

Κριτήρια Περιφερειακών Κατανομών των Πόρων του Β΄ ΚΠΣ 1994-99: κριτική θεώρηση

Γ. Α. ΓΕΩΡΓΙΟΥ*

1. Το Ζήτημα των Περιφερειακών Κατανομών στο Β΄ ΚΠΣ

Το Β΄ ΚΠΣ που υποβλήθηκε από το ΥΠΕΘΟ τον Ιούνιο 1993 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τελικά εγκρίθηκε τον Ιούλιο 1994 αποτελεί το σημαντικότερο αναπτυξιακό μοχλό που γνώρισε η χώρα μας στη σύγχρονη της ιστορία. Ένα ποσό που προβλέπεται σε σύνολο όλων των πηγών να ξεπεράσει τα 40 δις ECU (πάνω από 12 τρις δρχ.) θα εισρεύσει στη χώρα μας με προσανατολισμό να κατευθυνθεί σε μεγάλες επενδύσεις υποδομής, την ενίσχυση του παραγωγικού τομέα, την ανάπτυξη και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού κ.ά.

Σημαντική θα είναι η συμβολή του Β΄ ΚΠΣ στην ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας. Οι Κοινοτικοί πόροι του ΚΠΣ θα φθάσουν σε μέσο ετήσιο όρο το 4,8% του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Β΄ ΚΠΣ θα αυξήσει κατά 0,9% τον ετήσιο αριθμό μεταβολής του ΑΕΠ, ενώ σ' ότι αφορά την απασχόληση εκτιμάται ότι οι νέες θέσεις θα αυξηθούν κατά 100.000 (Διαμαντόπουλος, 1994).

Εκτός από το Εθνικό το Β΄ ΚΠΣ περιλαμβάνει και το Περιφερειακό του Σκέλος με τα 13 Επιχειρησιακά Προγράμματα που έχουν όλα εγκριθεί. Πιστώσεις της τάξης των 2,14 τρις δρχ. προβλέπεται να κατανεμηθούν στις Περιφέρειες για την περίοδο 1994-99. Στον Πίνακα 1 παρουσιάζονται τα ποσά και η ποσοστιαία κατανομή των κονδυλίων κατά Περιφέρεια.

Το ενδιαφέρον αυτού του άρθρου επικεντρώνεται όχι τόσο στην ποσοτική διάσταση του περιφερειακού σκέλους του ΚΠΣ όσο στην κατανομή των πόρων μεταξύ των περιφερειών και στα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για να γίνει η κατανομή αυτή. Τα συμπεράσματα που θα προκύψουν από μια τέτοια ανάλυση θα βοηθήσουν τεχνοκράτες και επιστημονικούς φορείς στον έλεγχο της επάρκειας και αξιοπιστίας του

* Γιώργος Α. Γεωργίου, Δρ. Περιφερειολόγος, Ειδικός Γραμματέας Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων.

Πίνακας 1: Κατανομή του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ

Περιφέρειες	ΚΠΣ 1989-93		Β' ΚΠΣ 1994-99	
	Ποσό	%	Ποσό	%
Αν. Μακεδονίας & Θράκης	82	12,8	235,5	10,9
Κεντρικής Μακεδονίας	89	14	278,4	13
Δυτικής Μακεδονίας	27	4,1	107,1	5
Ηπείρου	32	4,9	107,1	5
Θεσσαλίας	56	8,7	171,3	8
Ιονίου	22	3,4	85,6	3,9
Δυτικής Ελλάδας	34	5,3	149,9	7
Στερεάς	52	8	171,3	7,9
Αττικής	118	18,5	299,8	14
Πελοποννήσου	32	5	128,5	6
Βορείου Αιγαίου	29	4,5	107,1	5
Νοτίου Αιγαίου	25	3,9	128,5	6
Κρήτης	41	6,4	171,3	7,9
Σύνολο	639	100	2141,4	100

υπάρχοντος συστήματος των περιφερειακών κατανομών. Στο δεύτερο μέρος του άρθρου θα αναπτυχθούν προτάσεις για την εφαρμογή ενός αντικειμενικά αριότερου μηχανισμού κατανομών.

2. Το Πλαίσιο Εκπόνησης του Β' ΚΠΣ (1994-99) και η Κατανομή των Πόρων του Περιφερειακού του Σκέλους

Στην όλη διαδικασία περιφερειακού προγραμματισμού που ακολουθήθηκε κατά την εκπόνηση του ΚΠΣ II, την πρωτοκαθεδρία των πρωτοβουλιών προγραμματισμού και το συντονισμό των φορέων κατά τη διαδικασία προετοιμασίας και υποβολής των προτάσεων έφερε το ΥΠΕΘΟ. Στο προκαταρκτικό σχέδιο που υποβλήθηκε στην Κοινότητα

τον Ιούνιο 1993 την πρόταση της περιφερειακής κατανομής των πόρων έκανε το ΥΠΕΘΟ ερήμην ουσιαστικά των προτάσεων των Περιφερειών.

Ασφαλώς οι Περιφέρειες και οι άλλοι αποκεντρωμένοι φορείς συμμετείχαν στην όλη διαδικασία εκπόνησης του περιφερειακού σκέλους του Β' ΚΠΣ αλλά χωρίς ουσιαστικό ρόλο και αποφασιστική παρέμβαση στην κατανομή των κονδυλίων που αποφασίστηκε κεντρικά και ανεξάρτητα από τις προτάσεις των Περιφερειακών Αρχών όπου προέβλεπαν και το ύψος των προτεινόμενων παρεμβάσεών τους. Έτσι η όλη διαδικασία προγραμματισμού καλούνταν να υποταχθεί στις περιορισμένες επιλογές, δεσμεύσεις αλλά και άτυπες στοχοθεσίες του ΥΠΕΘΟ.

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι και στην κατάρτιση του Α' ΚΠΣ ακολουθήθηκε η ίδια διαδικασία με πρωταγωνιστή το ΥΠΕΘΟ. Ανάλογες όμως εμπειρίες καταγράφει κανείς και στην Ιταλία και Ισπανία όπου η κατάρτιση των ΣΠΑ ουσιαστικά στηρίχθηκε στις αποφάσεις και επιλογές της Κεντρικής Διοίκησης παρόλο που η έγκριση και η τυπική επικύρωση των προγραμμάτων έγινε από τα Περιφερειακά Συμβούλια (ΚΕΠΕ, 1989).

Ο καθοριστικός ρόλος της Κοινότητας προσδιορίζεται σύμφωνα με τους κανονισμούς (CEC, 1993) στη φάση προετοιμασίας των προγραμμάτων, ακολούθως στη διαπραγματευτική φάση με τις Ελληνικές Αρχές και τέλος στο στάδιο εφαρμογής με την παρακολούθηση, έλεγχο των αποτελεσμάτων. Ωστόσο έχοντας ως δεδομένο την Κυβερνητική αλλαγή του Οκτωβρίου, η νέα Κυβέρνηση αποφάσισε την αναμόρφωση του υποβαλλόμενου Πλαισίου Στήριξης οπότε βασικά του τμήματα και επιχειρησιακά του προγράμματα υπέστησαν αλλαγές και αυξομειώσεις στον προϋπολογισμό τους.

Πριν την τελική αναμόρφωση του Προγράμματος ορίστηκε Ομάδα Κατεύθυνσης για την αξιολόγηση του ΣΠΑ 1994-99 η οποία τον Ιανουάριο του 1994 ολοκλήρωσε τις εργασίες της και στο τελικό σχέδιο που υπέβαλλε στο ΥΠΕΘΟ και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΥΠΕΘΟ, 1994) περιέλαβε σειρές εμβόλιμων παρατηρήσεων για το υποβαλλόμενο ΣΠΑ όπως:

- Απουσία προτεραιοτήτων στα τομεακά προγράμματα και επαρκούς ποιοτικής πληροφόρησης.
- Ελλιπείς αναφορές συσχετισμών των τομεακών προγραμμάτων μεταξύ τους.
- Επικράτηση αισιόδοξων προβλέψεων για τις προβλεπόμενες δράσεις και απροσδιόριστη σε πολλές περιπτώσεις παράθεση των μέσων για την επίτευξη των στόχων.
- Ελάχιστες αναφορές στον προσδιορισμό της ζήτησης στελεχών με βάση την ειδίκευσή τους ιδιαίτερα στον τομέα των ανθρωπίνων πόρων.

- Χαμηλή χρηματοδοτική στήριξη σε τομείς και δράσεις που έρχονται να καλύψουν σημαντικά κενά (ανθρώπινοι πόροι, βιομηχανία).
- Για τους τομείς ενέργεια, βιομηχανία, γεωργία και τουρισμό εκφράστηκαν έντονες αμφιβολίες για το βαθμό κάλυψης των διαρθρωτικών τους προβλημάτων, για την έλλειψη ποσοτικής και ποιοτικής πληροφόρησης, καθώς επίσης και την απουσία επιχειρησιακών στόχων.

