

ΜΕΘΟΔΟΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΠΜΣ: «Ευρωπαϊκές και Διεθνείς Σπουδές»

ΜΑΘΗΜΑ:ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ: Ναπ. Μαραβέγιας, Γ. Ανδρέου

Εργασία

Άννας Καραμάνου

&

Ελευθερίας Φύγκα

**ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**ΜΕΘΟΔΟΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

***Η Περίπτωση του Περιφερειακού
Προγράμματος Νοτίου Αιγαίου***

Αθήνα, Φεβρουάριος 2006

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

2. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

**3. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗ
ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΤΗΣ ΕΕ**

4. ΘΕΩΡΙΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

5. ΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ

**6. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΕΠ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ ΣΤΗΝ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

7. ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ-ΔΕΙΚΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ

8. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

9. ΔΙΑΔΟΧΙΚΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ ΠΕΠ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ

10. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην πορεία προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση η Διαρθρωτική Πολιτική της ΕΕ κατέχει κεντρικό ρόλο, αφού έχει ως διακηρυγμένο στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ένωσης, μέσω της εξάλειψης των διαφορών και των ανισοτήτων που παρατηρούνται ανάμεσα στις διάφορες περιοχές. Οι θεωρητικές αναλύσεις, σχετικά με την έννοια της συνοχής ποικίλουν. Σύμφωνα με εκείνες που εμπνέονται από τη λειτουργική αντίληψη της πολιτικής, η συνοχή είναι η απάντηση της Ένωσης στο πρόβλημα της άνισης ανάπτυξης, ενώ υπό την οπτική γωνία των αναλύσεων ορθολογικής επιλογής, η συνοχή εκφράζει μια διαπραγματευτική παραχώρηση ορισμένων εθνικών κυβερνήσεων, με αντάλλαγμα τις ρυθμίσεις για την εσωτερική αγορά. Οι κυβερνήσεις, δηλαδή, ενεργούν με βάση τις δικές τους προτεραιότητες και την ισχύ που διαθέτουν. (Moravcsic, 1993, Ανδρέου 2002, σ.10-1,).

Πέρα από τις διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις η Πολιτική Συνοχής μαζί με τα όργανά της – τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής – αποτελεί σημαντικό όπλο στον αγώνα κατά των ανισοτήτων στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά της έχει τύχει σοβαρής αμφισβήτησης, αφού η επίτευξη της συνοχής, είκοσι χρόνια μετά την εφαρμογή της, δεν έχει προχωρήσει σε ικανοποιητικό βαθμό και είναι προφανές ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν λειτουργούν ως εργαλεία διαπεριφερειακής

αναδιανομής. Οι διαφορές που παρατηρούνται μεταξύ των διαφόρων περιοχών της Ε.Ε. σε ότι αφορά το ΑΕΠ, τις υποδομές, τα επίπεδα απασχόλησης και εκπαίδευσης και τους ρυθμούς ανάπτυξης εξακολουθούν να είναι σημαντικές. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2004, Τρίτη Έκθεση για τη Συνοχή) μεταξύ των διαφόρων περιοχών, παρά τη μείωση των εισοδηματικών διαφορών, εξακολουθούν να υπάρχουν μεγάλες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες και αποκλίσεις από άποψη ευμάρειας και δυναμισμού της οικονομίας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να διερευνήσει και να αξιολογήσει κατά πόσον η στρατηγική της διαρθρωτικής πολιτικής συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη της Ελλάδας και στη συνοχή, μέσα από την ανάλυση και την αξιολόγηση της περίπτωσης της Περιφέρειας του Νοτίου Αιγαίου. Από πλευράς μεθοδολογίας, στην ενότητα 2 θα εξετάσουμε το θεωρητικό πλαίσιο της αξιολόγησης, στην ενότητα 3 εν τάχει τη συμβολή της Ελλάδας στη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης, και τον εξευρωπαϊσμό της Ελληνικής πολιτικής, στην 4 τις βασικές θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης, στην ενότητα 5 τις ιδιαιτερότητες του νησιωτικού χώρου του Νοτίου Αιγαίου και κατά πόσον η κατάτμηση επηρεάζει την ανάπτυξη και τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες, στην 6 τις προτεραιότητες του ΠΕΠ, στην 7 την ενδιάμεση αξιολόγηση, στην 8 το ρόλο του κοινωνικού κεφαλαίου στην ανάπτυξη του Ν.Αιγαίου, στην 9 τις διαδοχικές αξιολογήσεις του ΠΕΠ Ν. Αιγαίου και στην 10 τα συμπεράσματα.

2. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1. Ιστορικές καταβολές της αξιολόγησης

Η έννοια της αξιολόγησης ως διακριτό πεδίο του κώδικα επαγγελματικής δεοντολογίας,

εμφανίζεται στη Βόρειο Αμερική μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο. Αρχικά χρησιμοποιείται στο εκπαιδευτικό σύστημα, ως εργαλείο για την αξιολόγηση των νέων εκπαιδευτικών προγραμμάτων που εισάγονται την περίοδο εκείνη. Επίσης χρησιμοποιείται στο σχεδιασμό και στην κατάρτιση του προγράμματος προϋπολογισμού συνδέοντας την αξιολόγηση με την κατανομή πόρων, ενώ χρησιμοποιείται ευρέως και στα προγράμματα για την εξάλειψη της φτώχειας (anti-poverty programmes)¹.

Φυσικά αυτό δεν σημαίνει ότι η αξιολόγηση με την ευρύτερη έννοια, – όπως χρησιμοποιείται σήμερα στο πεδίο της κοινωνικής και οικονομικής έρευνας – ήταν άγνωστη στον υπόλοιπο κόσμο. Στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο εμφανίζεται αρχικά σε περιοχές της Βορείου και Δυτικής Ευρώπης που διατηρούσαν στενούς δεσμούς με ΗΠΑ και Καναδά, και ισχυρή αγγλοσαξονική παράδοση. Στην Ευρώπη, η έννοια αρχίζει να χρησιμοποιείται συστηματικά στη δεκαετία του 1970, ενώ το εύρος και η εφαρμογή της ποικίλλει και προσαρμόζεται στις παραδόσεις και στα οικονομικο-κοινωνικά συστήματα κάθε χώρας. Αρχικά συναντάται στις Σκανδιναβικές χώρες, και τη Γαλλία, χώρες με ισχυρή δημοκρατική παράδοση, όπου παράλληλα με την ύπαρξη μιας ισχυρής κεντρικής κυβέρνησης, συνυπάρχουν ισχυρές περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις.

Είναι κρίσιμο να συγκρατήσουμε ότι η αξιολόγηση συνδέεται άμεσα με την παράμετρο **χρόνος**. Δεν πρόκειται για μία έννοια στατική αλλά δυναμική που αλλάζει και μετασχηματίζεται προσαρμοζόμενη στις επιταγές και στις ανάγκες που καλείται να καλύψει. Ενώ το εύρος της ποικίλλει και συνδέεται άμεσα με τον εντολοδόχο (οργανισμό ή κυβέρνηση). Είναι ενδεικτικό, ότι με την άνοδο των Νέων Εργατικών το 1997 στην διακυβέρνηση της Μεγάλης Βρετανίας, η

αξιολόγηση ως μέθοδος ελέγχου στον τρόπο διακυβέρνησης επεκτάθηκε σε όλα τα πεδία του δημόσιου τομέα.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο όρος χρησιμοποιείται πλέον, συστηματικά και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων (μεταρρύθμιση 1988), στο πλαίσιο της Αναπτυξιακής, Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας. Η χρηματοδότηση των Διαρθρωτικών Ταμείων, με τη μορφή επιχορηγήσεων της Ε.Ε. (που πολύ συχνά καλύπτουν ένα μεγάλο ποσοστό της δαπάνης του έργου), πραγματοποιείται μέσω του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για κάθε χώρα. Η όλη διαδικασία είναι απλή: τα κράτη μέλη υποβάλλουν τα σχέδιά τους για περιφερειακή ανάπτυξη στην Ε.Ε. και ακολουθούν διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών μελών. Τα ΚΠΣ χαράσσουν τις βασικές κατευθύνσεις για τις σχετικές δαπάνες σε πολυετή βάση, δίνοντας έτσι προτεραιότητα για προγράμματα που καλύπτουν μεγάλες χρονικές περιόδους και περισσότερες από μία περιοχές. Διαδοχικές αξιολογήσεις (ex ante, mid-term, ex - post), συνοδεύουν κάθε στάδιο υλοποίησης ενός προγράμματος. Αξίζει να σημειωθεί ότι αναφορικά με τις χώρες της Νοτίου Ευρώπης, η αξιολόγηση παρεισφρύει στην πραγματικότητά τους ως παράγωγο αποτέλεσμα, μέσω της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων. Και δεν αφορά μία απλή, ήσσονος σημασίας διαδικασία. Η έκθεση αξιολόγησης θεωρείται προϋπόθεση και προαπαιτούμενο για την εκταμίευση των ελκυστικών κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων. Σήμερα, και μετά την μεταρρύθμιση του 1988, η έννοια της αξιολόγησης, χρησιμοποιείται ευρέως και έχει συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στη δημιουργία μιας κουλτούρας αξιολόγησης² που αφορά όλους τους κοινωνικούς εταίρους (αρχή της εταιρικής

σχέσης), επεκτείνεται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (τοπικό, περιφερειακό, εθνικό) και διατρέχει κάθε δραστηριότητα που στοχεύει στην ενίσχυση της συνοχής και της παρεπόμενης εξάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων είτε πρόκειται για ανισότητες στο εσωτερικό των κρατών μελών είτε για ανισότητες σε περιφερειακό επίπεδο.

2.2 Η συμβολή της αξιολόγησης στην οικονομικό -κοινωνική ανάπτυξη

Στο πλαίσιο της οικονομικο-κοινωνικής ανάπτυξης, η αξιολόγηση ως διαδικασία δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Η απόφαση για επένδυση χρημάτων, χρόνου και εργασίας σε ένα πρόγραμμα αξιολόγησης, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα ενός ολοκληρωμένου προγράμματος, όπου η έκθεση αξιολόγησης (σε ποιοτικούς και ποσοτικούς όρους), θα έχει καθοριστικό λόγο. Η αξιολόγηση ως εργαλείο μέτρησης της πορείας ενός έργου, δεν υπάρχει εν κενώ αλλά αναπτύσσεται και λειτουργεί με βάση τους άξονες προσδοκιών για τις υπό εξέταση περιοχές, περιφέρειες και τομείς. Βέβαια κάθε πρόγραμμα οικονομικό - κοινωνικής ανάπτυξης εξελίσσεται με βάση τη δική του λογική και το πεδίο του διαφέρει, κινούμενο σε ένα ευρύ φάσμα που ενδέχεται να καλύπτει τον εκσυγχρονισμό ενός βιομηχανικού τομέα, την ενίσχυση της παραγωγικότητας σε αγροτικές περιοχές, την ένταξη ατόμων με αναπηρία, ή ειδικότερες κατηγορίες πολιτών όπως γυναίκες, νέοι, ηλικιωμένοι σε προγράμματα απασχόλησης.

Η αξιολόγηση θέτει ερωτήματα³ για λογαριασμό μας, και επιχειρεί να δώσει απαντήσεις σε ερωτήματα τύπου, *πως θα βελτιωθεί η καθημερινότητα των πολιτών, ποια μέτρα συμβάλλουν στην κοινωνικο- οικονομική ευημερία των περιφερειών, πως θα κατορθώσουμε να έχουμε υψηλής ποιότητας υπηρεσίες με χαμηλό κόστος, στο πλαίσιο του*

ανταγωνισμού; Στοχεύει στον σωστό σχεδιασμό, και υλοποίηση, βελτιώνοντας την απόδοση των υπό εκτέλεση προγραμμάτων, μειώνοντας την αβεβαιότητα για το τελικό αποτέλεσμα. Στη βιβλιογραφία χαρακτηρίζεται ως κρίσιμη η συμβολή της αξιολόγησης σε καινοτόμους τομείς, βοηθώντας στην αποτελεσματικότερη διαχείριση της αβεβαιότητας και στην αντιμετώπιση πολύπλοκων καταστάσεων.

