



**ΕΙΔΙΚΑ
ΘΕΜΑΤΑ 3**

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

ΑΘΗΝΑ 1989

Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

ΑΘΗΝΑ 1988

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε από την Ε.Ε.Τ.Α.Α. και έχει ως σκοπό, αφ' ενός να καταγράψει τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατάρτιση και εκτέλεση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) και αφετέρου να συμβάλλει με τα συμπεράσματά της στην ορθολογικότερη διαχείριση του Προγράμματος Επενδύσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κυρίως στην τρέχουσα περίοδο, κατά την οποία η αναμόρφωση του συστήματος των οικονομικών πόρων των Ο.Τ.Α. αυξάνει το βαθμό της οικονομικής τους ανεξαρτησίας.

Σύμφωνα με τις νέες ρυθμίσεις, οι Ο.Τ.Α. θα διαθέτουν αυτοτελείς πόρους για την εκτέλεση έργων τοπικής σημασίας, γεγονός που αποτελεί ένα πρόσθετο μέσο για την αποτελεσματικότερη άσκηση του ρόλου της στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης.

Η εξέλιξη αυτή δημιουργεί νέες ανάγκες και αναδεικνύει νέα προβλήματα, τα οποία έχουν άμεση σχέση με τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο.

Ο προγραμματισμός, η εκτέλεση, η παρακολούθηση, ο έλεγχος και η αξιολόγηση των επενδύσεων των Ο.Τ.Α., αναδεικνύονται σε ζητήματα καίριας σημασίας, που απαιτούν νέες συμπεριφορές και προσεγγίσεις.

Η κατανομή των πόρων των Ο.Τ.Α. για επενδύσεις στους διάφορους τομείς της οικονομίας και η εκτέλεση εκείνων των έργων που υποστηρίζουν άμεσα παραγωγικές επενδύσεις, αποτελούν κρίσιμα ζητήματα, τα οποία επηρεάζουν ουσιαστικά το ρόλο τους στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης.

Η κατάρτιση μεσοχρόνιων προγραμμάτων επενδύσεων των Ο.Τ.Α., εξειδικευμένων σε ετήσια βάση, απαιτεί νέες μεθόδους και διαδικασίες προγραμματισμού, ενώ παράλληλα αυξάνει την οικονομική και κοινωνική αποδοτικότητα των επενδύσεων.

Ελπίζουμε ότι η παρούσα μελέτη μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο βοήθημα για την Τ.Α. και όλους τους ενδιαφερόμενους και ότι μπορεί να συμβάλλει στην επίλυση των προβλημάτων που αναδεικνύει το νέο σύστημα προγραμματισμού των δημοσίων επενδύσεων και ιδιαίτερα σε ότι αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ε.Ε.Τ.Α.Α.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	σελ.
1. ΕΞΕΛΙΞΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	
1.1. Περίοδος ανασυγκρότησης (1947-1952).....	11
1.2. Εφαρμογή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά την τριακονταετία 1952-1982.....	12
1.2.1. Έννοια και περιεχόμενο του Προγρ/ματος Δημοσίων Επενδύσεων.....	12
1.2.2. Νομοθεσία του Προγρ/ματος Δημ. Επενδύσεων.....	14
1.3. Διαδικασία προγραμματισμού.....	18
1.3.1. Γενικά.....	18
1.3.2. Κατάρτιση του Εθνικού Π.Δ.Ε.....	19
1.3.3. Τροποποίηση του Εθνικού Π.Δ.Ε.....	20
1.3.4. Η ιδιαίτερη περίπτωση της περιόδου 1971-1973.....	21
1.3.5. Ετήσια μεγέθη του Π.Δ.Ε.....	22
1.4. Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.....	26
1.4.1. Κατάρτιση Περιφ. Προγράμματος.....	26
1.4.2. Τροποποίηση Περιφ. Προγρ/τος.....	30
1.4.3. Περιοδικές διαφοροποιήσεις στη διαδικασία κατάρτισης και τροποποίησης του Περιφ. Π.Δ.Ε.....	32
1.4.4. Ετήσια μεγέθη του Περιφ. Π.Δ.Ε.....	34
1.4.5. Διάρθρωση κατά τομέα του Περιφ. Π.Δ.Ε.....	39
1.4.6. Εξέλιξη και συμμετοχή των τομέων του Περιφερ. Π.Δ.Ε στην κατανομή των πιστώσεων αυτών.....	40
2. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ.....	45
2.1. Έννοια και περιεχόμενο της συμμετοχής της Τοπικής Αυτο- διοίκησης του Π.Δ.Ε.....	45
2.2. Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες προγραμματισμού του Π.Δ.Ε.....	46
2.2.1. Γενικά.....	46
2.2.2. Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Εθνικό Π.Δ.Ε...	47
2.2.3. Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Περιφ. Π.Δ.Ε...	48
2.3. Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης την εφαρμογή του Π.Δ.Ε.....	50

1. ΕΞΕΛΙΞΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

1.1. Περίοδος Ανασυγκρότησης (1947-1952)

Η αντιμετώπιση των οξύτατων κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων που δημιουργήθηκαν από την προσπάθεια της Χώρας να αντιταχθεί στη φασιστοναζιστική επίθεση και στην επακολουθήσασα μέχρι το φθινόπωρο του 1944 γερμανική κατοχή και τα οποία — μετά την απελευθέρωση — θα επηρέαζαν για πολλά ακόμη χρόνια την πορεία της Ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, άρχισε ουσιαστικά με πολύ αργά βήματα από το 1947 με την εφαρμογή ενός Προγράμματος κατασκευής διαφόρων έργων που ονομάστηκε Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης της Ελληνικής Οικονομίας.

Το Πρόγραμμα αυτό που η εφαρμογή του διάρκεσε μέχρι το 1952, μπορεί να χαρακτηριστεί ως ο πρόδρομος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και είχε ως αντικειμενικό σκοπό την αντιμετώπιση εκτάκτων και επειγουσών αναγκών σε έργα υποδομής. Με το Ν.Δ. 1125/49 κυρώθηκαν πολλές προγενέστερες αποφάσεις (του 1948) που αφορούσαν στον τρόπο εκτέλεσης των έργων Ανασυγκρότησης, τα οποία, πρέπει εδώ να σημειωθεί, κατασκευάζονταν κατά παρέκκλιση των διατάξεων περί εκτέλεσης δημοσίων έργων και δημοσίου λογιστικού, πράγμα που αντικατοπτρίζει τις τότε υφιστάμενες συνθήκες.

Φορείς εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος ήταν τα διάφορα Υπουργεία, η ευθύνη όμως της κατάρτισής του ανήκε στο Υπουργείο Συντονισμού, όπου σύμφωνα με το Ν. 1439/15-6-1950, άρθρο 1, παραγρ. 1 και 2α «το Υπουργείο Συντονισμού έργων έχει τον καθορισμό των γενικών γραμμών της καθ' όλου οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Χώρας, τον συντονισμό της σχετικής δράσεως των καθ' έκαστα αρμοδίων Υπουργείων και Υπηρεσιών, την διατύπωση του Προγράμματος Ανασυγκρότησης της Ελληνικής Οικονομίας και την παρακολούθησιν της εκτέλεσώς αυτού παρά των Υπουργείων εις τα οποία αυτή ανήκει». Επί πλέον ο Υπουργός του Συντονισμού, σε συνεργασία με το υπό του Νόμου αυτού προβλεπόμενο Κυβερνητικό Οικονομικό Συμβούλιο, καθορίζει «την γενι-

κίνη οικονομική και κοινωνική πολιτική του Κράτους και καταρτίζει το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης, επιδιωκομένης της προσαρμογής εις τούτο, των εθνικών πόρων της Χώρας και του Κρατικού Προϋπολογισμού».

Τα τελευταία αυτά δείχνουν καθαρά την εξαιρετική σημασία του Προγράμματος αυτού για την εν γένει οικονομική πολιτική των χρόνων εκείνων, αφού η επιδίωξη να προσαρμοστούν οι εθνικοί πόροι γενικά και οι πόροι του Κρατικού Προϋπολογισμού ειδικότερα, στο Πρόγραμμα αυτό, προσδιόριζαν και το ρόλο που του ανάθεταν, το ρόλο μιας «λοκομοτίβας» που θα έσυρε και θα έβγαζε την οικονομία από το επικίνδυνο τέλμα της καθυστέρησης.

