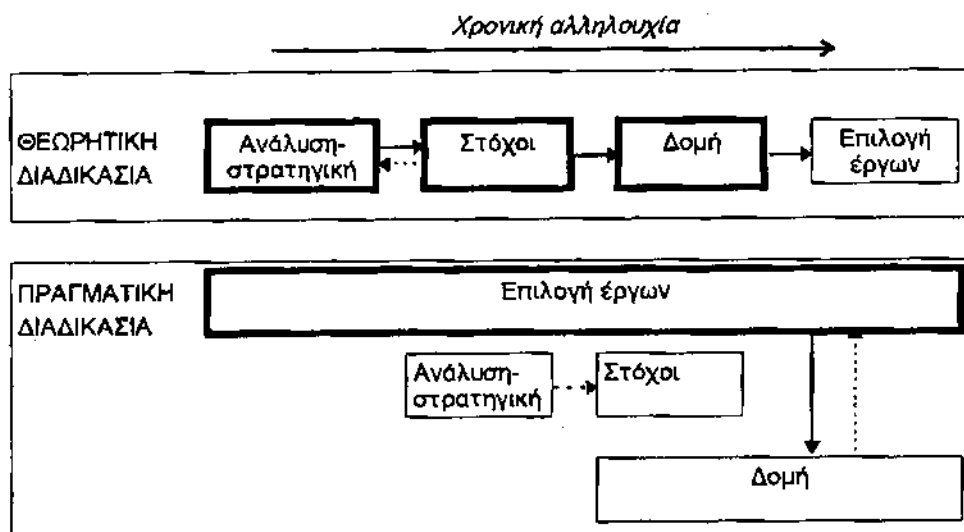
Παρά τη σημασία της δομής των προγραμμάτων, ακόμα πιο καθοριστικά είναι, ωστόσο, τα προβλήματα που απορρέουν από τα έργα που αποτελούν σε τελική ανάλυση τα προγράμματα. Μια κατηγοριοποίηση των προβλημάτων αυτών είναι η εξής:

Πρώτον, ο κανόνας είναι η έλλειψη οργανικής σχέσης μεταξύ στόχων των μέτρων, αφενός, και έργων που εντάσσονται στα τελευταία, αφετέρου. Η κατάσταση αυτή συνδέεται άμεσα με τη διαδικασία σχεδιασμού και διαμόρφωσης των προγραμμάτων. Στη μεγάλη πλειοψηφία των περιπτώσεων, υπάρχει μια πλήρης αντιστροφή²³ των χρονικών φάσεων μεταξύ της θεωρητικής και της πραγματικής διαδικασίας, όπως φαίνεται στο παρακάτω διάγραμμα.

Ενώ θεωρητικά ο προσδιορισμός των έργων αποτελεί την κατάληξη μιας προγραμματικής διαδικασίας που περιλαμβάνει την ανάλυση της κατάστασης, τη διαμόρφωση στρατηγικής, τον προσδιορισμό στόχων και το σχεδιασμό της δομής του προγράμματος (υποπρογράμματα και μέτρα), στην πραγματικότητα η όλη διαδικασία περιλαμβάνει τρία σχεδόν ανεξάρτητα στοιχεία:

- Η ανάλυση-διαμόρφωση στρατηγικής-προσδιορισμός στόχων έχει τυπικό χαρακτήρα και γίνεται για να καλύψει συμβατικές υποχρεώσεις.
- Το επίκεντρο από άποψη ενδιαφέροντος α του προγραμματισμού είναι η επιλογή των έργων. Η επιλογή των έργων συνεχίζεται σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, η οποία αρχίζει και τελειώνει με αυτήν. Βέβαια, τα επιλεγόμενα έργα συνεχώς αλλάζουν, αλλά οι

Διάγραμμα 4: Θεωρητική και πραγματική διαδικασία διαμόρφωσης των προγραμμάτων



αλλαγές αυτές δεν οφείλονται στην επίδραση των άλλων στοιχείων της προγραμματικής διαδικασίας αλλά στις μεταβαλλόμενες ισορροπίες μεταξύ αφενός των διαφόρων ενδιαφερομένων και αφετέρου των διαφόρων διοικητικών και πολιτικών φορέων που συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων.

- Η διαμόρφωση της δομής του προγράμματος έχει επίσης, σε ένα πρώτο επίπεδο, καθαρά τυπικό χαρακτήρα. Βασική επιδίωξη είναι η διαμόρφωση μιας δομής που συμβιβάζει ορισμένες κατευθύνσεις, εν γένει φορμαλιστικού χαρακτήρα, που προέρχονται από το ΥΠΕΘΟ (όπως π.χ. η προαναφερθείσα διάρθρωση των ΠΕΠ σε πέντε συγκεκριμένα υποπρογράμματα), με τη δημιουργία ex-post υποπρογραμμάτων και μέτρων κατάλληλα για να υποδεχθούν τα έργα που έχει ήδη αποφασιστεί η ένταξή τους στο πρόγραμμα. Είναι χαρακτηριστικό, έτσι, ότι επειδή οι παραπάνω κατευθύνσεις υπόκεινται σε συχνές αναθεωρήσεις και τροποποιήσεις μέχρι την οριστικοποίησή τους, παράγονται πολλές αντίστοιχες εκδοχές της δομής του προγράμματος, μερικές φορές τελείως διαφορετικές μεταξύ τους. Στην ίδια περίοδο η ανάλυση και οι στόχοι μένουν αναλλοίωτοι, ενώ παράλληλα διατηρείται η υπόθεση-νομικό πλαίσιο ότι πρέπει να υπάρχει συνάφεια μεταξύ στόχων και δομής. Μόνο σε ένα συγκεκριμένο ζήτημα υπάρχει επίδραση της δομής στα έργα: Πρόκειται για το χρηματοδοτικό ύψος των υποπρογραμμάτων και μέτρων. Το μέγεθος προσδιορίζεται σε σημαντικό βαθμό ανεξάρ-

τητα από τα έργα, και συνιστά έναν αντικειμενικό περιοριστικό παράγοντα που επιβάλλει περιορισμούς του αριθμού των έργων.

