



ΕΛΙΑΜΕΠ
ΕΛΙΑΜΕΡ

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

ΜΕΛΕΤΗ ΤΟΥ ΕΛΙΑΜΕΠ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΔΡΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΑΣΚΗΣΕΙ
ΣΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΝ
ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Επιστημονικός υπεύθυνος:
Γιώργος Γλυνός

Την ερευνητική ομάδα απετέλεσαν οι:

**Βασίλης Αυδίκος
Ηλίας Γιαννάκης
Επαμεινώνδας Ευεργέτης
Ανδρέας Κόρακας
Τάσος Μπουγάς
Τζωρτζίνα Τζεβελέκου
Βάλτερ Φισσάμπερ
Ιωάννης Ψυχάρης**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΑΠ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	1
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΥΠΟΔΟΜΕΣ	6
- Μεταφορές.....	7
- Επιπτώσεις στην απασχόληση	8
- Προβλήματα	9
- Περιβάλλον.....	11
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ.....	13
- Τομέας Πληροφορικής:	15
- Τομέας Ναυτιλίας:.....	15
- Αγροτική ανάπτυξη.....	15
- Τουρισμός.....	15
- Κοινωνική οικονομία	16
- Κοινωνική αλληλεγγύη	16
- Βιομηχανία	16
- Εκπαίδευση- Κατάρτιση	16
- Απασχόληση	17
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	21
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ	27
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	32

Ακολουθούν συμπεράσματα της μελέτης, για κάθε κεφάλαιο ξεχωριστά.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΚΑΠ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το έτος 2011 συμπληρώνονται τριάντα χρόνια εφαρμογής της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής στην Ελλάδα. Η προσχώρηση της Ελλάδας στην ΕΟΚ έφερε ποταμό εξελίξεων στην οικονομία και κοινωνία της χώρας. Στο αγροτικό ζήτημα της χώρας διαμόρφωσε νέα δεδομένα και ανέδειξε σημαντικές αποκλίσεις του εγχώριου αγροτικού παραδείγματος από αυτό των χωρών της δυτικής και βόρειας Ευρώπης, αλλά και από αυτό των χωρών του ευρωπαϊκού μεσογειακού νότου. Από την ανάλυση των πεπραγμένων της τριακονταετίας προκύπτουν ορισμένα σημαντικά συμπεράσματα, τα οποία μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Από τη δεκαετία του '90 έως τα τέλη της δεκαετίας του 2000-10, οι μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν την ΚΑΠ σταδιακά αλλά σταθερά, από πολιτική στήριξης των γεωργικών προϊόντων, σε πολιτική απευθείας στήριξης των γεωργών με εισοδηματικές ενισχύσεις. Οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις μετέτρεψαν τα παρεμβατικά μέτρα της παλαιάς ΚΑΠ σε ισοδύναμης αξίας άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις με την προϋπόθεση ωστόσο να μη συνεπάγονται στήριξη τιμών, να μην απευθύνονται σε συγκεκριμένα προϊόντα, ούτε να συσχετίζονται με ποσοτικά δεδομένα της παραγωγής.
- Μετά από νέες πολιτικές που καθιέρωσαν διαδοχικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών με κλασικό παράδειγμα την πολιτική του περιβάλλοντος, προσδιορίστηκε νέο περιεχόμενο και νέα όρια για την Κοινή Αγροτική Πολιτική. Η ΚΑΠ στο νέο θεσμικό περιβάλλον δεν ήταν δυνατό να λειτουργήσει απομονωμένη στο όνομα μιάς στενής κλαδικής γεωργοκεντρικής λογικής. Οι στόχοι και οι προτεραιότητες της ΚΑΠ έπρεπε εφεξής να συμβαδίζουν με τους νέους στόχους και τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η αειφόρος ανάπτυξη, η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, η κοινωνική και οικονομική συνοχή και η ποιότητα ζωής στις αγροτικές περιοχές.
- Η ελληνική γεωργία στηρίχθηκε από το Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων της ΚΑΠ με πρωτόγνωρα υψηλές ενισχύσεις σε σύγκριση με αυτές των προενταξιακών περιόδων. Τα κυριότερα ελληνικά προϊόντα ενισχύθηκαν εξαρχής με ζεστό χρήμα. Εκτοτε η μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού οφέλους όσον αφορά τις εν λόγω χρηματοδοτήσεις και η παντί τρόπω αύξηση των τιμών παραγωγού

ήσαν οι μόνοι στόχοι της ελληνικής πλευράς κατά τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή της ΚΑΠ. των γεωργικών αγορών.

- Οι υποτιμήσεις και οι διολισθήσεις της δραχμής έναντι του ecu και του ευρώ, έδωσαν την ευκαιρία στις εκάστοτε κυβερνήσεις να υποκύπτουν σε δραχμικές αυξήσεις τιμών παραγωγού μέσω της «πράσινης ισοτιμίας» τις . Έκτοτε, με εξαίρεση την περίοδο 1985-87 οι υποτιμήσεις και οι διολισθήσεις της δραχμής οδήγησαν τις εκάστοτε κυβερνήσεις να υποκύπτουν στον πειρασμό των δραχμικών αυξήσεων.. Οι χειρισμοί με τις πράσινες ισοτιμίες ήταν διπλά επιζήμιοι. Αφενός επειδή η ελληνική γεωργία δεν επωφελήθηκε από τα όποια ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα προσδίδουν οι υποτιμήσεις, ιδίως στις εξαγωγές, και αφετέρου επειδή ενίσχυσαν πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία της χώρας. Η ένταξη της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό σύστημα των νομισματικών ισοτιμιών απέτρεψε έκτοτε τους αγρονομισματικούς χειρισμούς.
- Οι επιδοτήσεις της ΚΑΠ έδωσαν πολύτιμες εισοδηματικές ανάσες στους έλληνες αγρότες ιδίως στις δεκαετίες του 1980 και 1990. και συνετέλεσαν στην αναχαίτιση της αγροτικής εξόδου και σταθεροποίηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο.
- Η πολιτική της με κάθε τρόπο μεγιστοποίησης των επιδοτήσεων ανέδειξε ωστόσο και αρνητικές παρενέργειες. Ειδικότερα:
- Ο εφησυχασμός και εθισμός των γεωργών και του παραγωγικού συστήματος στη δημόσια στήριξη.
- Η ανισοκατανομή των επιδοτήσεων που συγκεντρώθηκαν στις ποιό εύφορες περιοχές της χώρας, στα προϊόντα με τις υψηλότερες επιδοτήσεις και στους μεγάλους παραγωγούς.
- Οι στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών, με κλασικό παράδειγμα την αλόγιστη επέκταση της βαμβακοκαλλιέργειας που ήταν σχεδόν μονοκαλλιέργεια στους κάμπους της χώρας, από τη Στερεά Ελλάδα μέχρι τη Θράκη, υποκαθιστώντας χρήσιμες διατροφικές καλλιέργειες τραυματίζοντας βάνουσα το περιβάλλον και εξαντλώντας τους υδατικούς πόρους της χώρας Η εντατικοποίηση της παραγωγής, με τους ποσοτικούς στόχους να λειτουργούν εις βάρος της ποιότητας των προϊόντων, του περιβάλλοντος, της υγείας παραγωγών και καταναλωτών.
- Η ένταξη στην ΕΟΚ ήταν μία πρώτης τάξης ευκαιρία για την προώθηση θεσμικών και οργανωτικών μεταρρυθμίσεων στην ελληνική γεωργία. Η ευκαιρία

- δεν αξιοποιήθηκε. Το υπουργείο Γεωργίας που μετονομάστηκε το 2004 σε Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων δεν αναδιάρθρωσε ποτέ τις υπηρεσίες του αντιστοιχίζοντά της με αυτές τις Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ώστε να παρακολουθεί τις ευρωπαϊκές εξελίξεις. Παρέμεινε ένα ογκώδες, δαιδαλώδες, αναχρονιστικό, ενδοστρεφές καί γραφειοκρατικό όργανο.
- Το υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εποπτεύει Δημόσιους Οργανισμούς δορυφόρους που ιδρύθηκαν για να προσφέρουν εξειδικευμένες υπηρεσίες απαραίτητες σε κάθε σύγχρονη γεωργία και υποβοηθητική στην εφαρμογή της ΚΑΠ. Οι Οργανισμοί αυτοί έχουν κοινά σημεία με αυτά των ΔΕΚΟ και των άλλων δημόσιων φορέων, και χαρακτηρίζονται από:
 - μάχες συντεχνιών για τις αρμοδιότητες, σε υπηρεσίες με επιδόματα, ελκυστικές υπερωρίες και τα «φιλέτα» των ελέγχων
 - άρνηση του προσωπικού να αξιολογηθεί
 - καλλιέργεια νοοτροπίας που θέλει τους δημόσιους φορείς να λειτουργούν κυρίως υπέρ του προσωπικού τους με περιχαράκωση των «κεκτημένων» και κατά δεύτερο λόγο για την προσφορά τους στην οικονομία και κοινωνία της χώρας
 - τις θέσεις προέδρων και γενικών διευθυντών καταλαμβάνουν συνήθως συνδικαλιστές ή πολιτευτές,
 - το πελατειακό κράτος προβαίνει σε διορισμούς και αθρόες προσλήψεις προσωπικού και εξυπηρετήσεις
 - Στη διάρκεια της τριακονταετίας εκδηλώθηκαν παντός είδους παραβατικές συμπεριφορές, όπως:
 - παρεμπόδιση εισαγωγών από προϊόντα προέλευσης άλλων κρατών μελών, μέσω διοικητικών και αγορανομικών μέτρων
 - παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας όσον αφορά τις κρατικές ενισχύσεις, μέσω απευθείας ενισχύσεων των αγροτών, ή και μέσω κρατικής χρηματοδότησης των συνεταιρισμών
 - αποζημιώσεις με πρόσχημα ακραία καιρικά φαινόμενα χωρίς την τεκμηρίωση που επιβάλλει ο κοινοτικός κανονισμός δαπανήθηκαν εκατοντάδες εκατομμύρια ενισχύσεις μεταξύ 2007 και 2009 από τον ΕΛΓΑ που εξελίχθηκε σε πλυντήριο παράνομων κρατικών ενισχύσεων.

- «Όλα τα κιλά, Όλα τα λεφτά»: Σε καλλιέργειες που το ύψος των επιδοτήσεων ήταν συνάρτηση των παραγόμενων ποσοτήτων, πολλοί παραγωγοί βρήκαν τρόπους να παραπλανούν τις αρχές, φουσκώνοντας τεχνητά τις παραγόμενες ποσότητες, εισπράττοντας υψηλές επιδοτήσεις (τα λεγόμενα πανωγραφήματα). Η παραβατικότητα πέρασε από το στάδιο της εξατομικευμένης απάτης σε συλλογική και καθοδηγούμενη ανυπακοή. Το σύνθημα «Όλα τα κιλά, όλα τα λεφτά», ήταν ένα σύμφυρμα λαϊκισμού διαφόρων πολιτικών αποχρώσεων.
- Η Ελλάδα, μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 πλήρωνε πρόστιμα για παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας, όσον αφορά την εφαρμογή της ΚΑΠ. Τα πρόστιμα ήταν το πολύ στο 5% των ετήσιων εισπράξεων από την ΚΑΠ. Τα πράγματα, άλλαξαν ριζικά από το 1995 και εντεύθεν. Οι μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ και οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ απαιτούσαν αξιόπιστα συστήματα πληρωμής και ελέγχου των επιδοτήσεων. Εκτοτε εφαρμόζεται από την Κομισιόν το «Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης των Επιδοτήσεων». Το σύστημα δεν ευδοκίμησε στη χώρα μας. Εξελίχθηκε σε σύγχρονο «γεφύρι της Αρτας». Το ελληνικό ΟΣΔΕ κρίθηκε αναξιόπιστο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ. Συνέπεια, στην Ελλάδα στην χρονική περίοδο 2005/06 μέχρι τα τέλη της δεκαετίας 2000-10, τα πρόστιμα ανέβηκαν λόγω υποτροπής στο 15-20%, που παρακρατεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τις επιδοτήσεις. Τα ποσά των επιδοτήσεων που παρακρατεί η ΕΕ, καλύπτονται από τον εθνικό προϋπολογισμό και δημιουργούν πρόσθετα βάρη στα δημοσιονομικά της χώρας. Μέγιστο σφάλμα υπήρξε η ανάθεση της λειτουργίας του ΟΣΔΕ στην ΠΑΣΕΓΕΣ και μέσω αυτής στις δευτεροβάθμιες Ενώσεις Αγροτικών Συνεταιρισμών. Οι Συνεταιρισμοί ωστόσο δεν διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία, ούτε την οργανωτική και διοικητική επάρκεια, ούτε την αντικειμενική αμεροληψία σε ένα σύστημα που οι έλεγχοι διεξάγονται από τις οργανώσεις των ελεγχόμενων παραγωγών.
- Η γεωργική απασχόληση και η συμμετοχή της γεωργίας στη σύνθεση του συνολικού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος έχουν μειωθεί σημαντικά τα τελευταία τριάντα χρόνια στην Ελλάδα αλλά εξακολουθούν να κυμαίνεται σε υψηλότερα επίπεδα σε σχέση με την Ε.Ε. Τα κύρια χαρακτηριστικά των απασχολούμενων στην ελληνική γεωργία είναι το χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και η υψηλή μέση ηλικία. Οι παράγοντες αυτοί συντείνουν στο μειωμένο ενδιαφέρον και προσδοκίες των γεωργών για διαρθρωτικές μεταβολές μακροπρόθεσμου ορίζοντα με αποτέλεσμα η προσοχή να στρέφεται πρωτίστως στο βραχυχρόνιο όφελος, τη μεγιστοποίηση της απορρόφησης των επιδοτήσεων

και τη παντελή έλλειψη ενδιαφέροντος για εφαρμογή καινοτομιών και νέων τεχνολογιών.