Αναφορικά με τα 13 Επιχειρησιακά Προγράμματα που υποβλήθηκαν στο πρώτο Σχέδιο (ΥΠΕΘΟ 1993) παρουσιάστηκε μια παντελής απουσία ποσοτικοποιημένης πληροφόρησης και χρήσης δεικτών που να προσδιορίζουν τους στόχους που είχαν τεθεί. Επιπλέον στα 13 Περιφερειακά δεν ποσοτικοποιούνταν οι προβλεπόμενες δράσεις και δεν οριζόνταν η κατανομή τους. Ότι αρχικά περιλήφθηκε στο Σχέδιο ΣΠΑ 1994-99 ήταν ένας συνοπτικός σχολιασμός κρίσιμων τάσεων και μεγεθών των Περιφερειών, συνοδευόμενος από μια σύντομη παράθεση των διαρθρωτικών προβλημάτων των Περιφερειών. Η αναφορά ολοκληρώνονταν με την παρουσίαση των προτεινόμενων αναπτυξιακών στρατηγικών για κάθε μία από τις 13 Περιφέρειες.

Η προσέγγιση που ακολουθήθηκε στη χάραξη της αναπτυξιακής στρατηγικής ήταν η θεματική. Έτσι τόσο στον προγραμματισμό του Εθνικού όσο και του Περιφερειακού σκέλους του ΣΠΑ δεν ακολουθήθηκε η παραδοσιακή στρατηγική των τομεακών αναπτυξιακών αξόνων αλλά μια στρατηγική θεματικών αξόνων που προσανατόλιζε τις προγραμματιζόμενες ενέργειες όλων των τομέων προς κοινούς στόχους με σκοπό την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων κάθε Περιφέρειας. Οι θεματικοί άξονες μπορεί να εμπεριέχουν ενέργειες από διάφορους τομείς που θα συντείνουν όμως στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου (π.χ. την ανάπτυξη μιας συγκεκριμένης αναπτυξιακής δραστηριότητας στην οποία κρίνεται ότι θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα (ΥΠΕΘΟ, 1993: 308).

Με βάση λοιπόν τη θεματική προσέγγιση και χωρίς κανέναν ποσοτικό προσδιορισμό και ανάλυση των κατανομών στο περιφερειακό σκέλος των 13 νέων ΠΕΠ πέραν του συνολικού ποσού για κάθε περιφέρεια καθορίστηκαν τα πλαίσια του περιφερειακού προγραμματισμού για την εκτενή προετοιμασία των επιχειρησιακών προγραμμάτων για κάθε μια από τις 13 Περιφέρειες.

3. Το Μεθοδολογικό Υπόβαθρο των Κατανομών στο Περιφερειακό Σκέλος του Β' ΚΠΣ

Αναζητώντας το θεωρητικό πλαίσιο των περιφερειακών κατανομών στο Α' και Β' ΚΠΣ διαπιστώνουμε ευθύς εξαρχής ανυπαρξία κάποιας στοιχειώδους θεωρίας που θα μπορούσε να στηρίξει ένα έστω κλασσικό μοντέλο κατανομών. Επιπλέον ούτε από τους εμπειρογνώμονες και ιδιαίτερα τους Κοινοτικούς αναπτύχθηκε ένα τέτοιο μοντέλο για να διευκολύνει στα πλαίσια της εφαρμογής των αρχών της εταιρικής σχέσης και επικουρικότητας, τις Εθνικές Αρχές στην κατανομή της χρηματοδοτικής τους λίττας.

Αντί αυτού ακολουθήθηκε η τεχνοκρατική στήριξη των κατανομών μέσω μιας σειράς στατιστικών δεικτών που λειτουργώντας στις περισσότερες των περιπτώσεων απομονωμένα αδυνατούσαν να δώσουν μια πειστική επιστημονική απάντηση προς την κατεύθυνση εκπόνησης ενός ολοκληρωμένου μεθοδολογικού υποδείγματος κατανομής των περιφερειακών πόρων. Ανασταλτικός παράγοντας για την υπόδειξη ενός ορθολογικού υποδείγματος αποτελεί η διαφορετική διάρθρωση των οικονομικο-κοινωνικών προβλημάτων των Περιφερειών η οποία ουσιαστικά δεν αφήνει περιθώρια για γενικεύσεις της θεωρίας κατά την εφαρμογή ενός ενιαίου πολυσύνθετου δείκτη. Το πρόβλημα επισημαίνεται επαρκώς από τον Tommel I (1987) ο οποίος ρητώς αναφέρει ότι οι μηχανισμοί εφαρμογής των περιφερειακών πολιτικών στις Χώρες Μέλη της Κοινότητας όχι μόνο δεν είναι κοινοί και διαφέρουν από χώρα σε χώρα αλλά σε ορισμένες των περιπτώσεων θεωρούνται και ανύπαρκτες, πράγμα που δυσκολεύει τις ενέργειες συντονισμού των δράσεων και στήριξης των ενεργειών προγραμματισμού με τεχνοκρατικό τρόπο.

Σε μια προσπάθεια προσδιορισμού ενός μοντέλου για την περιφερειακή κατανομή των πόρων το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) που αποτελεί τον κύριο χρηματοδότη των Ευρωπαϊκών Περιφερειών, χρησιμοποιεί για να κατανείμει τους πόρους του και να χαρακτηρίσει το μέγεθος του περιφερειακού προβλήματος έναν απλό στην εφαρμογή δείκτη ο οποίος είναι:

$$\left[\frac{\text{ΑΕΠ Περιφέρειας}}{\text{μ.ο. ΑΕΠ Περιφερειών της ΕΕ}} + \frac{\text{μ.ο. \% Ανεργίας στην ΕΕ}}{\text{\% Ανεργίας Περιφέρειας}} \right] : 2$$

Το κριτήριο που χρησιμοποιείται για την ένταξη μιας Περιφέρειας στις υπό χρηματοδότηση Περιφέρειες της ΕΕ είναι το μέγεθος του δείκτη που προκύπτει από την παράθεση των στοιχείων. Έτσι αν ο δείκτης είναι ίσος ή μικρότερος από 0,75 τότε η Περιφέρεια εντάσσεται στις υπό χρηματοδότηση Περιφέρειες της ΕΕ. Ωστόσο πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι για την αποτελεσματικότητα του δείκτη έχει υπάρξει μεγάλη κριτική αντιπαράθεση ιδιαίτερα για την υψηλή του ευαισθησία στις μικρές αποκλίσεις (Gaitan, 1992).

Επιπλέον, στις βιβλιογραφικές αναφορές πάνω σε ζητήματα που άπτονται των θεωριών περιφερειακού προγραμματισμού τίθεται το θέμα των κατανομών σαν ξεχωριστή φάση στο όλο προγραμματικό πλαίσιο εκπόνησης του προγράμματος. Η διαδικασία προγραμματισμού είναι κατά το L. Massimo (1991) μια ανατροφοδοτούμενη διαδικασία σε όλες τις φάσεις της, από την πλέον αρχική (political decision makers phase) μέχρι το τελικό στάδιο της εφαρμογής (implementation phase). Αν επιχειρήσουμε να εντάξουμε την αξιολόγηση των περιφερειακών κατανομών στη διαδικασία προγραμματισμού αυτή περιλαμβάνεται στην εκ των προτέρων αξιολόγηση (ex ante assessment) όπου εκεί υπάρχουν οι δυνατότητες για τροποποίηση των αρχικώς ορισθέντων κονδυλίων.

Στις αναφορές του E. R. Alexander (1989), παρουσιάζεται εκτενώς ο όρος optimality ex ante, ο οποίος αναφέρεται στην εκ των προτέρων άριστη επιλογή μιας στρατηγικής η οποία μπορεί να ενταχθεί στο επίπεδο της λήψης των αποφάσεων. Σε ένα τέτοιο επίπεδο άλλωστε διαρθρώνεται και η λήψη αποφάσεων που σχετίζονται με την κατανομή των πόρων. Τις θεωρητικές θέσεις του Alexander επενδύει με τεχνοκρατικό τρόπο ο H. Voogd (1983), ο οποίος διατυπώνει μια ολοκληρωμένη μεθοδολογία multicriteria evaluation for Urban and Regional Planning για να ποσοτικοποιήσει την όλη διαδικασία προγραμματισμού από την οποία μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε πολλές τεχνικές της και κατά την υπόδειξη μοντέλων περιφερειακών κατανομών.