Ένα δεύτερο πρόβλημα είναι η γενικευμένη τάση ένταξης μικρών έργων. Η περίπτωση του ΠΕΠ Θεσσαλίας είναι χαρακτηριστική. Τα υποπρογράμματα με έργα κατασκευαστικού χαρακτήρα (ΕΤΠΑ και ΕΑΠΤΑ) περιλαμβάνουν 543 έργα με μέσο κόστος 108 εκατομμύρια δρχ. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε:

- Βελτίωση 5 χλμ. βελτίωσης επαρχιακού δρόμου ή βελτίωση λιγότερο από 1 χλμ. εθνικής οδού.
- Κατασκευή 10 χλμ. αγωγού αποχέτευσης.
- Κατασκευή 100 μ² εκπαιδευτικού κτιρίου, χωρίς εξοπλισμό.

Στα υπόλοιπα υποπρογράμματα (ΕΓΤΠΕ και ΕΚΤ) το μέσο έργο είναι ακόμα μικρότερο, της τάξης των 20 εκατομμυρίων δρχ.

Ανάλογη είναι η κατάσταση στα άλλα περιφερειακά προγράμματα. Στο ΠΕΠ Πελοποννήσου, για παράδειγμα, το μέσο κόστος των έργων των Υποπρογραμμάτων ΕΤΠΑ και ΕΑΠΤΑ ανέρχεται σε 126 εκατομμύρια δρχ., δηλαδή είναι της ίδιας τάξης με την προηγούμενη περίπτωση²⁴. Αντίστοιχη είναι η κατάσταση στα άλλα προγράμματα. (ΣΑΠΑΔΠ 1993, σ. 9, Eurotec 1992, σ. 20).

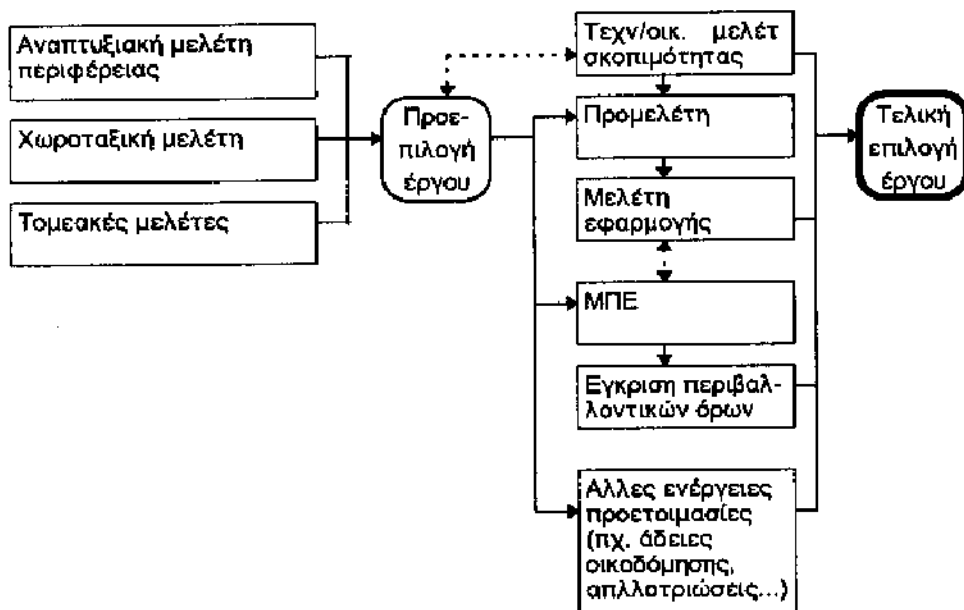
Προφανώς, έργα αυτής της κλίμακας περιορισμένη αναπτυξιακή επίδραση μπορούν να έχουν. Το πρόβλημα επιδεινώνεται από το μεγάλο ποσοστό έργων που, με τη δεδομένη δέσμευση στο πρόγραμμα, δεν ολοκληρώνουν το προβλεφθέν φυσικό αντικείμενό τους και, συχνά, ούτε καν λειτουργική φάση (δηλαδή ένα υποσύνολο του φυσικού αντικειμένου που μπορεί να λειτουργήσει). Τα έργα αυτής της κατηγορίας φθάνουν αρκετές φορές στο 1/3 του συνολικού αριθμού έργων κάθε υποπρογράμματος. Πρόκειται, και πάλι, για κοινό πρόβλημα σε όλα τα περιφερειακά προγράμματα, αλλά τηρουμένων των αναλογιών και αρκετών προγραμμάτων του Εθνικού Σκέλους.

Ένα τρίτο, καθοριστικής σημασίας, πρόβλημα σχετικό με τα έργα (αλλά και με το σχεδιασμό των προγραμμάτων συνολικά) είναι η εξαιρετικά ανεπαρκής μελετητική προετοιμασία. Οι ελλείψεις αφορούν τόσο τις μελέτες στρατηγικού χαρακτήρα, που αναφέρονται στο σχεδιασμό του προγράμματος και παρέχουν κριτήρια επιλεξιμότητας-κοινωνικοοικονομικής σκοπιμότητας των έργων, όσο και σε μελέτες που αφορούν τα συγκεκριμένα έργα και προσδιορίζουν την ωριμότητά τους. Το παρακάτω διάγραμμα δίνει μια εικόνα του συνόλου των μελετών που είναι αναγκαίες για να καλυφθούν όλες οι παραπάνω διαστάσεις της μελετητικής προετοιμασίας.

Ως προς όλα τα στοιχεία του παραπάνω διαγράμματος παρατηρούνται

σημαντικές ελλείψεις. Όσον αφορά την προετοιμασία των προγραμμάτων του Α ΚΠΣ, αναπτυξιακές μελέτες σε επίπεδο περιφέρειας ή τομέα δεν υπήρξαν σχεδόν σε καμία περίπτωση, ενώ χωροταξική μελέτη δεν

Διάγραμμα 5: Αναγκαία στοιχεία της μελετητικής προετοιμασίας των προγραμμάτων και έργων



υπήρξε σε καμία απολύτως περίπτωση (Υποδομή 1993, ΣΑΠΑΔΠ 1993). Βέβαια, η έλλειψη αυτή θα είχε ουσιαστική σημασία στην περίπτωση της θεωρητικής διαδικασίας σχεδιασμού του προγράμματος και (προ-)επιλογής έργων, που αναφέραμε παραπάνω. Στην περίπτωση της διαδικασίας που ακολουθήθηκε πραγματικά, τέτοιες μελέτες θα έπαιζαν ανάλογο διακοσμητικό ρόλο με την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και τη στρατηγική του δεύτερου σκέλους του διαγράμματος.