Το Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης, απέβλεπε κυρίως στην αντιμετώπιση ή επίλυση άμεσων ζωτικών προβλημάτων, το γενικότερο όμως πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, δεν μπορούσε να αντιμετωπισθεί μακροχρόνια παρά μόνο με μια αναπτυξιακή πολιτική που θα απέβλεπε κυρίως στη δημιουργία της απαραίτητης βασικής υποδομής, ως προϋπόθεσης για την ενίσχυση και επέκταση της εγχώριας παραγωγής και την αύξηση των εξαγωγών.

Η ανάγκη έντονης παρέμβασης του Κράτους, ήταν ανάλογη προς την επικρατούσα κατάσταση στο βασικό δίκτυο υποδομής της Χώρας. Το οδικό δίκτυο εξαιρετικά περιορισμένο και σχεδόν κατεστραμμένο (σημειώνεται εδώ μόνο ότι σχεδόν όλες οι γέφυρες είχαν ανατιναχθεί από τα εγκαταλείποντα τη Χώρα γερμανικά στρατεύματα), οι σιδηρόδρομοι και τα λιμάνια σε πλημμελή λειτουργία, η παροχή ηλεκτρικού ρεύματος περιοριζόταν σχεδόν μόνο στα αστικά κέντρα, δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης — με εξαίρεση ελάχιστες πόλεις — ουσιαστικά ανύπαρκτα.

Η κρατική παρέμβαση έπρεπε να εκδηλωθεί με μια συγκεκριμένη αναπτυξιακή πολιτική, κύριο μοχλό της οποίας θα αποτελούσαν οι επενδύσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, προκειμένου να κατασκευασθεί η απαραίτητη εκείνη βασική υποδομή, που θα δημιουργούσε συνθήκες κατάλληλες αλλά και ευνοϊκές για την προσέλκυση των απαραίτητων εγχώριων και ξένων κεφαλαίων και την εισαγωγή σύγχρονης τεχνολογίας, ώστε να μπορέσει η ελληνική οικονομία να απαγγιστρωθεί από το επίπεδο σοβαρής καθυστέρησης, στο οποίο είχε βυθιστεί εξαιτίας του πολέμου, της ξένης κατοχής και της μεταπολεμικής εμφύλιας διαμάχης.

1.2. Εφαρμογή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά την τριακονταετία 1952-1982.

1.2.1. Έννοια και περιεχόμενο του Προγράμματος Δημ. Επενδύσεων

Στην όλη εξελικτική πορεία της ελληνικής οικονομίας από το τέλος του β' παγκόσμιου πολέμου μέχρι σήμερα, σημαντικότερο ρόλο έπαιξαν οι δημόσιες επενδύσεις και ειδικότερα το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύ-

σεων που άρχισε ουσιαστικά να εφαρμόζεται από το 1952, με βάση το Ν. 2212/52. Με την εν τω μεταξύ αποκτηθείσα εμπειρία, δυο χρόνια αργότερα, με το Ν.Δ. 2957/54 αποκρυσταλλώνεται και διατυπώνεται τόσο η έννοια όσο και το πεδίο εφαρμογής του Π.Δ.Ε., όπου Δημόσιες Επενδύσεις, θεωρούνται οι δαπάνες είτε του Δημοσίου είτε των Ν.Π.Δ.Δ., Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων καθώς και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και οι οποίες αφορούν στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- α. σε κατασκευές μόνιμων ή ημιμόνιμων εγκαταστάσεων ή έργων στις οποίες περιλαμβάνονται και έργα στέγασης εν γένει.
- β. σε προμήθειες μόνιμων εξοπλιστικών μέσων ή μηχανικού εξοπλισμού καθώς και κεφαλαιουχικών αγαθών, που προορίζονται όμως για τις προηγούμενες στο (α) αναφερόμενες περιπτώσεις.
- γ. σε έρευνες και μελέτες που αναφέρονται αποκλειστικά στις (α) και (β) παραπάνω περιπτώσεις καθώς και σε μελέτες, έρευνες, διδασκαλίες, εκθέσεις, υποδειγματικές ή πειραματικές εφαρμογές, βελτιωμένες μεθόδους και συνθήκες παραγωγής, εμπορίας, κυκλοφορίας και διάδοσης αγαθών.

Οι κοινές υπουργικές αποφάσεις, αποτελούσαν τίτλο για την ανάληψη υποχρεώσεων διάθεση της απαιτούμενης πίστωσης κατά τα οικονομικά έτη μέσα στα οποία προβλεπόταν η εκτέλεση των εγκρινομένων με τις εν λόγω αποφάσεις έργων.

Οποιαδήποτε τροποποίηση (αύξηση προϋπολογισμού, προσθήκες ή αφαιρέσεις ή μεταβολές στον αρχικό σκοπό του έργου, έστω και αν ο προϋπολογισμός του παρέμενε αμετάβλητος) ακολουθούσε την ίδια διαδικασία (δηλ. έκδοση κοινής απόφασης) με εκείνη της αρχικής ένταξης.

Επίσης ο νόμος αυτός, προέβλεπε τη δυνατότητα αναστολής εκτέλεσης ενταχθέντος στο Πρόγραμμα έργου ή μείωσης των πιστώσεων αυτού, με απόφαση των Υπουργών Συντονισμού και Οικονομικών, εφ' όσον βέβαια διαπιστωνόταν ότι τα κεφάλαια δεν είναι διαθέσιμα ή με τον τρόπο εκτέλεσης του έργου δεν θα ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός.

Το νομικό πλαίσιο, το οποίο καθόριζε τα της ένταξης των έργων στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με κοινές Υπουργικές αποφάσεις των Υπουργών Συντονισμού, Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού (Ν. 2212/52) καθώς και μετά από γνωμάτευση του Συντονιστικού Συμβουλίου Δημοσίων Επενδύσεων (Ν. 2957/54), αποδείχθηκε αρκετά ανελαστικό, με συνέπεια να επηρεάζεται αρνητικά η εφαρμογή του προγράμματος και η εκτέλεση των έργων.

Η ανάμιξη τριών Υπουργών και ενός Συμβουλίου, για να ενταχθεί ένα έργο στο Πρόγραμμα ή για να γίνει μια τροποποίηση, έστω και αν αυτή αφορούσε αυξομείωση πιστώσεων μέσα στο εγκεκριμένο βέβαια από το Πρόγραμμα όριο πιστώσεων δημιούργησε μια κατάσταση, της οποίας κύριο χαρακτηριστικό ήταν η πλημμελής αξιοποίηση των κονδυλίων που

προορίζονταν αποκλειστικά για αναπτυξιακούς σκοπούς.

Είναι ευνόητο ότι η εμπλοκή πολλών φορέων είχε ως αποτέλεσμα, η έναρξη της εκτέλεσης των έργων να γίνεται μετά πάροδο μηνών, αφού υπολογισθεί εδώ και ο χρόνος που απαιτείται για τις προπαρασκευαστικές διαδικασίες ανάθεσης της κατασκευής των διαφόρων έργων.

Έτσι επιχειρήθηκε με το Β.Δ. 120/1960, η αντιμετώπιση της κατάστασης που είχε διαμορφωθεί, χωρίς όμως πάλι να εξουδετερωθούν πλήρως οι βασικές αδυναμίες του προηγούμενου καθεστώτος, γιατί η διαδικασία ένταξης των έργων στο πρόγραμμα δεν μεταβλήθηκε. Η θετική μεταβολή αναφερόταν σε μια περιορισμένη βέβαια αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς τον αρμόδιο καθ' ύλην Υπουργό και προέβλεπε την έκδοση από αυτόν των αποφάσεων, χωρίς τη σύμπραξη των Υπουργών Συντονισμού και Οικονομικών, που αφορούσαν:

- α. στην αυξομείωση των πιστώσεων μεμονωμένων έργων ή κατηγορίας έργων που είχαν αρχικά εγκριθεί με κοινή απόφαση των Υπουργών Συντονισμού, Οικονομικών και του κατά περίπτωση Υπουργού και εντός βέβαια του συνολικού ποσού που είχε με τις αποφάσεις αυτές καθορισθεί για το συγκεκριμένο οικονομικό έτος και
- β. σε πάσης φύσης διοικητικά και γενικά έξοδα, που σχετίζονται ευθέως με τις (α), (β) και (γ) περιπτώσεις, εφ' όσον τα έξοδα κατονομάζονται ρητώς στις απαιτούμενες κοινές Υπουργικές αποφάσεις.
- γ. σε εκτέλεση του Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας.

Αναφορικά προς την έννοια και το πεδίο εφαρμογής του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, επισημαίνεται στο σημείο αυτό, ότι εξακολουθούν να ισχύουν ακόμη και σήμερα.