- Οι κοινοτικές ενισχύσεις παρουσιάζουν έντονη ανισοκατανομή στα επιμέρους προϊόντα δημιουργώντας σημαντικές στρεβλώσεις στη διάρθρωση των καλλιεργειών. Το βαμβάκι έγινε μονοκαλλιέργεια στις πλέον γόνιμες πεδιάδες της χώρας με τις γνωστές δυσμενείς συνέπειες για το περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους, η ελαιοκαλλιέργεια επεκτάθηκε και συχνά μετατράπηκε σε ποτιστική και το σκληρό σιτάρι υποκατάστησε το μαλακό. Η αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή στα πλαίσια της Ενδιάμεσης Αναθεώρησης της ΚΑΠ (2003/2004) άμβλυσε τις ανωτέρω παρενέργειες αλλά οδήγησε επίσης σε εγκατάλειψη παραδοσιακών καλλιεργειών όπως είναι ο καπνός και τα τεύτλα. Τα λαχανικά και τα φρούτα αποτελούν πλέον τα πιο δυναμικά προϊόντα της ελληνικής γεωργίας καθώς αυξάνεται σταδιακά η συμβολή τους στη σύνθεση της ακαθάριστης αξίας παραγωγής ενώ παραδοσιακά προϊόντα όπως το βαμβάκι και ο καπνός με υψηλή συμμετοχή στην αξία παραγωγής στο παρελθόν παρουσιάζουν σταθερά φθίνουσα πορεία τα τελευταία χρόνια.
- Η στήριξη της ελληνικής γεωργίας από τις επιδοτήσεις είναι πολύ μεγάλη αντιπροσωπεύοντας για ορισμένες περιόδους σχεδόν το ήμισυ της ακαθάριστης προσόδου των παραγωγών. Τα επιμέρους μέτρα στήριξης της ελληνικής γεωργίας παρουσίασαν σημαντική διαφοροποίηση ενώ σε γενικές γραμμές η ζωική παραγωγή είναι περισσότερο εξαρτημένη από τις επιδοτήσεις σε σχέση με τη φυτική.
- Διαπιστώνεται η πλήρης διαχρονική απουσία στρατηγικής και προγραμματισμού για την εφαρμογή των πολιτικών Αγροτικής Ανάπτυξης της ΚΑΠ, που να αφορούν τα δυνατά σημεία και τις ευκαιρίες της ελληνικής γεωργίας. Αυτή η απουσία σηματοδοτεί και την εγγενή αδυναμία των αναπτυξιακών πολιτικών να οδηγήσουν την ελληνική γεωργία σε κατευθύνσεις βιώσιμης ανάπτυξης, αποτυγχάνοντας να συνδέσουν τις δυνατότητες με τις αδυναμίες και τις ευκαιρίες με τις απειλές όπως αυτές προκύπτουν από τα δομικά συστατικά της διάρθρωσης της ελληνικής γεωργίας. Ειδικότερα τα μέτρα εφαρμογής της πολιτικής προσανατολισμού δεν εστίασαν καν στο σύνολο των βασικών καταγραφών των χαρακτηριστικών της ελληνικής γεωργίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Στους **τομείς της ενέργειας και του φυσικού αερίου**, οι οποίοι χρηματοδοτήθηκαν από δύο διακριτά ΕΠ στα δύο πρώτα Κ, φαίνεται ότι οι στόχοι που είχαν τεθεί επιτεύχθηκαν στο μεγαλύτερο μέρος τους, και αυτό συνέβη για δύο λόγους. Πρώτον, και στις δύο προγραμματικές περιόδους οι επεμβάσεις και τα έργα στους τομείς της ενέργειας είχαν προγραμματιστεί βάσει ενός, ή περισσοτέρων, στρατηγικών μακροχρόνιων σχεδίων που είχαν «πίσω» τους ισχυρούς θεσμούς (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ), οι οποίοι είχαν υψηλή ικανότητα υλοποίησης των έργων. Δεύτερον, τα έργα που έγιναν ήταν στρατηγικής σημασίας υποδομές που σχεδόν στο σύνολό τους είχαν ωριμάσει αρκετά και ήταν αναγκαία να γίνουν ιδιαίτερα αυτό της εισαγωγής και διάθεσης φυσικού αερίου.

Στρατηγικό σχέδιο και άμεσες ανάγκες υπήρξαν και στον **τομέα των τηλεπικοινωνιών** και τα αντίστοιχα ΕΠ βοήθησαν τα μέγιστα στην ανάπτυξη του τηλεπικοινωνιακού δικτύου της χώρας και στην αναβάθμιση του ΟΤΕ. Έτσι μπορούμε να ισχυριστούμε ότι και σε αυτό τον τομέα οι στόχοι που είχαν τεθεί στον προγραμματισμό επιτεύχθηκαν.

Επιτυχία επίσης είχαν και οι παρεμβάσεις στον **τομέα του πολιτισμού** που διατέθηκαν συνολικά περίπου 700 εκ ευρώ μέσα από το ΕΠ Τουρισμός-Πολιτισμός του Β ΚΠΣ και το ΕΠ Πολιτισμός του Γ ΚΠΣ. Και εδώ τα μεγαλύτερα έργα επικεντρώθηκαν στην κατασκευή ή αναβάθμιση υποδομών (μουσεία, χώροι τεχνών) που είχαν μεγάλο βαθμό ωρίμανσης, αν και παρατηρήθηκε, ιδιαίτερα στο Γ ΚΠΣ μια υπερσυγκέντρωση έργων στα αστικά κέντρα της Αθήνας και Θεσσαλονίκης (περίπου 70% των συνολικών πόρων).

Τα ΕΠ της **Υγείας Πρόνοιας** στο Β και Γ ΚΠΣ χρηματοδοτήθηκαν από την Κοινότητα με περίπου 620 εκ ευρώ. Και στα δύο ΚΠΣ σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις, που μερικές φορές ξεπερνούσαν τα τέσσερα χρόνια (Γ ΚΠΣ), ενώ υπήρξαν σημαντικές αποκλίσεις από τον προγραμματισμό και υπερβάσεις κόστους περίπου 30%. Στο ξεκίνημα του Β ΚΠΣ υπήρξε μια εμφανή έλλειψη ετοιμότητας που σε συνδυασμό με τα φιλόδοξα έργα που προγραμματίστηκαν οδήγησε σε καθυστερήσεις στην έναρξη και υλοποίηση των έργων. Στο Γ ΚΠΣ εντοπίστηκε ανωριμότητα των περισσότερων μελετών των έργων. Γενικά, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι ο προγραμματισμός των δύο ΚΠΣ δεν εφάρμοσε πάνω σε μια εθνική στρατηγική για την υγεία και πρόνοια, με σαφείς και ιεραρχημένες προτεραιότητες, και έτσι παρουσίασε μεγάλες καθυστερήσεις.

Βέβαια έγιναν πολλά έργα που αναβάθμισαν κυρίως τα περιφερειακά νοσοκομεία και αύξησαν την νοσοκομειακή δυναμικότητα, χωρίς όμως τις περισσότερες φορές να

καλύπτονται όλοι οι ποσοτικοί στόχοι. Ακόμη δημιουργήθηκαν βασικές δομές και υποδομές για την υγεία, όπως η σύσταση και λειτουργία του ΕΚΑΒ, των ΚΕΚΥΚΑΜΕΑ και οι δομές από-ασυλοποίησης.

Τέλος ένα μεγάλο ζήτημα που δεν προβλέφθηκε από τον προγραμματισμό και δημιουργεί σήμερα πολλά προβλήματα, όχι μόνο στον τομέα της υγείας-πρόνοιας αλλά και σε άλλους τομείς (ανθρώπινοι πόροι, πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι), είναι τα υψηλά κόστη συντήρησης και λειτουργίας πολλών υποδομών και δομών.

- Μεταφορές

Από το Α ΚΠΣ μέχρι και το ΕΣΠΑ ο τομέας των μεταφορών, και κυρίως των οδικών μεταφορών και των σιδηροδρόμων έχει απορροφήσει τα περισσότερα κονδύλια από κάθε άλλο τομέα στην Ελλάδα. Αυτό φανερώνει ότι οι μεταφορές αποτέλεσαν την πρώτη προτεραιότητα της ελληνικής πολιτείας και της ΕΕ από την δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα. Συνολικά διατέθηκαν περίπου 17,9 δις ευρώ (σε τιμές 2010) στις μεταφορές (οδικές-θαλάσσιες- αεροπορικές- μετρό- σιδηρόδρομοι- αστικές συγκοινωνίες) που αντιστοιχεί στο 60% των κοινοτικών κονδυλίων που δόθηκαν στις βασικές υποδομές (περίπου 29,4 δις ευρώ). Το συνολικό μήκος του υπεραστικού οδικού δικτύου της χώρας ανέρχεται σήμερα σε 40.000 χλμ. περίπου. Από αυτά, περί τα 10.000 χλμ. συνιστούν το Εθνικό Οδικό Δίκτυο (ΕΟΔ), τμήμα του οποίου υπάγεται στο Διευρωπαϊκό Οδικό Δίκτυο-ΔΟΔ.

Το σημερινό μήκος (2010) των υλοποιημένων οδικών αξόνων που υπάγονται στο ΔΟΔ ανέρχεται σε περίπου 1400 χλμ. (στόχος 3000 χλμ τέλος του 2013), αποτελούμενο από τους εξής κυριότερους άξονες:

- ΠΑΘΕ (Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Εύζωνοι), μήκους 744 χλμ. (υλοποιημένα 517 χλμ)
- Εγνατία Οδός (Ηγουμενίτσα - Κήποι), μήκους 670 χλμ. (υλοποιημένα 640 χλμ),
- ΒΟΑΚ (Βόρειος Άξονας Κρήτης), μήκους 311 χλμ. (υλοποιημένα 45 χλμ)
- Κόρινθος – Τρίπολη – Καλαμάτα/Σπάρτη, μήκους 205 χλμ (υλοποιημένα 120 χλμ)

Το μήκος του Επαρχιακού Οδικού Δικτύου της χώρας ανέρχεται σε 30.000 χλμ. περίπου, ενώ μαζί με το τοπικό και το αστικό οδικό δίκτυο σε περίπου 75.000 χλμ. Κατά τη διάρκεια των ετών 1989-2010 υπολογίζεται ότι δημιουργήθηκαν περίπου 1300 χλμ ΔΔ, δηλαδή περίπου 62 χλμ ανα έτος, ενώ το κόστος ανα χλμ φαίνεται τις πιο πολλές φορές να υπερέβη τον αρχικό προγραμματισμό κόστους, αφού έρευνα του 2009, έδειξε ότι 1 χλμ του ΠΑΘΕ κοστίζει όσο 7 χλμ στην Ισπανία ή στην Πορτογαλία.

Οι σιδηροδρομικές συνδέσεις της Ελλάδας υστερούν σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη. Η Ελλάδα βρίσκεται στην 18η θέση σε 25 ΚΜ με 2552 χλμ σιδηροδρομικών γραμμών (2008), ενώ όσον αφορά την ηλεκτροκίνηση των γραμμών βρίσκεται στην 20η θέση σε 25 ΚΜ με μόλις 264 χλμ (2008).

Μέσω των δράσεων που εντάχθηκαν στο Α Κ.Π.Σ. υλοποιήθηκε μέρος του προγράμματος αναβάθμισης του άξονα Αθήνας - Θεσσαλονίκης - Ειδομένης με την κατασκευή ή ανακαίνιση τμήματος της διπλής σιδηροδρομικής γραμμής σε μήκος 147 χλμ., με σκοπό τη δυνατότητα επίτευξης ταχυτήτων έως 200 χλμ. / ώρα. Το αποτέλεσμα αυτών των παρεμβάσεων ήταν η αύξηση της χωρητικότητας της μονής γραμμής στα ορεινά τμήματα και η μείωση των καθυστερήσεων στην κίνηση των συρμών σε όλον τον άξονα.

Κύριες παρεμβάσεις του Ε.Π. Σιδηρόδρομοι που χρηματοδοτήθηκαν από το Β' Κ.Π.Σ., ήταν η συνέχιση της αναβάθμισης του σιδηροδρομικού άξονα Πειραιά - Αθήνας-Θεσσαλονίκης-Ειδομένης σε άξονα υψηλών ταχυτήτων και η διαλειτουργικότητά του με το Διευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο, καθώς και βελτιώσεις στο υπόλοιπο δίκτυο της χώρας και η προμήθεια τροχαίου υλικού. Στο Γ ΚΠΣ με το ΕΠ ΣΑΑΣ κατασκευάστηκαν ή αναβαθμίστηκαν περίπου άλλα 60 χλμ σιδηροδρόμου, ενώ ο άξονας που αναφερόταν στην αναδιοργάνωση του ΟΣΕ και στην προσαρμογή του στις κοινοτικές οδηγίες σημείωσε σημαντικές καθυστερήσεις και δεν ολοκληρώθηκε μέχρι τα τέλη του 2008.

Η επιβατική κίνηση μέσω του σιδηροδρομικού δικτύου όπου η Ελλάδα εμφανίζεται στην 20η θέση ανάμεσα από 25 ΚΜ και μάλιστα ο δείκτης του 2008 βρίσκεται στα ίδια περίπου επίπεδα με το 1995.

Στις αστικές συγκοινωνίες η έλευση του μετρό στην Αθήνα το 2000 αύξησε τον αριθμό των επιβατών που χρησιμοποιούν τις αστικές συγκοινωνίες. Με το Γ ΚΠΣ ολοκληρώθηκε το μεγαλύτερο μέρος του Μετρό Αθηνών (ενώ οι επεκτάσεις του συνεχίζονται με το ΕΣΠΑ) και ολοκληρώθηκε το τραμ στην Αττική καθώς και το μεγαλύτερο μέρος του προαστιακού σιδηροδρόμου.

Εκτός Αττικής δεν έγιναν παρεμβάσεις και έργα στο διάστημα 1989-2007, εκτός κάποιες πρόδρομες εργασίες για το μετρό της Θεσσαλονίκης.

Όσον αφορά τον τομέα της ασφάλειας στα οδικά δίκτυα, ο οποίος χρηματοδοτήθηκε μέσω διακριτού άξονα στις δύο τελευταίες προγραμματικές περιόδους, η Ελλάδα φαίνεται να έχει μια μείωση ατυχημάτων της τάξης του 17,3% την τελευταία οκταετία (2000-2008), η οποία συγκρινόμενη με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο είναι σχεδόν στο μισό, καθώς στην ΕΕ-27 η μείωση για την ίδια χρονική περίοδο είναι 28,4% ενώ στην ΕΕ-15 η μείωση φθάνει το 36,8%.

- Επιπτώσεις στην απασχόληση

Οι επιπτώσεις των τριών ΚΠΣ στην δημιουργία θέσεων απασχόλησης δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστούν με ασφάλεια, καθώς οι εκτιμήσεις που υπάρχουν, διαφέρουν κατά πολύ. Επίσης, δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία για το Α ΚΠΣ, ενώ και για το Β ΚΠΣ υπάρχουν μόνο ενδείξεις. Στην τελική έκθεση αξιολόγησης του ΕΠ Προσβάσεις και Οδικοί Άξονες -ΠΟΑ(Β ΚΠΣ) αναφέρεται ότι για κάθε 53.000 ευρώ δημιουργείται μία νέα θέση εργασίας κατά την διάρκεια των έργων στον τομέα των οδικών αξόνων. Το νούμερο αυτό γίνεται 65.000 ευρώ στην αξιολόγηση του Γ ΚΠΣ (ΕΠ ΟΑΛΑΑ).