Όσον αφορά, από την άλλη πλευρά, τα έργα, σε αρκετές περιπτώσεις κατά την ένταξή τους στο πρόγραμμα δε διαθέτουν τεχνική προμελέτη και/ή μελέτη εφαρμογής. Μια από τις συνέπειες είναι ότι η ανακρίβεια του προϋπολογισμού, πρόβλημα που με τη σειρά του έχει ως συνέπεια την αδυναμία ολοκλήρωσης του φυσικού αντικειμένου και, τελικά, την ύπαρξη στο πρόγραμμα σημαντικού ποσοστού έργων που δεν καταλήγουν σε λειτουργική φάση. Ωστόσο, πρέπει να είναι σαφές ότι η έλλειψη ακρίβειας των προϋπολογισμών δεν οφείλεται πάντα στο παραπάνω

τεχνικό πρόβλημα. Είναι άλλωστε χαρακτηριστικό ότι η ανακρίβεια είναι συστηματικά προς τα κάτω, δηλαδή έγκειται σε υποεκτίμηση του πραγματικού κόστους. Προϋπολογισμοί που δεν ξεπερνούν το 30-40% του τελικού πραγματικού κόστους δεν είναι ασυνήθιστοι. Τόσο μεγάλες αποκλίσεις δε δικαιολογούνται μόνο από την έλλειψη τεχνικών μελετών, δεδομένου ότι θα μπορούσαν να εντοπιστούν και με απλούς ελέγχους του προϋπολογιζόμενου κόστους μονάδας σε σύγκριση με άλλα έργα του ίδιου τύπου, ήδη κατασκευασμένα, με γνωστό κόστος.

Η υποεκτίμηση των προϋπολογισμών των έργων συνδέεται έτσι με το ρόλο των προγραμμάτων ως μηχανισμών υποστήριξης πελατειακών σχέσεων, τόσο μεταξύ πολιτικού προσωπικού και κοινωνίας, όσο και μεταξύ των διαφόρων επιπέδων του πολιτικού και διοικητικού συστήματος (Οικονόμου, υπό έκδοση). Με δεδομένο το χρηματοδοτικό ύψος ενός προγράμματος, η ένταξη έργων με προϋπολογισμούς χαμηλότερους των πραγματικών επιτρέπει μεγαλύτερο αριθμό έργων και άρα ικανοποίηση περισσότερων αιτημάτων, φορέων και ομάδων πίεσης. Ωστόσο, παρά το ότι το πρόβλημα έχει πολιτική αφετηρία, η έλλειψη τεχνικών μελετών αν μη τι άλλο διευκολύνει την υποταγή του προγράμματος σε πελατειακές προτεραιότητες.

Αν οι τεχνικές μελέτες συχνά απουσιάζουν, οι μελέτες σκοπιμότητας λείπουν σχεδόν πάντα. Το ίδιο ισχύει και για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ΠΕΠ και ΜΟΠ στα οποία κανένα έργο δεν έχει τέτοια μελέτη αποτελούν τρέχουσα περίπτωση ενώ και στα προγράμματα του Εθνικού σκέλους με μεγάλα κατασκευαστικά έργα τέτοιες μελέτες συνήθως απουσιάζουν²⁵.

Θα υπενθυμίσουμε εδώ ότι η ελληνική νομοθεσία για το περιβάλλον έχει εναρμονισθεί με τις Κοινοτικές οδηγίες²⁶ με την έκδοση της Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΚΥΑ) υπ. αριθ. 69269/5387/25.10.1990. Η πλειοψηφία των έργων του Α ΚΠΣ (που αντιστοιχεί σε ακόμα μεγαλύτερο ποσοστό των πόρων) θα έπρεπε να αποκτήσουν έγκριση περιβαλλοντικών όρων με τη διαδικασία της ΚΥΑ, και ενέχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις, από μη αμελητέες (κατηγορία Β) ως ιδιαίτερα έντονες (κατηγορία Α-Ι). Βέβαια, η ίδια Απόφαση προέβλεπε, για τα έργα που υπήρχαν ή κατασκευάζονταν ή είχαν λάβει άδεια εγκατάστασης κατά την έναρξη της ισχύος της (Οκτώβριος 1990) μεταβατική περίοδο τεσσάρων ετών για την προσαρμογή τους στις διατάξεις της. Συνεπώς, όσα έργα του ΚΠΣ 1989-93 ανήκαν σε μια από τις παραπάνω περιπτώσεις, δηλαδή η μεγάλη πλειοψηφία τους, πρακτικά δεν έπρεπε να ακολουθήσουν την παραπάνω διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Η ύπαρξη της μεταβατικής αυτής διάταξης μπορεί να σήμαινε ότι η έλλειψη ΜΠΕ δεν συνιστά νομικό

πρόβλημα για τα περισσότερα έργα του Α ΚΠΣ, αλλά οι δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον δεν αίρονται για αυτό το λόγο. Εξάλλου, τα έργα που εντάχθηκαν μετά στα προγράμματα μετά τον Οκτώβριο 1990 και δεν πληρούσαν τις παραπάνω προϋποθέσεις, θα έπρεπε να είχαν ακολουθήσει κανονικά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, πράγμα που συνήθως δε συνέβη.

Μια έκφραση της ανεπαρκούς μελετητικής προετοιμασίας των έργων είναι η κατάσταση των Τεχνικών τους Δελτίων. Τα δελτία αυτά αποτελούν, με μία έννοια, την ταυτότητα των έργων, περιλαμβάνοντας στοιχεία χρηματοδοτικού προγραμματισμού, φυσικού αντικείμενου, επιπτώσεων, εξωτερικής και εσωτερικής συνοχής κλπ. Η πλήρης και ακριβής συμπλήρωσή τους αποτελεί μια από τις βασικές προϋποθέσεις τόσο για την ορθή επιλογή έργων (δεδομένου ότι επιτρέπουν την εξακρίβωση αφενός της επιλεξιμότητας-σκοπιμότητας και αφετέρου της τεχνικής ωριμότητάς τους) όσο και για την καλή εκτέλεση των έργων και, σε τελική ανάλυση, του προγράμματος (γιατί προσδιορίζουν χρονοδιαγράμματα, φυσικά αντικείμενα κλπ.).