1.2.2. Νομοθεσία του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων

Η εξέλιξη της νομοθεσίας που διέπει το Π.Δ.Ε., παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, γιατί μέσα από τις διάφορες διατάξεις και τις κατά καιρούς τροποποιήσεις αυτών ή τις αντικαταστάσεις τους με νέες, μπορεί ο ερευνητής να βγάλει χρησιμότητα συμπεράσματα πάνω στην ασκηθείσα κατά την επισκοπούμενη περίοδο αναπτυξιακή πολιτική, εφ' όσον οι δημόσιες επενδύσεις αποτελούν γενικά, ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία στα χέρια μιας κυβέρνησης για να εφαρμόσει μια γενική οικονομική πολιτική ρυθμίζοντας το ρόλο τους ανάλογα με την εκάστοτε επικρατούσα κοινωνικοοικονομική συγκυρία.

Πέρα από αυτό, ανάλογες διαπιστώσεις θα προκύψουν και για θέματα που σχετίζονται με τη διοικητική και οικονομική αποκέντρωση, καθώς και με την περιφερειακή ανάπτυξη.

Η ένταξη συγκεκριμένων και επώνυμων έργων στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ξεκίνησε από το 1952 με το Ν. 2212/52, ο οποίος προέβλεπε ότι, με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Συντονισμού, Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωση Υπουργού, θα καθορίζονται τα της

εκτέλεσης των έργων, εντός των ορίων των πιστώσεων του ειδικού προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων.

Αργότερα, το 1954 με το Ν.Δ. 2957 (που όπως προαναφέρθηκε χαρακτηρίσε επακριβώς την έννοια και το πεδίο εφαρμογής των δημοσίων επενδύσεων) καθορίστηκε ότι οι προηγούμενα αναφερθείσες κοινές υπουργικές αποφάσεις, εκδίδονταν μετά από γνωμάτευση του Συντονιστικού Συμβουλίου Δημοσίων Επενδύσεων που είχε συσταθεί στο Υπουργείο Συντονισμού, και αυτό, προφανώς, για το λόγο ότι το Υπουργείο Συντονισμού είχε την ευθύνη του καθορισμού των γενικών γραμμών της καθ'όλου οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Χώρας.

Με το Ν.Δ. 2957/54 καθορίστηκε επίσης ότι με τις προβλεπόμενες από το Ν. 2212/52 κοινές υπουργικές αποφάσεις, εγκρίνονταν:

- α. η ένταξη των έργων στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
- β. η ολική για την πραγματοποίηση των έργων δαπάνη
- γ. η διάθεση των απαιτούμενων για την πραγματοποίηση των έργων πίστωση σε βάρος του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο εντάσσεται το έργο ή και των προϋπολογισμών δημοσίων επενδύσεων των, στη συνέχεια του έτους ένταξης, επομένων οικονομικών ετών, εφ' όσον η ολοκλήρωση του έργου προγραμματίζεται για περίοδο που καλύπτει περισσότερο από ένα οικονομικά έτη.
- δ. η οριστική διαμόρφωση των ειδικών προγραμμάτων μικρών έργων καθώς και οι μετέπειτα κατά τη διάρκεια του έτους μεταβολές, αναμορφώσεις και συμπληρώσεις αυτών, ανάλογα με τις εκάστοτε διαπιστούμενες ανάγκες κατά την πορεία εκτέλεσης των έργων.

Επίσης, οι αποφάσεις που εκδίδονταν και αφορούσαν στον τρόπο εκτέλεσης των έργων, που με το Ν. 2212/52, απαιτείτο και εδώ η σύμπραξη των τριών Υπουργών, με το Β.Δ. 120/60, μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα αυτή, στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό.

Παρ' όλη την περιορισμένη έκταση των μεταβολών στην εφαρμογή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, που θεσπίστηκαν με το ανωτέρω Β.Δ., εν τούτοις επρόκειτο για ένα αρκετά θετικό βήμα, αφού οι τροποποιήσεις των διαφόρων έργων που κρίνονταν αναγκαίες, λόγω της μεταβολής των συνθηκών που επικρατούσαν κατά το χρόνο του προγραμματισμού ή των αναφυόμενων απρόβλεπτων τεχνικών ή διαδικαστικών προβλημάτων (π.χ. απαλλοτριώσεις), γίνονταν τώρα πλέον αμέσως από τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό.

Τέσσερις μήνες μετά τη δημοσίευση του Β.Δ. 498/1960, καταργήθηκε η ανάμιξη του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, στην έκδοση των αποφάσεων ένταξης των έργων στο Πρόγραμμα (που προβλεπόταν από το Ν. 2957/54), και αποκλειστικά αρμόδιος έγινε ο Υπουργός Συντονισμού, ο οποίος αποφάσιζε:

- α. για την ένταξη κάθε έργου στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων

- β. για την ολική δαπάνη που απαιτείτο για την πραγματοποίηση των ανωτέρω έργων και
- γ. για τη διάθεση των απαιτούμενων για την εκτέλεση έργων, πιστώσεων.

Η ανάληψη της αποκλειστικής αυτής αρμοδιότητας από τον Υπουργό Συντονισμού ήταν θετική, τουλάχιστον ως προς το μέρος που αφορούσε τον Υπουργό Οικονομικών, του οποίου η σύμπραξη στην ουσία ήταν μόνο τυπική ενώ η προκαλούμενη από την παρεμβολή του χρονοβόρα διαδικασία και καθυστέρηση προώθησης των αποφάσεων, άρα και της εκτέλεσης των έργων, ήταν ουσιαστική.

Επίσης με το Δ/γμα αυτό, έγινε και περαιτέρω εκχώρηση αρμοδιότητας στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος μπορούσε να αυξάνει μέχρι 20% την εγκριθείσα ολική για την πραγματοποίηση του έργου δαπάνη, με την προϋπόθεση όμως ότι έχει επιτευχθεί ισόποση οριστική εξοικονόμηση από την ολική δαπάνη κατασκευής άλλων έργων της ίδιας όμως κατηγορίας.

Θετικό επίσης βήμα πρέπει να θεωρηθεί, η υπό του Δ/γματος αυτού κατάργηση της σύμπραξης του Υπουργού Συντονισμού, στην προβλεπόμενη από το άρθρο 5 παραγρ. 2 του Ν.Δ. 3620/1956 «περί τροποποίησης και συμπλήρωσης των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως» ειδική έγκριση για την ενέργεια δαπανών προμηθειών και εκτέλεσης έργων, σε βάρος του προϋπολογισμού πιστώσεων του Νομαρχιακού Ταμείου, κατά παρέκκλιση των περί προμηθειών του Δημοσίου και εκτέλεσης Δημοσίων έργων διατάξεων. Η ειδική αυτή έγκριση, παρέχεται με αυτό το Β.Δ/γμα μόνο από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Στα πλαίσια του ανακαθορισμού των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Συντονισμού, κατά τσ έτος 1964 (με το Ν.Δ. 4355) περιέρχονται εξ ολοκλήρου στο Υπουργείο αυτό, όλα τα σχετικά με το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων θέματα και καθορίζονται οι διαδικασίες και οι κανόνες που διέπουν το Πρόγραμμα αυτό.

Στο σημείο αυτό, είναι αναγκαίο να τονισθεί, ότι όσα θεσπίστηκαν με τον ανωτέρω Νόμο, εξακολουθούν να ισχύουν κατά βάση και σήμερα ακόμη, με μόνη σημαντική εξαίρεση την εκχώρηση της αρμοδιότητας του Υπουργού Συντονισμού (που μετονομάστηκε από το 1981 σε Εθνικής Οικονομίας) να καταρτίζει και εγκρίνει τα Νομαρχιακά Προγράμματα, στο Νομαρχιακό Συμβούλιο του Ν. 1235/82. Με το Ν.Δ. 4355/64, καθορίζεται σαφώς η καθοριστική θέση του Υπουργού Συντονισμού πάνω σε όλα τα αναπτυξιακά θέματα, καθίσταται δε το Υπουργείο αυτό το Κεντρικό Επιτελικό Όργανο Προγραμματισμού του Κράτους.