Η διαδικασία αξιολόγησης αφορά στο σύνολο της κοινωνίας. Απευθύνεται σε πολιτικούς, αρμόδιους για τη λήψη αποφάσεων (policy makers), επαγγελματικές ομάδες και ενώσεις, δημόσιους αξιωματούχους και αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, την κοινωνία των πολιτών⁴. Στο πλαίσιο αυτό, είναι ενδεικτικό ότι κάθε μία από τις παραπάνω ομάδες αντιλαμβάνεται και επικαλείται την αξιολόγηση για διαφορετικούς λόγους, που εδράζονται στα δικά της ιδιαίτερα συμφέροντα. Χαρακτηριστικά, οι επαγγελματικές ενώσεις θεωρούν ότι η εισαγωγή της αξιολόγησης στο επάγγελμά τους, θα τους βοηθήσει να βελτιώσουν τα επαγγελματικά τους προσόντα και να εξελιχθούν. Από τη μεριά της, η κοινωνία πολιτών, ταυτίζει την αξιολόγηση με το αίτημα για μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδοσία και έλεγχο των πολιτικών προγραμμάτων που εξαγγέλλονται. Αλλά και οι πολιτικοί, οι ασκούντες δημόσια εξουσία, κεντρικής ή τοπικής διακυβέρνησης, επικαλούνται την αξιολόγηση για να θεμελιώσουν σε αξιακό επίπεδο τις αποφάσεις και τα έργα τους.

2.3. Θεωρητικό υπόβαθρο της διαδικασίας αξιολόγησης

Η αξιολόγηση στοχεύει στον αποτελεσματικό σχεδιασμό και υλοποίηση ενός προγράμματος. Επιτρέπει την άσκηση ελέγχου, λειτουργώντας παράλληλα και ως μηχανισμός λογοδοσίας, θέτοντας κάθε παρέμβαση που αναλαμβάνεται υπό την ενδελεχή κρίση της. Επιπλέον η

αξιολόγηση συμβάλλει στη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, ενώ παράλληλα αξιοποιεί το πλεονέκτημα της συσσωρευμένης εμπειρίας σε κάθε φάση του έργου, γνωρίζει ποιες δράσεις χρειάζεται να αναληφθούν, τις αδυναμίες που πρέπει να διορθωθούν, αυτό που συνοπτικά αποδίδεται με τον όρο knowledge production. Τέλος, μέσω των διαδοχικών αξιολογήσεων που συνοδεύουν κάθε φάση του έργου, δημιουργούνται δίκτυα συνεργασίας και επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, ενδυναμώνοντας τη διαδικασία υλοποίησης του έργου.

Επιγραμματικά τα στάδια στη διαδικασία αξιολόγησης θα μπορούσαν να συνοψισθούν στα εξής: **1° στάδιο**, Διαμόρφωση και σχεδιασμός του προγράμματος (evaluability assessments), **2° στάδιο**, συλλογή και ανάλυση δεδομένων (στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται στατιστικά μοντέλα, παλινδρόμηση, έρευνες Delphi, ανάλυση παραγόντων, προσωπικές συνεντεύξεις, κοινωνικές έρευνες, focus groups). Στο **3° στάδιο** οι αρμόδιοι για την αξιολόγηση διαβουλεύονται με ειδικούς (consultants) προκειμένου τα αποτελέσματά τους να έχουν μεγαλύτερο βάθος, και να αφορούν πολλές πολιτικές. Σήμερα, η υλοποίηση παρεμβάσεων για το περιβάλλον συνοδεύονται απαραίτητα από μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στις πιθανές επιπτώσεις τους στην απασχόληση, στην οικονομία, κ.α. Στο **4° στάδιο** έχουμε Δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης. Η έκθεση υποβάλλεται εγγράφως, εάν περιέχει τεχνική ορολογία οφείλει να συνοδεύεται από το αντίστοιχο γλωσσάρι, ενώ πρέπει να αναφέρεται λεπτομερώς στη μεθοδολογία που υιοθετήθηκε, στους δείκτες, και στα αποτελέσματα όλων των σταδίων της αξιολόγησης.

Τρεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν οι βασικές προϋποθέσεις για μια επιτυχή αξιολόγηση: i) ο αξιολογητής θα πρέπει να επιδιώκει το μέγιστο αποτέλεσμα συνδυάζοντας τις καλύτερες δυνατές μεθόδους με τις αρχές του ρεαλισμού. ii) η διαδικασία αξιολόγησης πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων και υλοποίησης των προγραμμάτων. Και δεν αρκεί να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αξιολόγησης σε επίπεδο αρχών, αλλά πρέπει να εκλαμβάνεται και ως τέτοια η λειτουργία της από τα υπόλοιπα μέρη. Διαφορετικά, ενέχει ο κίνδυνος το έργο της να υπονομεύεται από τους υπολοίπους, μη αποδεχόμενοι το αντικειμενικό και ορθό των αποφάσεών της. Είναι κρίσιμο να σημειώσουμε ότι η διαδικασία αξιολόγησης είναι επιτυχής όταν δημιουργεί κανάλια επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, μέσω διάδρασης και αυτόματης ανατροφοδότησης του συστήματος με νέα δεδομένα και στοιχεία που προκύπτουν σε κάθε φάση υλοποίησης του προγράμματος. Και iii) είναι πολύ σημαντικό τα προγράμματα να έχουν συνέχεια στο χρόνο (time line of policy)⁵. Γιατί μόνο τότε, θα μπορέσει να υπάρξει πραγματική, αντικειμενική αξιολόγηση, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες του χθες, την πορεία που διανύθηκε, τις αποτυχίες και επιτυχίες στην υλοποίηση ενός προγράμματος, τις ανάγκες του αύριο.

Είναι επομένως σημαντικό ο κύκλος προγραμμάτων να έχει συνέχεια και διάρκεια στο χρόνο. Η πορεία του κύκλου προγραμμάτων ξεκινά από την αρχική σύλληψη μιας παρέμβασης (προγράμματος): υιοθέτηση μιας συνολικής στρατηγικής στο πλαίσιο της οποίας ορίζονται και χαράσσονται οι προτεραιότητες κάθε προγράμματος. Κομβικής σημασίας είναι η εξέταση της συμβατότητας των μέτρων που αναλαμβάνονται για την υλοποίηση των επιχειρηματικών δράσεων με τις

προτεραιότητές που έχουν τεθεί εξ αρχής. Το περιεχόμενο των προτεραιοτήτων διαφέρει και ανάμεσά τους συγκαταλέγονται θεματικές, τομεακές, ή τοπικές/ περιφερειακές⁶.

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία, στοχεύοντας στην οικονομικό-κοινωνική ανάπτυξη των περιφερειών, χρησιμοποιούν κυρίως θεματικές προτεραιότητες για την υλοποίηση της στρατηγικής τους. Στις θεματικές προτεραιότητες αναγνωρίζεται ρόλος οριζόντιας προτεραιότητας υπό την έννοια ότι θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη σε όλες τις πολιτικές που εκπονούνται στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία, έχουν χρησιμοποιήσει ένα ευρύ φάσμα από θεματικές προτεραιότητες. Αυτές συνίστανται σε: 1) διασφάλιση ίσων ευκαιριών, με κατάργηση των διακρίσεων βάση φυλής, φύλου, θρησκείας, εθνικής καταγωγής, πολιτικών πεποιθήσεων. 2) Βιώσιμη Ανάπτυξη, 3) ενίσχυση της θεσμικής και διοικητικής αρμοδιότητας, 4) Κοινωνική ενσωμάτωση και καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, 5) ενίσχυση και προώθηση της Κοινωνίας της Πληροφορίας.

Εξίσου σημαντικές είναι και οι τομεακές προτεραιότητες, οι οποίες ταυτίζουν την οικονομικο-κοινωνική ανάπτυξη με την εξέλιξη σε διάφορους τομείς (όπως αγροτικό, βιομηχανικό, μεταφορές, τουρισμός). Και τέλος, οι τοπικές/ περιφερειακές προτεραιότητες, όπου στην προσέγγιση της κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης κυριαρχεί η διάσταση του «χώρου». Ωστόσο, στην πράξη οι τομεακές/ περιφερειακές προτεραιότητες χρησιμοποιούνται ελάχιστα, λόγω των δυσκολιών που συναντούνται στην εξεύρεση αντίστοιχων στοιχείων και δεδομένων ανά περιφέρεια.

Στη διαδικασία της αξιολόγησης κρίσιμος είναι ο ρόλος των δεικτών (ποιοτικοί και ποσοτικοί

δείκτες). Οι δείκτες για να είναι χρήσιμοι πρέπει να είναι συγκρίσιμοι, να έχουν πρόσβαση σε δεδομένα, να είναι διαφανείς, αξιόπιστοι, και μετρήσιμοι. Στο πρώτο στάδιο σχεδιασμού ενός προγράμματος, οι δείκτες βοηθούν στον εντοπισμό των περιοχών που πρέπει να ενταχθούν στο πρόγραμμα, τις οικονομικό- κοινωνικές ανισότητες που υπάρχουν, τα κενά που πρέπει να αναπληρωθούν. Κατά τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος, δίνουν κρίσιμες πληροφορίες για τις δαπάνες του προϋπολογισμού (συνολικά και ανά τομέα παρέμβασης), για τα χρονοδιαγράμματα, τις καθυστερήσεις που ενδεχομένως υπάρχουν, τον βαθμό ικανοποίησης των δικαιούχων, εάν πρέπει να αναληφθούν νέες δράσεις υποστηρικτικές των ήδη υπάρχουσων κα. Στο τελικό στάδιο της αξιολόγησης, οι δείκτες μας ενημερώνουν εάν επιτεύχθηκαν οι στόχοι, για τα οφέλη και τις ζημίες από την ανάληψη συγκεκριμένης δραστηριότητας. Τυπικοί δείκτες που χρησιμοποιούνται ευρέως κατά την αξιολόγηση είναι οι δείκτες εκροών, δείκτες αποτελεσμάτων, δείκτες επιπτώσεων, δείκτες κατανομής πόρων⁷.

2.4 ΣΤΑΔΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η διαδικασία αξιολόγησης περιλαμβάνει τρία διαδοχικά στάδια⁸, του κύκλου προγραμμάτων, τα οποία εξελίσσονται παράλληλα με το έργο. Πρόκειται για την εκ των υστέρων αξιολόγηση (ex ante), την ενδιάμεση αξιολόγηση (mid- term) και την εκ των υστέρων αξιολόγηση (ex – post).

ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση συντάσσεται στην αρχή κάθε κύκλου προγράμματος. Επικεντρώνεται στις αδυναμίες και τα πλεονεκτήματα της κάθε περιφέρειας, βοηθώντας στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων, ελέγχοντας εάν είναι υλοποιήσιμα και εάν

ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της εν λόγω περιοχής. Ενώ βασιζόμενη σε προηγούμενα προγράμματα (υπενθυμίζουμε τη σημασία του time line policy), κάνει εκτιμήσεις για τα έργα που πρόκειται να δρομολογηθούν. Μέλημα της αξιολόγησης σ' αυτό το στάδιο είναι η συμβατότητα των προγραμμάτων που προτείνονται με τις εθνικές και κοινοτικές πολιτικές. Τέλος, να σημειωθεί ότι κατά τη σύνταξη της αξιολόγησης, όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς βρίσκονται σε συνεχή διαπραγμάτευση, γεγονός που αυξάνει τις πιέσεις που ασκούνται και τους περιορισμούς που τίθενται.

Ένα παράδειγμα ίσως μας βοηθήσει να κατανοήσουμε καλύτερα, τι εννοούμε με τη φράση «συμβατότητα εθνικών και κοινοτικών πολιτικών με τα υπο εκτέλεση προγράμματα»: Η στρατηγική της μείωσης των ανισοτήτων και της επίτευξης συνοχής σε περιφερειακό επίπεδο, έχει υιοθετήσει ως θεματική της Προτεραιότητα την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την ενίσχυση της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Και πράγματι, υπάρχει συμβατότητα μεταξύ του προγράμματος και των εθνικών και κοινοτικών πολιτικών. Οι τελευταίες μάλιστα, σε κοινοτικό επίπεδο προωθούνται στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής της Κοινότητας, της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, συνδέοντας την απασχόληση με την ανταγωνιστικότητα, την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την απασχόληση.

ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η ενδιάμεση αξιολόγηση συντάσσεται στο δεύτερο στάδιο του προγραμματικού κύκλου όταν πλέον οι παρεμβάσεις έχουν αρχίσει να υλοποιούνται. Ενημερώνει για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των προγραμμάτων. Γνωρίζοντας τον προϋπολογισμό κάθε έργου, κρίνει την πορεία υλοποίησής του, προειδοποιεί για τυχόν καθυστερήσεις, χάσιμο πόρων, αποκλίσεις,

αναπροσαρμογές. Επίσης υπάρχουν περιπτώσεις που η ενδιάμεση αξιολόγηση προτείνει την ένταξη νέων έργων στο πρόγραμμα, με συνακόλουθη ανακατανομή πόρων.