- Προβλήματα

- Έλλειψη ικανότητας των δομών να δημιουργήσουν έργο. Τα ΚΠΣ μετέφεραν στην Ελλάδα έναν πακτωλό κοινοτικών πόρων, πολλοί από τους οποίους είτε «χάθηκαν», είτε δεν αξιοποιήθηκαν σωστά, λόγω της χαμηλής ικανότητας απορρόφησης. Η διαχειριστική ικανότητα των ελληνικών αρχών και των τελικών δικαιούχων πολλές φορές δεν επαρκούσε για να απορροφήσει τους προγραμματισθέντες πόρους. Έτσι, αν και στην αρχή του προγραμματισμού κάθε ΚΠΣ έπαιζε σημαντικό ρόλο η ισχύς κάθε υπουργείου να απορροφήσει πόρους για τα δικά του έργα, μετέπειτα, η προτεραιότητα δινόταν σε αυτά που πράγματι μπορούσαν να απορροφήσουν γρήγορα τους πόρους και αυτό φαίνεται καθαρά στις διάφορες μετακινήσεις πόρων από ένα ΕΠ σε κάποιο άλλο. Μέσα από τις αξιολογήσεις και τα αποτελέσματα κάθε ΚΠΣ γίνεται ακόμη σαφές ότι δομές που είχαν αποσαφηνίσει τις προτεραιότητές τους (ΔΕΗ, ΔΕΠΑ, ΟΤΕ) και νέες δομές που είχαν αποκοπεί από το ελληνικό κράτος (Εγνατία ΑΕ, Αττικό Μετρό κλπ) και λειτουργούσαν χωρίς την παραδοσιακή δημοσιο-υπαλληλική νοοτροπία, κατάφεραν να αποκτήσουν γρήγορα την ικανότητα για να απορροφήσουν επαρκώς και με μεγάλη αποδοτικότητα τους κοινοτικούς πόρους.
- Αυξημένα Κόστη. Σχεδόν σε όλα τα μεγάλα έργα υπήρξαν υπερβάσεις του κόστους κατασκευής τους. Οι υπερβάσεις του κόστους οφείλονται κυρίως στις συμπληρωματικές συμβάσεις που χρειάστηκαν να γίνουν λόγω κακοτεχνιών των μελετών, σε ηθελημένο overbooking (δηλαδή σε παρουσίαση μικρότερου συνολικού κόστους για ένα έργο, προκειμένου να ενταχθούν περισσότερα Έργα στο πλαίσιο των διαθεσίμων πόρων ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή τμήματός του), στην έλλειψη γενικών στοιχείων κόστους ολοκληρωμένων έργων (που να μπορούν να χρησιμοποιηθούν κατά τον προγραμματισμό αντίστοιχων άλλων) και στην ανωριμότητα του έργου είτε επειδή το έργο δεν είναι πλήρως προσδιορισμένο (δηλαδή, δεν υπάρχει σε λεπτομέρεια το επιδιωκόμενο φυσικό αντικείμενο του έργου), είτε επειδή το έργο δεν είναι χωροθετημένο ή/και πλήρως αποδεκτό από ωφελούμενους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς/πολίτες.
Τέλος μεγάλες υπερβάσεις κόστους υπήρξαν λόγω του αυξανόμενου κόστους απαλλοτριώσεων εκτάσεων και της καθυστέρησης των απαλλοτριώσεων.
- Λειτουργία θεσμικού πλαισίου. Από την αρχή του Α ΚΠΣ παρατηρήθηκε ότι το θεσμικό πλαίσιο βάσει του οποίου λειτουργεί ο προγραμματισμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση των έργων παρουσίασε πολλά προβλήματα. Σε πολλά έργα απαιτείται ο συντονισμός πολλών φορέων (υπουργείων, ΟΤΑ, αρχαιολογικές υπηρεσίες κλπ) που δημιουργεί σύγχυση και χρονοτριβές. Τα προβλήματα αυτά, αν και έγιναν δράσεις απλοποίησης του θεσμικού συστήματος, δεν λύθηκαν ούτε στην Τρίτη προγραμματική

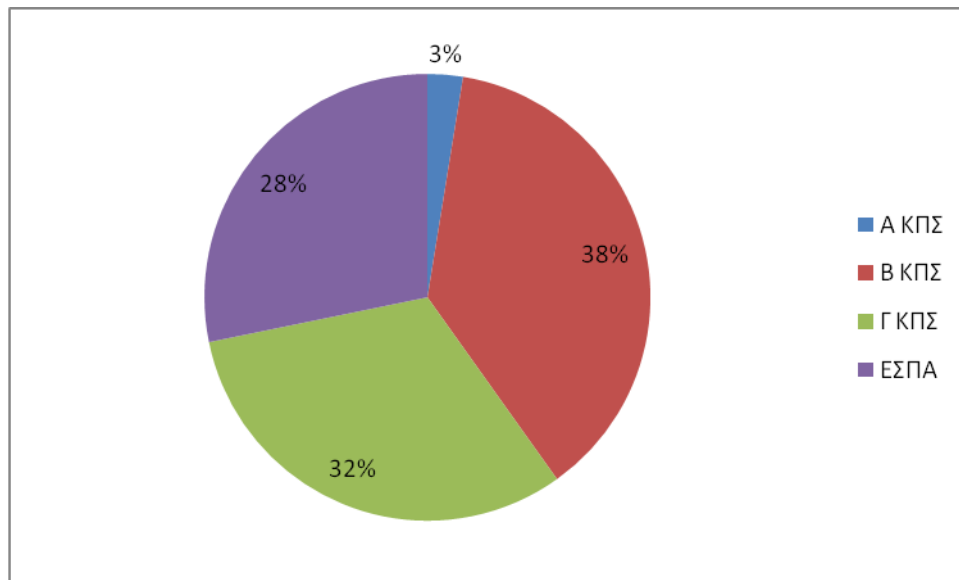
περίοδο με αποτέλεσμα πχ. να απαιτούνται μέχρι και δύο χρόνια για την έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ένα οδικό έργο. Ο Ρ. Σόττον, υπεύθυνος για την εποπτεία των προγραμμάτων του ελληνικού Γ ΚΠΣ, υποστήριξε στην 5η σύνοδο της Επιτροπής Παρακολούθησης (9/6/2004) ότι υπάρχει «ασυνεννοησία» μεταξύ της Κεντρικής αλλά και των Περιφερειακών Διαχειριστικών Αρχών με τους τελικούς δικαιούχους των κοινοτικών πόρων, με αποτέλεσμα συχνές υπερβάσεις τόσο του φυσικού αντικείμενου όσο και του αρχικού προϋπολογισμού. Πολλές φορές, αποτέλεσμα των καθυστερήσεων ήταν η αδυναμία απορρόφησης κοινοτικών πόρων και το χάσιμο των χρηματοδοτήσεων, όπως έγινε το Μάρτιο του 2005 όπου οι διαχειριστικές αρχές δεν είχαν καταφέρει ακόμη να «κλείσουν» το ΕΠ ΠΟΑ και το ΕΠ Σιδηρόδρομοι του Β ΚΠΣ (1994-1999) και έτσι χάθηκαν χρηματοδοτήσεις ύψους 1 δις ευρώ.

- Ένα άλλο φαινόμενο που παρατηρήθηκε στα μεγάλα έργα ήταν το παράδοξο της δημιουργίας μιας νέας διοίκησης για καθένα από αυτά, ενώ υπήρχε ήδη ένας θεσμικός φορέας για να υλοποιήσει τα έργα αυτά. Έτσι ενώ υπήρχε ο ΟΣΕ και ο ΗΣΑΠ δημιουργήθηκε η ΕΡΓΟΣΕ και αργότερα η Αττικό Μετρό, με περίπου ίδιο αντικείμενο. Ακόμη ενώ υπήρχε η Εγνατία Οδός ΑΕ και η ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ δημιουργήθηκαν η ΕΥΔΕ-ΜΕΔΕ (Μεγάλων Έργων Δυτική Ελλάδα), η ΕΥΔΕ-ΟΑΠ (Οδικών Αξόνων με Παραχώρηση), η ΕΥΔΕ-ΒΟΑΚ και η ΕΥΔΕ-ΟΣΥΕ (Οδικών Σηράγγων-Υπογείων Έργων). Τα μεγέθη της Ελλάδας δεν επιτρέπουν την πολυτέλεια να υπάρχουν δύο ομοειδείς δομές (Εγνατία-ΠΑΘΕ, ΕΡΓΟΣΕ-ΟΣΕ, Αττικό Μετρό-ΗΣΑΠ) που αναπτύσσουν χωριστά η μια από την άλλη την ίδια περίπου τεχνογνωσία. Παρόλα αυτά, οι υλοποίηση των έργων και τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν σε αυτά, έδειξαν ότι οι νέες δομές που δημιουργήθηκαν (Εγνατία, ΕΡΓΟΣΕ, Αττικό Μετρό) λειτούργησαν πολύ καλύτερα από τις προϋπάρχουσες (ΕΥΔΕ-ΠΑΘΕ, ΟΣΕ, ΗΣΑΠ) κάνοντας αποδοτικότερη χρήση των πόρων που τους διατέθηκαν και περατώνοντας τα έργα που ανέλαβαν μέσα στο χρονικό όριο του προγραμματισμού.
- Όσον αφορά τον σιδηρόδρομο, οι παρεμβάσεις-βελτιώσεις του δικτύου, κύρια στον άξονα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, δεν έγιναν με βάση έναν πολυετή προγραμματισμό (20-30 χρόνια) αλλά συνήθως με πενταετή ορίζοντα. Αν οι ελληνικές αρχές γνώριζαν από το 1989 ότι ο σιδηρόδρομος θα χρηματοδοτούνταν μέχρι το 2020 τότε ίσως ο σχεδιασμός να μην αναλωνόταν σε κάθε ΚΠΣ στην βελτίωση του υπάρχοντος δικτύου, το οποίο δημιούργησε πολλά προβλήματα και υπέρογκα κόστη, χωρίς να έχει μέχρι σήμερα περατωθεί, αλλά στην εκ του μηδενός χάραξη μιας καινούριας παραθαλάσσιας γραμμής, υψηλής ταχύτητας (TGV) η οποία θα μπορούσε να συντομεύσει κατά πολύ το δρομολόγιο Αθήνα- Θεσσαλονίκη, αντικαθιστώντας ουσιαστικά την αεροπορική σύνδεση των δύο αστικών κέντρων.

- Περιβάλλον

Οι κοινοτικές ενισχύσεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος παρουσιάζουν μια ανοδική πορεία από το Α ΚΠΣ στο ΕΣΠΑ. Όπως δείχνει ο παρακάτω πίνακας από τα 6,3 δις. ευρώ (κοινοτική συνδρομή, τιμές 2010) που διατέθηκαν στα τομεακά προγράμματα (και από το Ταμείο Συνοχής) για το περιβάλλον, το Α ΚΠΣ απορρόφησε μόλις 163,1 εκ. ευρώ, στο Β ΚΠΣ οι κοινοτικοί πόροι έφθασαν τα 2397 εκ ευρώ, ενώ στο Γ ΚΠΣ οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις έφθασαν στα 2019,3 εκ ευρώ. Φυσικά, ο λόγος που από το Β ΚΠΣ οι πόροι για το περιβάλλον αυξήθηκαν οφείλεται στην χρηματοδοτική συμμετοχή του Ταμείου Συνοχής. Οι προγραμματισμένες χρηματοδοτήσεις του ΕΣΠΑ για το ΕΠ Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη είναι 1800 εκ ευρώ, που αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα τρίτο του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΣΠΑ, για τα τομεακά προγράμματα. Όλα αυτά καταρχήν σημαίνουν ότι ο τομέας της προστασίας του περιβάλλοντος είναι πλέον μια από τις κεντρικές προτεραιότητες της πολιτικής της ΕΕ, κάτι το οποίο φαίνεται και από τις περιβαλλοντικές δράσεις που πλέον σχεδόν όλα τα ΕΠ περιλαμβάνουν.

Πίνακας 13. Κοινοτικές Χρηματοδοτήσεις για το Περιβάλλον



Επεξεργασία: Αυδίκος, 2011

- Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε ότι σχεδόν σε κάθε πόλη της Ελλάδας χρηματοδοτήθηκαν έργα περιβαλλοντικής προστασίας, όπως βελτιώσεις στις υποδομές αστικών και τουριστικών περιοχών, έργα ύδρευσης/αποχέτευσης και διάθεσης/διαχείρισης αποβλήτων, έργα προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, καθώς και αναπλάσεις αστικών κέντρων και αγροτικών περιοχών, ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά οι φορείς διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Μεγάλα έργα στο τομέα του περιβάλλοντος υπήρξαν τα έργα για την αντιμετώπιση της λειψυδρίας της Αττικής, η

αποκατάσταση της λίμνης Κάρλας καθώς και η έναρξη του Εθνικού Κτηματολογίου. Το τελευταίο αποδείχθηκε ένα από τα πιο χρονοβόρα έργα στον τομέα του περιβάλλοντος αφού άρχισε το 1996 και μέχρι το 2002 δεν είχε ολοκληρωθεί, ενώ είχε κοστίσει μέχρι τότε το διπλάσιο ποσό από αυτό που είχε προγραμματιστεί.

- Αν και συνολικά τα ΕΠ που αναφερόντουσαν στο περιβάλλον άργησαν πολύ να ενεργοποιηθούν και τελικά μερικά μέτρα των ΕΠ δεν απορρόφησαν το 100% των χρηματοδοτήσεων, εισήγαγαν συντονισμένα για πρώτη φορά στον Ελληνικό χώρο την περιβαλλοντική διάσταση για την όχληση των οικονομικών και κοινωνικών δράσεων και τις ευρωπαϊκές πολιτικές προστασίας που στόχευαν όχι μόνο στην καταστολή αλλά κυρίως στην προστασία και πρόληψη. Μέχρι τότε η περιβαλλοντική πολιτική που εφαρμόζονταν στην Ελλάδα περιοριζόταν σε κυβερνητικές δεσμεύσεις που σχεδόν ποτέ δεν γινόταν πράξη, γιατί σε περίπτωση που γινόταν, πολλές από αυτές (πχ. χωροθέτηση ευαίσθητων περιοχών) θα είχαν μεγάλο πολιτικό κόστος. Με τα πρώτα δύο ΚΠΣ η Ελληνική πολιτεία υιοθετεί την Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, με την εναρμόνιση και της Ελληνικής νομοθεσίας, χωρίς όμως να παράγει εθνική πολιτική για το περιβάλλον που θα είναι διαφοροποιημένη και αναβαθμισμένη πάνω στις ιδιαίτερες ανάγκες της χώρας (αυξημένη τουριστική ζήτηση, περιβαλλοντικά επιβαρημένες περιοχές αστικών κέντρων, περιοχές NATURA κα).
- Άλλα προβλήματα που δυσκόλεψαν την υλοποίηση των ΕΠ που αναφέρονταν στο περιβάλλον, υπήρξε, όπως προαναφέρθηκε, ο κατακερματισμός των έργων που είχαν μικρό προϋπολογισμό, μικρή προστιθέμενη αξία, και επιβάρυναν τις διαχειριστικές αρχές με τεράστιο όγκο διαχειριστικών διαδικασιών, η αδυναμία των τελικών δικαιούχων να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των προγραμμάτων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΙ ΠΟΡΟΙ

▪ Πρώτο συμπέρασμα αποτελεί το γεγονός ότι βλέποντας την εξέλιξη των χρηματοδοτήσεων από το 1989 ως το 2010 παρατηρούμε μια αυξανόμενη τάση για προγράμματα που στοχεύουν στην κοινωνική αλληλεγγύη. Τα προγράμματα αυτά ξεκινούν δειλά την εμφάνισή τους στο Β ΚΠΣ και επεκτείνονται στο σύνολό τους μέχρι και το ΕΣΠΑ, ενώ η χρηματοδότησή τους αυξάνεται μέσα στα χρόνια. Με δεδομένη την απουσία ενός Εθνικού πλαισίου για την κοινωνική αλληλεγγύη και για την ισότητα στις ευκαιρίες, οι ευρωπαϊκές πολιτικές «άνοιξαν» τον διάλογο στην Ελληνική κοινωνία για την αναγνώριση των δικαιωμάτων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και αποτέλεσαν την αιχμή του δόρατος για μια πρώτη δημιουργία πολιτικών. Ενδεικτικά αναφέρονται:

Η **πολιτική αποασυλοποίησης των ψυχικά ασθενών** στο Β και Γ ΚΠΣ και στο ΕΣΠΑ. Η πολιτική αυτή δεν θα υπήρχε κατά πάσα πιθανότητα, αν δεν υπήρχε το ΕΚΤ, διότι για την ελληνική κοινωνία δεν αποτελούσε προτεραιότητα, όπως απεδείχθη και από τις δυσκολίες και αντιστάσεις που αντιμετώπισε η πολιτική αυτή, κατά την υλοποίησή της.

Οι **πολιτικές καταπολέμησης του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας**, ή οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης (inclusion policies) απέκτησαν ουσιαστική και σημαντική υπόσταση, με το ΕΠ «Καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας» στο Β ΚΠΣ υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η δημιουργία, με χρηματοδότηση του ΕΚΤ, ενός μεγάλου αριθμού **βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών**, πραγματοποιήθηκε με τη προτροπή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στα πλαίσια πολιτικών προτεραιοτήτων, όπως αυτού της συμφιλίωσης οικογενειακού και εργασιακού βίου.