Δεδομένου ωστόσο ότι το ήδη υπάρχον διοικητικό σύστημα που υποδεικνύει και προτάσσει την περιφερειακή κατανομή των πόρων λειτουργεί με κεντρομόλες διαδικασίες αναζητάται επίμονα η ανάληψη προγραμματικής δράσης για την αξιοποίηση κάθε μορφής συγκριτικού πλεονεκτήματος από τις Περιφέρειες της Κοινότητας, σε σχέση με τον ευρύτερο γεωπολιτικό χώρο τους (Στ. Τσιακίρης, 1990). Μια τέτοια αντίληψη δεν περιορίζει το ρόλο των Περιφερειών σε εκτελεστική, διαχειριστική του Κέντρου αλλά προσδίδει στην Περιφέρεια αυξημένες αρμοδιότητες ακόμη και στη διαμόρφωση των τελικών κατανομών των κονδυλίων τους.

Ειδικά για τη χωροταξική κατανομή των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΑΕ) ο Γ. Μπίτσικας (ΚΕΠΕ, 1986) διακρίνει δύο κυρίως παράγοντες ως σημαντικούς συντελεστές της ορθολογικής κατανομής των Δημοσίων Επενδύσεων (κυρίως σε περιπτώσεις αδυναμίας ποσοτικής εκτίμησης των ωφελειών και του κόστους), τις ανάγκες και τις αναπτυξιακές δυνατότητες των Περιφερειών. Με βάση αυτή τη γενική θεωρητική τοποθέτηση παρατηρούμε ότι κατά τη χωροταξική κατανομή των ΠΑΕ ακολουθούνται στον ένα ή άλλο βαθμό αυτοί οι δύο παράγοντες για την τελική κατανομή των υπό διάθεση πόρων.

Συνεπώς ελλείψει ενός ολοκληρωμένου θεωρητικού εποικοδομήματος σχετικά με τη μεθοδολογία περιφερειακής κατανομής των πόρων η παρούσα ανάλυση θα περιοριστεί στη διερεύνηση του υπάρχοντος συστήματος για να καταδείξει τυχόν αδυναμίες και να προτείνει διορθωτικές ενέργειες/δράσεις.

4. Τα Κριτήρια Κατανομής του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ (1994-99)

Το σενάριο που χρησιμοποιήθηκε από το ΥΠΕΘΟ για την κατανομή των πόρων του Β' ΚΠΣ στο Εθνικό και Περιφερειακό του Σκέλος εδράζονταν στην αυθαίρετη παραδοχή 70% του συνόλου του ΚΠΣ να δοθεί στο Εθνικό του Σκέλος ενώ περίπου 30% στο Περιφερειακό του Σκέλος που προσδιορίστηκε να είναι της τάξης των 1,68 τρις δραχμών. Επιπλέον στο αρχικό σχέδιο αναφέρονταν ρητώς ο προβληματισμός ότι η χρηματοοικονομική πρωτοκαθεδρία του Εθνικού Σκέλους με την επικέντρωσή του στα μεγάλα εθνικά έργα υποδομής και στις αναπτυξιακές προοπτικές τους δεν υποδεικνύει κανένα υποβιβασμό της διάστασης της Περιφερειακής Ανάπτυξης από πλευράς της Ελληνικής Κυβέρνησης ούτε μειώνει με κανένα τρόπο τη σπουδαιότητα ή τη χρησιμότητα των προτεινόμενων έργων για τις Περιφέρειες (ΥΠΕΘΟ, 1994: 219).

Ωστόσο με την αναμόρφωση του προγράμματος το συνολικό ποσό αυξήθηκε και καθορίστηκε να είναι της τάξης των 2,14 τρις δρχ. σαν αποτέλεσμα της αύξησης του συνολικού ύψους του αρχικά υποβαλλόμενου Σχεδίου. Ωστόσο το μερίδιο κατανομών (70 για το Εθνικό Σκέλος, 30 για το Περιφερειακό) παρέμεινε το ίδιο.

Αναμφίβολα για τους τεχνοκράτες/ερευνητές της Περιφερειακής Πολιτικής είναι δύσκολο να προσδιοριστεί επακριβώς και ποσοτικά αποτιμηθεί η συμπληρωματικότητα Εθνικού και Περιφερειακού Σκέλους. Λαμβάνοντας ωστόσο σοβαρότατα υπόψη τις εμπειρίες που αντλήθηκαν από την εφαρμογή του Α' ΚΠΣ (1989-93) με την ύπαρξη πολλών μικρών έργων χωρίς οριζόντια και κάθετη διακλάδωση και συσχέτιση, υπήρχε δεδομένη η ανάγκη να δοθεί έμφαση στα μεγάλα έργα με τις

πολλαπλασιαστικές τους επιδράσεις και τη συμβολή τους στη δημιουργία οικονομικών κλίμακας. Αυτή η αντίληψη για προγραμματισμό ευνοεί τη χάραξη ενιαίας εθνικής στρατηγικής ανάπτυξης και συμβάλλει με την περιφερειακή τους κατανομή στην ανάπτυξη περιοχών με έντονα περιφερειακά προβλήματα και σημαντικές αναπτυξιακές προοπτικές.

Αρχίζοντας με τη διερεύνηση των περιφερειακών κατανομών στο Β' ΚΠΣ, που αποτελεί κεντρικό σημείο αναφοράς στο παρόν άρθρο, σημειώνουμε ότι η κατανομή του κάθε ποσού έγινε επί τη βάσει κριτηρίων που είναι τα κάτωθι:

- α) χρήση σειράς 10 ποσοτικοποιημένων βασικών, οικονομικών και κοινωνικών δεικτών με ειδικά διαμορφωμένο συντελεστή βαρύτητας ο καθένας,
- β) την επιμέτρηση ενός ποσοστού 5% του συνόλου του Περιφερειακού Σκέλους υπέρ των ακριτικών ή νησιωτικών Περιφερειών της χώρας με ιδιαίτερα αυξημένα προβλήματα,
- γ) την ποσοστιαία περιφερειακή κατανομή του Α' ΚΠΣ (1989-93), και
- δ) τη χρήση αστάθμητων κριτηρίων (πολιτική παρέμβαση, ικανοποίηση πιέσεων κλπ.).

4.1. Το κριτήριο των 10 ποσοτικοποιημένων δεικτών

Οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν για την κατανομή του συνολικού ποσού των κονδυλίων στο περιφερειακό σκέλος του Β' ΚΠΣ είναι συνολικά δέκα και διακρίνονται σε τρεις ευρείες κατηγορίες (βασικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί, 1 δείκτη υποδομών). Αναλυτικότερα οι δείκτες που περιλαμβάνονται σε κάθε κατηγορία είναι:

- Στους βασικούς δείκτες: ο πληθυσμός, η έκταση, το κατά κεφαλή εισόδημα και η ανεργία.
- Στους οικονομικούς δείκτες: το ποσοστό του πρωτογενή τομέα στο Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν (ΑΠΠ), το ποσοστό της μεταποίησης στο ΑΠΠ και ποσοστό του τριτογενή τομέα (τουρισμός μόνο) στο ΑΠΠ.
- Στους κοινωνικούς δείκτες: ο αριθμός μαθητών ανά 1.000 κατοίκους και ο αριθμός νοσοκομειακών κλινών ανά 1.000 κατοίκους,
- Στους δείκτες υποδομής αναφέρεται μόνο ο δείκτης χιλιόμετρα οδικού δικτύου ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο.

Οι δείκτες χρησιμοποιούνται με διαφορετικό ο καθένας συντελεστή βαρύτητας. Από τον Πίνακα 2 προκύπτει ότι μεγαλύτερο συντελεστή βαρύτητας συγκεντρώνει ο πληθυσμός (0,20), ενώ ακολουθούν η έκταση, το ΑΠΠ ανά άτομο και η ανεργία (0,10).

Πίνακας 2: Δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στην υπάρχουσα περιφερειακή κατανομή των πόρων του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ και ο Συντελεστής Βαρύτητάς τους

Ονομασία Δείκτη	Συντελεστής Βαρύτητας
Πληθυσμός	0,200
Έκταση	0,100
ΑΠΠ ανά άτομο	0,100
Ανεργία	0,100
Μαθητές ανά 1.000 κατοίκους	0,083
Νοσοκ. κλίνες ανά 1.000 κατοίκους	0,083
ΑΠΠ Μεταποίησης ανά άτομο	0,083
ΑΠΠ Γεωργίας ανά άτομο	0,083
Οδικό δίκτυο ανά τετραγ. χλμ.	0,083
Τουριστικές κλίνες ανά 1.000 κατ.	0,083
Σύνολο	1

Ο συντελεστής βαρύτητας των δεικτών που το σύνολό τους είναι η μονάδα, επιμερίζεται ανομοιόμορφα σε κάθε δείκτη. Ανάλογα τέλος με τη φύση και το θεωρητικό πλαίσιο υποδομής του δείκτη προσδιορίζεται και η συμβολή του. Έτσι ο δείκτης που πολλαπλασιαζόμενος με το συντελεστή βαρύτητας προκύπτει, προστίθεται ή αφαιρείται ανάλογα με το λειτουργικό του ρόλο και την αναπτυξιακή του συμβολή διαμορφώνοντας το τελικό σύνολο του αθροιστικού δείκτη σε κάθε μία από τις 13 Περιφέρειες. Ο δείκτης για παράδειγμα του ΑΠΠ ανά άτομο παίρνει αρνητικές τιμές σε όλες τις Περιφέρειες και αφαιρείται από τη διαμόρφωση του τελικού δείκτη. Όσο συνεπώς μεγαλύτερο το ΑΠΠ της Περιφέρειας τόσο μικρότερη η χρηματοδότηση για την Περιφέρεια. Αρνητικά επίσης προσμετρούνται οι δείκτες νοσοκομειακές κλίνες ανά 1.000 κατ. και οδικό δίκτυο ανά τετραγωνικό χλμ. Στον Πίνακα 2 παραθέτουμε αναλυτική κατάσταση με τους δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στο Β' ΚΠΣ από το ΥΠΕΘΟ παρουσιάζοντας επίσης και τους συντελεστές βαρύτητάς τους.