Παρά τη σημασία τους, τα Τεχνικά Δελτία στο Α ΚΠΣ παρουσιάζουν μεγάλες ανεπάρκειες. Σε σημαντικό ποσοστό έργων δεν υπάρχουν Τεχνικά Δελτία, ενώ και αυτά που υπάρχουν είναι σε σημαντικό ποσοστό συμπληρωμένα εξαιρετικά ανεπαρκώς. Συνήθως, το μόνο στοιχείο που παρουσιάζει μια σχετική (βλέπε όσα αναφέρθησαν παραπάνω για τους προϋπολογισμούς) αξιοπιστία είναι τα χρηματοδοτικά δεδομένα. Το φυσικό αντικείμενο συχνά δεν υπάρχει, και σχεδόν ποτέ δεν ποσοτικοποιείται, ενώ οι εκτιμήσεις για τις επιπτώσεις (π.χ. εκτιμώμενες νέες θέσεις εργασίας) και τη συνεργία με άλλα έργα υπάρχουν μόνο για τυπικούς λόγους²⁷. Είναι φανερό ότι τέτοιες ελλείψεις καθιστούν την παρακολούθηση της εξέλιξης του προγράμματος άσκηση επί χάρτου. Η σύγκριση, π.χ. για ένα δεδομένο έτος, των πληρωμών με την αρχική δέσμευση (και άρα ο υπολογισμός της απορρόφησης) δεν έχουν ουσιαστική σημασία από τη στιγμή που η ετήσια δέσμευση έχει βασιστεί σε ανακριδή χρονοδιαγράμματα. Ακόμα πιο δυσχερής είναι η σύγκριση εξέλιξης της χρηματοδότησης με την εξέλιξη του φυσικού αντικείμενου. Η μη ποσοτικοποίηση του τελευταίου σημαίνει ότι οι δύο διαδικασίες δεν μπορούν να συγκριθούν, ώστε να επισημανθούν εγκαίρως ανεπάρκειες προϋπολογισμών, υπερβάσεις του κόστους μονάδας ή αναντιστοιχίες εκταμιεύσεων και κατασκευών.

Προβλήματα παρακολούθησης, διαχείρισης και εκτέλεσης

Τέλος, μια άλλη ομάδα προβλημάτων συνδέονται με τη διαχείριση και εκτέλεση των προγραμμάτων και έργων. Μια βασική αδυναμία (που ταυτόχρονα επικαθορίζει και ορισμένες από τις υπόλοιπες) είναι η εξαιρετική ανεπάρκεια του συστήματος παρακολούθησης.

Πρώτον, δεν υπάρχει ένα κοινό πληροφοριακό σύστημα παρακολούθησης όλων των Λειτουργικών Προγραμμάτων. Ειδικότερα στην περίπτωση του Εθνικού Σκέλους, τα περισσότερα προγράμματα δε διαθέτουν μηχανογράφηση, και η παρακολούθησή τους γίνεται σχεδόν χειρωνακτικά. Σε επίπεδο Λειτουργικού Προγράμματος, η παρακολούθηση που αποτελεί αρμοδιότητα του ΥΠΕΘΟ δε γίνεται σε καμιά περίπτωση με μηχανογράφηση. Συνεπώς, η ενημέρωση του κεντρικού συστήματος παρακολούθησης του συνολικού ΚΠΣ δε γίνεται με σύνδεση (on-line ή μέσω δισκέτας) με το σύστημα παρακολούθησης των Λειτουργικών Προγραμμάτων αλλά με απευθείας εισαγωγή πρωτογενούς πληροφορίας. Αντίστοιχη έλλειψη δικτύωσης παρατηρείται στις προς τα κάτω συνδέσεις. Οι φορείς που είναι αρμόδιοι για την υλοποίηση των επιμέρους υποπρογραμμάτων κάθε Λειτουργικού Προγράμματος έχουν μερικές φορές μηχανογραφικά πληροφοριακά συστήματα, αλλά αυτά δεν είναι συμβατά μεταξύ τους, δεν περιέχουν ένα κοινό πυρήνα πληροφοριών, και στερούνται κάθε συντονισμού. Και πάλι, δεν υπάρχει ολοκλήρωση των επιμέρους αυτών συστημάτων με την παρακολούθηση του Λειτουργικού Προγράμματος.

Στα προγράμματα του Περιφερειακού Σκέλους, έχει γίνει ένα δήμα προς τα εμπρός με τη δημιουργία ενός μηχανογραφημένου πληροφοριακού συστήματος που χρησιμοποιείται για την παρακολούθηση όλων των ΠΕΠ και ΜΟΠ, από κάθε αρμόδια Περιφέρεια. Ωστόσο, το σύστημα αυτό παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες, οι κυριότερες από τις οποίες είναι οι εξής:

1. Περιλαμβάνονται μόνο χρηματοδοτικά στοιχεία. Το φυσικό αντικείμενο δεν παρακολουθείται από το σύστημα.
2. Το σύστημα είναι τελείως άκαμπτο, όσον αφορά τη δομή του. Δεν είναι δυνατόν, έτσι, να προστεθούν στήλες για, π.χ., την εισαγωγή στοιχείων άλλου τύπου ή για τη διενέργεια επεξεργασιών. Οι μόνες δυνατές επεξεργασίες είναι όσες είχαν προβλεφθεί αρχικά (που είναι στοιχειώδεις), και συνίστανται σε αθροίσεις σε επίπεδο μέτρου και υποπρογραμμάτων. Δεν είναι δυνατή η χρήση ταξινομήσεων (sorting) ή συναρτήσεων συνδυασμού διαφορετικών στηλών και τύπων δεδομένων ή δυναμικών αλγορίθμων πρόβλεψης, εκτίμησης.

3. Δεν υπάρχει δυνατότητα επικοινωνίας με άλλα προγράμματα, γιατί δεν είναι δυνατή η μετατροπή των αρχείων σε κάποιο γενικό format (ASCII κλπ.). Συνέπεια είναι ότι δεν είναι δυνατή η χρήση άλλου λογισμικού, για την αντιμετώπιση των προηγούμενων ανεπαρειών.

Συμπεράσματα

Η παραπάνω παρουσίαση είναι αναγκαστικά αποσπασματική, τόσο λόγω του τεράστιου όγκου του αντικειμένου όσο και της έλλειψης συστηματικής πληροφορίας για όλες τις διαστάσεις των προβλημάτων σχεδιασμού και υλοποίησης του Α ΚΠΣ. Πρόκειται μάλλον για μια πρώτη χαρτογράφηση ενός χώρου που θα απαιτήσει σημαντικές μελέτες που θα εμβαθύνουν σε όσα έχουν αναφερθεί και θα επισημάνουν και άλλα ζητήματα προς διερεύνηση. Η ex-post Αξιολόγηση των προγραμμάτων του Α ΚΠΣ, που πρέπει να γίνει μετά την ολοκλήρωσή του και την παρέλευση και ενός χρόνου αναγκαίου για την πλήρη εμφάνιση των αποτελεσμάτων του, θα δώσει ασφαλώς μια πολύ πιο συστηματική και αξιόπιστη εικόνα. Ωστόσο, τα διαθέσιμα στοιχεία επέτρεψαν από τώρα την επισήμανση σημαντικών προβλημάτων. Είναι σαφές, έτσι, ότι:

1. Οι μακροοικονομικές επιπτώσεις είναι σαφώς ανεπαρκείς, και οι αναπτυξιακές επιδιώξεις του ΚΠΣ δεν επιτυγχάνονται.
2. Οι διαρθρωτικές επιπτώσεις ανά τομέα είναι, σε διάφορους βαθμούς, μη ικανοποιητικές (άλλωστε η προηγούμενη διαπίστωση είναι άμεσα συνδεδεμένη με την παρούσα).