Το Κέντρο Έρευνας Θεμάτων Ισότητας (ΚΕΘΙ), καθώς και τα **προγράμματα** που εδώ και μια 15ετία υλοποιεί η **Γενική Γραμματεία Ισότητας**, δεν θα είχαν την σημαντική ποιοτική και ποσοτική διάσταση που απέκτησαν, αν δεν είχε υπάρξει η έντονη επιρροή από την αντίστοιχη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Προγράμματα όπως η **Κοινωνική Πρωτοβουλία EQUAL**, συνέβαλαν καθοριστικά στην ορατή/αισθητή και σημαντική συμμετοχή των ΜΚΟ και της κοινωνικής οικονομίας στην κοινωνική και οικονομική ζωή της Ελλάδας. Στο ΕΣΠΑ, ο τομέας της κοινωνικής οικονομίας καλύπτει σημαντικό τμήμα των προσπαθειών δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στην ελληνική οικονομία.

Παρόλα αυτά, η Ελλάδα βρίσκεται πολύ πίσω σε σύγκριση με τα υπόλοιπα Κ-Μ της Δ. Ευρώπης σε πολιτικές ένταξης και σε πολιτικές που να διασφαλίζουν ίσες ευκαιρίες σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ένα μείζον πρόβλημα που παρουσιάζεται με την μη πρόβλεψη βιωσιμότητας στα ανωτέρω προγράμματα. Το πρόβλημα αυτό συνδέεται κυρίως με την αδυναμία συνέχισης των προγραμμάτων αυτών λόγω μη επαρκούς πρόβλεψης για τη χρηματοδότηση του κόστους λειτουργίας των, το οποίο σε πολύ μεγάλο ποσοστό είναι κόστος μισθοδοσίας του απασχολούμενου στα προγράμματα προσωπικού. Η συνέχιση λειτουργίας δομών αποασυλοποίησης ψυχικά ασθενών, των προγραμμάτων «Βοήθεια στο σπίτι», η μη συνέχιση σχεδόν όλων των

έργων των Αναπτυξιακών Συμπράξεων της Κ.Π. EQUAL, είναι μερικά χαρακτηριστικά παραδείγματα της εν προκειμένω παθογένειας.

- Δεύτερο συμπέρασμα είναι η διαφαινόμενη έλλειψη μιας συμπαγούς Εθνικής πολιτικής για την απασχόληση, την κατάρτιση και το εκπαιδευτικό σύστημα. Αν και η πολιτεία είχε καταθέσει το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση από το 2001, αυτό δεν περιείχε τίποτε άλλο από τις δεσμεύσεις της στρατηγικής της Λισσαβόνας, που κάθε Κ-Μ έπρεπε να συμπλεύσει με αυτές. Αυτό σημαίνει ότι στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης και στις επόμενες προσπάθειες σύνταξης αναλόγων σχεδίων και πολιτικών απουσιάζει η αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων και των αναγκών της Ελληνικής αγοράς εργασίας και του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Αυτό συνεπάγεται την απουσία ιεράρχησης των προτεραιοτήτων σε Εθνικό επίπεδο, αφού τελικά η ιεράρχηση γινόταν από την εκάστοτε ευρωπαϊκή πολιτική και τα αιτήματα των Ευρωπαίων εταίρων. Σε κάθε ΚΠΣ το όραμα και η στρατηγική για τις πολιτικές απασχόλησης και κατάρτισης έμπαιναν από την Επιτροπή, χωρίς η Ελληνική πολιτεία να προσπαθεί να προσαρμόσει, επίκαιρα κάθε φορά, τις επιταγές της Επιτροπής στα Ελληνικά δεδομένα. Έτσι πολλές από τις δράσεις και τους άξονες δεν ανταποκρινόταν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και δεν προωθούσαν ενεργητικές πολιτικές που, εν δυνάμει, θα μπορούσαν να δώσουν πραγματική διέξοδο σε καιρία προβλήματα.
- Η τρίτη παρατήρηση έχει να κάνει με την απουσία ενός ολοκληρωμένου συστήματος συλλογής στατιστικών στοιχείων και δεδομένων με τα αποτελέσματα των δράσεων σε εκπαίδευση, κατάρτιση και απασχόληση αλλά και την διασύνδεση τους με την αγορά εργασίας.
- Επακόλουθο της απουσίας εθνικού σχεδίου και οράματος είναι επίσης η ανάλωση των κοινοτικών πόρων και προγραμμάτων στη σύσταση βασικών δομών και κατασκευή υποδομών. Ενώ δράσεις που εισήγαγαν καινοτόμες πρακτικές και οι οποίες στόχευαν στην ποιοτική αναβάθμιση του τομέα των ανθρωπίνων πόρων, οι οποίες θα μπορούσαν να αλλάξουν την ελληνική κουλτούρα όσον αφορά πχ. το πού πραγματικά στοχεύει η συνεχιζόμενη κατάρτιση, δεν είχαν σχεδόν ποτέ την ανάλογη απορρόφηση. Η πραγματικότητα είναι ότι το Ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης την δεκαετία του 1990 παρουσίαζε πολλές ελλείψεις σε κτιριακές υποδομές καθώς και σε βασικές δομές-θεσμούς συγκρινόμενο με άλλα Κ-Μ. Οι άμεσες ανάγκες της Ελλάδας σε δομές και υποδομές, τουλάχιστον στα δύο πρώτα ΚΠΣ, καλύφθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τα κοινοτικά προγράμματα.
- Παρόλη την απουσία εθνικής στρατηγικής και οράματος για την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων στην Ελλάδα έγιναν μεγάλα βήματα και δημιουργήθηκαν θεσμοί που ίσως να μην είχαν υπάρξει χωρίς την κοινοτική προτροπή και βοήθεια. Ακόμη μέσα από τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης-ελέγχου των προγραμμάτων αναπτύχθηκαν και ωρίμασαν σταθερές δομές με επαρκείς, πλέον, ικανότητες προγραμματισμού πολιτικών (capacity building) οι οποίες μπορούν, εν δυνάμει, να σηκώσουν το βάρος δημιουργίας εθνικής πολιτικής στην μετά ΕΣΠΑ-εποχή, η οποία θα στηρίζει και θα στηρίζεται περισσότερο σε ενδογενή χαρακτηριστικά και ανάγκες της αγοράς εργασίας και του εκπαιδευτικού συστήματος.

▪ Διαπιστώνεται, ότι από το Β' ΚΠΣ και μέχρι σήμερα, ουσιαστικά δεν υπήρξε στόχευση των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ σε επιμέρους τομείς ή κλάδους της οικονομίας. Υπήρξαν ορισμένα προγράμματα (όπως π.χ. το πρόγραμμα επιδότησης ανέργων ηθοποιών θεάτρου στο Β' ΚΠΣ, ή το πρόγραμμα κατάρτισης ανέργων σε οικοδομικές δραστηριότητες συνδεδεμένες με τα μεγάλα κατασκευαστικά έργα του Β' ΚΠΣ), όμως αυτά τα προγράμματα αποτελούν μεμονωμένες περιπτώσεις.

Στα πλαίσια του ΕΣΠΑ, φαίνεται να προωθείται σε κάποιο βαθμό η στόχευση π.χ. των προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων, σε κλάδους/τομείς. Αυτό εν τούτοις δεν συμβαίνει στις λοιπές πολιτικές απασχόλησης.

Το ότι δεν υπήρξε στόχευση, δεν σημαίνει ότι όλοι οι τομείς της οικονομίας της χώρας, επωφελήθηκαν εξίσου. Μέχρι σήμερα, δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια ολοκληρωμένη μελέτη αποτίμησης των χρηματοδοτήσεων του ΕΚΤ, ανά τομέα της ελληνικής οικονομίας. Εν τούτοις, από τις εκθέσεις των συμβούλων Διαχείρισης και Αξιολόγησης προκύπτουν, ορισμένα σχετικά συμπεράσματα:

- Τομέας Πληροφορικής:

Είναι ίσως ο πιο ευνοημένος τομέας από όλους. Η Πληροφορική ως, μεταξύ άλλων, ανήκουσα στους τομείς που περιλαμβάνουν βασικές δεξιότητες της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης, απέσπασε και στα πλαίσια της εκπαίδευσης, και στα πλαίσια της δια βίου μάθησης, σημαντικά κονδύλια και οφέλη.

- Τομέας Ναυτιλίας:

Ο τομέας της ναυτιλίας είναι τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα, και είναι θεμιτό και θετικό, που ο τομέας αυτός σε όλα τα ΚΠΣ (το ίδιο έχει προγραμματιστεί και για το ΕΣΠΑ) απέσπασε χρηματοδοτήσεις σημαντικού προϋπολογισμού, οι οποίες βάσει αξιολογήσεων που έγιναν, σε μεγάλο βαθμό είχαν θετικά αποτελέσματα (π.χ. προγράμματα κατάρτισης και πρακτική άσκηση ανέργων ναυτικών στα ΚΕΣΕΝ του Υπουργείου Ναυτιλίας).

- Αγροτική ανάπτυξη

Μέσω του εκπαιδευτικού φορέα ΔΗΜΗΤΡΑ (του Υπουργείου Γεωργίας), και κυρίως στα πλαίσια της υποχρεωτικής κατάρτισης κατά την διαδικασία πιστοποίησης και επιδότησης των «νέων αγροτών», δαπανήθηκαν σχετικά σημαντικά ποσά του ΕΚΤ στο τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, ο οποίος επίσης θεωρείται τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα. Από αξιολογήσεις προκύπτει, ότι η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αυτών, ήταν χαμηλή.

- Τουρισμός

Άλλος ένας τομέας συγκριτικού πλεονεκτήματος για την Ελλάδα. Παρόλο που, σε γενικές γραμμές δεν υπήρξε συγκροτημένη στόχευση, ο τομέας απορρόφησε σχετικά

σημαντικά κονδύλια από το ΕΚΤ. Πάντως όχι όσα θα μπορούσαν να δικαιολογηθούν λόγω του μεγέθους του, αλλά και λόγω της σημασίας του ως φορέας πολύ σημαντικού συγκριτικού πλεονεκτήματος για τη χώρα. Ιδιαίτερα θετικά έχουν αξιολογηθεί τα προγράμματα κατάρτισης του κρατικού Οργανισμού Τουριστικής Εκπαίδευσης, ο οποίος αντλεί συστηματικά, σχετικά σημαντικά κονδύλια από το ΕΚΤ.

- Κοινωνική οικονομία

Ο τομέας αυτός, συγκριτικά, είναι ίσως μαζί με την Πληροφορική, ο πιο ευνοημένος τομέας από πλευράς χρηματοδοτήσεων ΕΚΤ, κυρίως από το Γ' ΚΠΣ (π.χ. προγράμματα χρηματοδότησης ΜΚΟ, χρηματοδότηση ΚΟΙΣΠΕ (Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης), Αναπτυξιακές Συμπράξεις της ΚΠ EQUAL, κλπ).

- Κοινωνική αλληλεγγύη

Μια σειρά προγραμμάτων, στο Β' και στο Γ' ΚΠΣ, στόχευαν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, και μέσα από τα οποία δόθηκε σημαντική ώθηση σε επιμέρους τομείς δραστηριότητας, όπως τα προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι», ενσωμάτωση των σιγγάνων, εταιρική κοινωνική ευθύνη, ενσωμάτωση προσφύγων και μεταναστών, κλπ.

- Βιομηχανία

Κάποιοι κλάδοι της βιομηχανίας, επωφελήθηκαν περισσότερο από άλλους, όμως συχνά στην λογική πολιτικών διαχείρισης της ανεργίας και στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων βιομηχανικής παρακμής. Υπήρξαν και προγράμματα με καινοτόμα χαρακτηριστικά (π.χ. clusters, spin offs, κλπ), τα οποία όμως δεν μπόρεσαν να καλύψουν τους στόχους τους.

- Εκπαίδευση- Κατάρτιση

Στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως προαναφέρθηκε, δημιουργήθηκαν σημαντικές υποδομές και συστάθηκαν δομές που κάλυψαν πάγιες ανάγκες του συστήματος. Ενδεικτικά αναφέρουμε την σύσταση του ΕΚΕΠΙΣ και τη δημιουργία των ΚΕΚ, καθώς και την κατασκευή και στελέχωση πολλών βρεφονηπιακών σταθμών, νηπιαγωγείων και ολοήμερων σχολείων, την πρόσθετη διδακτική στήριξη, την αναβάθμιση του περιεχόμενου των σπουδών, εργαστηρίων και σχολικών κτιρίων και βιβλιοθηκών, την εισαγωγή του διαδικτύου σε σχολεία και πανεπιστήμια, την δημιουργία δεκάδων μεταπτυχιακών προγραμμάτων και υποτροφιών και τέλος τη δημιουργία του Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου. Συνολικά την περίοδο 1989-2006 (τρία πρώτα ΚΠΣ) καταρτίστηκαν 1.600.000 άτομα εκ των οποίων οι 450.000 ήταν άνεργοι.

Παρόλα αυτά η επίτευξη των ποιοτικών στόχων στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης παραμένει ένα μεγάλο πρόβλημα, ίσως γιατί η πρώτη «προτεραιότητα»

στην πλειονότητα των ΕΠ υπήρξε η απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων του ΕΚΤ, που είχε σαν αποτέλεσμα την υλοποίηση, σε ένα μεγάλο βαθμό κυρίως δράσεων «ρουτίνας» και όχι την εισαγωγή καινοτόμων δράσεων που θα μπορούσαν να αλλάξουν την ποιοτική πλευρά του εγχώριου εκπαιδευτικού συστήματος. Η υστέρηση στην επίτευξη των ποιοτικών στόχων φαίνεται σε διάφορες στατιστικές. Για παράδειγμα, από τις επιδόσεις των μαθητών, που φοιτούν στην ελληνική δευτεροβάθμια εκπαίδευση, όπου σύμφωνα με το διακρατικό πρόγραμμα PISA (www.pisa.oecd.org), η Ελλάδα κατέχει την 39η θέση σε σύνολο 58 χωρών (2007). Ακόμη η Ελλάδα κατέχει την 18η θέση από τα 25 Κ-Μ στις μαθητικές διαρροές και σύμφωνα με έρευνα του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου (2000) τα ποσοστά των αποφοίτων τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης που εργάζονταν στην ειδικότητα τους ήταν μικρά (περίπου 20%), με μεγάλη διασπορά στις διάφορες ειδικότητες γεγονός που υποδηλώνει χαλαρή αλλά και ασύμμετρη σύνδεση της αρχικής δευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης με την αγορά εργασίας.

- Απασχόληση

Οι στόχοι που ποσοτικά τέθηκαν στη στρατηγική της Λισσαβόνας για την προώθηση και αύξηση της απασχόλησης τελικά δεν εκπληρώθηκαν, ούτε οι ενδιάμεσοι (2005) αλλά ούτε και οι τελικοί (2010). Τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν από το 1989 μέχρι και το 2008 ωφέλησαν συνολικά περίπου 700.000 άτομα, μέσα από επιδόματα ανεργίας, μέτρα για προώθηση της απασχόλησης και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας. Ακόμη τα ίδια προγράμματα έμμεσα δημιούργησαν περίπου 200.000 νέες θέσεις εργασίας. Ενώ ενισχύθηκαν σημαντικά δομές, όπως ο ΟΑΕΔ με τη δημιουργία των ΚΠΑ, αν και μια παλαιότερη έρευνα του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ (2002) αποκαλύπτει ότι μόνο 6% από τους νέους άνεργους και 14.4% από το συνολικό αριθμό ανέργων βρίσκει εργασία χρησιμοποιώντας τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ.