Τέλος, η ενδιάμεση αξιολόγηση επισημαίνει τυχόν μεταβολές στο οικονομικό – κοινωνικό πεδίο, εστιάζοντας στον έλεγχο συμβατότητας των προγραμμάτων με τις εθνικές, και κοινοτικές πολιτικές.

ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η εκ των υστέρων αξιολόγηση, κρίνει τον κύκλο προγραμμάτων στο σύνολό του. Συντάσσεται όταν πλέον τα έργα έχουν τελειώσει και εξετάζει την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα των παρεμβάσεων που πραγματοποιήθηκαν. Εξετάζει εάν τηρήθηκαν τα χρονοδιαγράμματα, εάν υπήρξε απώλεια πόρων. Κρίνει τους πόρους που δαπανήθηκαν σε ευθεία αναλογία με το έργο που έγινε. Τέλος, ελέγχει εάν επιβεβαιώθηκαν οι εκτιμήσεις των δύο προηγούμενων αξιολογήσεων αναφορικά με την εκτέλεση των έργων.

Αφού λοιπόν διερευνήσαμε σε θεωρητικό επίπεδο τη συμβολή της αξιολόγησης στην οικονομικό- κοινωνική ανάπτυξη, στην επόμενη ενότητα και έχοντας επιλέξει ως case study την περίπτωση του Νοτίου Αιγαίου, θα επιχειρήσουμε να δούμε την υλοποίηση και τη συμβολή της αξιολόγησης στην πράξη. Θα κλείσουμε την εξέταση του θεωρητικής θεμελίωσης της αξιολόγησης με μία επισημάνση: Κρίσιμη για την επιτυχία μιας αξιολόγησης είναι το ***timeline of policy***, δηλαδή η συνέχεια και η διάρκειά της στο χρόνο. Οι διαδοχικές αξιολογήσεις σχηματικά θα μπορούσαν να αποδοθούν με τρεις ομόκεντρους κύκλους. Οι εκροές κάθε κύκλου

τροφοδοτούν τον επόμενο με νέα δεδομένα και στοιχεία, εξασφαλίζοντας τη συνέχεια της παρέμβασης στο χρόνο, μέχρι την υλοποίησή της. Αλλά και όταν η συγκεκριμένη παρέμβαση περατωθεί, αυτή συνεχίζει να υπάρχει μεταφερόμενη από τον εξωτερικό κύκλο στον εσωτερικό, και χρησιμεύοντας ως δεδομένο στην κατάρτιση νέων παρεμβάσεων.

Σε ιδανικές συνθήκες, η εκ των υστέρων αξιολόγηση κάθε παρέμβασης που ολοκληρώνεται, θα πρέπει να χρησιμεύει ως εκ των προτέρων αξιολόγηση για τον προγραμματισμό και σχεδιασμό επόμενων δράσεων. Ωστόσο, όπως είδαμε και παραπάνω αυτό δεν συμβαίνει στην πράξη. Ως αίτια μπορούν να αναγνωρισθούν οι χρονικές ασυνέπειες στην υλοποίηση των προγραμμάτων, οι καθυστερήσεις στην ενημέρωση των εμπλεκόμενων φορέων, η προβληματική κάποιες φορές επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

Ex ante αξιολόγηση

Ενδιάμεση αξιολόγηση

Ex post αξιολόγηση

3. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Μιλώντας για την πολιτική συνοχής και τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ είναι χρήσιμο να θυμηθούμε τον σημαντικό ρόλο που διαδραμάτισε η Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 1980 στη διαμόρφωση της διαρθρωτικής πολιτικής της Ένωσης. Όπως είναι γνωστό, η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την 1 Ιανουαρίου 1981, πραγματοποιήθηκε σε μια περίοδο οικονομικής ύφεσης για την Κοινότητα και μεγάλων διαρθρωτικών προβλημάτων για την Ελληνική οικονομία, ενώ λίγους μήνες αργότερα, τον Οκτώβρη του 1981

τις κοινοβουλευτικές εκλογές κέρδισε το ΠΑΣΟΚ, κόμμα με έντονο αντιευρωπαϊκό και αντιδυτικό λόγο. Ωστόσο, πολύ σύντομα, μέσα από τη συμμετοχή του στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, το ΠΑΣΟΚ ανακάλυψε την οικονομική διάσταση της Κοινότητας και τη δυνατότητα απορρόφησης πόρων και ενίσχυσης της ελληνικής οικονομίας από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό. Ανακάλυψε ότι η Ελλάδα «η μικρή χώρα της περιφέρειας», μπορεί να επηρεάζει τη διαμόρφωση και τη λήψη αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η στροφή αυτή του ΠΑΣΟΚ επαλήθευσε πλήρως τη θεωρία των Szczerbiak και Taggart (2000), ότι η αντιευρωπαϊκή πολιτική αφορά μόνο την αντιπολίτευση και όχι τα κόμματα εξουσίας...

3.1. το Ελληνικό Μνημόνιο και η θεωρία του Moravcsic

Τον Μάρτιο του 1982 η Ελληνική Κυβέρνηση υπέβαλε «μνημόνιο» μέσω του οποίου αποσαφήνιζε τη στρατηγική της απέναντι στην Κοινότητα και το ότι «η Ελληνική Κυβέρνηση είναι έτοιμη να εξετάσει από κοινού με την Κοινότητα τη δυνατότητα εξεύρεσης ειδικών ρυθμίσεων που να συμβιβάζονται με την αναπτυξιακή πολιτική μας και να την στηρίζουν». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απάντησε τον Μάρτιο του 1983, συνδέοντας την ικανοποίηση των αιτημάτων της Ελλάδας με την υιοθέτηση των ΜΟΠ: «η ιδιαιτερότητα των μεσογειακών προβλημάτων αποτελεί γεγονός που έχει αναγνωρίσει η Κοινότητα». Ειδικότερα: «στη περίπτωση της Ελλάδας η κοινοτική δράση επιδιώκεται να είναι πιο εκτεταμένη και πιο εντατική απ' ότι στις λοιπές μεσογειακές περιοχές της Κοινότητας» (Ιωακειμίδης, 1988).

Η έγκριση των ΜΟΠ και στη συνέχεια η υιοθέτηση της «Συνοχής» από την Ενιαία Πράξη του 1987 και οι αποφάσεις για τα «πακέτα» ήταν το αποτέλεσμα κυρίως των μεγάλων πιέσεων που άσκησε η Ελλάδα, αλλά και της

στρατηγικής που ακολούθησε απέναντι στην ΕΟΚ, με στόχο τη μείωση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων. Η περίπτωση της Ελλάδας επαληθεύει τη θεωρία του Moravcsik (1993), ότι στις διαπραγματεύσεις της ΕΕ τα αποτελέσματα καθορίζονται μεν από την ισχύ και τα συμφέροντα των κρατών μελών, αλλά επίσης και από το ότι μικρές χώρες (όπως η Ελλάδα) μπορούν να έχουν μεγάλα αποτελέσματα, όταν δρουν με ορθολογικό τρόπο. Από τα παραπάνω συνάγεται, ότι στις διεθνείς διαπραγματεύσεις δεν «παίζουν» μόνο οι «μεγάλοι», αλλά και οι «μικροί» μπορούν να αξιοποιήσουν προς όφελός τους τις ευκαιρίες και να αποκομίσουν σημαντικά κέρδη.

3.2. ο εξευρωπαϊσμός του περιφερειακού σχεδιασμού της Ελλάδας

Η ευρωπαϊκή περίοδος, του περιφερειακού προγραμματισμού της Ελλάδας ξεκίνησε με την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) 1986–1992 και συνεχίστηκε με την υλοποίηση των τριών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, 1989–1993, 1994–1999 και 2000–2006. Τα ΜΟΠ αποτέλεσαν οδηγό για τη μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής πολιτικής μετά την υπογραφή της Ενιαίας Πράξης (1986), όπου υιοθετήθηκε και το «Πρώτο Πακέτο Delors» (Μαραβέγιας, 2001).

Ευνοϊκή επίδραση στην περιφερειακή ανάπτυξη της Ελλάδας είχε ο εξευρωπαϊσμός της πολιτικής της, ο πολυετής προγραμματισμός, η ολοκληρωμένη προσέγγιση των περιφερειακών προβλημάτων και το ξεπέραςμα της κλασσικής-τομεακής αντίληψης. Η έμφαση τώρα είναι στην ανάπτυξη του χώρου και όχι των κλάδων. Θετικά επέδρασαν η δημιουργία περιφερειακών θεσμών και εταιρικών σχημάτων, η εκτέλεση των μεγάλων έργων υποδομής, η καθιέρωση του θεσμού της αιρετής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθώς και

η υποβοήθηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων των συνοριακών και νησιωτικών περιοχών. (Κόνσολας, 1997, σ.239).

Η επίδραση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων γενικώς εκτιμάται θετικά για την οικονομία και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Από την έναρξη εφαρμογής των ΜΟΠ το 1986 μέχρι τέλη του 2006 η ΕΕ και το Ελληνικό Δημόσιο θα έχουν καταρτίσει 45 προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, οι πόροι των οποίων τα τελευταία χρόνια αντιπροσωπεύουν ποσοστό που κυμαίνεται από 1,2% έως 5,9% του ΑΕΠ των ελληνικών περιφερειών, πλην Αττικής (Κωστοπούλου, 2005). Η ελληνική περιοχή με το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι η Στερεά Ελλάδα με 108,8% του μέσου κοινοτικού όρου, το Νότιο Αιγαίο δεύτερο με 98%, ενώ η περιοχή με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι η Δυτική Ελλάδα με 58,4%.

4. ΘΕΩΡΙΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις των περιφερειακών ανισοτήτων είναι πολλές και διαφορετικές όπως συμβαίνει και με την έννοια της συνοχής. Δεν υπάρχει, δηλαδή, μια ενιαία και καθολικά αποδεκτή θεωρία για τις περιφερειακές ανισότητες. Ωστόσο, υπάρχουν δύο βασικά ρεύματα:

- *Α. Η οικονομική της συσσώρευσης:* οι δυνάμεις της αγοράς δημιουργούν εσωτερικές και εξωτερικές οικονομίες κλίμακας και ενισχύουν τις τάσεις συγκέντρωσης των δραστηριοτήτων στο χώρο. Συνεπάγεται: α/ σχεδιασμό αναπτυξιακής πολιτικής για τις περιοχές σε υστέρηση και β/ αυτή η πολιτική να εντάσσεται σε ένα συνολικό σχεδιασμό και να έχει ένα κρίσιμο μέγεθος, ώστε να δώσει την αναγκαία ώθηση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες (big push theory του Rosenstein-Rodan)

- Β. Η νεοκλασική προσέγγιση, δεν ασχολείται ιδιαίτερα με τα αίτια των διαφορών, αλλά με τους μηχανισμούς της οικονομίας, όπως την τεχνολογία της παραγωγής, την παραγωγικότητα του κεφαλαίου και το εμπόριο (Πετράκος-Ψυχάρης, 2004, σ.18-19).

Ο Λουκάς Τσούκαλης, (1998, σ.282) υποστηρίζει ότι η μεγαλύτερη δυσκολία δεν έγκειται στον εντοπισμό και την περιγραφή των ανισοτήτων, όσο στην ερμηνεία και ακόμη περισσότερο στην αντιμετώπισή τους. Τα περιφερειακά προβλήματα αφορούν την ύπαρξη και διατήρηση ανισοτήτων ως προς το εισόδημα, την παραγωγικότητα, τα επίπεδα απασχόλησης. Για να κατανοήσει κανείς τη φύση αυτών των προβλημάτων, συνήθως είναι απαραίτητο να προχωρήσει πιο πέρα από τη νεοκλασική οικονομική θεωρία -πλήρης ανταγωνισμός, πλήρης απασχόληση, σταθερές αποδόσεις κλίμακας, πλήρης κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής

Το κύριο μήνυμα των οικονομικών θεωριών κατά τον Τσούκαλη, είναι ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να αναμένουμε την επίλυση των περιφερειακών προβλημάτων μέσω της ελεύθερης αλληλεπίδρασης των δυνάμεων της αγοράς. Αντίθετα χωρίς τις απαραίτητες διορθωτικές κυβερνητικές παρεμβάσεις, τα προβλήματα αυτά είναι πιθανό να επιδεινωθούν (Τσούκαλης, 1998, σ. 284)

5. ΤΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΠΕΠ) Νότιου Αιγαίου είναι ένα από τα 24 Επιχειρησιακά Προγράμματα του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ). Η υλοποίησή του ξεκίνησε με την έγκρισή του, την Άνοιξη του 2001, και θα ολοκληρωθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2008. Η στρατηγική του προγράμματος στηρίζεται στις αρχές του προγραμματισμού,

της συμπληρωματικότητας, της εταιρικότητας και της συγκέντρωσης των πόρων εκεί όπου υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη.