Τα ασθενή αναπτυξιακά αποτελέσματα του ΚΠΣ απορρέουν από σημαντικά προβλήματα σχεδιασμού των προγραμμάτων, επιλογής και προετοιμασίας των έργων, και παρακολούθησης και υλοποίησης. Η παρούσα συγκυρία είναι κρίσιμη γιατί συμπίπτει με το σχεδιασμό του Β ΚΠΣ και των υπολοίπων προγραμμάτων του 2ου Πακέτου Ντελόρ. Η ανεπαρκής συμβολή του Α ΚΠΣ στη μείωση του χάσματος μεταξύ Ελλάδος και υπολοίπων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάνουν ακόμα πιο επιτακτική τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των νέων προγραμμάτων, που ούτως ή άλλως αποτελεί προϋπόθεση της πλήρους συμμετοχής της χώρας στις επόμενες φάσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Αν ληφθεί υπόψη ότι πολλά από τα προβλήματα του Α ΚΠΣ έχουν τη ρίζα τους στον αρχικό σχεδιασμό, γίνεται σαφές ότι η σημερινή φάση αποτελεί την κατάλληλη χρονική στιγμή λήψης θελπωτικών μέτρων. Τα μέτρα αυτά πρέπει να εντοπιστούν σε όλα τα προβλήματα που

επεσημάναμε. Ωστόσο, ο σχεδιασμός της δομής των προγραμμάτων έχει προχωρήσει σε τέτοιο βαθμό που η βελτίωσή τους σήμερα μόνο οριακή μπορεί να είναι. Τα σημεία στα οποία, συνεπώς, πρέπει να δοθεί άμεση προτεραιότητα είναι δύο.

Το πρώτο είναι η προσεκτική επιλογή των έργων. Κρίσιμα θέματα είναι: (α) το μέγεθός τους, (β) η συνάφεια με τους στόχους του προγράμματος και κυρίως (δεδομένου ότι και στα νέα λειτουργικά Προγράμματα οι στόχοι εξακολουθούν να παρουσιάζουν σε σημαντικό ποσοστό τα προβλήματα που επεσημάναμε για τα παλαιότερα) ο τεκμηριωμένος αναπτυξιακός χαρακτήρας τους, και (γ) η επαρκής μελετητική προετοιμασία²⁸.

Το δεύτερο σημείο είναι η δημιουργία και εγκατάσταση ενός επαρκούς και αξιόπιστου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος το οποίο αποτελεί το υπόβαθρο του συστήματος διοίκησης των προγραμμάτων. Το πληροφοριακό σύστημα θα πρέπει να υπακούει σε μια σειρά από προδιαγραφές, βασικές από τις οποίες είναι οι εξής: (α) να βασίζεται σε μια σχεσιακή βάση δεδομένων συνδεδεμένη με γεωγραφικό σύστημα πληροφοριών, (β) να τροφοδοτείται από ένα δίκτυο ροής πληροφορίας με κόμβους σε όλους τους φορείς που συμμετέχουν στο σχεδιασμό και τη διαχείριση των προγραμμάτων, (γ) να ενσωματώνει περιφερειακές και τομεακές τράπεζες πληροφοριών, (δ) να περιέχει δυναμικούς αλγορίθμους επεξεργασίας, και (ε) να πλαισιώνεται από τις αναγκαίες συνοδευτικές ενέργειες που θα επιτρέψουν και βελτιστοποιήσουν την ενσωμάτωσή του στο σύστημα διοίκησης των προγραμμάτων (εγκατάσταση του αναγκαίου hardware, κατάρτιση των υπαλλήλων κλπ.).

Σημειώσεις

1. Βλέπε τη σαφή δήλωση του Υφυπουργού Βθικής Οικονομίας, αρμόδιου για τα Κοινωνικά Προγράμματα, Γ. Ρωμαίου (ΤΕΕ 1994).
2. Τα Κοινωνικά Πλάσια Στήριξης για τις περιφέρειες του Στόχου 1 ολοκληρώθηκαν στο τέλος του 1993, ενώ υπάρχουν και περικοπές που δόθηκε παράταση, όπως αναφέρεται παρακάτω.
3. Περίπου οι μισές Κοινωνικές Πρωτοβουλίες βρίσκονται σε εξέλιξη, ενώ οι υπόλοιπες έχουν ολοκληρωθεί σχετικά πρόσφατα. Αποφάσεις για τη δεύτερη γενιά των πρωτοβουλιών λήφθηκαν πολύ πρόσφατα, το Φεβρουάριο 1994.
4. Ανάλογα με το Λειτουργικό Πρόγραμμα, η υλοποίηση του φυσικού αντικείμενου (επιλέξιμες δαπάνες) πρέπει να γίνει μεταξύ 30.6.1994 και τέλους του 1994, ενώ οι πληρωμές πρέπει να ολοκληρωθούν μέχρι τέλους του 1994. Εξαιρέση αποτελούν τα ΜΟΠ που έληξαν στο τέλος του 1993.
5. Πρόκειται για τις κατηγορίες που υιοθετεί το μεθοδολογικό πλαίσιο ex-ante

Αξιολόγησης που έχει προτείνει η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1993), με εξαίρεση τις χωροταξικές επιπτώσεις, που δεν προβλέπονται από το τελευταίο κάτι που ασφαλώς συνιστά αρνητικό στοιχείο για αυτό. Βλέπε σχετικά στο παρόν τεύχος το σχετικό ενημερωτικό κείμενο με τίτλο *Ex-ante αξιολόγηση και Τεχνικά κριτήρια επιλογής έργων. Νέα εργαλεία σχεδιασμού για το ΚΠΣ 1994-99*.