Ο αριθμός των απασχολούμενων στην Ελλάδα παρουσίασε σημαντική άνοδο αφού το 1991 ανερχόταν σε 3,63 εκατομμύρια άτομα και το 2008 είχε φθάσει σε 4,58 εκατομμύρια. Επομένως δημιουργήθηκαν περίπου ένα εκατομμύριο θέσεις εργασίας μέσα σε 17 χρόνια. Παράλληλα όμως είχαμε και αύξηση του εργατικού δυναμικού, έτσι το επίπεδο απασχόλησης το 2009 ήταν 59,6%, ενώ ο στόχος της Λισσαβόνας ήταν 70% για το 2010. Η ανεργία (πίνακας 3) παρουσίασε σημαντική άνοδο την δεκαετία του 1990, ενώ παρουσίασε πτώση τη δεκαετία του 2000 μέχρι το 2008, εν μέρει λόγω των Ολυμπιακών Αγώνων και επανέκαμψε το 2009 και το 2010, προφανώς λόγω της οικονομικής κρίσης. Έτσι γίνεται σαφές ότι ο κυριότερος παράγοντας που επηρεάζει την απασχόληση είναι το γενικότερο μακροοικονομικό περιβάλλον, οπότε, υπό αυτό το πρίσμα, δεν είναι εφικτή μια άμεση σύνδεση των επιπτώσεων των κοινοτικών κονδυλίων στον τομέα της απασχόλησης. Έμμεσα όμως φαίνεται ότι τα κοινοτικά προγράμματα δεν έχουν σημαντικές θετικές επιπτώσεις στην αύξηση της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας και στην βελτίωση των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού.

Ακόμη, οι ποιοτικοί στόχοι των προγραμμάτων που αφορούσαν την απασχόληση δεν φαίνεται να είχαν κάποια θετική επίδραση στην ελληνική περίπτωση, αφού ο στόχος

για ίσες ευκαιρίες στην αγορά εργασίας μεταξύ ανδρών και γυναικών δεν επιτεύχθηκε. Το ποσοστό ανεργίας για τους άνδρες για το β' τρίμηνο του 2010 είναι 9,4% και το αντίστοιχο των γυναικών βρίσκεται στο 15,3%, ενώ οι αμοιβές των γυναικών είναι περίπου 20% χαμηλότερες από αυτές των ανδρών στον ιδιωτικό τομέα και 2 στους 3 άεργους είναι γυναίκες. Αν και παρατηρείται αύξηση της προσφοράς γυναικείας εργασίας, εν μέρει λόγω της συμβολής διαφόρων προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας που συμφιλίωσαν την οικογενειακή με την επαγγελματική ζωή, ταυτόχρονα παρατηρείται μειωμένη ζήτηση γυναικείας εργασίας από τις επιχειρήσεις. Ακόμη, νέοι άνεργοι είναι περίπου το 22,8% των ηλικιών 15-29 (άνδρες 18,9%, γυναίκες 27,5%), για την ίδια περίοδο, αφού παρατηρείται ότι το ποσοστό των ανέργων μειώνεται καθώς αυξάνει η ηλικία, ενώ οι μακροχρόνια άνεργοι παραμένουν πάνω από το 5%. Σε τραγικά επίπεδα βρίσκεται ο δείκτης ανεργίας των ΑΜΕΑ καθώς βρίσκεται μόνιμως άνω του 80%. Μια θετική εξέλιξη στην αγορά εργασίας είναι η αύξηση του δείκτη της παραγωγικότητας της εργασίας ο οποίος σύμφωνα με την τελευταία μελέτη του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ (2010) βρίσκεται στο 95% του μέσου όρου των 15 πιο ανεπτυγμένων κρατών.

Ένας άλλος στόχος που δεν καλύφθηκε επαρκώς ήταν η ανάπτυξη επιχειρηματικού πνεύματος, ιδιαίτερα στους νέους ανθρώπους. Οι έρευνες που διεξάγει ο IOBE (IOBE, 2008) ανα τακτά χρονικά διαστήματα για τα επίπεδα επιχειρηματικότητας μας δίνουν σαφή εικόνα για τις αντιλήψεις για την ύπαρξη επιχειρηματικών ευκαιριών. Οι νέοι επιχειρηματίες κάνουν έναρξη μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας στη βάση της τόνωσης του προσωπικού εισοδήματος και λιγότερο από τη δυναμική ή τις προοπτικές που μπορεί να έχει η αξιοποίησή της. Παράλληλα, τα γραφειοκρατικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι νεοσύστατες επιχειρήσεις αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα εκδήλωσης επιχειρηματικότητας.

Αναφέρθηκε παραπάνω ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές επέδρασαν καταλυτικά στην δημιουργία πολιτικών για τους ανθρώπινους πόρους στην Ελλάδα, με δεδομένη πολλές φορές την απουσία μιας συμπαγούς εγχώριας πολιτικής. Στον τομέα της απασχόλησης αυτό φαίνεται καθαρά αφού η επίδραση των ευρωπαϊκών προτεραιοτήτων και πολιτικών ήταν και είναι καθοριστική.

Ενδεικτικά αναφέρονται πολιτικές, που οφείλουν την υιοθέτησή τους σε «επιρροές» της Ε.Ε.:

- Η επιδότηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών (NEE) από τον ΟΑΕΔ
- Η πιστοποίηση εισροών στη συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση (πιστοποίηση ΚΕΚ, πιστοποίηση εκπαιδευτών επαγγελματικής κατάρτισης)
- Η προώθηση της ισότητας των φύλων σε όλες τις πολιτικές απασχόλησης, και όχι μόνο.
- Η προώθηση της απασχολησιμότητας των ανέργων (π.χ. προγράμματα Stage)
- Η προώθηση της επιχειρηματικότητας, ειδικότερα στους νέους (π.χ. προγράμματα EOMMEX για την νεανική επιχειρηματικότητα)
- Ανίχνευση αναγκών των επιχειρήσεων στην Ελλάδα σε δεξιότητες και ειδικότητες (π.χ. έρευνες του Υπουργείου Εργασίας, και μετέπειτα της ΠΑΕΠ ΑΕ)

- Σύνδεση της κατάρτισης με την απασχόληση (π.χ. μεταγενέστερα προγράμματα κατάρτισης ανέργων σε ΚΕΚ)
- Προώθηση του θεσμού της πρακτικής άσκησης στην επαγγελματική εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση
- Προώθηση του θεσμού της συμβουλευτικής και του επαγγελματικού προσανατολισμού στον χώρο της απασχόλησης, με τους εργασιακούς συμβούλους των Κέντρων Προώθησης στην Απασχόληση (ΚΠΑ) του ΟΑΕΔ.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι οι παρεμβάσεις στον τομέα της απασχόλησης δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε ποσοτικό και σε ποιοτικό επίπεδο. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, που άλλα κράτη (Σκανδιναβικά, Γερμανία) εφάρμοσαν με επιτυχία, στην Ελλάδα αποδείχθηκε ότι δεν λειτούργησαν ευεργετικά στην κατεύθυνση μείωσης της ανεργίας, καθότι από τα πρώτα βήματα εφαρμογής τους εντάχθηκαν σε ένα πλαίσιο ενίσχυσης της προσφοράς εργασίας και κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας, λειτουργώντας ως υποκατάστατο στις πολιτικές προστασίας των ανέργων με συνέπεια να εμφανιστούν διαστρεβλώσεις στην εφαρμογή τους οι οποίες πολλές φορές μπορούν να συνδεθούν με τον ελλιπή χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Έτσι τα επιδόματα ανεργίας αντικαταστάθηκαν απλά με τα επιδόματα που συνοδεύουν τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και έγινε μαζική και αποσπασματική εφαρμογή των παρεμβάσεων, ενώ ίσως θα έπρεπε να είναι περισσότερο στοχευμένες σε ειδικές πληθυσμιακές και κοινωνικές ομάδες. Ακόμη, πολλές φορές τα κονδύλια δεν έτυχαν ορθολογικής διαχείρισης, αφού επικράτησαν λογικές πελατειακής εξυπηρέτησης ανέργων και επιχειρηματιών που κινούνται στις παρυφές των δικτύων εξυπηρέτησης συμφερόντων.

Έτσι, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, αν παρακολουθήσουμε την εξέλιξη των τελευταίων ετών, όσων αφορά τη λειτουργία της οικονομίας και των επί μέρους πολιτικών, μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής :

- Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, στη λογική της κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας.
- Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, στη λογική της επανένταξης στην αγορά εργασίας (βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων).
- Ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, στη λογική της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας (αύξηση της απασχόλησης, μείωση της ανεργίας).

Στην Ελλάδα οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης θεσπίστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1980 (το 1983 εφαρμόστηκαν τα πρώτα προγράμματα επιδότησης των εργοδοτών για την πρόσληψη ανέργων, το 1986 τα πρώτα προγράμματα επιδότησης των νέων ελεύθερων επαγγελματιών, και το 1987 τα πρώτα προγράμματα κατάρτισης εργαζομένων και ανέργων) με την προτροπή της τότε ΕΟΚ και τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ (τα προγράμματα του 1983 με προτροπή του ΟΟΣΑ).

Από το σύνολο των πόρων του ΕΚΤ στα τρία ΚΠΣ και το ΕΣΠΑ, το 50% περίπου αφορά τη χρηματοδότηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Εν τούτοις, οι πολιτικές που χρηματοδοτήθηκαν, πήγαν κυρίως για την κοινωνική διαχείριση, και σε κάποιο βαθμό για την επανένταξη των ανέργων. Ουσιαστικά υποδεέστερη και αναποτελεσματική

είναι μέχρι σήμερα η προσπάθεια δημιουργίας θέσεων εργασίας μέσω των συγχρηματοδοτούμενων πολιτικών απασχόλησης

Οι κύριοι στόχοι των δράσεων κατάρτισης, των δράσεων επιδότησης Νέων Θέσεων Εργασίας (ΝΘΕ), των δράσεων επιδότησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΝΕΕ) και STAGE, ήταν κυρίως η βελτίωση της απασχολησιμότητας των ανέργων, η κοινωνική διαχείριση της ανεργίας, και κατ' ελάχιστο η δημιουργία νέας απασχόλησης.

Από τις εκθέσεις αξιολόγησης των πολιτικών απασχόλησης προκύπτουν, και μεγάλο νεκρό βάρος των πολιτικών, και χαμηλά ποσοστά θετικών επιπτώσεων για τους ανέργους που ωφελήθηκαν από τις πολιτικές του ΕΚΤ.

Τέλος, μόνο στα πλαίσια του ΕΣΠΑ 2007-2013, διαφαίνεται για πρώτη φορά μία προσπάθεια «ουσιαστικότερης ενεργητικοποίησης» των πολιτικών απασχόλησης του Υπουργείου Εργασίας και του ΟΑΕΔ (π.χ. α) οι πρόσφατες αναθέσεις προγραμμάτων κατάρτισης ανέργων στην «πράσινη» οικονομία και στον τουρισμό, β) τα νέα προγράμματα τοπικών πολιτικών απασχόλησης).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Γενικά, η ανάλυση που ακολουθήθηκε στην παρούσα μελέτη δεν ακολούθησε ένα συγκριτικό πρίσμα, με στοιχεία για άλλες χώρες που θα ήταν χρήσιμο. Μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση θα εξέταζε τον προγραμματισμό, την υλοποίηση και τα αποτελέσματα αντίστοιχων προγραμμάτων, σε χώρες όπως η Ιρλανδία, η Ισπανία και η Πορτογαλία που έλαβαν στήριξη κατά την ίδια περίοδο για τη δημιουργία υποδομών και στήριξη της βιομηχανίας και της μεταποίησης, σε μια προσπάθεια να εξαχθούν ευρύτερα συμπεράσματα για τις ιδιαίτερες αδυναμίες, δυσκολίες και προβλήματα στην Ελληνική περίπτωση. Παρ' όλα αυτά είναι δυνατόν να καταλήξουμε σε ορισμένες πρώτες επισημάνσεις από τα παρόντα στοιχεία και την ανάλυση που ακολουθήθηκε, υπό το φως της συζήτησης για τα προβλήματα της Ελληνικής οικονομίας.

- Το Ελληνικό κράτος ακολουθεί μια σειρά από πολιτικές με προέλευση θεωρητική που έχουν εφαρμοστεί στο εξωτερικό, τις οποίες εμπλουτίζει διαχρονικά. Σε θέματα προγραμματισμού και υλοποίησης είναι φυσικό να υπάρχει κάποια διαδικασία εκμάθησης, για παράδειγμα στη διαχείριση νέων προγραμμάτων. Ωστόσο είναι δύσκολο να αναφερθεί κανείς σε μια ιεράρχιση στόχων τόσο ανά περίοδο όσο και διαχρονικά άλλη από αυτήν που τίθεται μέσω χρηματοδότησης. Περισσότερο ωστόσο φαίνεται να επικρατεί μια σύγχυση ως προς την βαρύτητα των προγραμμάτων, την μελέτη των επιπτώσεών τους, τους στόχους που τίθενται και την συνέχιση των πολιτικών. Εξάιρεση ίσως αποτελεί η Έκθεση για την νέα βιομηχανική στρατηγική και οι πολιτικές της περιόδου 1994-1999.

- Η γνώση για το πως υλοποιούνται κάποια προγράμματα δεν φαίνεται να διατηρείται πάντοτε κάπου. Για παράδειγμα η «προώθηση της ανάληψης απαιτήσεων τρίτων (factoring) η χρηματοδοτική μίσθωση (leasing)» που εντάσσονταν στις δράσεις για τις ΜΜΕ (άξονας 4) του 2ου Κ.Π.Σ. δεν συνεχίστηκε στο 3ο Κ.Π.Σ.

- Επίσης δεν εφαρμόζεται η αρχή της αξιοποίησης των αρνητικών συμπερασμάτων που είναι εξίσου σημαντική (αν όχι περισσότερο σε κάποιες περιπτώσεις) με τις περιπτώσεις των θετικών αποτελεσμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αποτυχία εφαρμογής των clusters από την οποία το κράτος θα μπορούσε να αντλήσει συμπεράσματα χρήσιμα κατά την τρέχουσα περίοδο που προσπαθεί να ενισχύσει τη δημιουργία τους μέσω του αναπτυξιακού νόμου. Ή ευρύτερα η μη επιβίωση επιχειρήσεων και η επίδραση των πολιτικών προς αυτή την τάση. Γενικότερα όμως τα κείμενα αξιολόγησης των προγραμμάτων όχι μόνο εκ των υστέρων αλλά και η ενδιάμεση και εκ των προτέρων, δεν δείχνουν να ενσωματώνουν κάποια κριτική (με συγκεκριμένες αναφορές σε έργα αξιολογητών), ώστε να θεωρηθεί ότι και το πρόγραμμα της κριτικής που έχει ασκηθεί δεν πάει χαμένο.

Αυτό το πρόβλημα έχει πολύ σοβαρές διαστάσεις, γιατί το κράτος σε μόνιμη βάση «εισάγει» προτάσεις και θεωρητικές λύσεις που προτείνονται σε άλλες χώρες του εξωτερικού για να λύσει τα ζητήματά και θα έπρεπε να αναμένει αδυναμίες στον τρόπο που εφαρμόζονται στην Ελλάδα, βάση των ιδιαιτεροτήτων και της Ελληνικής οικονομίας.