5.1. οι ιδιαιτερότητες των νησιών και η «ειδική» πολιτική

Το άρθρο 130Α της ΣΕΕ τονίζει ότι για να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της Κοινότητας χρειάζεται να μειωθούν οι διαφορές μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και να καλυφθεί η καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων περιοχών, **όπως τα νησιά**, τα οποία πάσχουν, λόγω του νησιωτικού τους χαρακτήρα, από διαρθρωτικά μειονεκτήματα που παρεμποδίζουν την οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη. Η Ένωση δεσμεύτηκε με την τροποποίηση αυτή και με τη δήλωση για τις νησιωτικές περιοχές, που επισυνάπτεται στη Συνθήκη, να λάβει υπόψη την ιδιομορφία και να εγκρίνει ειδικά μέτρα για να ευνοηθεί η ενσωμάτωσή τους στην εσωτερική αγορά, με τους ίδιους όρους και ευκαιρίες ανάπτυξης που προσφέρει η ΕΕ στα ηπειρωτικά εδάφη.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επίσης με έκθεσή του (έκθεση Viola, 1998), τάχθηκε υπέρ μίας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής νησιωτικής πολιτικής και πρότεινε μια σειρά μέτρων και πρωτοβουλιών, όπως αντισταθμιστικά μέτρα απέναντι στα μειονεκτήματα νησιωτικού χαρακτήρα, κίνητρα φορολογικά και οικονομικά, με σκοπό να δοθεί ώθηση στην ενδογενή ανάπτυξη.

Ωστόσο, παρά την αναγνώριση της ιδιαιτερότητας των νησιών, πού έχει εκφραστεί σε πολλά επίπεδα και από όλα τα όργανα της ΕΕ, αλλά και από άλλους διεθνείς οργανισμούς, καμιά «ειδική» πολιτική δεν έχει εφαρμοστεί. Τα προγράμματα που έχουν υιοθετηθεί για τις εξόχως περιφερειακές περιοχές (REGIS, POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN) και το ειδικό

πρόγραμμα νησιών του Αιγαίου, δεν συνιστούν ολοκληρωμένη πολιτική υπέρ των νησιών, που είναι απαραίτητη για τη βιώσιμη ανάπτυξή τους (Spilanis, 1996). Διαπιστώνουμε, δηλαδή, ότι η χωρίς παρεκκλίσεις εφαρμογή των κανόνων της ενιαίας αγοράς ακυρώνει τις προσπάθειες για μια συνεκτική ευρωπαϊκή νησιωτική πολιτική.

5.2. ο νησιωτικός χώρος του Νοτίου Αιγαίου

Η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, στη διοικητική διαίρεση της οποίας περιλαμβάνονται τα νησιωτικά συμπλέγματα των νομών Κυκλάδων και Δωδεκανήσου, βρίσκεται στο νοτιοανατολικό άκρο της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με έδρα την Ερμούπολη της νήσου Σύρου. Η Περιφέρεια καλύπτει συνολική έκταση 5.286 τετραγωνικών χιλιομέτρων – το 4% της συνολικής έκτασης της χώρας.

Το Νότιο Αιγαίο κατατάσσεται στις λιγότερο προβληματικές περιοχές της χώρας ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά του ανθρώπινου δυναμικού, παρουσιάζοντας πληθυσμιακή ευρωστία και χαμηλά ποσοστά ανεργίας. Σύμφωνα με την απογραφή του 2001, ο πληθυσμός της Περιφέρειας είναι 486,680 κάτοικοι. Ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού στις περιόδους 1971–1981, 1981–1991 και 1991–1998 παρουσιάζεται υψηλότερος του ρυθμού αύξησης του πληθυσμού της χώρας (ΠΕΠ Ν. Αιγαίου, 2001–2006)

Ο νησιωτικός χώρος του Ν. Αιγαίου έχει τα δικά του χαρακτηριστικά, τα οποία επηρεάζουν την οικονομική και κοινωνική του ανάπτυξη: Ορεινό και άγονο έδαφος, υπέδαφος φτωχό σε ορυκτό πλούτο, περιορισμένες τοπικές αγορές και ευάλωτες στις διακυμάνσεις, εποχιακή απασχόληση, μονοπαραγωγές (τουρισμός, αλιεία, γεωργία), ανεπάρκεια σε υδάτινους και ενεργειακούς πόρους, γεωγραφική ασυνέχεια που εμποδίζει τη διάχυση εισοδήματος και

τεχνογνωσίας, απομόνωση – προβλήματα μεταφορών & επικοινωνίας, προβλήματα διαχείρισης αποβλήτων, ελλείψεις σε υποδομές. Ωστόσο μεγάλο συγκριτικό πλεονέκτημα αποτελούν οι πλούσιοι φυσικοί και πολιτιστικοί πόροι.

5.3 οι ενδοπεριφερειακές ανισότητες

Η πολυδιάσπαση της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου, η οποία αποτελείται από 79 συνολικά νησιά και πλήθος βραχονησίδων (48 κατοικημένα και 31 ακατοίκητα) που βρίσκονται σε σχετικά μεγάλη απόσταση από το κέντρο, από την έδρα της Περιφέρειας και μεταξύ τους, καθώς και οι έντονες ενδοπεριφερειακές ανισότητες στο χώρο, δημιουργούν ένα ιδιόμορφο πλέγμα προβλημάτων στην Περιφέρεια. Η ιδιομορφία αυτή αποτέλεσε στο παρελθόν παράγοντα καθοριστικό της μορφής και του ρυθμού ανάπτυξής της και αναμένεται να είναι καθοριστική και για το μέλλον.

Οι σημαντικές ενδοπεριφερειακές αναπτυξιακές διαφοροποιήσεις έχουν οδηγήσει στην κατάταξη των νησιών της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου σε τρεις τουλάχιστον ομάδες, σύμφωνα με τον πίνακα που ακολουθεί, βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων ανάπτυξης. Στις ομάδες αυτές προστίθεται και μια τέταρτη, η οποία περιλαμβάνει τις μικρές και μεγάλες νησίδες οι οποίες διαθέτουν μεν ελάχιστο έως καθόλου πληθυσμό, έχουν όμως μεγάλη σημασία για τη χώρα και για την Περιφέρεια και ήδη εμφανίζουν προοπτικές ένταξης σε αναπτυξιακές διαδικασίες.

Κατάταξη νησιών σε ομάδες βάσει αναπτυξιακών κριτηρίων αξιολόγησης:

ΟΜΑΔΑ I		
ΘΗΡΑ	ΜΥΚΟΝΟΣ	ΣΥΡΟΣ

ΚΩΣ	ΡΟΔΟΣ	
ΟΜΑΔΑ II		
ΑΜΟΡΓΟΣ	ΚΥΘΝΟΣ	ΣΕΡΙΦΟΣ
ΑΝΔΡΟΣ	ΛΕΡΟΣ	ΣΙΦΝΟΣ
ΙΟΣ	ΜΗΛΟΣ	ΣΥΜΗ
ΚΑΛΥΜΝΟΣ	ΝΑΞΟΣ	ΤΗΝΟΣ
ΚΑΡΠΑΘΟΣ	ΠΑΡΟΣ	
ΚΕΑ	ΠΑΤΜΟΣ	
ΟΜΑΔΑ III		
ΑΓΑΘΟΝΗΣΙ	ΘΗΡΑΣΙΑ	ΣΧΟΙΝΟΥΣΑ
ΑΝΑΦΗ	ΚΑΣΟΣ	ΤΕΛΕΝΔΟΣ
ΑΝΤΙΠΑΡΟΣ	ΚΙΜΩΛΟΣ	ΤΗΛΟΣ
ΑΡΚΟΙ	ΚΟΥΦΟΝΗΣΙΑ	ΦΟΛΕΓΑΝΔΡΟΣ
ΑΣΤΥΠΑΛΑΙΑ	ΛΕΙΨΟΙ	ΧΑΛΚΗ
ΓΥΑΛΙ	ΜΕΓΙΣΤΗ	ΨΕΡΙΜΟΣ
ΔΟΝΟΥΣΑ	ΝΙΣΥΡΟΣ	
ΗΡΑΚΛΕΙΑ	ΣΙΚΙΝΟΣ	
ΟΜΑΔΑ IV		
ΑΓ. ΓΕΩΡΓΙΟΣ	ΔΙΔΥΜΗ	ΝΙΜΟΣ
ΑΓ. ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΣ	ΔΥΣΒΑΤΟ	ΟΦΙΔΟΥΣΑ
ΑΓ. ΚΑΛΗ	ΚΑΝΔΕΛΙΟΥΣΣΑ	ΠΟΛΥΑΙΓΟΣ
ΑΚΡΑΘΙΟ	ΚΑΣΟΝΗΣΙΑ	ΠΡΑΣΟΝΗΣΙ

ΑΛΙΜΙΑ	ΚΑΤΩ ΑΝΤΙΚΕΡΙ	ΡΕΥΜΑΤΟΝΗ ΣΙ
ΑΝΤΙΜΗΛΟΣ	ΚΑΤΩ ΚΟΥΦΟΝΗΣΙ	ΡΗΝΕΙΑ
ΑΝΥΔΡΟ	ΚΕΡΟΣ	ΣΑΡΙΑ
ΑΡΜΑΘΙΑ	ΚΙΝΑΡΟΣ	ΣΕΡΦΟΠΟΥΛ Α
ΓΑΜΒΡΟΥΣΑ	ΚΙΤΡΙΑΝΗ	ΣΕΣΚΛΙΟ
ΓΥΑΡΟΣ	ΛΕΒΙΘΑ	ΣΤΡΟΓΓΥΛΗ
ΔΕΣΠΟΤΙΚΟ	ΜΑΚΡΟΝΗΣΟΣ	ΣΥΡΝΑ
ΔΗΛΟΣ	ΜΑΡΑΘΟΣ	ΦΑΡΜΑΚΟΝ ΗΣΙ

Πηγή: Ετήσια έκθεση (1993) Συμβούλου
Αξιολόγησης Π.Ε.Π. Νοτίου Αιγαίου

Στις ενδοπεριφερειακές πληθυσμιακές ανισότητες, θα πρέπει να προστεθούν και οι συνέπειες από την εποχική αύξηση του πληθυσμού λόγω της τουριστικής κίνησης. Σημειώνεται ότι το μεγαλύτερο μέρος του εποχικού αυτού πληθυσμού συγκεντρώνεται στα νησιά της 1ης ομάδας, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτόν αυξημένες ανάγκες σε υποδομές.

5.4.Ακαθάριστο Εγχώριο Περιφερειακό Προϊόν (ΑΕΠΠ)

Παρά το γεγονός ότι το κατά κεφαλήν προϊόν δεν αποτυπώνει το επίπεδο ανάπτυξης μίας περιοχής, βελτιωμένη εμφανίζεται η εικόνα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου ως προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Περιφερειακό Προϊόν (ΑΕΠΠ), το οποίο υπερτριπλασιάστηκε την τελευταία εικοσιπενταετία (σε σταθερές τιμές 1970) βελτιώνοντας παράλληλα τη σχετική συμμετοχή της Περιφέρειας στο σύνολο της

χώρας. Το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Περιφερειακό Προϊόν (ΑΕΠΠ) της Περιφέρειας βρίσκεται σε υψηλότερη θέση από το αντίστοιχο μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας. Συγκεκριμένα ανέρχεται στο 122% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας (στοιχεία 1998) και αντιστοιχεί στο 74% του μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (*FinalReport, "SyntheticanalysisofselectedindicatorforthespacialdifferentiationoftheE.U. territory", 2000*).

Η Περιφέρεια παράγει το 2.8% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας. Διαχρονικά, εντείνεται ο προσανατολισμός της περιφερειακής οικονομίας προς τον τριτογενή τομέα, του οποίου αυξάνεται η συμμετοχή στο ΑΕΠΠ με παράλληλη μείωση της συμμετοχής του πρωτογενή και δευτερογενή τομέα (Getimis-Demetropoulou, 2003).