Πιο αναλυτικά η υπάρχουσα κατανομή των πόρων του περιφερειακού σκέλους του Β' ΚΠΣ ακολουθεί την παρακάτω σειρά:

$$\alpha) \frac{\text{Ποσό δείκτη X Περιφ. I}}{\text{Μ.Ο. του συνόλου των 13 Περιφερειών}} = \% \psi \text{ της Περιφ. I}$$

$$\beta) \frac{\% \psi \text{ Περιφ. I}}{100} \times \text{Συντελεστή Βαρύτητας δείκτη X} = \frac{\text{X1 δείκτης}}{\text{πληθυσμού Περιφ. I}}$$

(οι n δείκτες της Περιφέρειας παίρνουν θετικές ή αρνητικές τιμές ανάλογα με το λειτουργικό ρόλο και την αναπτυξιακή τους συμβολή)

$$\gamma) \text{Τελικό αποτέλεσμα δεικτών για την Περιφέρεια I} = \text{X1} + \frac{\text{Άθροισμα n δεικτών}}{\text{}}$$

$$\delta) \frac{\text{Τελικό αποτέλεσμα n δεικτών Περιφ. I}}{\text{Σύνολο n δεικτών 13 Περιφερειών}} = \text{Ποσοστό } \tau \text{ κατανομής Περιφ. I}$$

$$\epsilon) \frac{\text{Ποσοστό } \tau \text{ κατανομής Περιφ. I}}{100} \times \frac{\text{Συνολικό υπό διάθεση ποσό στις 13 Περιφέρειες}}{\text{}} = \frac{\text{Ποσό Κατανομής στην Περιφέρεια I (Μ)}}{\text{}}$$

4.2. Η επιμέτρηση του ειδικού ποσοστού 5% για τις ακριτικές, νησιωτικές περιοχές

Με βάση απόφαση της Ελληνικής Κυβέρνησης ένα ποσοστό 5% του συνόλου των πόρων από το περιφερειακό του σκέλος διατέθηκε κατ' εξαίρεση για εθνικούς λόγους σε 5 μόνο ακριτικές ή νησιωτικές Περιφέρειες με έντονα περιφερειακά προβλήματα. Στις Περιφέρειες συγκαταλέγονται η Ήπειρος, η Δυτική Μακεδονία, η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, το Βόρειο Αιγαίο και τα Ιόνια νησιά. Η επιπρόσθετη αυτή ενίσχυση έγινε με την προοπτική οι Περιφέρειες αυτές να αναπτύξουν την υποδομή τους για την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών και τη στήριξη των επενδυτικών τους προγραμμάτων.

Η επιμέτρηση του ειδικού ποσοστού στη συνέχεια της προηγούμενης διαδικασίας έγινε με τον ακόλουθο τρόπο:

$$\sigma\tau) T = \text{Άθροισμα ποσοστών } \tau \text{ κατανομής των 5 ειδικών Περιφερειών}$$

$$\zeta) \frac{T}{100} = K \text{ ειδικό ποσοστό για την Περιφέρεια I}$$

$$\eta) \frac{\text{Κ ειδικό ποσοστό Περιφ. Ι}}{100} \times \text{Σύνολο διαθέσιμων πόρων στις 5 Περιφ.} = (\Pi)$$

όπου Π = Επιπρόσθετο ποσό στην Περιφέρεια Ι

$$\theta) M + \Pi = \text{Τελικό υπό Διάθεση Ποσό στην Περιφέρεια Ι (Α)}$$

$$\iota) \frac{\text{Α Τελικό υπό διάθεση ποσό στην Περιφ. Ι}}{\text{Συνολικό ποσό διάθεσης στις n}} \times 100 = \frac{\text{Τελικό Ποσοστό Κατανομής στην Περιφέρεια Ι}}$$

4.3. Η προϋπάρχουσα κατανομή στο Περιφερειακό Σκέλος του Α' ΚΠΣ (1989-93)

Με το αιτιολογικό η κατανομή των πόρων του ΚΠΣ 1994-99 να έχει κάποια συνέχεια και συνέπεια με το παρελθόν ή τουλάχιστον να μην παρουσιάζει δραματικές αποκλίσεις από την κατανομή που λογικά θα μπορούσαν να αναμένουν οι Περιφέρειες χρησιμοποιήθηκε ένα άλλο κριτήριο καθορισμού του τελικού ποσοστού κατανομών. Το κριτήριο αυτό ουσιαστικά είναι ο μέσος όρος των δύο κατανομών, δηλαδή αυτού που προκύπτει σαν τελικός από τη συνεκτίμηση των 10 δεικτών του Β' ΚΠΣ μαζί με το συνυπολογισμό του 5% και του τελικού δείκτη κατανομής που ίσχυε στο Περιφερειακό Σκέλος του Α' ΚΠΣ.

Η φιλοσοφία αυτού του δείκτη είναι να λειτουργήσει συμβιβαστικά στις κατανομές των δύο ΚΠΣ δεδομένου ότι συσχετίζονται άμεσα μεταξύ τους. Η λογική που βρίσκεται πίσω από αυτό το επιχείρημα είναι ότι βάσει του Α' ΚΠΣ έχουν προγραμματισθεί και συνεχίζονται να προγραμματίζονται όχι μόνο οι ενέργειες του δημοσίου αλλά σε κάποιον τουλάχιστο βαθμό και οι ενέργειες του ιδιωτικού τομέα.

Κατά τον Γ. Μπίτσινα (ΚΕΠΕ, 1986: 16) ο σκοπός της δικαιότερης κατανομής των δημοσίων επενδύσεων εξυπηρετείται από τη συγκεκριμένη πληροφόρηση για το πως έχει γίνει αυτή η κατανομή κατά το παρελθόν, επειδή η πληροφόρηση αυτή δίνει την αφορμή για διερεύνηση της σκοπιμότητας των παρατηρούμενων ανισοτήτων στο μέλλον, όταν οι τελευταίες είναι αδικαιολόγητες ή υπερβολικές.

4.4. Παρέισφρηση αστάθμητων παραγόντων στην κατανομή των κονδυλίων στις Περιφέρειες

Στον Πίνακα 3 που ακολουθεί παρουσιάζεται η τελική κατανομή του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ. Από την τελική κατανομή ένα ποσοστό της τάξης του 0-3,1% παραμένει τελείως αδιευκρίνιστο και

Πίνακας 3: Τελική ποσοστιαία κατανομή του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ

Περιφέρειες	Κατανομή περιφ. σκέλους του Α' ΚΠΣ	Κατανομή βάσει σχεδίου του ΥΠΕΘΟ	Τελ. Κατανομή στο περιφερ. σκέλος του Β' ΚΠΣ	Απόκλιση μ. ο. από την τελική κατανομή
	A	B		(A+B):2
Αν. Μακεδονίας & Θράκης	12,8	8,43	10,9	0,2
Κεν. Μακεδονίας	14	11,94	13	0,0
Δυτ. Μακεδονίας	4,1	5,56	5	0,1
Ηπείρου	4,9	5,87	5	-0,3
Θεσσαλίας	8,7	8,29	8	-0,5
Ιονίου	3,4	3,66	3,9	0,3
Δυτικής Ελλάδας	5,3	7,36	7	0,6
Στερεάς	8	9,41	7,9	-0,8
Αττικής	18,5	15,71	14	-3,1
Πελοποννήσου	5	7,44	6	-0,2
Βορείου Αιγαίου	4,5	4,37	5	0,6
Νοτίου Αιγαίου	3,9	6,44	6	0,8
Κρήτης	6,4	5,53	7,9	1,9
Σύνολο	100	100	100	

αδύνατο να ερμηνευτεί από τις υπάρχουσες αναλύσεις και άλλες μαθηματικές νόρμες που ακολουθούνται. Έντονες αποκλίσεις εμφανίζονται στις περιπτώσεις των Περιφερειών Αττικής και Κρήτης. Η παρείσφρηση του πολιτικού στοιχείου στην τελική κατανομή των ποσοστών αν και τελικά δεν καταλαμβάνει μεγάλο μέρος των υπό διάθεση κονδυλίων ωστόσο θεωρείται εν δυνάμει παράγοντας στην κατανομή της χρηματοδοτικής πίτας.