Συνοπτικά, οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στο Υπουργείο Συντονισμού, αφορούν στη μελέτη, προπαρασκευή και σύνταξη του μακροχρόνιου Γενικού Οικονομικού Προγράμματος της Χώρας, του Προγράμματος Επενδύσεων του Δημοσίου, του Προγράμματος Επενδύσεων των

Ν.Π.Δ.Δ., του Προγράμματος Επενδύσεων των Ν.Π.Ι.Δ., στα οποία συμμετέχει το Δημόσιο, καθώς και στον καθορισμό των δυνάμενων να διατεθούν εκάστοτε οικονομικών πόρων για την εφαρμογή των ανωτέρω προγραμμάτων και τέλος στην υποβολή των προγραμμάτων αυτών στο Υπουργικό Συμβούλιο για την τελική έγκρισή τους.

Για την υποβοήθηση του έργου του ο Υπουργός Συντονισμού με απόφασή του καθορίζει τους όρους και τις κατευθύνσεις και τους όρους, με βάση τους οποίους το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) προβαίνει στην εκπόνηση και κατάρτιση σχεδίου μακροχρόνιου προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης της Χώρας, καθώς και στις αναγκαίες αναθεωρήσεις και αναπροσαρμογές του, ανάλογα με τις εξελίξεις της οικονομίας, σχεδίων προγραμμάτων περιφερειακής και χωροταξικής ανάπτυξης καθώς και στην επεξεργασία και εναρμόνιση των σχεδίων προγραμμάτων των επενδύσεων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., των Ν.Π.Ι.Δ. (στα οποία συμμετέχει και το Δημόσιο) των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Αυτά τα σχέδια προγραμμάτων υποβάλλονται από το ΚΕΠΕ στο Υπουργείο Συντονισμού όπου και τυχαίνουν ανάλογης επεξεργασίας και στη συνέχεια ο Υπουργός Συντονισμού, συνεργάζεται με τους καθ' ύλη αρμόδιους υπουργούς προτού καταλήξει στην τελική διαμόρφωσή του. Το παραπάνω Γενικό Οικονομικό Πρόγραμμα, εισηγείται ο Υπουργός Συντονισμού στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο με απόφασή του, το εγκρίνει. Ειδικότερα και όσον αφορά στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με το Ν.Δ. 4355/64 καθορίστηκε και η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισής του.

Λόγω της ιδιαίτερης σπουδαιότητας που ενέχει η διαδικασία κατάρτισης κλπ. του Π.Δ.Ε., θα γίνει στη συνέχεια εκτενέστερη αναφορά με περιγραφή των διαφόρων φάσεων, τον βαθμό και την έκταση ανάμιξης των διαφόρων φορέων καθώς και με επισήμανση-σχολιασμό των σημείων που κρίνονται ότι επηρεάζουν αρνητικά την όλη εφαρμογή του Π.Δ.Ε.

Πέρα από τη διαδικασία προγραμματισμού και εκτέλεσης έργων από δημόσιες επενδύσεις, το Ν.Δ. 4355/64 προέβλεπε ακόμα ότι με απόφαση του Κυβερνητικού Οικονομικού Συμβουλίου (ΚΟΣ) μετά από προηγούμενη πρόταση του Υπουργού Συντονισμού, ήταν δυνατό να διατίθενται από το ετήσιο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων διάφορα ποσά, με τη μορφή δανείου ή μερικής ή ολικής δωρεάν επιχορήγησης, για την ενίσχυση Ν.Π.Δ.Δ., Δημοσίων Επιχειρήσεων και εν γένει οργανισμών, στους οποίους έχει ανατεθεί η θεραπεία σκοπών που συνδέονται στενά με το Δημόσιο συμφέρον για την εκτέλεση ορισμένων έργων που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα.

Ενώ μέχρι το χρόνο εκείνο (1964) το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων χρηματοδοτούσε αποκλειστικά την εκτέλεση έργων και ορισμένων προμηθειών εφοδίων και εξοπλισμού για την εξασφάλιση λειτουργίας των έργων, με το Ν.Δ. 4355/64 παρέχεται για πρώτη φορά η δυνατότητα

αντιμετώπισης και διοικητικών δαπανών, όπου με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Συντονισμού και Οικονομικών — μετά από γνώμη του εκάστοτε αρμόδιου Υπουργού — ήταν δυνατό να διατίθενται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων πιστώσεις για τη μισθοδοσία έκτακτου ημερομισθίου, ή επί συμβάσει προσωπικού, για οδοιπορικά έξοδα, εκτός έδρας αποζημιώσεις και αποζημιώσεις λόγω υπερωριακής εργασίας του μόνιμου ή έκτακτου ή με ημερομίσθιο ή επί συμβάσει προσωπικού που θα προσλαμβανόταν ή θα ασχολείτο με την εκτέλεση των έργων των χρηματοδοτούμενων από δημόσιες επενδύσεις. Με τις ίδιες αποφάσεις καθορίζονταν και όλες οι λεπτομέρειες πρόσληψης, ύψος μισθών κλπ. χωρίς δε να απαιτείται καμιά άλλη έγκριση που τυχόν προέβλεπε η ισχύουσα νομοθεσία.

Το μέτρο αυτό, ήταν κατά βάση ορθό γιατί αποσκοπούσε στη διευκόλυνση εκτέλεσης των έργων (σύνταξη μελετών, παρακολούθηση, επίβλεψη, παραλαβή κλπ.) αλλά στα επόμενα χρόνια έγινε υπερβολική χρήση της δυνατότητας αυτής και επεκτάθηκε σε προσλήψεις, καταβολή οδοιπορικών εξόδων, εκτός έδρας αποζημιώσεις κλπ. που δεν είχαν άμεση σχέση με την εκτέλεση των έργων και συνέτεινε, ασφαλώς στη διόγκωση του αριθμού των απασχολούμενων στο Δημόσιο.

1.3. Διαδικασία προγραμματισμού

1.3.1. Γενικά

Η κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων μέχρι το 1971 γινόταν σύμφωνα με την ακόλουθη διαδικασία:

Στα πλαίσια της κατάρτισης του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού και συνήθως το Νοέμβριο, ο Υπουργός Συντονισμού, εισηγείτο στο Υπουργικό Συμβούλιο το ύψος των πιστώσεων του ετήσιου Προγρ/τος Δημοσίων Επενδύσεων. Μετά την έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο του συνολικού ποσού, το Υπουργείο Συντονισμού εξέδιδε το μήνα Νοέμβριο ή Δεκέμβριο μια γενική εγκύκλιο, προς όλα τα Υπουργεία και τις Νομαρχίες η οποία παρείχε οδηγίες σχετικές με τον τρόπο κατάρτισης του Προγράμματος.

Σημειώνεται εδώ ότι οι οδηγίες αυτές — εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων — αφορούσαν στην τεχνική της κατάρτισης του Π.Δ.Ε., π.χ. διαχωρισμός σε ειδικούς πίνακες των συνεχιζόμενων ή νέων έργων, χωρίς καμιά σχεδόν συγκεκριμένη αναφορά στους στόχους και τις επιδιώξεις του Προγράμματος, στις προτεραιότητες και τους περιορισμούς που έπρεπε να διέπουν αυτό, παρόλο ότι το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, αποτελούσε για τα χρόνια εκείνα σημαντικό μοχλό στην άσκηση της γενικότερης αναπτυξιακής πολιτικής.

Από το 1958 ήδη, το Π.Δ.Ε. διαχωριζόταν σε Εθνικό Π.Δ.Ε. (ή Π.Δ.Ε.

Εθνικής κλίμακας) και σε Περιφ. Π.Δ.Ε. (ή Π.Δ.Ε. Περιφερειακής Κλίμακας ή Νομαρχιακά Προγράμματα).

1.3.2. Κατάρτιση του Εθνικού Π.Δ.Ε.

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τη γενική εγκύκλιο οδηγιών του Υπ. Συντονισμού, οι Κεντρικοί Φορείς-Υπουργεία ήταν υποχρεωμένοι, μέσα σε τακτή προθεσμία, να υποβάλλουν στο Υπουργείο αυτό προτάσεις Έργων και Μελετών του Τομέα τους, συνοδευόμενες από σχετικά οικονομικά στοιχεία.

Συνήθως, το σημαντικότερο κριτήριο για την πρόταση χρηματοδότησης ενός έργου ή μελέτης αποτελούσε το αν το έργο ήταν συνεχιζόμενο ή νέο καθώς επίσης και το υπόλοιπο ποσό που απαιτείτο για την αποπεράτωσή του.