6. Αθημοσιευτα στοιχεία. Πρόκειται για εκτίμηση που έγινε κατά την συνεδρίαση της Κεντρικής Επιτροπής Παρακολούθησης του ΚΠΣ το Δεκέμβριο 1994.
7. Το γεγονός ότι η χωροταξική δομή του δικτύου παρέμεινε αναλλοίωτη σημαίνει ότι δεν αντιμετωπίστηκαν σημαντικά κενά, ιδίως στην κατεύθυνση Ανατολή-Δύση, όπως π.χ. οι συνδέσεις Ηγουμενίτσας-Θράκης (Εγνατία) και Ηγουμενίτσας-Βόλου.
8. Όπως το ποσοστό απορρόφησης (26,3% του συνόλου των πληρωμών μέχρι τέλους 1993), το ποσοστό μεγάλων έργων, η συνάφεια με τους στόχους του προγράμματος και η συνεργία με άλλα μέτρα. Βλέπε την Πρώτη έκθεση αξιολόγησης του 1994 του ΠΕΠ Θεσσαλίας (Υποδομή 1994).
9. Συνολικά πρόκειται για 6,6 χλμ. έναντι συνολικού μήκους 20 χλμ.
10. Ενδεικτική είναι και η συνοπτική αποτίμηση του μέτρου από την Αξιολόγηση του ΠΕΠ (Υποδομή 1994): Στόχος του μέτρου ήταν η καλύτερη σύνδεση στο εσωτερικό της περιφέρειας για την άρση της απομόνωσης ορισμένων περιοχών, με επιμέρους επιδιώξεις (1) τη βελτίωση της διατότητας, (2) τη συντόμωση του χρόνου διαδρομής, και (3) τη δημιουργία παρακαμψεων στις πόλεις. Το μέτρο έχει προβλήματα σχεδίασης, λόγω (α) μη ένταξης αναγκαίων διαπεριφερειακών δρόμων (χωρίς να υπάρχει κάλυψη από το Εθνικό Σχέδιο ΚΠΣ), (β) μεγάλου ποσοστού μικρών έργων, (γ) μικρού ποσοστού νέων χαράξεων, και (γ) ύπαρξης αρκετών δρόμων για τους οποίους δεν προβλέπεται πλήρης αποπεράτωση. Από τους στόχους του μέτρου, οι (1) και (2) επιτυγχάνονται σε μέσο βαθμό, κυρίως μέσω της διάθεσης αρκετών πόρων, παρά τα προβλήματα σχεδίασης, αλλά όχι μέσω νέων χαράξεων που είναι ελάχιστες, οι οποίες θα οδηγούσαν σε αναδιαρθρωτικές επιπτώσεις. Ο στόχος (3) δεν επιτυγχάνεται λόγω μη ολοκλήρωσης των παρακαμπτηρίων δρόμων στο πλαίσιο του προγράμματος. (...) Δεν υπάρχουν ΜΠΕ, παρά το ότι τα οδικά έργα έχουν δυνητικά αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (ηχορρύπανση, αλλοίωση του τοπίου λόγω χωματουργικών κλπ.). Χαρακτηριστική είναι, επίσης, η συνοπτική αξιολόγηση για το Μέτρο 1.1.2 που αφορά όχι την οδική αλλά μια άλλη κατηγορία μεταφορικής υποδομής, τα λιμάνια (στο ίδιο): Το μέτρο αποβλέπει στη βελτίωση του λιμανιού του Βόλου μέσω της δημιουργίας (1) προβλήτα containers και (2) του εκσυγχρονισμού των τηλεπικοινωνιών. Το έργο δεν επιτυγχάνει το στόχο (1) ... δεδομένου ότι ... με το ενταγμένο οικονομικό και φυσικό αντικείμενο ο προβλήτας παραμένει ημιτελής. Δεν παραδίδεται, επομένως, έργο που μπορεί να λειτουργήσει. (...) Δεν υπάρχει ΜΠΕ, ενώ θα υπάρξουν έμμεσες αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον από την αύξηση της κίνησης των φορτηγών (ηχορρύπανση, αέρια ρύπανση, επιδάρυνση οδικών δικτύων).
11. Στη συνοπτική αξιολόγηση αναφέρονται τα εξής (στο ίδιο): Ο σχεδιασμός του μέτρου, από χωροταξική άποψη, δεν τεκμηριώνεται με βάση μια μελέτη ισοζυγίου προσφοράς (αιθουσών)/ζήτησης (αριθμού μαθητών). Υπάρχει, εξάλλου, αρκετή διασπορά πόρων γεωγραφικά (αν και μικρότερη από ότι σε άλλα μέτρα) (...) Λόγω της φύσεως των εκπαιδευτηρίων, σε μεγάλο ποσοστό το μέτρο καταλήγει στην παράδοση λειτουργικά ολοκληρωμένων έργων και έτσι συμβάλλει άμεσα στη βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής. Η διασπορά των πόρων, ωστόσο, σημαίνει ότι δεν επιτυγχάνεται διαρθρωτική βελτίωση του τομέα, ποσοτικά ή ποιοτικά.

Εξαιρέση από άποψη χαρακτήρα αποτελεί η δελτίαση της υποδομής το Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, που αποτελεί παρέμβαση με αναδιαρθρωτικό χαρακτήρα, αλλά οι διατιθέμενοι πόροι δεν επαρκούν για την κάλυψη των κτιριακών αναγκών του που παραμένουν μεγάλες.

Θα προσθέσουμε τη συνολτική αξιολόγηση ενός άλλου μέτρου με κτιριακά έργα, του Μέτρου 1.2.1 Υποδομή Υγείας-Πρόνοιας (στο ίδιο): Τα έργα (νοσοκομεία κυρίως) είναι σχετικά μεγάλης κλίμακας, και από αυτή την άποψη δεν παρατηρείται η διασπορά πόρων άλλων μέτρων. Επίσης, το κτιριακό μέρος των έργων συνήθως ολοκληρώνεται στον ορίζοντα του ΠΕΠ. Ωστόσο, παρατηρούνται κατά περίπτωση δύο προβλήματα: (α) η σημαντική υπέρβαση των αρχικών προϋπολογισμών, και (β) η μη ένταξη στο ΠΕΠ (ή σε άλλο προγραμματισμό) του αναγκαίου εξοπλισμού των μονάδων και σε μερικές περιπτώσεις ορισμένων αναγκών χώρων. Ενώ, έτσι, τα έργα του μέτρου είναι αξιολογικά, τα λειτουργικά αποτελέσματα είναι υποδεέστερα των διατιθέμενων πόρων.