5. Κριτική Θεώρηση του Υφιστάμενου Πλαισίου Περιφερειακής Κατανομής των Πόρων του Β' ΚΠΣ

Αναμφισβήτητα το υπάρχον σύστημα των κατανομών του Β' ΚΠΣ 1994-99 κρίνεται περιορισμένα επαρκές και αξιόπιστο επιστημονικά στην κατανομή των πόρων στις 13 Περιφέρειες της χώρας. Συγκριτικά με την περιφερειακή κατανομή του Α' ΚΠΣ το Περιφερειακό Σκέλος του Β' ΚΠΣ φαίνεται ότι ευνοεί σε γενικές γραμμές περισσότερο τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (Διάγραμμα 1). Ωστόσο παρουσιάζονται και αποκλίσεις όπως αυτές των περιπτώσεων Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης, περιφέρειες με σημαντικό επίπεδο ανάπτυξης, των οποίων τα ποσοστά αυξάνονται στο Β' ΚΠΣ.

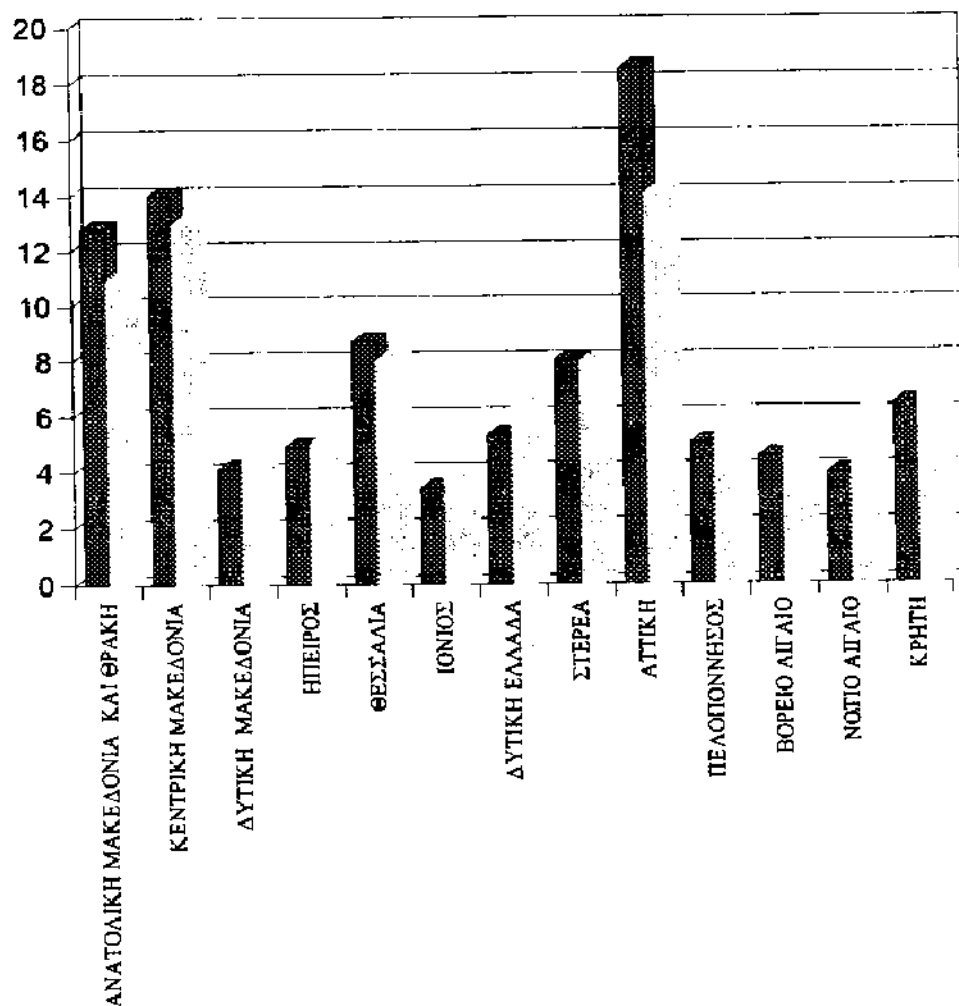
Σύμφωνα με την Έκθεση των Εμπειρογνομώνων για την Αξιολόγηση του ΣΠΑ η περιφερειοποίηση της εθνικής πολιτικής δεν εμφανίζεται στο Β' ΚΠΣ τεκμηριωμένη. Δεν υπάρχει σαφώς εκφρασμένη αντίληψη της γεωγραφικής συγκέντρωσης ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων, ούτε αντίθετα έχει αναπτυχθεί η περιφερειακή πολιτική στη βάση ομοιογενών διασυνδεδεμένων χωρικών ενοτήτων (κέντρα ανάπτυξης, κορεσμένα αστικά κέντρα, ορεινές περιοχές, νησιά κ.ά.). Αποτέλεσμα των παραπάνω ελλείψεων είναι τα επιμέρους ΠΕΠ να μην εμφανίζονται ότι εξυπηρετούν ένα κοινό σκοπό και να χαρακτηρίζονται ασύνδετα μεταξύ τους (ΥΠΕΘΟ, 1993: 29).

Ειδικά με την επιλογή και χρήση των 10 προτεινόμενων δεικτών η επιλογή τους δεν είναι η άριστη δυνατή ούτε επιστημονικά επαρκής να δώσει μια αντιπροσωπευτική εικόνα της παρουσίας της διπλής συνιστώσας για την ανάπτυξη των Περιφερειών: πρώτον της παρουσίας των αναγκών και δεύτερον των αναπτυξιακών δυνατοτήτων τους.

Άλλο σημείο κριτικής αναφοράς αποτελεί η μεγάλη διακύμανση των συντελεστών βαρύτητας των δεικτών που χρησιμοποιούνται. Έχοντας ως σύνολο τη μονάδα σε μια σειρά δέκα δεικτών η πρωτοκαθεδρία του δείκτη πληθυσμού με 0,200 υπερκεράζει την παρουσία των υπόλοιπων δεικτών. Τελικό αποτέλεσμα μιας τέτοιας κατανομής είναι ο μητροπολιτικός προσανατολισμός της ή καλύτερα η Αθηνοκεντρική της διάσταση πράγμα που αποδεικνύεται και με την τελική κατανομή των πόρων (14% στην Περιφέρεια Αττικής) και 13% στην Κεντρική Μακεδονία όπου ευρίσκεται η Μητροπολιτική περιοχή Θεσσαλονίκης, τουλάχιστον συγκριτικά με τις κατανομές του Α' ΚΠΣ.

Η λογική συνεπώς της κατανομής των πόρων δεν είναι ξεκάθαρη δεδομένου ότι δεν έχει εκτιμηθεί το κόστος συγκεκριμένων ενεργειών, ούτε συνδέονται οι ενέργειες, τουλάχιστον φανερά, με το βαθμό προβληματικότητας ή το δυναμισμό ανάπτυξης κάθε περιοχής. Επιπλέον

Διάγραμμα 1: Σύγκριση κατανομών μεταξύ Περιφερειακού Σκέλους του Α' και Β' ΚΠΣ



■ ΤΕΛΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡ. ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Α ΚΠΣ

□ ΤΕΛΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡ. ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Β ΚΠΣ

στατιστικές αναλύσεις με βάση κριτήρια πληθυσμιακά, έκταση κλπ. δεν είναι αρκετές από μόνες τους να δώσουν αξιόπιστες απαντήσεις. Η χρήση τέτοιων μεθόδων ανάλυσης από την Επιτροπή των Ειδικών για την αξιολόγηση του ΣΠΑ 1994-99 δεν μπορεί σε καμία των περιπτώσεων να κριθεί επιστημονικά επαρκής.

Αναφορικά με την πολιτική 5% των συνολικών πόρων που θα διατεθούν για το περιφερειακό σκέλος του Β' ΚΠΣ να δοθούν στις 5 ακριτικές και νησιωτικές περιφέρειες της χώρας σημειώνεται ότι τελικά στον περιφερειακό προγραμματισμό κριτήρια σαν και αυτό αποτελούν περισσότερο αξιόπιστους μηχανισμούς στην κατανομή των πόρων με την προϋπόθεση όμως να μην καταλαμβάνουν μεγάλο μέρος των πόρων που κατανέμεται με επιστημονικά και αντικειμενικά κριτήρια.

Στη συνέχεια, το κριτήριο της αναγωγής στο μέσο όρο των δύο κατανομών για τον προσδιορισμό μιας συμβιβαστικής λύσης που να συνδέει τα δύο ΚΠΣ τελικά δεν μπορεί να θεωρηθεί ασφαλές κριτήριο ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου βασικές επιλογές και στρατηγικοί στόχοι μεταξύ δύο μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων προγραμμάτων διαφέρουν.