▪ Οι ίδιες οι αξιολογήσεις των προγραμμάτων φαίνεται ότι είναι σε πολλές περιπτώσεις ημιτελείς προσπάθειες που δεν φωτίζουν τις αιτίες των προβλημάτων, δεν υποδεικνύουν τα προβλήματα και δεν διακρίνουν καλά μεταξύ αιτιών και αποτελεσμάτων.

Παραδείγματος χάριν προκαλεί δυσμενή εντύπωση το γεγονός ότι η αναθεώρηση 2005 ολόκληρου του Κ.Π.Σ. 2000-2006 είναι αντιγραφή, σχεδόν εξ' ολοκλήρου, του αρχικού κειμένου και πως σε διάστημα 5 ετών δεν έχουν αλλάξει δεδομένα και στοιχεία (π.χ τα μακροοικονομικά δεδομένα και το πλαίσιο και γενικότερα όλες οι πληροφορίες που παρουσιάζονται στο 1ο κεφάλαιο) για να παρουσιαστούν όχι απλά σωστότερα αλλά και επικαιροποιημένα στην αναθεώρηση.

▪ Θα πρέπει να αναφερθούμε σε ένα σοβαρό πρόβλημα απουσίας δεικτών για τις επιχειρήσεις, συλλογής στοιχείων όπως κόστους, παραγωγικότητας εργασίας ανά κλάδικο ή τομέα που θα είχαν ενδιαφέρον να υπολογιστούν και σε μέσομακροπρόθεσμη βάση. Αυτό για παράδειγμα συμβαίνει με τους δείκτες έρευνας και τεχνολογίας, όπου η καταχώριση επιχειρήσεων με χαμηλού επιπέδου πατέντες ή μη εμπορικές χρήσεις μπορεί να προκαλεί προβλήματα στην κατανόηση των αναγκών στην έρευνα και την τεχνολογία.

▪ Γενικότερα, παρότι το κράτος επιχειρεί και ενσωματώνει μελέτες σχεδιασμού στον προγραμματισμό του, φαίνεται να έχει φτωχή αντίληψη για τη σημασία των θεματικών αξιολογήσεων, των αξιολογήσεων επί μέρους προγραμμάτων και τις οποίες θα έπρεπε να επιδιώκει να μελετήσει σε βάθος, αποθησαυρίζοντας τη γνώση για τη λειτουργία τους και καταρτίζοντας στελέχη του δημοσίου για το σκοπό αυτό, ώστε να χρησιμοποιούνται για να τροφοτήσουν την αμέσως επόμενη προγραμματική αντίληψη, σε κατεύθυνση συνέχειας και όχι απότομης αποκοπής από αυτή, την γνώση και τεχνογνωσία που ενδεχόμενα να έχει δημιουργηθεί.

▪ Το κράτος περισσότερο άγεται και φέρεται μεταξύ πολιτικών, της ανάγκης προσαρμογής τους ως προς τους διαθέσιμους πόρους, τις εκάστοτε ατζέντες πολιτικής της Ένωσης, τα θεωρητικά σημεία αναφοράς στη βιβλιογραφία και την όποια εμπειρική εφαρμογή τους, παρά δείχνει να έχει αποκρυσταλλωμένες διαχρονικά απόψεις, μελετώντας σε βάθος χρόνο και με μακροχρόνιο χρονικό ορίζοντα τα προβλήματα και τον τρόπο επίλυσής τους και αναζητώντας λύσεις που να έχουν διαχρονικότητα και να οικονομούν τους διαθέσιμους πόρους.

▪ Όσον αφορά τον αναπτυξιακό νόμο, για τον οποίο δεν μελετάει το κράτος τις αιτίες βιωσιμότητας ή μη επιβίωσης των επιχειρήσεων (με συγκριτικά δείγματα των επιχειρήσεων) ώστε να συμπεραίνει την πραγματική συμβολή του νόμου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι αιτίες βρίσκονται εκτός του κράτους, στο βαθμό μάλιστα που η Κοινότητα ασκεί τους δειγματοληπτικούς ελέγχους για την εφαρμογή των προγραμμάτων.

▪ Μια άλλη πλευρά του προηγούμενου συμπεράσματος θα ήταν να ειπωθεί -χωρίς καμία υπεκφυγή- τα ίδια και πολύ καλύτερα αποτελέσματα θα μπορούσαν να επιτευχθούν με πολύ μικρότερα ποσά, αν συνδέονταν τα προγράμματα με τον σκοπό της ανάπτυξης της επιχείρησης, με τη μόχλευση, τον πολλαπλασιασμό, την μελέτη της επίδρασης υποκατάστασής τους (deadweight effect) κ.α.

- Γενικά, οι αξιολογήσεις πάσχουν στην ικανότητα ενσωμάτωσης μιας περισσότερο κριτικής αντίληψης και της επαρκούς, επιστημονικά τεκμηριωμένης, στοιχειοθέτησης της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ότι, ενώ ετέθη ξεκάθαρα προς συζήτηση στο αναθεωρημένο κείμενο του ΚΠΣ ότι το μοντέλο QUEST II προβλέπει σημαντικές πιέσεις στο ισοζύγιο πληρωμών και ένα άνευ προηγουμένου πλήγμα στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, στον βαθμό που θα καθυστερήσει την υλοποίηση του προγράμματος για την ανόρθωση της ανταγωνιστικότητας της, το σημείο αυτό δεν τίθεται στο τελευταίο πρόγραμμα ανταγωνιστικότητας και δεν αποτέλεσε, έστω και στην ενδιάμεση αξιολόγηση, το εφιαλτήριο για την κατανόηση της χρησιμότητας και σημασίας του προγράμματος.
- Τα προγράμματα ανταγωνιστικότητας διαχρονικά δεν κάνουν σαφείς τους στόχους και τη δυνητική επίδρασή τους στην ανάπτυξη, ενώ λείπουν πλήρως τα μικροοικονομικά μοντέλα που να εξετάζουν τις επιδράσεις των προγραμμάτων σε μια σειρά μεταβλητών των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα στην ανάπτυξή της.
- Επίσης, ο ρόλος των θεσμών που δημιουργούνται ή βελτιώνεται και η συμβολή των ενεργειών του κράτους και της Κοινότητας θα έπρεπε να ελέγχεται με ποιοτικές αναλύσεις ή/και ποσοτικά μοντέλα για το πως επιδρούν στην ανάπτυξη των επιχειρήσεων που καλούνται να στηρίξουν, με την χρήση δεδομένων που οι θεσμοί αυτοί θα πρέπει να έχουν την υποχρέωση να τηρήσουν στα πλαίσια της αξιολόγησής τους από το κράτος.
- Όσο διάστημα η αξιολόγηση προγραμμάτων ανταγωνιστικότητας δεν εντάσσει μοντέλα, δεν έχει οικονομετρικές βάσεις και δεν πειραματίζεται για να βρει τους ειδικούς και πιο ακριβείς τρόπους αξιολόγησης, είναι ανώφελο να επιχειρείται η ποσοτικοποίηση της ακριβούς επίδρασης και περισσότερο έχει νόημα η αντίληψη των πολιτικών super- market (ΕΛΙΑΜΕΠ, 2010), με αξιολόγηση χαμηλών προδιαγραφών, έστω κι αν κάποιες πολιτικές αποδίδουν καρπούς.
- Έχει επισημανθεί ότι όσο αυξάνει η πολυπλοκότητα των προγραμμάτων υποβαθμίζεται η αξιολόγηση των επιδράσεων (Toulemonde, 1995), θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά η περίπτωση οι γενικές αξιολογήσεις να «σπάνε» σε μικρότερα κομμάτια επί μέρους αξιολογήσεων, με κοινές κατευθυντήριες γραμμές ώστε να απαντούν σε κοινά με άλλες παράλληλες αξιολογήσεις ερωτήματα.
- Η αξιολόγηση των προγραμμάτων στήριξης δεν γίνεται με αποτελέσματα για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων συνολικά. Περισσότερο επικρατεί η κουλτούρα της αξιολόγησης της εφαρμογής των προγραμμάτων και λιγότερο της αξιολόγησης της επίδρασης των προγραμμάτων στην συνολική ανάπτυξη της οικονομίας, περιφέρειας, κλάδου κτλ. Η λογική αυτή είναι χοντροκομμένη επιστημονικά και σήμερα υπάρχουν στην επιστημονική βιβλιογραφία -ιδιαίτερα την αγγλοσαξωνική- χιλιάδες επιστημονικές αναλύσεις που μελετούν τη δημιουργία, λειτουργία ή βελτίωση μιας υποδομής, την επίδρασή της στην ανάπτυξη ή τον τρόπο που επιδρούν τα προγράμματα στήριξης σε μια σειρά από μεταβλητές των επιχειρήσεων ή την ανάπτυξή τους. Δηλαδή, στην λογική της απορρόφησης το κράτος έχει απωλέσει τον ρόλο του για αξιολόγηση και μελέτη των προγραμμάτων και των προβλημάτων που καλείται να λύσει και προφανώς δεν αφοσιώνεται στο έργο που έχει αναλάβει και την υποχρέωση που απορρέει από αυτό.

- Διαβάζοντας διαχρονικά όλες τις αξιολογήσεις των προγραμμάτων ανταγωνιστικότητας που εφάρμοσε το κράτος φαίνεται ότι κατά τρόπο συστηματικό την τελευταία τριακονταετία, πολυδάπανες πολιτικές του κράτους για την παραγωγή ασκούνται χωρίς να διαπιστώνεται με σοβαρότητα σφάλματα των πολιτικών, αδυναμίες, οι πρωτογενείς, δευτερογενείς ή άλλες αιτίες, χωρίς να γίνεται η διάκριση μεταξύ αιτίας και αιτιατού, χωρίς σοβαρές ποιοτικές αναλύσεις (όπως focus groups, ερωτηματολόγια κ.α.), χωρίς να μελετάται η θέση και συμβολή -θετική ή αρνητική- των φορέων που συμμετέχουν στα προγράμματα, γενικά χωρίς να ενυπάρχει η αντίληψη ότι η διαπίστωση του σφάλματος είναι προς όφελος του αξιολογούμενου.
 - Από την ανάγνωση των περισσότερων κειμένων αξιολόγησης, γίνεται αντιληπτό ότι υφέρπει η έλλειψη θάρρους πολλές φορές στην έκφραση γνώμης από πλευράς του αξιολογητή. Υπάρχουν φυσικά και μια σειρά εξαιρέσεων, όπου γίνονται κάποιες κριτικές παρατηρήσεις (ΥΠ.ΑΝ., 2006).
 - Είναι απορίας άξιος πως είκοσι χρόνια αξιολόγησης προγραμμάτων για τις επιχειρήσεις δεν έχει κανένας επίσημος αξιολογητής με την χρήση μοντέλων πρόγνωσης και αυτό είναι ενδεικτικό της ποιότητας του έργου που γίνεται στην αξιολόγηση της παραγωγής, με την σύμφωνη γνώμη αν όχι και την καθοδήγηση της Ε.Ε. που παραμένει προσκολλημένη σε μια παραδοσιακή αντίληψη για τη δημιουργία συγκεκριμένων δεικτών ή συγκεκριμένων τεχνικών.
 - Επίσης έχει ενδιαφέρον να επισημάνουμε ότι ο κύριος φορέας υλοποίησης των προγραμμάτων είναι το κράτος και όχι η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, ούτε γίνεται μια προσπάθεια να διαδωθεί μια άλφα τεχνογνωσία εφαρμογής που έχει αποκομιστεί από το κράτος προς στις περιφέρειες και την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό συμβαίνει ειδικά στο δεύτερο και τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, αν και από το τρίτο Κ.Π.Σ. και ύστερα διαφαίνεται μια τάση περιφερειοποίησης και προγραμμάτων για την ανάπτυξη του επιχειρήσεων, οι οποίες όμως αφορούν σε πολύ μικρότερα διαθέσιμα ποσά.
 - Οι συνεχείς αλλαγές στο περιβάλλον προγραμματισμού, τουλάχιστον σε κάθε προγραμματική περίοδο, φαίνεται ότι δυσκολεύουν συστηματικά την εφαρμογή του έργου τόσο των αξιολογητών όσο και των δομών στήριξης, κρατικών, περιφερειακών ή άλλων (ΥΠ.ΟΙ.Ο., 2006). Ωστόσο αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί η αιτία για την οποία για παράδειγμα τα επίπεδα απορρόφησης του προγράμματος αναθεώρησης για το 2005 παραμένουν τόσο χαμηλά (σχεδόν στο ένα-τέταρτο).
- Δημιουργείται έτσι περισσότερο η εικόνα ότι το κράτος ασκεί μια σειρά από πειραματικές πολιτικές, χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, με πιλοτικά σε πολλές περιπτώσεις προγράμματα, που όμως δεν θα συνεχιστούν σε ύστερο στάδιο και άρα θα πρέπει να απορροφηθούν άμεσα. Πιθανόν αυτός να είναι και ένας λόγος για τον οποίο ο τραπεζικός τομέας δεν έχει πεισθεί για το μακροπρόθεσμο χαρακτήρα των επενδύσεων και τις επιδιώξεις των επενδυτών και γι αυτό να αποφεύγουν να χρηματοδοτούν.
- Από την εφαρμογή όλων των προγραμμάτων ανταγωνιστικότητας (από το πρώτο ως το τελευταίο) φαίνεται μια μόνιμη αδυναμία υλοποίησης τους μέσα στο πρώτο ήμισυ του προγραμματισμένου χρόνου. Έχει όμως ενδιαφέρον ότι καθ'όλη την εξεταζόμενη περίοδο το κράτος στα προγράμματα στήριξης των επιχειρήσεων που παραμένουν

στην γενική φιλοσοφία τους ίδια, δεν καταφέρνει να ανταποκριθεί στο ρόλο της στήριξης έγκαιρα.

Το παράδειγμα των υπηρεσιών του κράτους που έχουμε είναι αυτό που ελέγχει -κατά τρόπο συγκεντρωτικό- τις περισσότερες από τις δαπάνες για ενίσχυση επενδύσεων και δημιουργία υποδομών, αντί να σχεδιάζει την υλοποίηση και τον προγραμματισμό και να περιορίζεται σε επιτελικό ρόλο, διαχέοντας την εφαρμογή των προγραμμάτων σε περιφερειακούς ή τοπικούς φορείς και αναθέτοντας περισσότερους ρόλους στον ιδιωτικό τομέα και το μάνατζμεντ, φαίνεται να μην λειτουργεί καλά και πιθανόν να χρειάζεται μετάβαση σε ένα διαφορετικό οργανωτικό σχήμα υλοποίησης.

Γενικά φαίνεται να είναι πρόβλημα η εκ των άνω παρά ο συνδυασμός της με μια εκ των κάτω δομή, με θεσμούς που θα χρηματοδοτούνται, θα πηγάζουν από ανάγκες των περιφερειών, κλάδων, τομέων ή π.χ. φορέων και συνεταιρισμών και οι οποίες θα επιδιώκουν να ασκούν πολιτικές στήριξης επιχειρήσεων, ΜΜΕ και επιχειρηματικότητας.

- Το κράτος δείχνει την μεγάλη αδυναμία του για πολιτική βούληση όταν δεν αποκλείει με αυστηρότητα τις επιχειρήσεις που ελέγχονται και παραβιάζουν τους όρους ενίσχυσης, χρησιμοποιώντας τα προγράμματα της Κοινότητας ως μέθοδο επίλυσης ρευστότητας. Πιθανόν οι διαφθείροντες πρόσωπα και πράγματα έχουν την όραση του μηδενός για το μέλλον της Ελληνικής οικονομίας και προφανώς αδιαφορούν γι αυτό λόγω ιδίων σκοπιμοτήτων.