Τέλος αναφορικά με την παραγωγικότητα, η Περιφέρεια βρίσκεται σε υψηλότερο επίπεδο από την χώρα, αλλά σε χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά τη βελτιωμένη εικόνα της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου με κριτήριο το μέγεθος του ΑΕΠΠ, η γεωγραφική ασυνέχεια της Περιφέρειας δεν επιτρέπει τη διάχυση του εισοδήματος, της τεχνογνωσίας, των δεξιοτήτων κλπ, στο σύνολο του γεωγραφικού χώρου, δημιουργώντας διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης και σοβαρές ενδοπεριφερειακές ανισότητες. Η θεαματική αύξηση του Ακαθαρίστου Εγχωρίου Περιφερειακού Προϊόντος, οφείλεται κυρίως στην 1η ομάδα νησιών (Ρόδος, Κως, Σαντορίνη, Μύκονος, Σύρος), η εξαίρεση των οποίων θα οδηγούσε την Περιφέρεια, στην τελευταία θέση των Περιφερειών της χώρας.

6. Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΕΠ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

6.1. προϋπολογισμός

Με συνολικό αναθεωρημένο προϋπολογισμό 582 εκ. € (μαζί με την αναμενόμενη ιδιωτική δαπάνη που θα προσεγγίσει τα 60 εκ. €) αποτελεί το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα που έχει υλοποιηθεί ποτέ στο Νότιο Αιγαίο. Υπολογίζεται ότι συνολικά περισσότερα από 500 έργα υποδομής και δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης θα χρηματοδοτηθούν από το Πρόγραμμα. Σε αυτά πρέπει να προστεθεί η μερική χρηματοδότηση άλλων 500 περίπου ιδιωτικών επενδυτικών σχεδίων.

Ο αρχικός προϋπολογισμός του ΠΕΠ ήταν 497 εκ. ευρώ (περίπου). Το ποσό αυτό αναφέρεται συχνά ως «δημόσια δαπάνη» του Προγράμματος, υπονοώντας ότι αποτελεί συνεισφορά δημόσιων φορέων και πιο συγκεκριμένα του ελληνικού δημοσίου (25%) και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (75%). Στις αρχές όμως του 2004 αυξήθηκε κατά 25 εκ. ευρώ (περίπου) χάρη στους πόρους «επιβράβευσης» που κατανεμήθηκαν στα 24 Προγράμματα που συνιστούν το Γ' ΚΠΣ (έπειτα από αξιολόγησή τους με βάση ποιοτικά και άλλα κριτήρια). Έτσι ο συνολικός προϋπολογισμός του Προγράμματος, μαζί με την ιδιωτική συμμετοχή είναι της τάξης των 582 εκ. ευρώ (Υπ. Οικον. 2005).

Η προγραμματική περίοδος 2000–2006 ουσιαστικά αφορά την ένταξη των δράσεων που μπορούν να πραγματοποιηθούν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2006. Όλα όμως τα έργα χρειάζονται χρόνο για να ολοκληρωθούν. Η 31η Δεκεμβρίου 2008 είναι η καταληκτική ημερομηνία για την ολοκλήρωση και αποπληρωμή των έργων και ουσιαστικά η ημερομηνία ολοκλήρωσης του ΠΕΠ Νότιου Αιγαίου.

6.2.προτεραιότητες του ΠΕΠ

Το Πρόγραμμα έχει πέντε γενικές κατευθύνσεις («Άξονες») που με τη σειρά τους χωρίζονται σε

υποκατηγορίες («Μέτρα») με ομοειδή έργα. Οι βασικοί άξονες είναι οι εξής:

1. Κατασκευή βασικών υποδομών στους τομείς των εναέριων, θαλάσσιων και χερσαίων μεταφορών, της εκπαίδευσης και της υγείας-πρόνοιας.
2. Κατασκευή υποδομών Περιβάλλοντος.
3. Έργα τουριστικής ανάπτυξης (συμπεριλαμβάνονται συντηρήσεις και αναστηλώσεις αρχαιολογικών χώρων)
4. Έργα αστικής ανάπτυξης και ενίσχυση ανταγωνιστικότητας επιχειρήσεων
5. Δράσεις που αφορούν κυρίως την αναβάθμιση αγροτικών, αλιευτικών και δασικών εκμεταλλεύσεων και την ανάπτυξη των μικρών νησιών της Περιφέρειας.

Στις 5 Μαΐου 2005, είχαν ενταχθεί στο ΠΕΠ Νότιου Αιγαίου 407 έργα ή ενέργειες συνολικού προϋπολογισμού 401.6 εκ. ευρώ. Από αυτά τα 179 υλοποιούνται στο νομό Δωδεκανήσου, 153 στο νομό Κυκλάδων, 75 έχουν πεδίο εφαρμογής ολόκληρη την Περιφέρεια Νότιου Αιγαίου. Ανάμεσα στα έργα που βρίσκονται σε εξέλιξη περιλαμβάνονται λιμενικά και οδικά έργα, η κατασκευή πολυδύναμων περιφερειακών ιατρείων, η επέκταση και ο εκσυγχρονισμός νοσοκομείων και κέντρων υγείας, η κατασκευή πολλών δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης και βιολογικών καθαρισμών, σχολείων, βρεφικών και παιδικών σταθμών, η λειτουργία κοινωνικών υπηρεσιών και πολλά ακόμα –ο κατάλογος είναι μακρύς (ΠΕΠ).

Στην Περιφέρεια Νότιου Αιγαίου, εκτός από το ΠΕΠ, έργα χρηματοδοτούν και τα υπόλοιπα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Γ΄ ΚΠΣ (πχ. τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Αλιεία», «Υγεία – Πρόνοια», «Περιβάλλον», «Πολιτισμός» κλπ.), το Ταμείο Συνοχής, το Leader κ.ά.

6.3. περιβάλλον

Η προστασία του περιβάλλοντος και του φυσικού κάλλους των νησιών και των ακτών κατέχει κεντρική θέση στην αναπτυξιακή προσπάθεια του Ν. Αιγαίου. Τριάντα περιοχές έχουν προταθεί ως περιοχές του δικτύου NATURA 2000, ενώ άλλες 23 ως ζώνες προστασίας για τα πουλιά. Οι περιοχές αυτές όπως και οι σημαντικοί υγροβιότοποι και οι προστατευόμενες περιοχές ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους δημιουργούν το περιβαλλοντικό υπόβαθρο της Περιφέρειας, πάνω στο οποίο μπορεί να στηρίξει την ανάπτυξή της. Παράλληλα η Περιφέρεια Ν. Αιγαίου χαρακτηρίζεται από τον ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό παραδοσιακών οικισμών που ανέρχονται σε 47 για το Νομό Δωδεκανήσου και 165 για τον Νομό Κυκλάδων, με διασπορά σε 27 νησιά.

Στη Περιφέρεια, όπως ήδη αναφέραμε, υλοποιούνται σήμερα δράσεις που συγχρηματοδοτούνται από διαφορετικά επιχειρησιακά προγράμματα και το Ταμείο Συνοχής, πέραν όσων υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΠΕΠ., και αφορούν κυρίως έργα βιολογικών καθαρισμών, ύδρευσης, αποχέτευσης, ΧΥΤΑ, προστασίας και ανάδειξης του φυσικού περιβάλλοντος. Το σύνολο των περιβαλλοντικών παρεμβάσεων αγγίζει τα 200 εκατομμύρια ευρώ.

Μια από τις βασικές ανάγκες της Περιφέρειας αφορά στη δημιουργία Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων, αλλά και σταθμού μεταφόρτωσης αποβλήτων όπου δεν κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία ΧΥΤΑ. Επείγει επίσης η σταδιακή αποκατάσταση των χώρων ανεξέλεγκτης απόρριψης στερεών αποβλήτων, αλλά και μείωση του όγκου των αποβλήτων με την εφαρμογή μεθόδων ανακύκλωσης-ανάκτησης οργανικών υλικών, σύμφωνα με τις Κοινοτικές Οδηγίες 94/62 και 99/31.

Εκτιμάται πως με το πέρας της προγραμματικής περιόδου μπορεί να έχουν καλυφθεί σε ποσοστό της τάξης του 60% οι ανάγκες της Περιφέρειας σε δίκτυα ύδρευσης, σε ποσοστό 56% σε δίκτυα αποχέτευσης και να έχουν αντιμετωπισθεί τα προβλήματα διαχείρισης των απορριμμάτων.

6.4. φορείς υλοποίησης των δράσεων του Προγράμματος

Στις αδυναμίες του προγράμματος και γενικότερα της Ελληνικής διαρθρωτικής πολιτικής προσμετράται η μικρή συμμετοχή των κοινωνικών και ιδιωτικών φορέων στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των προγραμμάτων κι αυτό παρά τις κατευθύνσεις της ΕΕ για διαδικασίες "bottom up". Ο σχεδιασμός εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό να ακολουθεί το μοντέλο "top down". Αυτό οφείλεται σε εγγενείς αδυναμίες της Ελληνικής πολιτικής και του συγκεντρωτικού κράτους, αλλά και στην έλλειψη κουλτούρας εμπιστοσύνης και συνεργασίας, όπως θα εξηγήσουμε στο κεφάλαιο για το ρόλο του κοινωνικού κεφαλαίου στην ανάπτυξη.

Φορείς υλοποίησης των δράσεων του ΠΕΠ είναι συνήθως υπουργεία ή εποπτευόμενοι από υπουργεία φορείς (για παράδειγμα η 4η Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων που υπάγεται στο υπουργείο Πολιτισμού υλοποιεί το έργο «Αποκατάσταση ιπποτικής οικίας Τζεμ στη Ρόδο»), οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις Κυκλάδων και Δωδεκανήσου (πχ. η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Κυκλάδων υλοποιεί το έργο «Κατασκευή Λυκείου στο δήμο Νάξου»), οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πανεπιστήμια κ.α. Η Περιφέρεια Νότιου Αιγαίου είναι επίσης φορέας υλοποίησης δράσεων του Προγράμματος, μέσω των υπηρεσιών της

6.5. η απορρόφηση των πόρων του ΠΕΠ

Η απορρόφηση των διαθεσίμων πόρων υπήρξε πάντα βασικό πρόβλημα κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων. Οι πόροι του ΠΕΠ κατανέμονται (σχεδόν) ομοιόμορφα σε κάθε έτος από το 2001 ως το 2006 και οφείλουν να δαπανηθούν με ένα ανάλογα ομοιόμορφο ρυθμό. Σύμφωνα με τον κανόνα $n+2$, οι πόροι που έχουν π.χ. προγραμματιστεί για το έτος 2001 πρέπει να δαπανηθούν ως το τέλος του 2003 (περιθώριο δύο ετών). Στόχος αυτής της ρύθμισης είναι οι μεν δαπάνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να κατανέμονται ομαλά από χρόνο σε χρόνο, οι δε δαπάνες του ΠΕΠ να μην συσσωρεύονται στο τέλος της περιόδου εφαρμογής. Πόροι που δεν δαπανώνται μέσα σε αυτό το χρονικό πλαίσιο χάνονται από το ΠΕΠ, αλλά και από το Γ' ΚΠΣ γενικότερα. Είναι αυτονόητο, ότι τυχόν απώλεια πόρων έχει αρνητική επίπτωση στην Περιφέρεια Νότιου Αιγαίου, αλλά και σε ολόκληρη τη χώρα.

Στη περίπτωση του ΠΕΠ Ν.Αιγαίου, στο τέλος του 2003 ο κανόνας εφαρμόστηκε πρώτη φορά με επιτυχία, χωρίς, δηλαδή, να σημειωθούν απώλειες πόρων. Για την καλή αυτή επίδοση επιβραβεύτηκε στις αρχές του 2004 με αύξηση κατά 25 εκ. ευρώ του προϋπολογισμού του.

Στις 31 Μαρτίου 2005, το ΠΕΠ Ν. Αιγαίου είχε απορροφήσει 122 εκ ευρώ, δηλαδή, 23,5% επί του προϋπολογισμού δημόσιας δαπάνης του Προγράμματος (522 εκ. ευρώ περίπου). Είναι ευνόητο, ότι το ζητούμενο για κάθε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα είναι το ποσοστό απορρόφησης να αυξάνει διαρκώς, ώστε στο τέλος της περιόδου υλοποίησης να καλύψει το 100% των πόρων.

7. ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΕΠ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ-ΔΕΙΚΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ

Η ενδιάμεση αξιολόγηση του ΠΕΠ (Νοέμβριος 2005) έχει εντοπίσει και καταγράψει αρκετές αδυναμίες στην εκτέλεση του προγράμματος,

αλλά και επιτυχίες σε ορισμένους τομείς. Οι αδυναμίες οδήγησαν σε μερική αναθεώρηση του προγράμματος και επαναπροσδιορισμό των στρατηγικών στόχων προκειμένου να ενισχυθούν δράσεις που αφορούν:

- Περιβάλλον
- Αγροτική ανάπτυξη
- Υποδομές θαλασσίων μεταφορών
- Τουριστική ανάπτυξη
- Καινοτομία και έρευνα

Σχετικά με το χρηματοδοτικό σχήμα του Προγράμματος διαπιστώθηκε αφενός η ύπαρξη Μέτρων για ανώριμα έργα των οποίων οι πόροι δεν θα μπορέσουν να αξιοποιηθούν, αφετέρου έλλειψη πόρων για έργα που αφορούν υποδομές περιβάλλοντος, θαλάσσιες μεταφορές, εκπαίδευση και υποδομές υγείας. Κατόπιν αυτού θεωρήθηκε απαραίτητη η ανακατανομή οικονομικών πόρων (ενδοπρογραμματικές μετακινήσεις πόρων), όσο και κατά την κατανομή των πρόσθετων κονδυλίων του αποθεματικού προγραμματισμού και του αποθεματικού επένδυσης.

Ο βαθμός υλοποίησης του Προγράμματος είναι της τάξης του 30% και το κόστος των μέχρι 5/9/2005 ολοκληρωθέντων έργων είναι της τάξης του 13% της συνολικής δημόσιας δαπάνης. Η έκθεση αξιολόγησης επισημαίνει και σωστά, ότι ως προς την αποδοτικότητα του προγράμματος θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα άμεσα, τα έμμεσα αλλά και τα πολλαπλασιαστικά οφέλη από την εκτέλεση και τη λειτουργία κάθε έργου, τόσο σε οικονομικό αποτέλεσμα, όσο και σε κοινωνικό. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για ορισμένα έργα τα οποία, είτε έχουν άμεσα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα (πχ υδρεύσεις, αποχετεύσεις, δρόμοι σε τουριστικές ή ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες από πολιτιστική άποψη περιοχές), είτε έχουν άμεσα ή έμμεσα κοινωνικά οφέλη (έργα σε μειονεκτικές περιοχές). Για

όλους αυτούς τους λόγους η έννοια της αποδοτικότητας αμβλύνεται σημαντικά, όταν επιχειρείται να προσεγγισθεί μεμονωμένα σε ένα πρόγραμμα με βάση το μέσο μοναδιαίο κόστος μίας κατηγορίας έργων.

Ωστόσο, παρά τη μεγάλη διασπορά στο μοναδιαίο κόστος, η εικόνα του προγράμματος όσον αφορά την αποδοτικότητα υλοποίησης, σύμφωνα με την έκθεση, είναι θετική, ώστε να δημιουργεί προοπτικές επίτευξης ή/και υπερκάλυψης των στόχων του προγράμματος.

Σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων του προγράμματος είναι κατανοητό ότι αυτή μπορεί να γίνει μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος και μετά παρέλευση ικανού χρόνου. Ως εκ τούτου, για ένα Πρόγραμμα του οποίου ο βαθμός υλοποίησης είναι στο 30% δεν μπορεί να υπάρξει αξιόπιστη εκτίμηση των επιπτώσεων. Πάντως σύμφωνα με εκτιμήσεις, εφόσον ολοκληρωθούν τα έργα θα δημιουργηθούν 1002 θέσεις εργασίας.

8. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Η θεωρητική και εμπειρική έρευνα, στο πλαίσιο των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών επιστημών, έχει καταδείξει, ότι ομάδες και περιοχές που διαθέτουν υψηλό κοινωνικό κεφάλαιο έχουν πολύ μεγαλύτερες πιθανότητες να επιτύχουν υψηλά επίπεδα ευημερίας και αλληλεγγύης, σε σύγκριση με περιοχές που διαθέτουν χαμηλό δείκτη εμπιστοσύνης και αδύναμη κοινωνία πολιτών. Πολλοί ισχυρίζονται ότι το Κοινωνικό Κεφάλαιο αποτελεί προϋπόθεση για οικονομική ανάπτυξη, αλλά και για αποτελεσματική διακυβέρνηση. Ο Χρήστος Παρασκευόπουλος (2001) υποστηρίζει, ότι το κοινωνικό κεφάλαιο συνιστά τη κρίσιμη ποιοτική μεταβλητή, που υποστηρίζει το έργο των περιφερειακών θεσμών των ανεπτυγμένων περιοχών της Ευρώπης, όπου ο ρόλος της

συλλογικής δράσης είναι καθοριστικός στη δημιουργία της γνώσης, της διευκόλυνσης της λειτουργίας των θεσμών, της προώθησης της καινοτομίας και της επιτυχούς προσαρμογής της περιφερειακής διοίκησης στο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον.

Τι είναι κοινωνικό κεφάλαιο; Με την έννοια που έχουν δώσει στον όρο οι P. Bourdieu (1978), J. Coleman (1988), R. Putnam (1995), F. Fukuyama (1995) και Χρ. Παρασκευόπουλος (2001), πρόκειται για το σύνολο των μη οικονομικών πόρων, πραγματικών ή φανταστικών, που αποδίδονται σε άτομα, ομάδα ή σε ένα δίκτυο κοινωνικών σχέσεων και χαρακτηρίζονται από εμπιστοσύνη, αμοιβαιότητα και κοινά αποδεκτούς κανόνες συμπεριφοράς, που διευκολύνουν τη συνεργασία και τη συλλογική δράση των ανθρώπων, με στόχο το γενικό συμφέρον. Άρα, το κοινωνικό κεφάλαιο μπορεί να εννοηθεί ως πόρος που έχει τη πηγή του στη συλλογική δράση και μπορεί να έχει αποτελέσματα σε ευρύτατη οικονομική και κοινωνική κλίμακα.

Ο Χρήστος Παρασκευόπουλος ερεύνησε δύο γεωγραφικές περιοχές, στην Ελλάδα οι οποίες, ενώ έχουν περίπου την ίδια φυσική διαμόρφωση και τις ίδιες πλουτοπαραγωγικές πηγές, και έχουν εμπλακεί στα ίδια ευρωπαϊκά προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, εν τούτοις, με κριτήριο διάφορους στατιστικούς δείκτες, παρουσιάζουν ως τελικό αποτέλεσμα πολύ διαφορετική οικονομική εξέλιξη. Η μία περιοχή έχει συγκλίνει ταχύτατα προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (ως προς τον ρυθμό ανάπτυξης, το επίπεδο ζωής κτλ.), ενώ η άλλη υστερεί (π.χ., ως προς την απορροφητικότητα των κονδυλίων) και περιλαμβάνεται στις φτωχότερες περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρώτη περιοχή είναι η Περιφέρεια Ν. Αιγαίου και η δεύτερη, τρία νησιά του Βορείου

Αιγαίου (Λέσβος, Χίος, Σάμος). Πώς εξηγείται η διαφορά;

Το συμπέρασμα της έρευνας είναι ότι στις Κυκλάδες και στα Δωδεκάνησα, πολύ περισσότερο από ό,τι στα νησιά του Βορείου Αιγαίου, υπάρχει «κοινωνικό κεφάλαιο» και λειτουργεί ένα «πυκνό θεσμικό δίκτυο». Το δίκτυο αποτελείται από «οριζόντιες» (δηλαδή όχι «κάθετες», ιεραρχικές ή πελατειακές) σχέσεις ανάμεσα σε κρατικούς φορείς, κοινωνικές οργανώσεις, επιχειρήσεις και πολίτες. Τα θεσμικά δίκτυα λειτουργούν ως «συστήματα αλληλεπιδράσεων ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, ιδιωτικούς φορείς, ομάδες και άτομα που εμπλέκονται σε κάποιο συγκεκριμένο τομέα πολιτικής ή σε κάποιο γεωγραφικό χώρο. Αντιθέτως τα νησιά του Βορείου Αιγαίου χαρακτηρίζονται από ασθενέστερους τοπικούς κοινωνικούς θεσμούς και συγκεντρωτικές γύρω από την Γραμματεία της Περιφέρειας σχέσεις, δηλαδή, γύρω από την τοπική κρατική διοίκηση. Ο κεντρικός ρόλος του κράτους στη περιοχή συμβάλλει στη δημιουργία κάθετων δομών (top down) που παρεμποδίζουν τη συλλογική δράση και τις εταιρικές σχέσεις για την τοπική ανάπτυξη.

Ομοίως στην Ιταλία ο R.D.Putnam μελέτησε τις διαφορές στην οικονομική ανάπτυξη του Βορρά και του Νότου της Ιταλίας και κατέληξε σε αντίστοιχα συμπεράσματα για τον ρόλο του κοινωνικού κεφαλαίου. Όπου, δηλαδή, υπάρχουν δίκτυα και επαρκές κοινωνικό κεφάλαιο, είναι ευκολότερη η διαδικασία της εκμάθησης νέων τρόπων δράσης, ιδεών και προσαρμογής στις μεταβολές που επιφέρει η ευρωπαϊκή ενοποίηση. Όπου η εκμάθηση και η προσαρμογή είναι εντονότερη, εκεί παρατηρούνται καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα. Σε σύγκριση με τα νησιά του Βορείου Αιγαίου, οι κοινωνίες των Κυκλάδων και της Δωδεκανήσου φαίνεται να υπερτερούν

ως προς το κοινωνικό κεφάλαιο και τα θεσμικά δίκτυα, γι' αυτό έχουν παρουσιάσει μεγαλύτερη πρόοδο και σύγκλιση προς τα ευρωπαϊκά επίπεδα ανάπτυξης.

Μεταξύ των χωρών της ΕΕ η Ελλάδα διαθέτει το χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των πολιτών σε συλλόγους και άτυπα δίκτυα (8,9%) σε σύγκριση με τις Σκανδιναβικές χώρες που εγγίζει το 65% (Χριστοφόρου, 2004). Αν λάβουμε υπόψη ότι οι βόρειες χώρες είναι και οι πιο ανεπτυγμένες της ΕΕ, τότε σίγουρα η κουλτούρα και η ισχυρή κοινωνία των πολιτών παίζουν τον ρόλο τους στη διαδικασία ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας. Επομένως αν το συμπέρασμα είναι πως υπάρχει θετική σχέση ανάμεσα στο κοινωνικό κεφάλαιο και στο ΑΕΠ, τότε τα χαμηλά επίπεδα του κοινωνικού κεφαλαίου στην Ελλάδα μπορούν να εξηγήσουν τις συνθήκες χαμηλής ανάπτυξης και υστέρησης της χώρας.

9. ΔΙΑΔΟΧΙΚΕΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΙΣ ΠΕΠ Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ

Στο τελευταίο μέρος της εργασίας, και μετά την σφαιρική παρουσίαση του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου στο 2^ο μέρος, θα επιχειρήσουμε να σκιαγραφήσουμε την εφαρμογή διαδοχικών σταδίων της αξιολόγησης στο συγκεκριμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα του Γ' ΚΠΣ για την περιοχή του Νότιου Αιγαίου, κρατώντας πάντα στο νου μας τη βασική στρατηγική: την προώθηση της οικονομικό-κοινωνικής ανάπτυξης.

Να αναφέρουμε μόνο ότι η διάρκεια του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου ξεκινά το 2000, λήγει τυπικά στις 31/12/2006, αλλά με βάση τον κανόνα $n+2$ που ακολουθείται στην υλοποίηση των προγραμμάτων (που σημαίνει δύο επιπλέον έτη από την ημερομηνία ένταξης ενός έργου στο πρόγραμμα), επίσημα λήγει στις 31/12/2008.

9.1. ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΠ ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ (2000–2006)⁹

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση βάσισε τις προτάσεις της για τον σχεδιασμό του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 2000–2006, στις εκ των υστέρων αξιολογήσεις των δύο προηγούμενων ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 1989–1993 και 1994 –1999 αντίστοιχα. Το γεγονός της επαναλαμβανόμενης διατύπωσης κάποιων στόχων (όπως μεταφορές, αγροτική ανάπτυξη, εκπαίδευση, και περιβάλλον), αποδεικνύει ότι από το '89 μέχρι σήμερα τα δύο Προγράμματα που εκπονήθηκαν και υλοποιήθηκαν, δεν κατάφεραν να επιλύσουν με τρόπο οριστικό ή να αντιμετωπίσουν σε ικανοποιητικό βαθμό τις ανάγκες ανάπτυξης της Περιφέρειας, είτε αυτές αφορούσαν κάποιον Τομέα (π.χ. μεταφορές – νερό), είτε γενικά κάποιον από τους Στόχους (π.χ. έλεγχος και διάχυση της τουριστικής ανάπτυξης). Η διαπίστωση αυτή αποτελεί βασικό "οδηγό" για την κατάρτιση του νέου ΠΕΠ 2000 – 2006.