Τέλος, το γεγονός της παρείσφρησης αστάθμητων παραγόντων στην τελική κατανομή των κονδυλίων τελικά εμφανίζεται και στην περίπτωση του Β' ΚΠΣ. Πράγματι, από την τελική κατανομή των περιφερειακών πόρων αποκλίσσεις εμφανίζονται σε πολλές από τις 13 Περιφέρειες που βλέπουν να αυξάνεται (Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου, Κρήτης) το μερίδιό τους ερήμην των δεικτών είτε να μειώνεται (Περιφέρεια Αττικής, Πελοποννήσου, Στερεάς και Θεσσαλίας).

Αναφερόμενος στη σημασία των δημοσίων επενδύσεων και στην ανάγκη προγραμματισμού και ορθολογικών κριτηρίων επιλογής ο Γ. Μπίτσικας (ΚΕΠΕ, 1986: 25) σημειώνει ότι προχειρότητες, περιπτώσιακές αντιμετώπισεις, νεφελώδη και ασυνεπή κριτήρια ή και απλώς κρίσεις αγαθού ανδρός δε συγχωρούνται στο επίπεδο που έχουν φθάσει οι δημόσιες επενδύσεις στη χώρα μας, γιατί τούτο θα έπληττε σοβαρά την αναπτυξιακή μας προσπάθεια.

6. Παρουσίαση ενός Ορθολογικού Μοντέλου Περιφερειακής Κατανομής Πόρων

Αναμφισβήτητο το υπάρχον σύστημα της περιφερειακής κατανομής των πόρων αδυνατεί από μόνο του να στήριξει μια ορθολογική κατανομή των πόρων στο βαθμό που επικαλύπτεται από πολιτικές επιλογές και *ad hoc* ρυθμίσεις.

Η πρόταση που παρουσιάζεται στη συνέχεια διατηρεί σε μεγάλο βαθμό το υπάρχον μεθοδολογικό υπόβαθρο επεκτείνοντάς το σε ειδικά σημεία που κρίνεται απαραίτητο. Βασική καινοτομία του μοντέλου είναι ο πολυσύνθετος χαρακτήρας του και οι αναγκαίες τροποποιήσεις του συντελεστή βαρύτητας των δεικτών. Προς την κατεύθυνση μιας πλήρους περιφερειοποίησης του ζητήματος των κατανομών είτε αυτές αφορούν το ΚΠΣ ή τα ΠΔΕ προβλέπεται διακριτική χρήση των δεικτών σε κάθε Περιφέρεια στη βάση των αναγκών και των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της. Ωστόσο μια τέτοια μοντελοποίηση αποτελεί σύνθετη διαδικασία που δεν εντάσσεται στα πλαίσια αυτής της ανάλυσης.

Η πρόταξη ενός ορθολογικότερου μοντέλου γίνεται για να αποδείξει έμπρακτα ότι δυνατότητες για ουσιαστικότερες επιστημονικές παρεμβάσεις σε ένα από τα κεντρικότερα θέματα της περιφερειακής επιστήμης και υπάρχουν και είναι εφικτές.

6.1. Ανάλυση του μοντέλου κατανομών

Το μοντέλο εδράζεται, όπως προαναφέραμε, στη χρήση ενός πολυσυνθετικότερου συστήματος νέων δεικτών. Κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα των νέων δεικτών αποτελούν:

- η συμβολή τους στην ερμηνεία βασικών πτυχών του περιφερειακού προβλήματος και των αναγκών σε σύγχρονη υποδομή ανά Περιφέρεια,
- η ακριβής αποτύπωση των αναπτυξιακών προοπτικών ανά Περιφέρεια,
- η αλληλεπικάλυψή τους με τις βασικές αρχές προγραμματισμού και η συμπληρωματικότητά τους με τους άλλους δείκτες που χρησιμοποιούνται.

Το θεωρητικό υπόβαθρο του μοντέλου εδράζεται στη θεωρία ισορροπίας ανάπτυξης σύμφωνα με την οποία η ανάπτυξη μιας Περιφέρειας/περιοχής βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το συγκριτικό της πλεονέκτημα όσο και με την έκταση ρύθμισης των διαρθρωτικών της προβλημάτων. Αναμφισβήτητα, το τελευταίο επιβάλλει την ύπαρξη Εθνικής Πολιτικής και Στρατηγικής Περιφερειακής Ανάπτυξης χωρίς βέβαια αυτό να υποεκτιμά το μέγεθος των ειδικών προβλημάτων κεντρικών Περιφερειών (Αττικής, Κ. Μακεδονίας), που απαιτούν επίσης ρύθμιση που μπορεί ωστόσο σε μεγάλο βαθμό να προέλθει συμπληρωματικά και μέσω του Εθνικού Σκέλους του Β' ΚΠΣ (περίπτωση Μετρώ). Δεδομένου ότι επιβάλλεται μια καταρχή διάκριση και εμφανέστερη κατεύθυνση του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ στις Περιφέρειες όπου και τελικά απευθύνεται η περιφερειακή κατανομή των πόρων πρέπει να ειπωθεί στη βάση συνθετικότερων κριτηρίων παρά αποσπασματικά μέσω μεμονωμένων

που θα έτειναν να προμοδοτούν ή αδικούν ευκολότερα συγκεκριμένες Περιφέρειες που η διάρθρωση των οικονομικών και κοινωνικών στοιχείων δεν είναι ευνοϊκή.

Συνοπτικά οι νέοι δείκτες που χρησιμοποιούνται είναι οι εξής:

Στην κατηγορία βασικών δεικτών

Παραμένουν οι ήδη χρησιμοποιηθέντες δείκτες ως έχουν με την προσθήκη του δείκτη ποσοστό απασχόλησης πρωτογενή τομέα στη συνολική απασχόληση. Η προσθήκη αυτή θεωρείται αναγκαία να συμπεριληφθεί στους βασικούς δείκτες για το λόγο ότι το ποσοστό απασχόλησης του πρωτογενή τομέα απεικονίζει αντιπροσωπευτικά το επίπεδο ανάπτυξης της περιοχής. Το ποσοστό ΑΕΠ του πρωτογενή τομέα στο συνολικό ΑΕΠ αποτελεί δείκτη που από μόνος του δεν επαρκεί να δώσει εξηγήσεις για το επίπεδο ανάπτυξης των περιοχών ιδιαίτερα για εκείνες τις περιοχές που αποτελούν θύλακες αγροτικής ανάπτυξης με υψηλή παραγωγικότητα κεφαλαίου και εργασίας. Ο δείκτης αποτιμάται θετικά στην ποσοτική διαμόρφωση του τελικού δείκτη που προκύπτει από το άθροισμα δεικτών σε κάθε Περιφέρεια.

Στην κατηγορία οικονομικών δεικτών

Στην κατηγορία αυτή προτείνεται να συμπεριληφθούν δύο δείκτες που σχετίζονται με το μέγεθος των ιδιωτικών καταθέσεων καθώς επίσης και την περιφερειακή κατανομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Οι δείκτες αυτοί απεικονίζουν την ενδογενή δυναμική των Περιφερειών και το μέγεθος της παρεμβατικής περιφερειακής πολιτικής από την πλευρά του Κράτους. Ο δείκτης ιδιωτικών καταθέσεων αποτιμάται αρνητικά στην ποσοτική διαμόρφωση του τελικού δείκτη που προκύπτει από το άθροισμα δεικτών σε κάθε Περιφέρεια, ενώ ο δείκτης χωροταξικής κατανομής των Δημοσίων Επενδύσεων προσθετικά για να δηλώσει τη συμπληρωματικότητα ΠΔΕ και Κοινοτικών Πόρων.

Στην κατηγορία κοινωνικών δεικτών

Προτείνεται να περιληφθούν απαραίτητα τρεις δείκτες. Ο πρώτος αφορά τον αριθμό τηλεφωνικών γραμμών ανά 100 κατοίκους, ο δεύτερος τον αριθμό αυτοκινήτων ανά 100 κατοίκους, ενώ ο τρίτος την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας σε Kwh ανά άτομο. Η προσθήκη των τριών δεικτών απεικονίζει αντιπροσωπευτικότερα το βαθμό κοινωνικής και οικονομικής ευημέρειας των περιφερειών. Και οι τρεις δείκτες προσμετρούνται αρνητικά στην ποσοτική διαμόρφωση του τελικού δείκτη. Στον Πίνακα 4 που ακολουθεί απεικονίζονται όλοι οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στην ανάλυση.