12. Ανάλογη είναι η κατάσταση στα άλλα περιφερειακά προγράμματα. Για παράδειγμα, στο ΠΕΠ Ιονίων Νήσων, το συνολικό εμβαδόν των νέων κτιρίων, στο σύνολο του προγράμματος, δεν ξεπερνά τα 6800 μ². Είναι χαρακτηριστικό ότι οι επενδύσεις σε υφιστάμενα κτίρια και επεκτάσεις είναι συγκριτικά περισσότερες (17700 μ²), αλλά και το τελευταίο μέγεθος παραμένει περιορισμένο (ΣΑΠΑΔΠ 1993, σ. 9).
13. Βλέπε τα CEC 1991δ (ΚΠΣ της Πορτογαλίας) και 1991γ (ΚΠΣ της Ιρλανδίας). Για μια αναλυτική παρουσίαση των αναφερόμενων προγραμμάτων βλέπε το Ευρωσύμβουλοι-Υποδομή-Eurotec 1991, τόμος 1.
14. Βλέπε ενδεικτικά τα Υποδομή 1993, Eurotec 1992, ΣΑΠΑΔΠ 1993, Prisma-Ομάς 1992, Υποδομή-Ευρωσύμβουλοι-ΚΕΠΕ 1994, καθώς και τη δήλωση του αρμόδιου Υφυπουργού Γ. Ρωμαίου (ΤΕΕ 1994: 24).
15. Ο Άξονας 3 του ΚΠΣ περιλαμβάνει και ένα αντίστοιχο υποπρόγραμμα για την Ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση των εργαζόμενων σε επιχειρήσεις του δημοσίου τομέα. Στην περίπτωση αυτή δεν υπάρχουν ούτε τα στοιχειώδη διαθέσιμα στοιχεία του προηγούμενου υποπρογράμματος. Είναι χαρακτηριστικό το σχόλιο του Συμβούλου Διαχείρισης: Η εικόνα που παρουσιάζει το όλο υποπρόγραμμα δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί βάσει των στοιχείων που μας δόθηκαν από το Υπουργείο Εργασίας. Η παντελής έλλειψη μηχανογραφικών στοιχείων και ο υπερβολικός φόρτος εργασίας των αρμοδίων υπαλλήλων, δεν επέτρεψαν στην ομάδα του συμβούλου διαχείρισης να συγκεντρώσει ουσιαστικά στοιχεία (αριθμό καταρτιζομένων, ώρες κατάρτισης, αντικείμενο κατάρτισης ανά φορέα) για το υποπρόγραμμα. Υπάρχουν έτσι μόνον ονόματα των φορέων που εγκρίθηκαν για χρηματοδότηση, των κονδυλίων που εγκρίθηκαν και των δαπανών που αποδόθηκαν.
16. Και σε άλλα ΠΕΠ οι Αξιολογήσεις επισημαίνουν αναντιστοιχίες μεταξύ της διάρθρωσης της οικονομίας και της κατανομής των πόρων μεταξύ των μέτρων κατάρτισης. Βλέπε π.χ. Prisma-Ομάς (1992, σ. 84) για το ΠΕΠ Πελοποννήσου.
17. Για περισσότερα στοιχεία βλέπε τα Υποδομή (1993) και Οικονόμου-Μαλούτας (υπό έκδοση).
18. Ενδεικτικά, σε σεμινάριο με τίτλο "Κατάρτιση νέων αγροτών" 20 η κατανομή των ωρών ανά διδασκόμενο αντικείμενο έχει ως εξής: Πολιτικές ΕΚ 20 (14%), Δάνεια ΑΤΕ 10 (7%), Αναπαραγωγή-διατροφή ζώων 10 (14%), Γεωργικά μηχανήματα 5 (3%), Εμπορία αγροτικών προϊόντων 5 (3%), Οικονομική διαχείριση 10 (14%), Εδαφολογία 5 (3%), Φυτά μεγάλης καλλιέργειας 5 (3%), Φυτοπροστασία 5 (3%),

Οπωροκηπευτικά 5 (3%), Θερμοκήπια 5 (3%), Επισκέψεις 10 (14%), Ίδρυση συλλόγου 40 (28%), Λοιπά 10 (14%) (Σύνολο 145 ώρες).

19. Σε πρόγραμμα με τίτλο "Χρήση Η/Υ από Μηχανικούς", π.χ. 22, η κατανομή των ωρών διδασκαλίας έχει ως εξής: Εισαγωγικά θέματα (κυρίως MS-DOS) 36 (20%), Εφαρμογές για μηχανικούς 4 (5%), Επεξεργασία κειμένων 28 (16%), Γραφικές παραστάσεις 4 (5%), Δίκτυα Η/Υ 12 (7%), Βάσεις δεδομένων 70 (39%), Συγγραφή προγράμματος για μηχανικούς 4 (5%), Φύλλα υπολογισμού (spreadsheets) 20 (11%) (Σύνολο 178 ώρες). Μια θεματολογία που εκτείνεται σε τόσο μεγάλο φάσμα θεμάτων κάνει αδύνατη την αφομοίωση οποιουδήποτε από αυτά, σε επίπεδο επιχειρησιακής δεξιότητας, πλην ίσως των βάσεων δεδομένων. Το μεγαλύτερο ποσοστό του προγράμματος αναλύσκεται έτσι σε μια γενική ενημέρωση και όχι στη δημιουργία δεξιοτήτων. Επιπλέον, οι βάσεις δεδομένων (το θέμα που κυριαρχεί) χρησιμοποιούνται πολύ λιγότερο από τους μηχανικούς, από εφαρμογές όπως, το CAD/CAM που απουσιάζει. Υπάρχει επομένως και μια σαφής απόκλιση του άξονα του προγράμματος από τα θέματα που θα ήταν πραγματικά χρήσιμα στους καταρτιζόμενους.
20. Αντίστοιχες επιφυλάξεις διατυπώνονται σε άλλα ΠΕΠ. Βλέπε π.χ. το Prisma-Ομάς (1992, σ. 109) που διαπιστώνει ανεπάρκειες των ΟΤΑ ως φορέων προγραμμάτων κατάρτισης.
21. Το πρόβλημα των στόχων, και ειδικότερα της έλλειψης προτεραιοτήτων, είναι γενικό στα περιφερειακά προγράμματα. Στο ΠΕΠ Πελοποννήσου, π.χ., η Αξιολόγηση αναφέρει ότι «σε γενικές γραμμές οι στόχοι ... φαίνεται να ανταποκρίνονται στις αναπτυξιακές ανάγκες της περιφέρειας, «αλλά υπάρχει παντελής έλλειψη ιεράρχησης στόχων από άποψη αναπτυξιακής προοπτικής αλλά και από την πλευρά του βαθμού εφικτότητας υλοποίησης (Prisma-Ομάς 1992, σ. 61). Ιδιαίτερα χαρακτηριστική είναι, εξάλλου, η διατύπωση της Αναγνωριστικής Έκθεσης Αξιολόγησης του ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας: 1. Οι τεθέντες στόχοι του ΠΕΠ γενικά ικανοποιούν τους σύγχρονους στόχους της Περιφερειακής ανάπτυξης. 2. Το πρόγραμμα είχε ήδη από την έναρξή του, με βάση το ποσό το οποίο ενεκρίθη, χάσει τη δυνατότητα ικανοποιητικής παρέμβασης για την επίτευξη των στόχων του «ο καθορισμός των στόχων ήταν πολύ φιλόδοξος για τα υπάρχοντα κονδύλια. (Eurotec 1992, σ. 19).
22. Υπενθυμίζεται ότι οι χωρικές ενότητες των ΜΟΠ ήταν τα έξι γεωγραφικά διαμερίσματα που υπήρχαν πριν από τον καθορισμό των 13 περιφερειών, στις οποίες αντιστοιχούν τα ΠΕΠ.
23. Άς σημειωθεί ότι την ίδια ακριδώς διατύπωση χρησιμοποίησε ο αρμόδιος Υφυπουργός Γ. Ρωμαίος για να περιγράψει τη διαδικασία σχεδιασμού του Β ΚΠΣ στις αρχικές φάσεις του (ΤΕΕ 1994: 24).
24. Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων του μηχανογραφικού συστήματος παρακολούθησης από το συγγραφέα.
25. Η περίπτωση της Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού, που διακόπηκε μετά από προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας λόγω έλλειψης ΜΠΕ είναι χαρακτηριστική.
26. Οδηγίες του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπ αριθ. 84/360/ΕΟΚ της 28.6.1984. Σχετικά με την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης που προέρχεται από τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις, και 85/337/ΕΟΚ. Για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