Το Υπουργείο Συντονισμού ως αποδέκτης των προτάσεων όλων των Κεντρικών Φορέων, άρχιζε μια διαδικασία επεξεργασίας και αξιολόγησης των επί μέρους προτάσεων, αφού προηγουμένως είχε καθορίσει — χωρίς βέβαια τη συνεργασία του Φορέα — το ύψος των πιστώσεων για κάθε Τομέα έργων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, στον αρμόδιο κατά Τομέα Φορέα, δεν δινόταν εξαρχής το όριο πιστώσεων μέσα στο οποίο θα έπρεπε να κινηθούν οι προτάσεις του, αλλά το όριο αυτό διαμορφωνόταν μετά την υποβολή των προτάσεων όλων των Φορέων. Ήταν φυσικό επακόλουθο ότι σε καμιά περίπτωση το ύψος των προτεινόμενων πιστώσεων από το Φορέα, όχι μόνο δεν συνέπιπτε, αλλά ούτε καν πλησίαζε το όριο πιστώσεων που τελικά προσδιόριζε το Υπουργείο Συντονισμού.

Όμως ούτε και ουσιαστική αξιολόγηση των προτάσεων των Φορέων γινόταν από το Υπουργείο Συντονισμού, άλλωστε δεν υπήρχαν οι κατάλληλες γι' αυτό οργανωτικές προϋποθέσεις και το απαραίτητο εξειδικευμένο για το σκοπό αυτό επιστημονικό δυναμικό. Οι κατά καιρούς επιχειρούμενες ενέργειες κάποιας αξιολόγησης, παρέμειναν μεμονωμένες ενέργειες χωρίς να αλλάζουν τον κανόνα.

Έτσι λοιπόν, η αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Συντονισμού, στη φάση της λεγόμενης επεξεργασίας και αξιολόγησης των προτάσεων ασχολείτο αποκλειστικά με την προσαρμογή των οικονομικών δεδομένων των προτάσεων προς το καθορισθέν από το Υπουργείο αυτό όριο πιστώσεων, και μάλιστα κατά τρόπο εξαιρετικά απλουστευτικό. Με βάση τα αναφερόμενα στη γενική εγκύκλιο οδηγιών, ότι τα έργα και οι μελέτες που θα περιλαμβάνονται στις προτάσεις των Φορέων θα αναφέρονται επώνυμα και κατά σειρά προτεραιότητας και έχοντας υπόψη το όριο πιστώσεων για το συγκεκριμένο τομέα, ενέτασσε στο πρόγραμμα όσα έργα και μελέτες «χωρούσαν» μέσα στο χρηματικό αυτό όριο πιστώσεων.

Τα υπόλοιπα — και χωρίς να γίνει καμιά ενημέρωση του ενδιαφερόμενου Φορέα — περικόπτονταν.

Θα πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι το κρίσιμο στοιχείο για όλο το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, δηλ. ο καθορισμός του ορίου πιστώσεων για κάθε Τομέα, δεν αντικατόπτριζε, ασφαλώς, τους στόχους, τις επιδιώξεις ή τις προτεραιότητες της εκάστοτε ασκούμενης αναπτυξιακής πολιτικής, αλλά ως επί το πλείστον ακολουθούσε την «τάση» που είχε εκ των πραγμάτων δημιουργηθεί από το Πρόγραμμα του προηγούμενου ή των προηγούμενων χρόνων. Τούτο είναι προφανές, αφού οι πιστώσεις αυξάνονταν (αν αυξάνονταν) κατά ποσοστό ενιαίο για όλους τους Τομείς του Προγράμματος, με συνέπεια να μην αφήνονται πολλά περιθώρια για τομές και αναδιαρθρώσεις στην όλη δομή του Π.Δ.Ε.

Αποτέλεσμα αυτού, όπως διαπιστώνει κανείς από τη διαχρονική κατά τομέα εξέλιξη του Π.Δ.Ε., ορισμένοι τομείς να εμφανίζουν πολύ μεγάλη συμμετοχή στο συνολικό Π.Δ.Ε. για πολύ μακρά χρονική περίοδο, ενώ να συμβαίνει ακριβώς το αντιθετο για άλλους τομείς και μάλιστα ιδιάζουσας κοινωνικοοικονομικής σημασίας. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, το εκάστοτε ετήσιο Π.Δ.Ε. ήταν μια αναπαραγωγή του Π.Δ.Ε. του προηγούμενου χρόνου.

Μετά λοιπόν, την οριστικοποίηση των οικονομικών μεγεθών των επί μέρους έργων από τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Συντονισμού, ακολουθούσε η έκδοση των Συλλογικών Αποφάσεων Έργων ή Μελετών (ΣΑΕ ή ΣΑΜ) και στη συνέχεια ο κάθε Φορέας αναλάμβανε την εφαρμογή του τομεακού Προγράμματός του με την προώθηση των διαδικασιών για την προώθηση των διαδικασιών για την εκτέλεση των έργων.

Ένα εξαιρετικά αρνητικό στοιχείο στην όλη διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του Π.Δ.Ε., ήταν η μεγάλη χρονική διαφορά από την υποβολή των προτάσεων μέχρι την έκδοση των Συλλογικών Αποφάσεων. Κατά κανόνα, οι Αποφάσεις αυτές εκδίδονταν γύρω στον μήνα Απρίλιο ή και Μάιο, οπότε συνυπολογιζομένων και των χρονοβόρων διαδικασιών μέχρι την έναρξη κατασκευής των έργων, περνούσε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του εξαμήνου, έως ότου αρχίσει, ουσιαστικά, να εκτελείται το Π.Δ.Ε. Οι σοβαρές αρνητικές συνέπειες της καθυστέρησης αυτής είναι περισσότερο από προφανείς. Εδώ θα σημειωθεί μόνο, ότι στη διάρκεια των μηνών όπου στα περισσότερα γεωγραφικά διαμερίσματα της Χώρας — λόγω καιρικών συνθηκών — θα μπορούσε να προχωρήσει ανεμπόδιστα η εκτέλεση των εργασιών, οι αρμόδιες Υπηρεσίες σχεδόν αδρανούσαν, σε αναμονή της έκδοσης των Συλλογικών Αποφάσεων. Θα είχε εξαιρετικό ενδιαφέρον μια ειδική έρευνα πάνω στο κοινωνικοοικονομικό κόστος που προκαλείτο από τις σοβαρές αυτές καθυστερήσεις, που ουσιαστικά ήταν αδικαιολόγητες, αφού το πρόβλημα της έγκαιρης έκδοσης των Συλλογικών Αποφάσεων ήταν καθαρά οργανωτικό.

3.3. Τροποποίηση του Εθνικού Π.Δ.Ε.

Τα προβλήματα εφαρμογής του Π.Δ.Ε., συνεχίζονταν και κατά τη φάση τροποποίησης ή αναθεώρησής αυτού. Είναι φυσικό, ένα πρόγραμμα

αποτελούμενο από χιλιάδες έργα πάσης κατηγορίας, να χρειάζεται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του, ορισμένες διορθωτικές ρυθμίσεις, πολύ περισσότερο, που κατά την εξεταζόμενη περίοδο, τόσο από πλευράς Υπηρεσιών προγραμματισμού όσο και από πλευράς κατάλληλου στελεχιακού δυναμικού, παρουσιάζονταν σοβαρότατες ελλείψεις.

Η διαδικασία τροποποίησης δεν διέφερε ουσιαστικά από εκείνη της κατάρτισης και έγκρισης του Π.Δ.Ε. Πάλι οι Φορείς έπρεπε να υποβάλουν σχετικές προτάσεις, αυτές να τύχουν της απαραίτητης επεξεργασίας από την Υπηρεσία του Υπουργείου Συντονισμού και στη συνέχεια να εγκριθούν από τον Υπουργό Συντονισμού με την έκδοση νέας τροποποιητικής Συλλογικής Απόφασης.

Εκείνο που πρέπει να τονισθεί εδώ ιδιαιτέρως, είναι ότι οι τροποποιήσεις εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις δεν γίνονταν ανάλογα με το χρόνο που προέκυπτε η ανάγκη τροποποίησης, αλλά στα πλαίσια μιας γενικής αναθεώρησης του Π.Δ.Ε. συνήθως το μήνα Ιούλιο. Από το γεγονός ότι, όπως προαναφέρθηκε, η έγκριση των επί μέρους Συλλογικών Αποφάσεων Έργων και Μελετών, καθυστερούσε σοβαρά και συντελείτο πολλές φορές τους μήνες Απρίλιο-Μάιο, είναι εύκολο να καταλάβει κανείς και το βαθμό της αξίας της οποιασδήποτε αναθεώρησης ή τροποποίησης. Ανεξάρτητα από αυτό, υπήρχαν περιπτώσεις φορέων που είχαν ζητήσει διάφορες τροποποιήσεις για έργα που βρίσκονταν σε εκτέλεση (κατά το χρόνο της αναθεώρησης) και κατά τη λήξη του Προγρ/τος (31 Δεκ.) δεν είχαν λάβει τη σχετική απόφαση του Υπουργού Συντονισμού, με άμεση συνέπεια τη μη απορρόφηση των πιστώσεων που είχαν εγκριθεί για τα έργα αυτά και την ανάλογη επιβάρυνση των πιστώσεων του επόμενου έτους. Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι η αναθεώρηση του Προγρ/τος πολύ λίγο βοήθησε στην ομαλότερη και ταχύτερη εκτέλεσή του, λόγω των προαναφερόμενων αδυναμιών, ενώ αντίθετα συνέτεινε πάρα πολύ στην έξαρση της γραφειοκρατίας.