Πίνακας 4: Δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν στη διαδικασία ορθολογικοποίησης του μοντέλου περιφερειακής κατανομής των πόρων του Β' ΚΠΣ και ο Συντελεστής Βαρύτητας τους

Ονομασία Δείκτη	Συντελεστής Βαρύτητας στο υποβαλλόμενο στην Ευρ. Επιτροπή σχέδιο
Πληθυσμός	0,15
Έκταση	0,08
ΑΠΠ ανά άτομο	0,08
Ανεργία	0,08
Μαθητές ανά 1.000 κατοίκους	0,045
Νοσοκ. κλίνες ανά 1.000 κατοίκους	0,045
ΑΠΠ Μεταποίησης ανά άτομο	0,045
ΑΠΠ Γεωργίας ανά άτομο	0,045
Οδικό Δίκτυο ανά τετρ. χλμ.	0,045
Τουριστ. κλίνες ανά 1.000 κατοίκους	0,045
Απασχόληση στον πρωτογενή τομέα	0,08
Ιδιωτικές Καταθέσεις	0,045
Δημόσιες Επενδύσεις	0,045
Κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας	0,045
Τηλέφωνα ανά 100 κατοίκους	0,045
Αυτοκίνητα ανά 100 κατοίκους	0,045
Κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας (KWH/άτομο)	0,045
Σύνολο	1

Άλλος δείκτης που ενδείκνυται να χρησιμοποιηθεί, (αλλά που η μη επάρκεια στοιχείων δεν το επιτρέπει στην παρούσα ανάλυση), είναι ένας δείκτης που να απεικονίζει τις περιβαλλοντικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες των Περιφερειών. Ένας τέτοιος δείκτης θα μπορούσε να προκύψει από τον υπολογισμό σε τετραγωνικά των ζωνών περιβαλλοντικής προστασίας όπως αυτός έχει προταθεί στα κατά νομό Χωροταξικά Σχέδια του ΥΧΟΠ (1982). Η χρήση ενός τέτοιου δείκτη θα ήταν απόλυτα συμβατή και από τους Κοινοτικούς στα πλαίσια της εφαρμογής του Κανονισμού 2080/93 για την πρόταξη ενγείων και μελετών περιβαλλοντικής προστασίας. Έτσι, Περιφέρειες με μεγαλύτερης έκτασης ζώνες περιβαλλοντικής προστασίας δικαίως αναμένουν περισσότερους πόρους.

Επιπλέον, άλλος χρησιμότερος δείκτης που ωστόσο είναι επίσης δύσκολος να προσδιοριστεί ποσοτικά είναι ένας δείκτης που να απεικονίζει τη συμπληρωματικότητα Εθνικού και Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ για κάθε Περιφέρεια. Ωστόσο ένας τέτοιος δείκτης από μόνος του είναι πολυσύνθετος στη φύση και στη σύλληψή του.

Στο μοντέλο που κατασκευάσαμε περιλαμβάνουμε επίσης την κατανομή ενός 5% των διαθέσιμων πόρων υπέρ των πέντε ακριτικών περιοχών για να έχουν τα αποτελέσματα που θα προκύψουν από την ανάλυσή μας συγκρισιμότητα με αυτή που περιλαμβάνεται στο αρχικό σχέδιο ΣΠΑ που υπέβαλλε το ΥΠΕΘΟ και που τελικά δεν άλλαξε με την αναμόρφωση του τελικώς εγκριθέντος προγράμματος.

Ωστόσο στις προτάσεις αυτού του άρθρου κατά την εφαρμογή του μοντέλου δεν υιοθετούμε το κριτήριο του μέσου όρου μεταξύ των κατανομής που προέκυψε από την ανάλυση μας με την κατανομή του Α' ΚΠΣ. Και τούτο διότι η υιοθέτηση της κατανομής του Α' ΚΠΣ προϋποθέτει την ορθολογική της στηρίξη, ζήτημα για το οποίο εγείρονται έντονες αμφιβολίες.

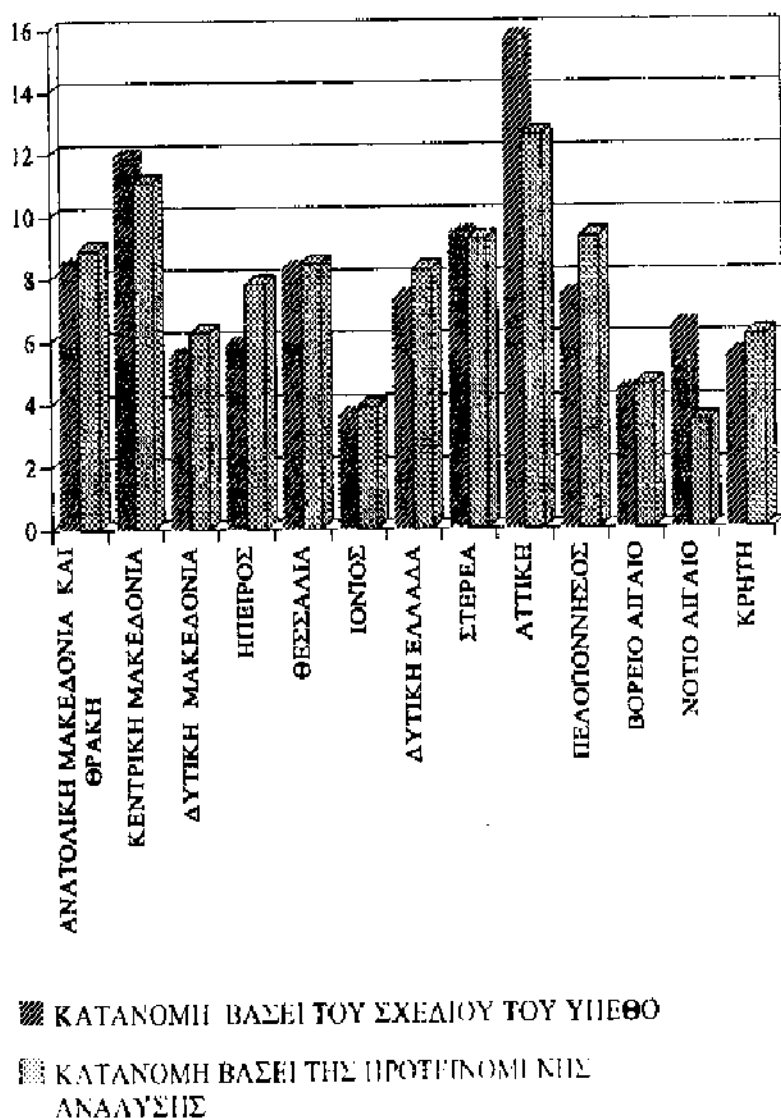
Επιπλέον στο βαθμό που παρά τη χρησιμοποίηση του κριτηρίου τα τελικά ποσοστά δε συμφωνούν με τους μέσους όρους σε ορισμένες περιπτώσεις (λόγω πολιτικών παρεισφρήσεων ή άλλως πως διεθευτήσεων) παύει να έχει συγκρισιμότητα η δημοσίευση στοιχείων που προκύπτουν από την ανάλυση που ακολουθήθηκε.

7. Αποτελέσματα που Προέκυψαν από την Ορθότερη Χρήση των Δεικτών

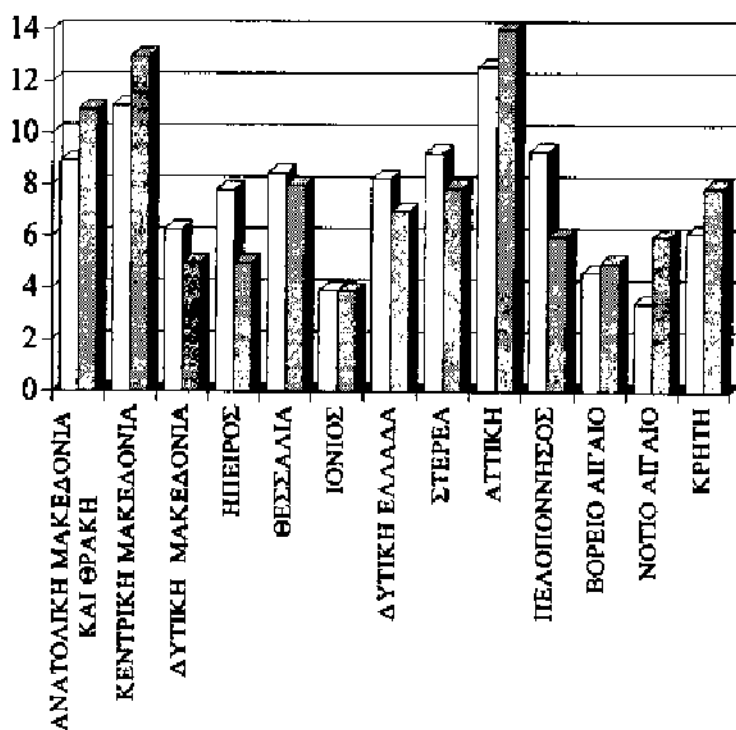
Ακολουθώντας μετά τις τροποποιήσεις που παρουσιάσαμε την ίδια μέθοδο εκτίμησης των υπαρχόντων και νέων προτεινόμενων δεικτών για την κατανομή του Β' ΚΠΣ προκύπτει ο Πίνακας 5 που παραθέτουμε. Στον πίνακα αυτό παρουσιάζεται η ποσοστιαία κατανομή μαζί με την επιπλέον ενίσχυση του 5% για τις πέντε προβληματικές Περιφέρειες πριν την τελική τους διευθέτηση με την αναγωγή στο μέσο όρο και την πολιτική διευθέτηση.