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση κρίνει ότι οι λόγοι χαμηλής αποτελεσματικότητας των δύο προηγούμενων Προγραμμάτων οφείλονταν σε α) επίπεδο σχεδιασμού, αναφορικά με τις ιδιαίτερες συνθήκες (γεωγραφικές, κλιματολογικές) της περιοχής του Νότιου Αιγαίου, β) σε επίπεδο χρηματοδότησης. Ειδικότερα, για το ΠΕΠ '89-'93 εκταμιεύθηκε το ποσό των 33 δις. δρχ. (συμπεριλαμβανομένου και 5,2 δις. δρχ. για αγορά α/φών) σε διάστημα εφαρμογής 5 ετών (1990–1994). Πόροι που εκτιμήθηκαν ως ιδιαίτερα ανεπαρκείς σε σχέση με τις ανάγκες που κλήθηκαν να καλύψουν. Αυτό είχε ως επίπτωση στο τέλος του Α' ΠΕΠ να υπολείπεται ένας σημαντικός αριθμός έργων μη αποπερατωθέντων, την υλοποίηση των οποίων ανέλαβε στη συνέχεια το Β' ΚΠΣ (ΠΕΠ '94–99) δεσμεύοντας πόρους

ύψους περίπου 3 δις. δρχ. Ο προϋπολογισμός του ΠΕΠ '94-'99 ανήλθε σε 108,1 δις. δρχ. για διάστημα 7 ετών (1995–2001), ποσό καταρχήν ικανοποιητικό αλλά με προβλήματα που εντοπίζονταν στην ανεπαρκή ετοιμότητα των φορέων και μηχανισμών για την απορρόφησή του. Και γ) σε επίπεδο εφαρμογής, όπου μεταξύ άλλων παρατηρήθηκαν σοβαρές ανεπάρκειες στην οργάνωση και στελέχωση των φορέων υλοποίησης των προγραμμάτων, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Επίσης παρατηρήθηκαν αντικειμενικές δυσκολίες σε σχέση με το νησιωτικό χαρακτήρα του χώρου όπως: υπερβάσεις κόστους, αδυναμία εκμετάλλευσης οικονομιών κλίμακας κα., αλλά και θεσμικοί – διαδικαστικοί περιορισμοί (εγκρίσεις, αδειοδοτήσεις, ελλείψεις "ωρίμανσης" των έργων).

Ως θετικό στοιχείο εξέλιξης του περιεχομένου των Προγραμμάτων, εκτιμάται η μετάβαση από τον κατακερματισμό των στόχων, και την απουσία συγκεκριμένης έμφασης στο Α' ΠΕΠ, στην προσπάθεια προσανατολισμού και εναρμόνισης της αναπτυξιακής πολιτικής προς την έννοια της αειφορίας των φυσικών πόρων, την ενσωμάτωση Ειδικών Ολοκληρωμένων παρεμβάσεων (ΠΕΠ 1994–1999) και την αύξηση του ποσοστού της ιδιωτικής συμμετοχής στο Β' ΠΕΠ. Ωστόσο, οι όποιες προσπάθειες καινοτομίας του Β' ΠΕΠ αποδυναμώθηκαν σταδιακά από τον τρόπο εφαρμογής του Προγράμματος: την ένταξη και μετά από κάποιο διάστημα αφαίρεση των ίδιων έργων, τη μη εξασφάλιση ιδιωτικής συμμετοχής, τον αργό ρυθμό υλοποίησης των έργων, με αποτέλεσμα τη μείωση της τελικής αποτελεσματικότητάς του.

Με βάση λοιπόν τα παραπάνω, η εκ των προτέρων αξιολόγηση προχώρησε στο σχεδιασμό του Προγράμματος, υιοθετώντας τη στρατηγική της, η οποία αρθρώνεται σε 4

βασικούς στόχους που αφορούν: την αειφορική προσέγγιση στην προστασία και ανάδειξη φυσικών και πολιτισμικών πόρων, την αξιοποίηση του συγκριτικού πλεονεκτήματος της Περιφέρειας ως προς την τουριστική δραστηριότητα, τη συγκράτηση του πληθυσμού και δημιουργία θέσεων απασχόλησης, την επέκταση και αναβάθμιση των συστημάτων μεταφορών, επικοινωνιών, ενέργειας. Στη συνέχεια, υιοθέτησε τις θεματικές προτεραιότητες, τους άξονες δηλαδή που θα έπρεπε να διατρέχουν την εφαρμογή κάθε πολιτικής για την επίτευξη της στρατηγικής της.

Αυτοί αφορούσαν έξι θεματικές ενότητες:

- Άξονας 1: Βασικές υποδομές, μεταφορές, εκπαίδευση, Υγεία-Πρόνοια
- Άξονας 2: Προστασία περιβάλλοντος και βιώσιμη διαχείριση φυσικών πόρων.
- Άξονας 3: Έλεγχος της τουριστικής ανάπτυξης και αναπροσανατολισμός της.
- Άξονας 4: Ενίσχυση και αξιοποίηση των δυναμικών νησιωτικών κέντρων ανάπτυξης.
- Άξονας 5: Ανάπτυξη της υπαίθρου και ενίσχυση νησιών και περιοχών χαμηλής οικονομικής ανάπτυξης.
- Άξονας 6: Τεχνική βοήθεια

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση, θεώρησε ότι το Γ' ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου βασίζεται σε σωστές επιλογές στρατηγικής που αφορούν την αντιμετώπιση των δύο κύριων αναπτυξιακών προβλημάτων του συγκεκριμένου χώρου: της προσπελασιμότητας (από άποψη γεωγραφικής, οικονομικής και κοινωνικής απομόνωσης) και της ανταγωνιστικότητας. Επίσης έκρινε ότι στα θετικά στοιχεία της στρατηγικής για την περίοδο 2000- 2006 περιλαμβάνονται: η συστηματικότερη χωροταξική προσέγγιση των δράσεων και των πόρων, η επιδίωξη συμπληρωματικότητας με τις δράσεις των Κεντρικών φορέων, η πρόβλεψη ισχυρής συμμετοχής του ιδιωτικού φορέα. Επίσης η

σύνδεση των δράσεων με το ανθρώπινο δυναμικό και την απασχόληση, η τάση για περιορισμό των μεγάλων υποδομών υπέρ καινοτόμων δράσεων, η εξασφάλιση της ετοιμότητας και της επάρκειας των μηχανισμών εφαρμογής.

Στο πλαίσιο αυτό, θετική θεωρείται και η αύξηση του συνολικού προϋπολογισμού που διατίθεται στο ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου. Ο παρακάτω πίνακας δίνει χαρακτηριστικά την απόσταση (σε αριθμούς) που χωρίζει το ΠΕΠ 2000–2006 από τα δύο προηγούμενα.

ΕΤΟΣ	Α΄ ΠΕΠ 1989- 1993	Β΄ ΠΕΠ 1994- 1999	Γ΄ ΠΕΠ 2000- 2006
ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜ ΟΣ	97 εκ. ευρώ	317 εκ. ευρώ	582 εκ. ευρώ
ΧΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ	5 έτη	7 έτη	8 έτη

ΠΗΓΗ: ΕΚΘΕΣΗ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΕΠ ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ

9.2. ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η ενδιάμεση αξιολόγηση του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου έκρινε ότι η συνολική εικόνα του Προγράμματος μέχρι και την Σεπτεμβρίου 2005 παρουσιάζει καθυστέρηση, σε σχέση με την αποτελεσματικότητά του ως προς τα χρηματοοικονομικά του στοιχεία, κυρίως σε ό,τι αφορά τις εντάξεις έργων, τις συμβάσεις έργων/ υποέργων. Να διευκρινίσουμε ότι ο δείκτης αποτελεσματικότητας αναφέρεται στο βαθμό επίτευξης των στόχων από την έναρξη υλοποίησης του προγράμματος μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2005. Σε σχέση με τις δαπάνες η εικόνα χαρακτηρίζεται ως ικανοποιητική

ιδιαιτέρως με τα συμβασιοποιημένα έργα/ υποέργα που ανέρχεται στο 56% της συνολικής δαπάνης. Ανά διαρθρωτικό Ταμείο την καλύτερη απόδοση φαίνεται να έχει το ΕΚΤ, στο οποίο εμφανίζονται εντάξεις έργων της τάξης του 81%, συμβασιοποιήσεις 51% της συνολικής δημόσιας δαπάνης του Ταμείου και πληρωμές της τάξης του 37%. Ενώ ανησυχητικές προοπτικές δημιουργεί η αποτελεσματικότητα των δράσεων του ΕΤΠΑ.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση έκρινε ότι ο συνδυασμός αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση στόχων και των δεικτών απόδοσης που παρουσιάζουν τα έργα των περισσότερων κατηγοριών, εμφανίζει μια θετική εικόνα για την ολοκλήρωση των έργων μέχρι το πέρας της προγραμματικής περιόδου. Για την αξιοποίηση αυτής της θετικής προοπτικής ιδιαίτερη βαρύτητα έχει η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του συστήματος διοίκησης, εκτέλεσης και διαχείρισης του Προγράμματος, και ιδιαιτέρως ο βαθμός δυναμικότητας των Τελικών δικαιούχων των προγραμμάτων του ΠΕΠ.

Ειδικότερα¹⁰, και επιλεκτικά, για τα μέτρα 1.2 που αφορούν τις θαλάσσιες μεταφορές φαίνεται πως επιτυγχάνονται οι φυσικοί στόχοι του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Ενώ λόγω των εκπτώσεων κατά τη διαδικασία των διαγωνισμών υπάρχει περίπτωση να υπάρξουν αδιάθετα κονδύλια εφόσον δεν ενταχθούν ώριμα έργα στο πρόγραμμα. Αντιθέτως επισημαίνεται ότι για τις χερσαίες μεταφορές, (μέτρο 1.3) προκειμένου να υλοποιηθούν με επιτυχία, απαιτείται είτε αύξηση των κονδυλίων ή μείωση των στόχων.

Για το μέτρο 1.5 Υγεία Πρόνοια φαίνεται πως οι στόχοι επιτυγχάνονται με τη δέσμευση του 73,2% του προϋπολογισμού. Ενώ επισημαίνεται πως εάν δεν υπάρξουν ώριμα προς ένταξη έργα

και άρα υπερκάλυψη των στόχων του, θα υπάρξει κίνδυνος αδιάθετων κονδυλίων.

Για το μέτρο 2.1 «Υποδομές Περιβάλλοντος» φαίνεται πως υπάρχει δυσκολία στην επίτευξη στόχων όπως ΧΥΤΑ. Και σύμφωνα με την έκθεση απαιτείται η ένταξη ώριμων έργων προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι με το πέρας της προγραμματικής περιόδου. Για το περιβάλλον κρίνεται πως με βάση το μικρό χρονικό ορίζοντα που απόμεινε για την περάτωση των δράσεων, υπάρχει ανάγκη εντατικοποίησης όλων των διαδικασιών υλοποίησης και διαχείρισης του Προγράμματος. Στη συγκεκριμένη φάση, κρίνεται απαραίτητη η ανακατανομή πόρων από δράσεις που η πραγματοποίησή τους κρίνεται ανέφικτη έως αδύνατη.

Ενώ τα μέτρα 2.3 για την προστασία του φυσικού Περιβάλλοντος φαίνεται πως δεν επιτυγχάνονται κυρίως λόγω της δέσμευσης σε αυτά κονδυλίων μικρότερων από τον προϋπολογισμό του Μέρους.

Στο μέτρο 4.2 «Υπηρεσίες προώθησης για την ένταξη ίσων ευκαιριών», φαίνεται πως παρόλο που οι στόχοι στα ενταγμένα έργα και τις συμβάσεις επιτυγχάνονται, εντούτοις, πως δεν επαρκεί ο προϋπολογισμός με δεδομένη την επιμήκυνση των συγχρηματοδοτούμενων δομών.

Τέλος, να αναφέρουμε ότι η ενδιάμεση αξιολόγηση αναφέρθηκε και στο Δ' ΚΠΣ το οποίο θα πρέπει να εστιάσει την προσοχή του στους εξής αναπτυξιακούς τομείς:

- i. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.
- ii. Βελτίωση της προσπελασιμότητας.
- iii. Αναβάθμιση και διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος
- iv. Αναβάθμιση, ανάδειξη και προστασία του περιβάλλοντος.

- ν. Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και
προώθηση της απασχόλησης.

10. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Ελληνικές περιφέρειες εμφανίζονται να έχουν καλύψει αρκετή απόσταση στη συνεχιζόμενη πορεία τους προς την περιφερειακή ανάπτυξη και τη σύγκλιση με τις άλλες περιφέρειες της ΕΕ. Ωστόσο, η πορεία μιας περιφέρειας προς την πραγματική σύγκλιση είναι μια μακροχρόνια διαδικασία. Η γνώση των νέων δεδομένων και η προσαρμογή αποδείχτηκε ιδιαίτερα χρονοβόρα διαδικασία σε περιφερειακό επίπεδο, αφενός λόγω του συγκεντρωτικού κράτους και αφετέρου, στην περίπτωση του Ν. Αιγαίου, λόγω του νησιωτικού χαρακτήρα της περιοχής και των ιδιαίτερων προβλημάτων που αντιμετωπίζει.

Η υπερσυγκέντρωση εξουσιών και ευθυνών στην Αθήνα για πολλές δεκαετίες περιόριζε τις δυνατότητες του Ν.Αιγαίου για πραγματική αυτοδιοίκηση. Η κατάσταση βελτιώθηκε σημαντικά μετά τις μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του 1990, ωστόσο, η αποκέντρωση δεν έχει πλήρως πραγματοποιηθεί και το συγκεντρωτικό κράτος εξακολουθεί να παρεμβάλλει εμπόδια στις τοπικές δυνάμεις και στην ανάπτυξη των εταιρικών σχέσεων. Οι δυσκολίες εκσυγχρονισμού και αποκέντρωσης του Ελληνικού κράτους και η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ κράτους και κοινωνίας συνδέονται και με τις βαθιές ρίζες που έχει ακόμη η Οθωμανική παράδοση (ισχυρό κράτος) και οι προβιομηχανικές δομές. Σύμφωνα με τον Νικηφόρο Διαμαντούρο (1994) η έλλειψη θεσμών διαβούλευσης μεταξύ κράτους και κοινωνίας δημιουργεί κλίμα δυσπιστίας και ανασφάλειας, που δεν ευνοεί την οικοδόμηση σχέσεων συνεργασίας.

Η Περιφέρεια του Ν. Αιγαίου θεωρείται από τις πιο προωθημένες και σε αυτό έχει συμβάλει το

σημαντικό κοινωνικό κεφάλαιο που διαθέτει. Χωρίς αμφιβολία τα ΚΠΣ και οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες έχουν δημιουργήσει ένα θετικό πολιτικό περιβάλλον για προσαρμογή και εκσυγχρονισμό. Ωστόσο, παρά την αναμφισβήτητη πρόοδο το Νότιο Αιγαίο δεν έχει καταφέρει ακόμη να παραμερίσει τα εμπόδια που παρεμβάλλει το συγκεντρωτικό εθνικό πλαίσιο και ο νησιωτικός του χαρακτήρας (Γετίμης-Δημητροπούλου, 2003). Από τους δύο νομούς της Περιφέρειας η Δωδεκάνησος φαίνεται να διαθέτει καλύτερη θεσμική υποδομή, όσον αφορά τη γνώση και την ικανότητα προσαρμογής στις νέες συνθήκες. Οι Κυκλάδες αντιθέτως δεν διέθεταν σχεδόν καμιά συμμετοχή μη κυβερνητικών οργανώσεων ή εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού στην εφαρμογή του πρώτου και δεύτερου ΚΠΣ. Τα στοιχεία όμως από το 1998 και μετά δείχνουν σαφή βελτίωση στη κατεύθυνση δημιουργίας οριζόντιων και λειτουργικών δικτύων, όπως άλλωστε απαιτεί η εφαρμογή του ΚΠΣ..

Εν κατακλείδι, παρά τις εγγενείς δυσχέρειες, τις αγκυλώσεις και τον συγκεντρωτισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, της υποταγής της Γενικής Γραμματείας της Περιφέρειας στη κεντρική διοίκηση, τον κατακερματισμό της Περιφέρειας λόγω του νησιωτικού της χαρακτήρα και τα προβλήματα υποδομών και επικοινωνίας, η περιοχή δείχνει υψηλό δείκτη αφομοίωσης της νέας γνώσης και προσαρμογής στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Διαρθρωτικής Πολιτικής.

Είναι παραδεκτό πως τα Διαρθρωτικά Ταμεία, δεν έφεραν μαζί τους μόνο τεράστια κονδύλια για την αποτελεσματική ενίσχυση των καθυστερημένων με όρους ανάπτυξης περιφερειών κυρίως των χωρών της Νότιας Ευρώπης. Ταυτόχρονα, με έμμεσο τρόπο, ως παράγωγη πολιτική προσπαθούν να

«επιβάλλουν» εκ των άνωθεν μία κουλτούρα αξιολόγησης. Υπέρ άλλωστε αυτής, συνηγορεί και η αρχή της εταιρικής σχέσης που εγκαινιάζεται με την μεταρρύθμιση του 1988, και προβλέπει τη συμμετοχή όλων των φορέων εξουσίας, κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης για την αποτελεσματική ενίσχυση και σύγκλιση του χάσματος που παρατηρείται στις χώρες αυτές. Ακολούθως η κουλτούρα αξιολόγησης εκφράζει το αίτημα για μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδοσία, συμμετοχή. Εκφράζει το άνοιγμα των κοινοτικών πολιτικών προς την κοινωνία πολιτών της Ένωσης.

Συνεπώς δεν μπορεί να υπάρξει επιλεκτική εφαρμογή της Κουλτούρας αξιολόγησης και μόνο για συγκεκριμένους τομείς που χρησιμοποιούνται σε κάποιες περιπτώσεις χρησιμοθηρικά από τις εθνικές κυβερνήσεις για καθαρά ψηφοθηρικούς λόγους. Σε ένα πιο προωθημένο επίπεδο, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η Κουλτούρα Αξιολόγησης συμβάλλει με τον δικό της τρόπο, στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας: θέτει ένα ανοικτό πλαίσιο συμμετοχής, με ανοικτό συντονισμό των δράσεων στο πνεύμα της Στρατηγικής της Λισσαβόνας.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση:

- **Cassimati, A.**, 2003, "The EU and Regional Reform in Greece" The Hellenic Observatory Symposium on Social Science Research in Greece, London School of Economics, 21 June 2003
- **CRPM**, Conference of the Islands Commission of the CRPM, Sicily, 22 May 1993
- **Diamandouros N.**, 1994, "Cultural Dualism in Postauthoritarian Greece" Working Paper 1994/50, Juan March Institute
- **FinalReport**, 2000, *"Syntheticanalysisofselectedindicatorforthes*

patial differentiation of the E.U. territory"
BBR April, 2000 .

- **Fukuyama F.**, 1995, *Trust-The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press, Simon & Schuster Inc.
- **Getimis P.-Demetopoulou L.**, 2003, "Europeanization towards New Forms of Regional Governance in Greece", Pisa, Italy, April 12-15 2003
- **Getimis, P. – Paraskevopoulos C.**, 2002, "Europeanization of Regional Policy and Institution –Building in Greece: a neglected aspect of policy evaluation?", Conference Aix En Provence, 31 May-1ST June 2002
- **Getimis, P.- Grigoriadou, D.**, The Europeanization of urban governance in Greece: a dynamic and contradictory process, www.uehr.panteion.gr
- **Moravcsic Andrew**, 1993, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, Dec.1993
- **Paraskevopoulos, C.**, 1998, "New Institutionalism and EU Regional Policy: Multi level Governance by "thin" or "thick" Institutions?", LSE/European Institute
- **Paraskevopoulos, Chr.**, 2001, "Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: Evidence from Greece", *Government and Opposition*, vol.36 (2), Spring 2001
- **Putnam, R.**, 1993, "The Prosperous Community-Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, vol. 4, (13), March 21, 1993
- **Putnam, R.**, 1996, "The Strange Disappearance of Civic America", *American Prospect*, vol 7 (24), December 1, 1996
- **Putnam, R.**, 2004, "Education, Diversity, Social Cohesion and Social Capital", Meeting

of OECD Education Ministers, 18–19 March 2004

- **Spilanis I.**, 1993, Les territoires en marge: le cas des ξles, L'Evenement Europeen, no 21, février 1993, p.169–179.
- **Szczerbiak, A. & Paul Taggart**, 2000, "Opposing Europe: Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanization, SEI Working Paper No.36

Ελληνόγλωσση:

- **Ανδρέου, Γ.**, 2002, Συνοχή και Διαρθρωτική Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα, Παπαζήσης
- **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής, 23.3.1998, Έκθεση Vincenzo Viola σχετικά με τα προβλήματα των νησιωτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- **Ιωακειμίδης, Π.** 1988, «Ο Μετασχηματισμός της ΕΟΚ-Από την «Εντολή» στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη», εκδ. Παπαζήση
- **Ιωακειμίδης, Π.**, 1988, Ο Μετασχηματισμός της ΕΟΚ, Αθήνα, Παπαζήσης
- **Κόνσολας, Ν.**, 1997, Σύγχρονη Περιφερειακή Πολιτική, Αθήνα, Παπαζήσης
- **Κωστοπούλου, Σ.**, 2005, «Οι Περιφερειακές Ανισότητες στην Ελλάδα:Υφιστάμενη κατάσταση, αίτια, μέτρα πολιτικής», Διάλεξη, ΘΣΝ, 4.8.2005
- **Μαραβέγιας Ν.**, 1999, «Η Περιφερειακή Πολιτική» στο Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ναπολέον Μαραβέγιας-Μιχάλης Τσινισιζέλης (επιμέλεια), Αθήνα, Θεμέλιο
- **Περίληψη της ενημέρωσης της Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου 2000–2006, Κοιν/ξία «ΟΜΑΣ Α.Ε.- ENVIPLAN/Γ.Θ. ΤΣΕΚΟΥΡΑΣ-ΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ Α.Ε.»**
- **Περράκης, Στ., – Γρηγορίου Π.**, 1994, «Η Ελλάδα στις Διαδικασίες της Ευρωπαϊκής

Ενοποίησης» Το Μνημόνιο, 19 Μαρτίου 1982

- **Πετράκος Γ. – Ψυχάρης Γ.**, 2004, Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, Αθήνα, Κριτική
- **Σπιλάνης Γ.**, 1993, Νησιωτική ανάπτυξη και δίκτυα συνεργασίας των νησιών της Ευρωπαϊκής κοινότητας, Περιοδικό "Τόπος", τ 6, σ.5-28.
- **Σπιλάνης Γ.**, 1994, Ο ρόλος της στατιστικής πληροφόρησης στο περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό και η ανάγκη για δημιουργία περιφερειακών συστημάτων πληροφοριών. Η περίπτωση του EURISLES, εισήγηση στο Συνέδριο "Η ΕΣΥΕ μπροστά στο 2000", 6-9 Δεκεμβρίου, 1994
- **Τρίτη Έκθεση** σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή: η κοινωνικοοικονομική κατάσταση της Ένωσης και η επιρροή των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών, 17.6.2004
- **Τσούκαλης Λ.**, 1998, Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία, Αθήνα, Παπαζήσης
- **Υπ.Οικονομίας και Οικονομικών**, 2005 Έκθεση για τα ΠΕΠ 2000-2006

Δικτυακοί τόποι:

- <http://www.hellaskps.gr>
- <http://www.notioaigaio.gr>
- http://www.evaled.info.frame_downloads.asp

¹ Σε αυτή την ενότητα της εργασίας, ως πηγή για την τεκμηρίωση του θεωρητικού πλαισίου της Αξιολόγησης, χρησιμοποιήθηκε το http://www.evaled.info.frame_downloads.asp. Το έγγραφο που χρησιμοποίησα είχε τίτλο The evaluation of socio –economic development (The Guide) December 2003, Tavistock Institut p. 10.

² Λουκάς Τσούκαλης, (1998) *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα*, Παπαζήσης, Αθήνα. σ. 306.

3 ό.π. Guide, σ. 7-10

4 ό.π. Guide, σ. 5.

5 ό.π. Guide, σ. 1-4.

6 ό.π. σ. 42-48.

7 ό.π. Guide, σ.52-56.

8 ό.π. Guide, 59-61.

9 Για την εκ των προτέρων αξιολόγηση, ως πηγή χρησιμοποιήθηκε το <http://www.notioaigaio.gr>

10 Τα στοιχεία προέρχονται από την ενδιαμέση αξιολόγηση του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου (2000-2006), τα οποία μέχρι στιγμής δεν υπάρχουν διαθέσιμα στο διαδίκτυο αλλά τα προμηθεύτηκα από τη Διαχειριστική Αρχή της Ερμούπολης. Κεφ. 5 Αποδοτικότητα – αποτελεσματικότητα σ. 1-19.