1.3.4. Η ιδιαίτερη περίπτωση της περιόδου 1971-1973

Το 1971 επιχειρήθηκε από το δικτακτορικό καθεστώς, μια μεταρρύθμιση στη δομή της Δημόσιας Διοίκησης με τη δημιουργία επτά (7) Περιφερειακών Διοικήσεων που κάλυπταν ισάριθμες προγραμματικές Περιφέρειες, και συγκεκριμένα Αττικής και Νήσων Αιγαίου (έδρα η Αθήνα), Κεντρικής και Δυτ. Μακεδονίας (Θεσσαλονίκη), Πελοποννήσου και Δυτικής Στερεάς Ελλάδας (Πάτρα), Κρήτης (Ηράκλειο), Θεσσαλίας (Λάρισα), Ηπείρου (Ιωάννινα) και Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης (Καβάλα).

Σ' αυτές τις Περιφερειακές Διοικήσεις που συνέπιπταν με το γεωγραφικό χώρο ευθύνης των Υπηρεσιών Συντονισμού Ανάπτυξης Περιφερειών (ΥΣΑΠ), δόθηκαν μεταξύ των άλλων και ιδιαίτερες αρμοδιότητες

στον Προγρ/σμό της Ανάπτυξης και ιδιαίτερα στον Προγραμματισμό των Δημ. Επενδύσεων. Οι ΥΣΑΠ που μέχρι την ίδρυση των Περιφ. Διοικήσεων υπάγονταν στο Υπουργείο Συντονισμού μεταφέρθηκαν στο Υπουργείο Εσωτερικών, στο οποίο ανατέθηκε ιδιαίτερος ρόλος πάνω στα θέματα της Περιφερειακής Ανάπτυξης και αποτέλεσαν τις επιτελικές υπηρεσίες των Περιφ. Διοικήσεων. Παράλληλα ιδρύεται στο Υπουργείο Εσωτερικών Κεντρική Επιτελική Υπηρεσία «Διεύθυνση Προγραμματισμού και Μελετών» που ανέλαβε και το ρόλο συντονισμού των ΥΣΑΠ. Στη φάση λοιπόν αυτή, αλλάζει η διαδικασία κατάρτισης του Π.Δ.Ε. με σοβαρή εμπλοκή του Υπουργείου Εσωτερικών.

Για την κατάρτιση του Εθνικού Π.Δ.Ε., προτάσεις υποβάλλουν χωριστά οι Περιφερειακές Διοικήσεις και χωριστά οι κεντρικοί Φορείς. Και οι δύο πλευρές απευθύνονται στο Υπουργείο Εσωτερικών το οποίο μετά από σχετική επεξεργασία συγκαλεί σύσκεψη εκπροσώπων των Περιφ. Διοικήσεων και των Κεντρικών Φορέων και υποβάλλεται στο Υπουργείο Συντονισμού μια συμφωνημένη και από τα δύο μέρη πρόταση. Στη συνέχεια ακολουθεί μια άλλη επεξεργασία από το Υπουργείο Συντονισμού, το οποίο και εκδίδει τελικά τις σχετικές Συλλογικές Αποφάσεις, όπως κατά την πριν του 1971 αναφερθείσα διαδικασία. Η εκτέλεση των έργων εξακολουθεί να γίνεται όπως και πρώτα, δηλ. από τους Κεντρικούς Φορείς.

Παρ' όλο που θα γίνει στη συνέχεια ειδική αναφορά στο Περιφ. Π.Δ.Ε. σημειώνεται εδώ, ότι και οι προτάσεις των Νομαρχιών υποβάλλονταν στο Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο κατόπιν διατύπωνε πρόταση Σχεδίου Περιφ. Π.Δ.Ε., προς το Υπουργείο Συντονισμού.

Η κατάρτιση των Περιφ. Διοικήσεων που έγινε το Δεκέμβριο του 1973 οδήγησε εκ των πραγμάτων στην επαναφορά της διαδικασίας κατάρτισης του Εθνικού Π.Δ.Ε. που ίσχυε πριν το 1971 και η οποία διατηρήθηκε σχεδόν αυτούσια μέχρι και το 1981.

1.3.5. Ετήσια μεγέθη του Π.Δ.Ε.

Προκειμένου να σχηματισθεί μια συγκεκριμένη εικόνα της εξέλιξης του Π.Δ.Ε. ακολουθεί στη συνέχεια αναφορά πάνω στα ετήσια μεγέθη, μιας μεγάλης περιόδου από το 1958 μέχρι 1981.

Διευκρινίζεται εδώ ότι η αναφορά αρχίζει από το 1958 διότι από το χρόνο εκείνο και μετά, διαχωρίζεται το Π.Δ.Ε. και σε επί μέρους μικρότερα προγράμματα με ειδικούς στόχους και επιδιώξεις και λήγει η περίοδος την οποία επισκοπούμε το 1981 γιατί από το 1982 μεταβλήθηκε ουσιαστικά τόσο η διαδικασία προγραμματισμού όσο και ορισμένες διατάξεις της νομοθεσίας που διέπει το Π.Δ.Ε.

Μέχρι το 1957 το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ήταν ένα Πρόγραμμα ουσιαστικά Εθνικό. Η κατάρτιση, έγκριση και εκτέλεσή του, ήταν αποκλειστικά θέμα των Κεντρικών Φορέων και ιδίως των Υπουργείων Συντονισμού και Οικονομικών.

Μέχρι το χρόνο λοιπόν αυτό, η Περιφέρεια είτε με το Νομό είτε με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν είχε καμιά ανάμιξη στις διαδικασίες προγραμματισμού των Δημοσίων Επενδύσεων.

Μετά την ίδρυση όμως των Νομαρχιακών Ταμείων (Ν.Δ. 3620/16.11.58) και της προβλεπόμενης από το Ν.Δ. αυτό διάθεσης πιστώσεων προς τα Νομαρχιακά Ταμεία με τη μορφή επιχορήγησης (τόσο από τον τακτικό προϋπολογισμό όσο και από το Π.Δ.Ε.), εμφανίζεται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ένα ξεχωριστό αυτοτελές πρόγραμμα με την ονομασία «Νομαρχιακά Προγράμματα».

Έκτοτε καθιερώθηκε ένας διαχωρισμός του Π.Δ.Ε., σε Π.Δ.Ε. Εθνικής Κλίμακας (ή Εθνικό Π.Δ.Ε.) με φορείς τα Υπουργεία και σε Π.Δ.Ε. Περιφερειακής Κλίμακας (ή Περιφερειακό Π.Δ.Ε. ή Νομαρχιακά Προγράμματα) με φορείς τις Νομαρχίες, ακριβέστερα τα Νομαρχιακά Ταμεία.

Όπως προκύπτει από το σχετικό πίνακα των οικονομικών στοιχείων του ΠΔΕ της περιόδου 1958-1981, τα Ειδικά Προγράμματα άρχισαν να εμφανίζονται από το 1959 και αφορούσαν την κατασκευή έργων και την εκπόνηση μελετών στην Περιφέρεια Ηπείρου η οποία είχε επιλεγεί ως η πρώτη περιφέρεια στην οποία θα εφαρμόζονταν ειδικά προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης.

Το 1962 εγκρίνεται για την Περιφέρεια Πελοποννήσου ανάλογο πρόγραμμα και στον αμέσως επόμενο χρόνο εντάσσεται και η Περιφέρεια Κρήτης.

Το 1964 είναι το τελευταίο έτος εφαρμογής των ανωτέρω Προγραμμάτων. Από το 1965 μέχρι το 1967 διατίθενται πιστώσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη γενικά-εκτός των Νομαρχιακών Προγραμμάτων.