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι τα αποτελέσματα που προέκυψαν σχετίζονται άμεσα με τη βαρύτητα του κάθε δείκτη σε κάθε Περιφέρεια. Μια, κατά συνέπεια, συρρίκνωση του δείκτη πληθυσμός είναι δυνατό να προκαλέσει μεγάλες ανακατανομές στην περιφερειακή διάρθρωση των πόρων με περαιτέρω μείωση του ποσοστού χρηματοδότησης για τις Μητροπολιτικές Περιφέρειες. Πράγματι κάνοντας μια τέτοια εφαρμογή με συντελεστή βαρύτητας πληθυσμού 0,100 αντί 0,150 το ποσοστό χρηματοδότησης για την Περιφέρεια Αττικής πέφτει στο 8,5% ενώ οι λιγότερο ανεπτυγμένες Περιφέρειες κερδίζουν και άλλο έδαφος.

Διάγραμμα 2: Σύγκριση ισχύουσας κατανομής ΥΠΕΘΟ (με βάση τους χρησιμοποιηθέντες δείκτες) και των αποτελεσμάτων που προέκυψαν από την ανάλυση που επιχειρήθηκε



Διάγραμμα 3: Σύγκριση τελικής κατανομής του περιφερειακού σκέλους του Β' ΚΠΣ και των αποτελεσμάτων της προτεινόμενης κατανομής



☐ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΒΑΣΕΙ ΤΗΣ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ

☐ ΤΕΛΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡ. ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Β' ΚΠΣ

Πίνακας 5: Ισχύουσα ποσοτικοποίηση των κατανομών του Περιφερειακού Σκέλους του Β' ΚΠΣ 1994-99 βάσει των χρησιμοποιηθέντων δεικτών και προτεινόμενη ρύθμιση

Περιφέρειες	Κατανομή βάσει σχεδίου του ΥΠΕΘΟ	Τελική Κατανομή στο περιφερ. σκέλος του Β' ΚΠΣ	Κατανομή της Προτεινόμενης Ανάλυσης
Αν. Μακεδονίας & Θράκης	8,43	10,9	8,92
Κεν. Μακεδονίας	11,93	13	11,06
Δυτ. Μακεδονίας	5,56	5	6,28
Ηπείρου	5,87	5	7,81
Θεσσαλίας	8,29	8	8,47
Ιονίου	3,66	3,9	3,93
Δυτικής Ελλάδας	7,36	7	8,27
Στερεάς	9,41	7,9	9,25
Αττικής	15,71	14	12,58
Πελοποννήσου	7,44	6	9,31
Βορείου Αιγαίου	4,37	5	4,61
Νοτίου Αιγαίου	6,44	6	3,44
Κρήτης	5,53	7,9	6,13

Στο Διάγραμμα 2 επιχειρείται μια σύγκριση της ισχύουσας κατανομής του ΥΠΕΘΟ (με βάση τους χρησιμοποιηθέντες δείκτες) και των αποτελεσμάτων που προέκυψαν από την ανάλυση που επιχειρήθηκε, ενώ στο Διάγραμμα 3 επιχειρείται μια σύγκριση της τελικής κατανομής του περιφερειακού σκέλους του Β' ΚΠΣ και των αποτελεσμάτων της προτεινόμενης ανάλυσης.

8. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Τα στοιχεία στην προτεινόμενη κατανομή των πόρων καταδεικνύουν εμφανώς την τάση Περιφέρειες με εντονότερα περιφερειακά προβλήματα να ευνοούνται περισσότερο (Περιφέρειες Ηπείρου, Πελοποννήσου) ενώ παύουν οι Μητροπολιτικές Περιφέρειες της Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας να παίζουν κυρίαρχο ρόλο. Πράγματι το μερίδιό τους από 27,6% τώρα περιορίζεται μόνο σε 18,31%. Ειδικά για την Περιφέρεια

Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης το ποσοστό τείνει να μειώνεται από 12,8% σε 10,9%. Ωστόσο με βάση τη χρήση των κριτηρίων από το ΥΠΕΘΟ το ενδεικτικό ποσοστό για την Περιφέρεια βρίσκεται στο ύψος του 8,43% ενώ με την επιχειρούμενη ανάλυσή μας ανεβαίνει στο 8,92%. Το σχετικά χαμηλό ποσοστό κατανομών στην Περιφέρεια οφείλεται κυρίως στη χαμηλή περιμοδότησή της από τους χρησιμοποιηθέντες δείκτες ως αποτέλεσμα της ασθενούς της θέσης στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι της χώρας.

Το ζήτημα των περιφερειακών κατανομών των πόρων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται είναι ζήτημα που πρέπει να απασχολήσει σοβαρότερα τους επιστήμονες-ερευνητές της Περιφερειακής Ανάπτυξης. Το άρθρο αυτό δεν επιχειρεί να εξαντλήσει με επιστημονικά επιχειρήματα τη συζήτηση γύρω από το θέμα. Επιχειρεί απλά να καταδείξει ότι υπάρχουν περιθώρια για την ανάπτυξη ενός περισσότερο ολοκληρωμένου και ευέλικτου μοντέλου που συνεκτιμά περισσότερους παραμέτρους της αναπτυξιακής διαδικασίας σε κάθε Περιφέρεια, και αποτυπώνει πληρέστερα την αναπτυξιακή δυναμική και το μέγεθος του περιφερειακού της προβλήματος.

9. Βιβλιογραφία

- Alexander, E. R. (1989): "Planning and Plan Implementation: notes on evaluation criteria". *Environment and Planning B*, Vol., 16 p. 127-140.
- Γεωργίου, Γ. (1994): "Περιφερειακή Κατανομή των Πόρων του Β' ΚΠΣ στην Περίπτωση της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης". Εισήγηση στο Επιστημονικό Συνέδριο που οργάνωσε το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης στην Κομοτηνή στις 21-23 Σεπτεμβρίου.
- CEC (July 1993): *Regulation No 2080/93*, 20.
- CEC (1991): *The Regions in the 1990s*. Fourth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community, COM (90) 609 final, Brussels.
- CEC (1991): *Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds*. COM (91), 400 final, Brussels.
- CEC and University of Minho (1991): *Evaluation Methodologies for Structural Support Programmes for R & D*. Proceedings from the International Workshop, organised by the University of Minho and the Commission of the European Communities, Braga.
- Hernando, E. Mutis and Gaitan (1992): "The Targetting of European Regional Policy". 23rd Annual Conference of the Regional Science Association, Dundee, 16-18th September.
- Διαμαντόπουλος, Γ. (1994): "Θα ξεπεράσουν τα 12 τρις δρχ. οι Κοινοτικές Χρηματοδοτήσεις". Αθήνα: *ΕΞΠΡΕΣ* (16 Ιουλίου).
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, (1989): "Αξιολόγηση των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης 1989-93", Τελική Έκθεση, Αθήνα.

- Massimo, L. (1991): "The EC Evaluation experience". Paper presented at the International Workshop, entitled *Evaluation Methodologies for Structural Programmes for R & D*, organised by the University of Minho and the Commission of the European Communities, Braga.
- Μπίτσικας, Γ. (1986): *Χωροταξική Κατανομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων της Ελλάδος, 1976-1985*. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Μπίτσικας, Γ. (1986): *Κοινωνική Αξιολόγηση Σχεδίων Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Tommel, I. (1989): "Regional policy in the European Community: its impact on regional policies and public administration in the Mediterranean member states". *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 5, p. 369-381.
- Τσιακίρης, Στ. (1990): "Ο ρόλος της Περιφέρειας στην αξιοποίηση των Κοινοτικών Προγραμμάτων για την προώθηση της συνεργασίας των φορέων της Περιφέρειας με τις Κοινοτικές και Ανατολικές χώρες". Εισήγηση σε Σεμινάριο που διοργάνωσε η ΕΕΤΑΑ με θέμα: *Η Σημασία της Προστασίας του Πολιτιστικού Περιβάλλοντος Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς*, Αθήνα.
- ΥΠΕΘΟ, (1994): "Αξιολόγηση ΣΠΑ 1994-1999". Ενδιάμεσο Σχέδιο, Ομάδα κατεύθυνσης για την αξιολόγηση του ΣΠΑ 1994-99, Αθήνα.
- ΥΠΕΘΟ, (1994): "Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης". Αθήνα.
- Voogd, H. (1983): *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*. London: Page Bros.