- Χαρακτηριστικό της ωρίμανσης των πολιτικών του κράτους είναι ότι επαφίεται διαχρονικά και πολύ σε συμβούλους και τρίτους-παρεμβαίνοντες στην διαδικασία και εφαρμογής και αξιολόγησης, χωρίς το ίδιο να εγκαθιδρύει θεσμούς με μακροχρόνια βάση άσκησης πολιτικής (αυτό έχει αρχίσει σιγά-σιγά να συμβαίνει με το ΤΑΝΕΟ, το ΤΕΜΠΜΕ κ.α.). Αυτή η αντίληψη διακυβέρνησης είναι συμβατή με τις πολιτικές της Κοινότητας που εν πολλοίς έχουν επιδιώξει την θεσμοθέτησή της. Το πρόβλημα είναι ότι όχι μόνο για την χάραξη νέων και καινοτόμων πολιτικών αλλά και για κάθε λειτουργία υψηλής προστιθέμενης αξίας το κράτος παραμένει εγκλωβισμένο στον ιδιωτικό τομέα, τον οποίο μάλιστα έχει δημιουργήσει ως κύριο τροφοδότης έργων, ενώ δεν φαίνεται σε καμία περίπτωση να επιβάλλει αυστηρούς όρους απέναντι στο έργο των συμβούλων και κυρώσεις σε περίπτωση σοβαρών σφαλμάτων.

- Φαίνεται ότι το κράτος δεν μελετάει σε βάθος μικροοικονομικές πλευρές των επενδύσεων και της παραγωγής και δεν απασχολείται με αυτή. Για παράδειγμα δεν έχει μια συνολική πολιτική και αντίληψη για την ανάγκη μείωσης του κόστους μετακίνησης, ιδιαίτερα σε νησιωτικές περιοχές, που θα μπορούσε να ξεκλειδώσει πόρους και δυναμικό και να τους αποδεσμεύσει από την μονομερή ανάπτυξη του τουρισμού, με τις συνέπειες που η τελευταία μπορεί να έχει. Θέματα όπως η ακρίβεια των ενεργειακών πόρων, η γραφειοκρατία, η συγχώνευση των μεγεθών των επιχειρήσεων, η διαθεσιμότητα χώρων σε κεντρικές περιοχές, η μαζική βιομηχανική παραγωγή και η φθηνότερη άντληση πρώτων υλών θα μπορούσαν να απασχολούν τοπικούς ή περιφερειακούς φορείς και να συμβάλουν στην ανάπτυξη των επιχειρήσεων στις περιοχές αυτές.

- Συμπερασματικά, φαίνεται ότι η υλοποίηση και πορεία εφαρμογής του προγράμματος συνδέεται με μια υφέρπουσα αντίληψη περί επάρκειας του

υφιστάμενου προγραμματισμού όπως είχε αρχικώς προταθεί. Αυτό θα μπορούσε να αιτιολογηθεί από την μεγάλη προγραμματική προσπάθεια που είχε καταβληθεί, σε σχέση και με αντίστοιχες πολιτικές του παρελθόντος. Μια αντίληψη όμως που επαφίεται στον αρχικό προγραμματισμό, χωρίς να επιδιώκει τον συνεχή έλεγχο, τη βελτίωση και την ουσιαστική διόρθωση του τρόπου εφαρμογής των ενεργειών μέσα από έρευνες και μελέτες που εξετάζουν σε βάθος τα θέματα στήριξης των επιχειρήσεων, τη μόχλευση και επιδιώκουν να αποδίδουν τα προβλήματα εφαρμογής στις πραγματικές τους διαστάσεις, να συμβάλουν σε συνδυαστικά και πολλαπλασιαστικά οφέλη και την ενίσχυση του αντικτύπου για τις περιφέρειες, τους τομείς και ειδικούς κλάδους της Ελληνικής οικονομίας μπορεί να επιφέρει και αρνητικά αποτελέσματα, εκτός των μη βέλτιστων, ειδικά όταν μένει έκθετη και ευάλωτη στις αλλαγές κεντρικών επιλογών και προσώπων, σε ένα σύστημα διοίκησης σαν το ελληνικό που παραμένει πολύ ευάλωτο στις αδυναμίες των προσώπων που το υπηρετούν.

- Πρέπει να επισημανθεί ότι η λογική της στήριξης μεμονωμένα των επιχειρήσεων συνδέεται με την αντίληψη ότι δεν είναι δυνατή η στήριξη ενός κλάδου ή τομέα εντός της Ε.Ε. για λόγους ανταγωνισμού και άρα με μια κεντρική επιλογή σε επίπεδο Ε.Ε. τόσο από πλευράς σχεδιαστικής και προγραμματισμού όσο και εφαρμογής. Ωστόσο αυτό, δεν συνεπάγεται ότι το κράτος δεν θα έπρεπε να έχει έναν τρόπο ώστε να μελετάει το πολλαπλασιαστικό όφελος των ενεργειών του, υπό το πρίσμα μάλιστα να στερεύσουν οι πόροι και να αναιρεθεί η συνέχιση μιας τέτοιας πολιτικής.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

- Ο άξονας Περιφερειακή Ανάπτυξη - 'Ανάπτυξη του Εγχώριου δυναμικού των 13 περιφερειών' - συμμετέχει κατά 40,9% στους πόρους του Α' ΚΠΣ, και μάλιστα στο τέλος του προγράμματος αναβαθμίζει τη συμμετοχή του με αποτέλεσμα το 50% των πόρων που Α' ΚΠΣ να αφορά στην ενίσχυση των περιφερειών της χώρας. Παρότι η περιφερειακή ανάπτυξη επηρεάζεται από το σύνολο των προγραμμάτων και όχι μόνο από αυτά που έχουν συγκεκριμένο γεωγραφικό προσδιορισμό δεν μπορεί να μην αναγνωριστεί ότι ο στόχος αυτός κατείχε κεντρική θέση στην στρατηγική του Α' ΚΠΣ. Όμως, το γεγονός ότι την περίοδο αυτή παρατηρούνται σοβαρά κενά τόσο όσον αφορά στην ολοκλήρωση και εξειδίκευση του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής αποκέντρωσης, όσο και απουσία αποκεντρωμένων δομών διαχείρισης των πόρων, τα περιφερειακά προγράμματα αφορούσαν κυρίως τοπικής εμβέλειας μικρά έργα τα οποία είχαν κεντρική διαχείριση από τα εκάστοτε αρμόδια Υπουργεία. Η πολιτική αυτή διευκόλυνε ώστε να επιτευχθούν υψηλότεροι ρυθμοί απορρόφησης, είναι όμως ερώτημα κατά πόσο συνέβαλε στην τοπική ανάπτυξη.

- Εξετάζοντας (για το Α' ΚΠΣ) τους υπόλοιπους άξονες παρατηρείται ότι μια από τις κύριες προτεραιότητες αποτελούσε η ενίσχυση των βασικών υποδομών. Όμως η προτεραιότητα αυτή απορρόφησε πολύ λιγότερους πόρους από αυτούς που είχε αρχικά προγραμματιστεί. Κάτι ανάλογο συνέβη και με την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων καθώς και με την ισόρροπη ανάπτυξη του τουρισμού. Αντίθετα η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού απορρόφησε περισσότερους πόρους από αυτούς που είχε προγραμματιστεί αρχικά, γεγονός καταρχήν θετικό, αλλά έχουν εκφραστεί επιφυλάξεις για την αποτελεσματικότητα των έργων αυτού του άξονα δεδομένου ότι αφορούσαν συχνά σε διεξαγωγή σεμιναρίων αμφίβολης αποτελεσματικότητας και ουσιαστικής προστιθέμενης αξίας.

- Κατά το Β' ΚΠΣ η πρώτη και σημαντικότερη διαπίστωση είναι ότι ο περιφερειακός άξονας έχει υποχωρήσει αισθητά σε σχέση με το Α' ΚΠΣ, από το 41%, στο 25% του συνόλου των διατιθέμενων πόρων.

Θα λέγαμε ότι οι σημαντικότερες διαπιστώσεις για το Β' σε σχέση με το Α' ΚΠΣ είναι η μείωση των πόρων του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη, ο οποίος παραμένει μεν κυρίαρχος, χάνει όμως σημαντικό από το ειδικό βάρος που είχε στο Α' ΚΠΣ. Επαναλαμβάνεται ως βασική προτεραιότητα ο άξονας των βασικών υποδομών. Παρατηρούνται μετατοπίσεις των πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, γεγονός που αποκαλύπτει την εγγενή αδυναμία σωστού προγραμματισμού και αποτελεσματικής διαχείρισης και αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων, όμως η ένταση του φαινομένου διαχρονικά μειώνεται.

- Στο Γ' ΚΠΣ 2000-2006, το οποίο έχει επταετή διάρκεια, το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο γίνεται ακόμη πιο δεσμευτικό (Καν.1260/1999). Οι νέοι κανονισμοί των διαρθρωτικών Ταμείων διαμορφώνουν ένα πλαίσιο εταιρικής σχέσης μεταξύ Ελλάδας και Επιτροπής, τα σημαντικότερα σημεία του οποίου είναι η αποστασιοποίηση της ΕΕ (σε αντίθεση με ότι συνέβη στο Α' και Β' ΚΠΣ) από τις διαδικασίες προγραμματισμού

και επιλογής έργων, η ενίσχυση του ελεγκτικού της ρόλου και δυνατότητα επιβολής αυστηρών ποινών, η μεταφορά της ευθύνης στο κράτος μέλος και υποχρέωση του να τηρεί συγκεκριμένες διακριτές διαχειριστικές και ελεγκτικές διαδικασίες με θεσμοθετημένες ευθύνες των αρμοδίων αρχών. Η αποκεντρωμένη διαχείριση γίνεται πιο επιτακτική, και εισάγεται νέο πλαίσιο για τη διαχείριση, εφαρμογή και έλεγχο του ΚΠΣ (Ν.2860/2000). προγράμματα.

Στο Γ' ΚΠΣ ο άξονας προτεραιότητας περιφερειακή ανάπτυξη, που περιλαμβάνει τα ΠΕΠ, δείχνει να σταθεροποιείται γύρω στο 25%. Δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι για την ένταξη έργων στα ΠΕΠ είναι οι κεντρικοί φορείς, η συγκεκριμένη Περιφέρεια και οι ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού. Ειδικά για τους ΟΤΑ δεν υπάρχουν πλέον εξασφαλισμένοι πόροι που θα διατεθούν υποχρεωτικά για αυτούς. Για την διεκδίκηση πόρων από τα κοινοτικά προγράμματα, εκτός από την τεχνοκρατική κάλυψη, εισάγεται πλέον και η ανταγωνιστικότητα. Κατά τα λοιπά τα ΠΕΠ έχουν τους ίδιους μηχανισμούς διαχείρισης με όλα τα άλλα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ως προς τους άλλους άξονες, η καθαρή έμφαση είναι πλέον στις 'Μεταφορές' (28%), άξονας που έχει την πρωτοκαθεδρία στο μερίδιο του Γ' ΚΠΣ. Στην τρίτη θέση βρίσκεται η 'βελτίωση της ανταγωνιστικότητας', ενώ στην τέταρτη η 'ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης'. Η 'αγροτική ανάπτυξη και αλιεία' βρίσκονται στην πέμπτη θέση. Για πρώτη φορά εμφανίζονται άξονες προτεραιότητας για την 'ποιότητα ζωής' και 'κοινωνία της πληροφορίας'.

Συνοπτικά, παρότι υπάρχουν ορισμένα νεωτερικά στοιχεία, η κατάσταση ως προς τους βασικούς άξονες δείχνει να είναι πλέον παγιωμένη. Οι μεταφορές, δηλαδή οι βασικές υποδομές, εξακολουθούν να αποτελούν σταθερά την πρώτη προτεραιότητα και στο III ΚΠΣ.

- Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 μεταβάλλεται εκ νέου το πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επανακαθορίζονται οι προτεραιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Οι στόχοι προτεραιότητας της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι (1) Σύγκλιση, (2) Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση και (3) Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία. Στην νέα κατάσταση των περιφερειών υπάρχουν επίσης πολλές αλλαγές.. Παρότι οι συγκρίσεις δεν είναι εύκολες με το παρελθόν η κατανομή τα περιφερειακά προγράμματα κατέχουν το 38,2% των διατιθέμενων πόρων. Επιπλέον αρχίζει η περιφερειακή πολιτική να περιλαμβάνει προγράμματα που αφορούν σε αστικές περιοχές, ορεινές, νησιωτικές και αγροτικές.

Η συνολική δημόσια δαπάνη του ΕΣΠΑ προϋπολογισμού 31,9 δις ευρώ κατανέμεται κατά 60% στα τομεακά προγράμματα και κατά 38,2% στα Περιφερειακά προγράμματα. Συνολικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο άξονας περιφερειακή ανάπτυξη εμφανίζεται ενισχυμένος, εξακολουθεί να κυριαρχεί στις τομεακές προτεραιότητες ο άξονας των βασικών υποδομών (23,2%) ενώ ενισχύονται τα προγράμματα που αφορούν στο ανθρώπινο δυναμικό και στην αειφόρο ανάπτυξη.

- Με βάση τα πρώτα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τα περιφερειακά προγράμματα της επόμενης προγραμματικής περιόδου 2014-2020 θα αλλάξουν προς

την κατεύθυνση των πολιτικών της ολοκληρωμένης τοπικής ανάπτυξης (place based policy).

- Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά το Β' ΚΠΣ

Από τον Πίνακα που ακολουθεί προκύπτει ότι υπάρχει μεγάλη συσχέτιση της κατανομής των δημοσίων επενδύσεων με την κατανομή των πόρων των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ο Νομός Αττικής λαμβάνει το 28,39% των πόρων του Β' ΚΠΣ και το 31,4% των πόρων των δημοσίων επενδύσεων, ενώ παράγει το 37,4% του ΑΕΠ της χώρας. Στις κατά κεφαλήν δαπάνες η Αττική βρίσκεται για μεν το Β' ΚΠΣ στο 80% του εθνικού μέσου όρου, για δε τις δημόσιες επενδύσεις στο 89.

Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι οι πόροι του Β' ΚΠΣ είχαν μια ελαφρά αλλά όχι στατιστικά σημαντική αναδιανεμητική κατανομή. Υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός νομών που ενώ έχουν επίπεδο ανάπτυξης κάτω από τον μέσο όρο λαμβάνουν επίσης πόρους από το Β' ΚΠΣ κάτω από το μέσο όρο της χώρας.

Πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες του Β' ΚΠΣ είναι η Δυτική Μακεδονία και τελευταία η Πελοπόννησος. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια ως προς τις κατά κεφαλήν δαπάνες για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων είναι η Ήπειρος ενώ τελευταία η Πελοπόννησος.

- Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά το Γ' ΚΠΣ

Η περίοδος που εξετάζεται εδώ αφορά στα έτη 2000-2007 και συμπίπτει με την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται επίσης από την ένταξη και λειτουργία της ελληνικής οικονομίας στη ζώνη του ευρώ. Το ερώτημα που εξετάζεται είναι κατά πόσο οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας συνέβαλαν στην ενίσχυση των περιφερειών για να γίνουν πιο ανταγωνιστικές στο περιβάλλον του ευρώ.

Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα η κατανομή του Γ' ΚΠΣ έγινε κατά 25,10% στην περιφέρεια Αττικής και κατά το υπόλοιπο 74,9% στις άλλες περιφέρειες της χώρας ενώ η κατανομή των δημοσίων επενδύσεων κατά 33,5% στην Αττική και το υπόλοιπο στις άλλες περιφέρειες της χώρας.