Το 1978 ξεκίνησε το Ειδικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης Έβρου του οποίου ένα μέρος προβλέπετο να χρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το υπόλοιπο από το Π.Δ.Ε. Έτσι μέχρι το 1981 είχαν δαπανηθεί από Δημόσιες Επενδύσεις 1.430 εκατ. δρχ. Με την πάροδο του χρόνου και ανάλογα με τους γενικότερους και ειδικότερους στόχους της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, δημιουργήθηκαν και «Ειδικά Προγράμματα» που αφορούσαν ορισμένες Περιφέρειες, καθώς και ένα ειδικό Πρόγραμμα Παραμεθωρίων Περιοχών, που αφορούσε τους παραμεθώριους Νομούς της Ηπείρου, της Μακεδονίας, της Θράκης και των Νησιών του Αιγαίου και το οποίο εμφανίζεται για πρώτη φορά το 1968 και έκτοτε μέχρι το τέλος της περιόδου που εξετάζουμε συνεχίζει να αποτελεί ένα αυτοτελές πρόγραμμα στα πλαίσια του γενικού προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Προκειμένου να καταστεί δυνατή η παρακολούθηση της διαχρονικής εξέλιξης του Π.Δ.Ε. καθώς και των επί μέρους ειδικών προγραμμάτων παρατίθεται παρακάτω ο ακόλουθος πίνακας:

ΠΙΝΑΚΑΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ Π.Δ.Ε. (πραγματοπ. πληρωμές)
(περιόδου 1958-1981)

ΕΤΗ	Εθνικό	Περιφ.	Προγ/μα	Ειδικά	ποσά σε εκ. δρχ.	
	Π.Δ.Ε.	Π.Δ.Ε.	Παραμεθόρ.	Προγ/τα	Σύνολο	ετήσια μεταβολή σε %
1958	2.209	410	—	—	2.619	—
1959	2.933	457	—	8	3.398	29,7
1960	3.440	640	—	14	4.094	20,5
1961	4.319	671	—	20	5.010	22,4
1962	5.140	560	—	57	5.757	14,9
1963	3.362	400	—	99	4.861	(-)15,6
1964	4.728	303	—	123	5.154	6,1
1965	4.984	94	—	86	5.164	0,2
1966	6.651	337	—	90	7.078	37,1
1967	6.638	455	—	107	7.200	1,8
1968	7.585	1.465	66	144	9.260	28,6
1969	8.929	1.798	71	1	10.799	16,6
1970	10.750	2.067	177	1	12.935	19,8
1971	12.825	2.041	125	—	14.991	15,9
1972	17.849	2.381	151	—	20.381	35,9
1973	21.856	2.495	144	—	24.495	20,2
1974	20.660	2.479	170	—	23.309	(-)4,8
1975	28.812	3.289	468	—	32.569	39,7
1976	36.185	3.422	556	—	40.163	23,3
1977	40.891	3.514	590	—	44.995	12,1
1978	46.956	4.055	656	73	51.740	15,0
1979	56.908	6.371	718	322	64.319	24,3
1980	54.772	8.438	677	446	64.333	0,2
1981	83.972	13.749	829	589	99.139	54,1

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Παρακολουθώντας τη διαχρονική εξέλιξη του συνολικού Π.Δ.Ε. καθώς και την ετήσια μεταβολή των οικονομικών του στοιχείων, διαπιστώνονται σοβαρές διακυμάνσεις που συνδέονται ασφαλώς με την εξέλιξη των διαφόρων μεγεθών της Ελληνικής Οικονομίας, με τους παράγοντες επηρεασμού της, καθώς και με την ασκούμενη γενική αναπτυξιακή πολιτική.

Έτσι, παρατηρείται ότι από το 1958 έως το 1962 η ετήσια αύξηση του Π.Δ.Ε. παρουσιάζει μια φθίνουσα σχεδόν εξέλιξη, ενώ το 1963 σημειώνεται και αισθητή μείωση κατά 15,6 σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο. Η ελαφρά αύξηση (κατά 6,1) που σημειώνεται το 1964 δεν έχει συνέχεια

και τον επόμενο χρόνο (1965) παραμένει σχεδόν στα ίδια επίπεδα σε σύγκριση με τον προηγούμενο.

Σημαντική ώθηση στο Π.Δ.Ε. δίνεται το 1966, όπου σε σχέση με το 1965 αυξάνεται κατά 37,1% ανακόπτεται όμως απότομα αυτή η εξέλιξη κατά το 1967, προφανώς, λόγω της δικτατορίας και της πολιτικής που ακολουθήθηκε κατά τον πρώτο χρόνο — σε σχέση με το Π.Δ.Ε. — όπου ένα μεγάλο μέρος των έργων που είχαν ενταχθεί στο Πρόγραμμα, ως συνεχιζόμενα, σταμάτησαν να εκτελούνται, ως υπαχθέντα στην κατηγορία των έργων υπό «διερεύνηση».

Στην κατηγορία αυτή τέθηκαν σημαντικά έργα με ανάλογο προϋπολογισμό για τα οποία οι ιθύνοντες του στρατιωτικού καθεστώτος ανακοίνωσαν ότι έπρεπε να γίνουν έλεγχοι ως προς τη σκοπιμότητα και αναγκαιότητά τους, με πρόσχημα ότι δεν είχε προηγηθεί η απαραίτητη ιεράρχηση, αξιολόγηση και εξέταση της ανταπόκρισης αυτών προς τις ειδικότερες και γενικότερες αναπτυξιακές ανάγκες της Χώρας.

Αφού πέρασαν αρκετοί μήνες με τη «διερεύνηση» μεγάλου αριθμού έργων, τελικά σχεδόν όλα, επανεντάχθηκαν στο Πρόγραμμα, ως ανταποκρινόμενα, προφανώς, πλήρως στις ανάγκες της Χώρας, αλλά για τις περισσότερες περιπτώσεις είχε απωλεσθεί χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του έτους, στη διάρκεια δε της αναστολής των εργασιών προξενήθηκαν σημαντικές ζημιές από τεχνικής πλευράς και οπωσδήποτε σοβαρά προβλήματα σε ευρύτερο κύκλο δραστηριοτήτων από τη διακοπή της χρηματοδότησης ακόμη και εργασιών που είχαν εκτελεσθεί. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ το Π.Δ.Ε. του 1967 προέβλεπε τη διάθεση πιστώσεων ύψους 11,1 δισ. δρχ. οι πραγματοποιηθείσες πληρωμές έφθασαν σε 7,2 δισ. δρχ., (δηλ. ποσοστό απόρροφησης 64,9%) ενώ τον αμέσως επόμενο χρόνο επί 12,0 δισ. δρχ. πιστώσεων, οι πληρωμές έφθασαν στα 9,3 δισ. δρχ. περίπου, δηλαδή ποσοστό απορρόφησης 77,5%.

Αυτός είναι και ο κυριότερος λόγος του μεγάλου άλματος που παρατηρείται μεταξύ 1967 και 1968 όπου η ετήσια αύξηση έφθασε το 28,6.

Στα επόμενα τρία χρόνια (1969, 1970, 1971) δεν σημειώνονται ιδιαίτερες διακυμάνσεις και η μέση ετήσια αύξηση του Π.Δ.Ε. κυμαίνεται στο 17% περίπου, ενώ το 1972 δίνεται νέα μεγάλη ώθηση και από 15,0 δισ. δρχ. περίπου φθάνει στα 20,4 δισ. δηλ. αύξηση κατά 35,9.

Το 1973 επαναλαμβάνεται η περαιτέρω επέκταση του Π.Δ.Ε., αν και με μειωμένο ρυθμό, για να φθάσουμε στο 1974 όπου η υποχώρηση είναι εντυπωσιακή αφού παρατηρείται απόλυτη μείωση από 24,5 δισ. (1973) σε 23,3 δισ. δρχ. Είναι ο τελευταίος χρόνος του δικτατορικού καθεστώτος και η μείωση αυτή αντανακλά την εν γένει κατάσταση της Ελληνικής οικονομίας κατά την εποχή εκείνη, μια και από το 1973 είχε αρχίσει να παίρνει σοβαρές διαστάσεις το πρόβλημα του πληθωρισμού.

Το πρόγραμμα του 1975 είναι ουσιαστικά το πρώτο μεταπολιτευτικό Π.Δ.Ε. και το οποίο παρουσιάζεται ιδιαίτερα ενισχυμένο φθάνοντας τα

32,6 δισ. (40% αύξηση έναντι του προηγούμενου έτους). Στη συνέχεια και μέχρι το 1979 σημειώνονται διακυμάνσεις στην κατ' έτος αύξηση, για να μηδενιστεί σχεδόν το 1980. Αλλά στο αμέσως επόμενο έτος 1981 η αύξηση είναι θεαματική και φθάνει στα 99,1 δισ. έναντι 64,3 δισ. το 1980 (δηλ. αύξηση κατά 54,1%).