27. Ενδεικτικά για την κατάσταση των Τεχνικών Δελτίων είναι τα εξής δεδομένα. Στο ΠΕΠ Θεσσαλίας, σε κανένα από τα αρχικά δελτία (αυτά δηλαδή που υποβλήθηκαν κατά την ένταξη των έργων στο πρόγραμμα) δεν υπήρχε περιγραφή φυσικού αντικείμενου (στη συνέχεια η κατάσταση δελτιοθήκη, με τη σύνταξη νέων-πρόσθετων δελτίων από το Σύμβουλο Διαχείρισης και τον Αξιολογητή). Στο ΠΕΠ Ιονίων Νήσων παρατηρείται ...παντελής έλλειψη πληροφόρησης ως προς το ex ante ενταγμένο στο ΠΕΠ λειτουργικό αντικείμενο πολλών έργων (ΣΑΠΑΔΠ 1993, σ. 17). Στο ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας. Για μεγάλο αριθμό έργων (37%) δεν υπάρχουν τεχνικά δελτία και για την πλειοψηφία των έργων που υπάρχουν είναι ασαφή (Eurotec 1992, σ. 197).
28. Βλέπε σχετικά το κείμενο Ex-ante αξιολόγηση και Τεχνικά κριτήρια επιλογής έργων. Νέα εργαλεία σχεδιασμού για το ΚΠΣ 1994-99 στο παρόν τεύχος.

Βιβλιογραφία

- Commission of European Community (CEC) (1991α): *Community Support Framework 1989-91. Greece*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Commission of European Community (CEC) (1991β): *Community Support Framework 1989-91. Ireland*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Commission of European Community (CEC) (1991γ): *Community Support Framework 1989-91. Portugal*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Economou D. (1993): "New forms of geographical inequalities and spatial problems in Greece". *Society and Space*. (Environment and Planning D). Vol. 11 N. 5, σσ. 583-598.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992): *Δεύτερη ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης των Διαρθρωτικών Ταμείων*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των ΕΚ (1993): *Πλαίσιο αναφοράς για την εκ των προτέρων (ex-ante) αξιολόγηση*. Βρυξέλλες.
- Eurotec (1992): *Αναγνωριστική έκθεση αξιολόγησης ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας*.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Υποδομή-Eurotek (1993): *Εμπειρίες διαχείρισης αναπτυξιακών προγραμμάτων από Κοινοτικές χώρες*. Τόμος Α. Αθήνα: ΕΤΒΑ.
- Expert Consulting (1992): *Αναγνωριστική έκθεση διαχείρισης ΜΟΠ-ΑΚΕ*. Λάρισα.
- Οικονόμου Δ., Μαλούτας Θ. (υπό έκδοση): "Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης για την Ελλάδα. Εμπειρίες και προοπτικές", Συνέδριο: *Δημόσια Διοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη μέσω της ενεργοποίησης του ενδογενούς δυναμικού*. Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης-ΙΔΕ, 11/1992, Ρόδος.
- Περιφέρεια Θεσσαλίας (1994): *ΚΠΣ 1994-1999*. Λάρισα.
- Prisma-Ομάς (1992): *Αναγνωριστική έκθεση Αξιολόγησης ΠΕΠ Πελοποννήσου*.
- ΣΑΠΑΔΠ (1993): *Τελική έκθεση αξιολόγησης ΠΕΠ Ιονίων Νήσων*.
- ΤΕΕ (1994): "Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Β ΚΠΣ, Ταμείο Συνοχής", στο *Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ*, 28.3.1994, τεύχ. 1803.

Υποδομή (1992): Αναγνωριστική έκθεση αξιολόγησης του ΠΕΠ Θεσσαλίας. ΥΠΕΘΟ-Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αθήνα.

Υποδομή (1993): Ετήσια έκθεση αξιολόγησης του ΠΕΠ Θεσσαλίας. ΥΠΕΘΟ-Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αθήνα.

Υποδομή (1994): Πρώτη έκθεση αξιολόγησης 1994 του ΠΕΠ Θεσσαλίας. ΥΠΕΘΟ-Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αθήνα.

Υποδομή-Ευρωσύμβουλοι-ΚΕΠΕ (1993): Αναγνωριστική έκθεση διαχείρισης του Άξονα 3 του ΚΠΣ 1989-93. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αθήνα.