Η κατανομή των δαπανών του Γ' ΚΠΣ όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων, δεν ήταν αναδιανεμητική.

Πρώτη περιφέρεια στις κατά κεφαλήν δαπάνες του Γ' ΚΠΣ έρχεται το Βόρειο Αιγαίο και τελευταία η Κεντρική Μακεδονία. Αντίστοιχα, πρώτη περιφέρεια στην κατανομή των δημοσίων επενδύσεων έρχεται η Δυτική Μακεδονία, ενώ τελευταία η Θεσσαλία.

- Αποτίμηση της ευρωπαϊκής διαρθρωτικής πολιτικής στην ανάπτυξη των περιφερειών της Ελλάδας

Το συμπέρασμα είναι ότι η σχετική θέση πολλών νομών παραμένει διαχρονικά σταθερή σε χαμηλό επίπεδο. Υπάρχουν, ωστόσο περιφέρειες που έχουν σταθερή υποβάθμιση και περιφέρειες που έχουν σταθερή βελτίωση της σχετικής τους θέσης. Όμως, δεν υπάρχει μια γενική τάση που θα χαρακτήριζε την κατεύθυνση της ανάπτυξης για το σύνολο των περιφερειών της χώρας.

- Ειδικότερα, η Δυτική Ελλάδα εμφανίζεται ως η λιγότερο αναπτυγμένη ανάμεσα στις περιφέρειες της χώρας. Η αναπτυξιακή υστέρηση της Δυτικής Ελλάδας και

η υποβάθμιση της σχετικής της θέσης πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο μελέτης δεδομένου ότι η Δυτική Ελλάδα διαθέτει και επαρκές για τα ελληνικά δεδομένα πληθυσμιακό μέγεθος, καθώς επίσης ευρεία διασπορά της παραγωγικής της βάσης, ενώ αποτελεί και μια από τις πύλες επικοινωνίας της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη. Πρόσφατα έχουν αναβαθμιστεί σημαντικά και οι υποδομές ιδίως με την γέφυρα Ρίου Αντιρρίου. Προκαλεί επομένως εντύπωση η σταθερή πορεία απόκλισης από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

- Μια άλλη ομάδα περιφερειών που βρίσκονται σταθερά σε χαμηλό επίπεδο κατάταξης είναι οι εξής: Θεσσαλία, Β. Αιγαίο, Ήπειρος, Πελοπόννησος, Δυτ. Μακεδονία και Αν. Μακεδονία και Θράκη. Οι περιφέρειες αυτές φαίνεται να έχουν μια κοινή και σταθερή πορεία με την εξαίρεση της περιφέρειας Βορείου Αιγαίου η οποία τα τελευταία χρόνια δείχνει μια δυναμική πορεία ανάπτυξης και σύγκλισης με το μέσο όρο της χώρας.
 - Η Στερεά Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία φαίνεται ότι αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Η διαχρονική τους πορεία, όμως, είναι διαφορετική. Η Κεντρική Μακεδονία βελτιώνει τη θέση της την δεκαετία του '90 έναντι της δεκαετίας του '80, χάνει όμως το δυναμισμό της μετά το 2000. Αντίθετα η περιφέρεια Κεντρικής Ελλάδος παρουσιάζει σταθερή καθοδική πορεία έτσι που από το 140 του ευρωπαϊκού μέσου όρου το 1980 να βρεθεί στο 70 το 2007. Η πορεία αυτή είναι αποτέλεσμα της αποδυνάμωσης της παραγωγικής της βάσης που ερμηνεύεται από την αποβιομηχάνιση και την απίσχναση της βιομηχανικής παραγωγής.
 - Τα Ιόνια Νησιά και η Κρήτη αποτελούν μια άλλη ομάδα περιφερειών με παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης. Οι δύο αυτές νησιωτικές περιφέρειες εμφανίζουν διαχρονικά και δυναμική τάση ανάπτυξης και σύγκλισης με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.
 - Τέλος, μια άλλη κατηγορία αποτελούν οι περιφέρειες Νοτίου Αιγαίου και Αττικής, με επίπεδο ανάπτυξης πάνω από τον ευρωπαϊκό και εθνικό μέσο όρο. Ειδικότερα, η Αττική παίρνει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας με επίπεδο ανάπτυξης που βρίσκεται πολύ πάνω από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολύ πάνω από το μέσο όρο της χώρας. Ο δυναμισμός της Αττικής είναι περισσότερο εμφανής μετά το 2000 κάτι που δείχνει ότι στο νέο περιβάλλον του ευρώ η Αττική, λόγω του κρίσιμου μεγέθους και της δομής της οικονομίας της, είναι σε θέση να αξιοποιεί τις δυνατότητες ανάπτυξης στην ζώνη του ευρώ με αποτέλεσμα να παίρνει το προβάδισμα στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας. Το Νότιο Αιγαίο που εμφανίζει δυναμική και σταθερή πορεία ανάπτυξης κατατάσσεται στη δεύτερη θέση στον αναπτυξιακό χάρτη της χώρας, όμως η ανάπτυξη αυτή είναι συνδεδεμένη με τον τουρισμό.
- Ένα ερώτημα που θα άξιζε να διερευνηθεί είναι κατά πόσο οι κοινοτικοί πόροι συνέβαλαν στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όλες οι εμπειρικές μελέτες δείχνουν να συμφωνούν στη διαπίστωση ότι οι διαρθρωτικοί πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι δημόσιες επενδύσεις της χώρας είχαν θετική επίδραση στην ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας. Όμως, τα οφέλη αυτά δεν κατανέμονται με τον ίδιο τρόπο

ανάμεσα στις διάφορες περιφέρειες με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διαπιστωθεί αν η ανάπτυξη των περιφερειών οδήγησε και στην μείωση της αναπτυξιακής ψαλίδας ανάμεσα στις περισσότερο και στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της χώρας.

- Τα συμπεράσματα επίσης φαίνεται να επηρεάζονται από την γεωγραφική κλίμακα της ανάπτυξης. Οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες όσο μεγαλώνει η γεωγραφική κλίμακα ανάλυσης, δηλαδή οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες σε επίπεδο NUTS III απ' ότι σε επίπεδο NUTS II.
- Η συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης τα αποτελέσματα της οποίας τεκμηριώνουν τη θετική συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη των νομών της χώρας αλλά δεν τεκμηριώνεται η σύγκλιση του επιπέδου ανάπτυξης των νομών.
- Η πολιτική συνοχής για την νέα προγραμματική περίοδο πρόκειται να αλλάξει. Το επίπεδο ανάπτυξης των νομών θα παίξει ένα ρόλο στα κριτήρια περιφερειακής κατανομής των ενισχύσεων. Ωστόσο, η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης και κατανομής των πόρων θα γίνει μέσω συνδυασμένων επενδύσεων που θα αναβαθμίζουν το παραγωγικό περιβάλλον και θα ενισχύουν την ενδογενή ολοκληρωμένη ανάπτυξη της κάθε περιοχής.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Ως προς το προγραμματικό και διαχειριστικό πλαίσιο της ΕΕ, και ιδιαίτερα όσον αφορά τις διαχρονικές τάσεις εξέλιξής του, μπορούν να εξαχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Σε όλες τις προγραμματικές περιόδους, καταβάλλεται προσπάθεια, αφενός μεν να έχουν τα χρηματοδοτούμενα κράτη μέλη την απαιτούμενη ελευθερία κινήσεων να προγραμματίζουν όπως θέλουν, και αφ'εταίρου να διασφαλίζεται η Επιτροπή ότι ο εθνικός προγραμματισμός είναι σε κάθε περίπτωση προς τη σωστή ευρωπαϊκή κατεύθυνση.
- Η ροή των Κοινοτικών πόρων προς τα κράτη μέλη, καθίσταται όλο και πιο στενά συνδεδεμένη με τις πιστοποιημένες πληρωμές, έναντι σύνδεσής τους με τις δεσμεύσεις (παλαιότερα).
- Στην περίπτωση της αξιολόγησης οι νέοι Κανονισμοί της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου, προβλέπουν μεγαλύτερη ευελιξία, και επίσης αισθητά μειωμένο αριθμό των υποχρεωτικών αξιολογήσεων. Ίσως, διότι η Επιτροπή έχει από προηγούμενες εμπειρίες, προσχωρήσει στη θέση, ότι αν δεν υπάρχει σαφής βούληση για την διεξαγωγή μίας αξιολόγησης, η παρ'όλα αυτά υλοποίησή της, κατά κανόνα δεν οδηγεί στην ουσιαστική αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της.
- Η κατάργηση των πολυταμειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά την τρέχουσα (2007-2013) προγραμματική περίοδο, κρίνεται από πολλούς ως ανούσια έως προβληματική. Ήδη διαφαίνεται, ότι τα Επιχειρησιακά Προγράμματα της μελλοντικής νέας περιόδου, θα είναι και πάλι πολυταμειακά.
- Οι βελτιώσεις που προκύπτουν σταδιακά, από κάθε προγραμματική περίοδο στην επόμενη, στο σύστημα διαχείρισης και τις διαδικασίες εφαρμογής του, είχαν (και έχουν) ορισμένες θετικές επιδράσεις, αλλά και αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων από τα ΔΤ έργων.
- Οι βαρύτερες και απαιτητικότερες διαδικασίες της εκάστοτε νέας προγραμματικής περιόδου, επιβαρύνουν περεταίρω το έργο π.χ. των ΕΥΔ (Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης) εις το να παρακολουθούν και ελέγχουν την εφαρμογή των εκάστοτε «νέων» προδιαγραφών, με αποτέλεσμα να μη βρίσκουν χρόνο να παρέμβουν επί της ουσίας της υλοποίησης των έργων, που είναι η συμβολή τους στην επίτευξη των στόχων πολιτικής.
- Η «κουλτούρα» της ελληνικής διοίκησης είναι τέτοια , ώστε η όποια πρόβλεψη π.χ. διαδικασιών υπέρ της διαφάνειας κατά την εφαρμογή των υλοποιούμενων δράσεων, να επιδιώκεται μέσω ενός άκαμπτου φορμαλιστικού και συχνά γραφειοκρατικού συστήματος (βλ. διαδικασίες ΑΣΕΠ, σύστημα ΔΙΑΥΓΕΙΑ, αποφυγή κατάτμησης του Φυσικού Αντικείμενου των έργων, το μονοπώλιο των ΚΕΚ για δράσεις κατάρτισης/χρηματοδοτούμενες από το ΕΚΤ, τα διάφορα μητρώα πιστοποιημένων εκπαιδευτών, κλπ). Τα συστήματα αυτά αφού θεσπιστούν, στην καλύτερη περίπτωση εφαρμόζονται σχολαστικά. Συνήθως, ο κάθε εμπλεκόμενος

επιδιώκει πάσει θυσία, δύο μόνο πράγματα: α) μεγιστοποίηση της χρηματοδότησης (απορρόφηση), β) τυπική ανταπόκριση και εκπλήρωση των κριτηρίων και προδιαγραφών που θέτει το σύστημα διαχείρισης.

- Στην περίπτωση των μεγάλων έργων, τα οποία έχουν π.χ. ορίζοντα υλοποίησης έως και μια 20ετία, θα ήταν καλύτερα να μην είχαμε τις προγραμματικές περιόδους, οι οποίες είχαν σαν αποτέλεσμα την αποσπασματική κατασκευή τους.
 - Μια οριζόντια διαπίστωση είναι ότι στην πορεία των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ, υπήρξαν συνεχείς αντιστάσεις από ελληνικής πλευράς για κάθε τι νέο.
 - Μια γενική διαπίστωση είναι, ότι στην Ελλάδα έχουμε έναν πολύ ισχυρό συντηρητισμό, σε σχέση με υφιστάμενους φορείς. Σπάνια φροντίζουμε για τον αναγκαίο εκσυγχρονισμό και προσαρμογή τους, στις εκάστοτε αλλαγές, και ακόμη σπανιότερα προχωρούμε στην κατάργηση φορέων, που κάποτε ίσως ήταν χρήσιμοι, όμως μεταγενέστερα, όχι πλέον.
 - Με τα ΜΟΠ ακολουθήθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα, μια ουσιαστική προγραμματική προσέγγιση, δηλαδή, με πολυετή προγραμματισμό, με προγράμματα ολοκληρωμένου χαρακτήρα, και με οργανωμένη παρακολούθηση (επιτροπές παρακολούθησης κλπ). Μέχρι τότε, σε επίπεδο χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων, κυριαρχούσε η προσέγγιση των μεμονωμένων έργων (κυρίως της ΔΕΗ και του ΟΤΕ).
 - Μία ακόμη θετική επίδραση για την Ελλάδα προκύπτει από το γεγονός, ότι στα πλαίσια της διαχείρισης και της υλοποίησης των ΚΠΣ/ΕΣΠΑ και των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αναπτύχθηκαν και εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά στη Χώρα, εργαλεία και πρακτικές, που πλέον έχουν γίνει κτήμα της, και αξιοποιούνται προς όφελός της.
 - Ενδεικτικά αναφέρονται εδώ :
 - Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων για όλα τα έργα Υποδομών,
 - οι ΣΔΙΤ (Συνεργασία Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα), ΕΣΠΕΛ για τους ποιοτικούς ελέγχους στα έργα υποδομών,
 - η υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων σε τοπικό επίπεδο,
 - ο θεσμός των Συμβούλων Διαχείρισης ή Συμβούλων Τεχνικής Υποστήριξης (αργότερα), κλπ.
 - Ειδικότερα όσον αφορά τις αξιολογήσεις που έγιναν στα πλαίσια των προγραμμάτων της Συνοχής, αυτές κυριολεκτικά έβαλαν στην καθημερινότητα και τον πολιτισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης την έννοια της αξιολόγησης. Πέραν αυτού, δημιουργήθηκε, κυρίως κατά τις προγραμματικές περιόδους των ΚΠΣ I και II, σημαντική τεχνογνωσία αξιολόγησης, τόσο σε επίπεδο προγραμμάτων όσο και σε επίπεδο έργων.
- Αντιθέτως, καθόλου ικανοποιητικός είναι ο βαθμός ουσιαστικής αξιοποίησης των ευρημάτων των επιμέρους αξιολογήσεων.
- Οι Επιτροπές Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων επιτελούν πέραν κάθε αμφισβήτησης χρήσιμο έργο, όμως τα μέλη των επιτροπών αυτών

(εκπρόσωποι κλαδικών και τοπικών φορέων κατά κανόνα) ενδιαφέρονται συνήθως για την προώθηση των στενών ενδιαφερόντων τους για ένταξη ή αύξηση της χρηματοδότησης συγκεκριμένων έργων, ή επιδιώκου άλλου είδους ειδικές μεταχειρίσεις.

- Η ελληνική διοίκηση χρησιμοποίησε σχετικά συχνά το δικαίωμα της αναθεώρησης προγραμμάτων (κατά την περίοδο υλοποίησης του Γ'ΚΠΣ η Ελλάδα πραγματοποίησε 4 αναθεωρήσεις) . Οι αναθεωρήσεις κατά κανόνα έχουν στόχο την αναδιανομή των πόρων, με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της απορρόφησής τους.

ΕΛΙΑΜΕΠ ELIAMEP

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

Λ. ΒΑΣ. ΣΟΦΙΑΣ 49, 10676 ΑΘΗΝΑ, ΤΗΛ. 210 7257110, FAX 210 7257114
49, VAS. SOFIAS AVE. 10676 ATHENS, GREECE, TEL. +302107257110, FAX +302107257114
eliamep@eliamep.gr, www.eliamep.gr