Η εντυπωσιακή αυτή επέκταση των πληρωμών του Προγράμματος Δημ. Επενδύσεων, δεν είναι ασφαλώς άσχετη προς τις πολιτικές εξελίξεις του χρόνου εκείνου (βουλευτικές εκλογές).

Αναλύοντας τη διαχρονική εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά την επισκοπούμενη περίοδο 1958-1981, (βλ. σχετικό πίνακα) παρατηρούμε ότι κατά την περίοδο 1958-1969 η σχέση του ΠΔΕ προς το ΑΕΠ διακυμάνθηκε σε επίπεδα από 3-5%, ενώ από το 1970 κα μέχρι το τέλος της περιόδου που εξετάζεται σταθεροποιήθηκε πάνω από το 5% με εξαίρεση τα έτη 1972 (όπου ξεπέρασε και το 6%) και 1974 και 1980 όπου έπεσε πάλι κάτω από το 5%. Επίσης αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι ενώ το ΑΕΠ αυξήθηκε σε τρέχουσες τιμές μεταξύ 1958 και 1981 κατά 22 φορές, το ΠΔΕ αυξήθηκε κατά 40 φορές περίπου πράγμα που καταδεικνύει τον σοβαρότατο ρόλο που έπαιξε το Π.Δ.Ε. στην αναπτυξιακή προσπάθεια της Χώρας.

Για την εξέλιξη του Π.Δ.Ε. από το 1982 ως το 1986 θα γίνει στη συνέχεια ιδιαίτερη αναφορά, λόγω της αλλαγής ορισμένων διατάξεων της Νομοθεσίας που το διέπει αλλά κυρίως λόγω της διαφοροποίησης στη διαδικασία του προγραμματισμού και της εκτεταμένης αποκέντρωσης που έλαβε χώρα ιδίως μετά το 1983.

1.4. Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

1.4.1. Κατάρτιση Προγράμματος

Όπως προαναφέρθηκε στις γενικές παρατηρήσεις για τη διαδικασία κατάρτισης του Π.Δ.Ε., το Πρόγραμμα αυτό είχε ήδη από το 1958 διαχωρισθεί σε Εθνικό και Περιφερειακό Πρόγραμμα Δημ. Επενδύσεων, με φορείς του πρώτου τα Υπουργεία και του δεύτερου τα Νομαρχιακά Ταμεία.

Το Περιφερειακό Π.Δ.Ε. ενέχει σοβαρότατη σημασία, τόσο για την Περιφερειακή Ανάπτυξη της χώρας όσο και για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αφού είναι γεγονός ότι όλη η κοινωνικοοικονομική υποδομή των ΟΤΑ της χώρας — με ελάχιστες εξαιρέσεις μερικών μεγάλων δήμων — προωθήθηκε και συντελέστηκε με αποκλειστική σχεδόν χρηματοδότηση των αντίστοιχων έργων, από το Πρόγραμμα αυτό.

Το πρώτο άξιο λόγου συγκεκριμένο πρόγραμμα που χρηματοδοτήθηκε από δημόσιες επενδύσεις και αφορούσε την εκτέλεση έργων Δήμων και Κοινοτήτων, ήταν το Πρόγραμμα Μικρών Κοινοφελών Έργων το 1956, ενώ από το 1958, όπως προαναφέρθηκε, αρχίζει η χρηματοδότηση

ΠΙΝΑΚΑΣ

Διαχρονικής εξέλιξης του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων 1958-1981. Ετήσιες μεταβολές και σχέση Π.Δ.Ε. προς Α.Ε.Π.

Έτος	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν	Ετήσια μεταβολή σε % (-, +)	Πρόγραμμα Δημ. Επενδύ- σεων, (πραγμα- τοπ. πληρωμές	ποσά σε εκατ. δρχ.	
				Ετήσια μεταβολή σε % (+, -)	Σχέση Π.Δ.Ε. προς ΑΕΠ σε %
1958	83.703	—	2.619	—	3,1
1959	87.114	4,1	3.398	29,7	3,9
1960	93.225	7,2	4.094	20,5	4,4
1961	104.921	12,5	5.010	22,4	4,8
1962	110.907	5,7	5.757	14,9	2,2
1963	123.467	11,2	4.861	(-) 15,6	3,9
1964	138.671	12,3	5.154	6,1	3,7
1965	157.956	13,9	5.164	0,2	3,3
1966	174.810	10,6	7.078	37,1	4,1
1967	188.416	7,8	7.200	1,8	3,8
1968	202.632	7,4	9.260	28,6	4,6
1969	228.995	13,4	10.799	16,6	4,7
1970	258.000	12,6	12.935	19,8	5,1
1971	287.422	11,4	14.991	15,9	5,2
1972	329.977	15,0	20.381	35,9	6,2
1973	428.216	29,7	24.495	20,2	5,7
1974	507.328	18,5	23.309	(-) 4,8	4,6
1975	593.181	17,0	32.569	39,7	5,5
1976	728.735	22,9	40.163	23,3	5,5
1977	844.628	16,0	44.995	12,1	5,3
1978	1.016.709	20,3	51.740	15,0	5,3
1979	1.245.188	22,4	64.319	24,3	5,2
1980	1.523.724	22,3	64.333	0,2	4,2
1981	1.856.745	21,8	99.139	54,1	5,3

Πηγή: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας — Εθν. Λογαριασμοί.

από το Π.Δ.Ε. ενός ευρύτατου προγράμματος που καλύπτει πλέον όλους τους Νομούς της χώρας με την ονομασία «Νομαρχιακά Προγράμματα».

Έτσι μπορεί να θεωρηθεί το Πρόγραμμα Μικρών Κοινωφελών Έργων ως ο πρόδρομος του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Αντικείμενο των Νομαρχιακών Προγραμμάτων ή του Περιφερειακού

Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, όπως καθιερώθηκε αργότερα να ονομάζεται και συνεχίζει και σήμερα να αποκαλείται έτσι, ήταν η κατασκευή έργων κοινωνικοοικονομικής υποδομής τοπικής κυρίως σημασίας, που επιδιώκουν αφ' ενός μεν τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του αγροτικού και ημιαστικού πληθυσμού της Χώρας με την παροχή ανάλογων υπηρεσιών και ημιαστικού πληθυσμού της Χώρας με την παροχή ανάλογων υπηρεσιών από τους Οργανισμούς Τοπ. Αυτοδ/σης και των διαφόρων Φορέων του Δημοσίου, αφ' ετέρου τη δημιουργία του κατάλληλου οικονομικού περιβάλλοντος για την ανάπτυξη της ιδιωτικής επενδυτικής δραστηριότητας αλλά και εκείνης που προκαλείται σήμερα από τους νέους θεσμούς για την Τοπ. Αυτοδ/ση (Δημοτικές, Δημοσυνεταιριστικές Επιχειρήσεις, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Επιχειρήσεις Μικτής Οικονομίας κλπ.) και για τους οποίους θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στο ειδικό κεφάλαιο που θα πραγματευθεί τη σημερινή κατάσταση του Περιφ. Π.Δ.Ε. Η βασική διάρθρωση του Περιφ. Π.Δ.Ε., σ' όλη την περίοδο που επισκοπείται περιλάμβανε τους ακόλουθους τομείς: *Συγκοινωνιακά, Υδρεύσεις, Αποχετεύσεις, Γεωργοκτηνοτροφικά, διάφορα Κοινωφελή έργα, Μελέτες και Ειδικά Προγράμματα.*

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι στην κατηγορία των διαφόρων κοινωφελών έργων, εντάσσονταν και δημοτικοί-κοινοτικοί δρόμοι, αγροτική οδοποιία κλπ., ώστε με εξαίρεση τα έργα του επαρχιακού οδικού δικτύου όλα τα υπόλοιπα αφορούν έργα Δήμων και Κοινοτήτων.

Η κατάρτιση του Περιφ. Π.Δ.Ε. ακολουθούσε παράλληλο δρόμο, προς αυτή του Εθνικού με τη διαφορά ότι, οι προτάσεις υποβάλλονταν στο Υπουργείο Συντονισμού απευθείας από τις Νομαρχίες.

Παρ' ότι στο επίπεδο Νομού είχε θεσμοθετηθεί με το Ν. 3200/55 ένα ειδικό όργανο, που και αυτό είχε ονομασθεί Νομαρχιακό Συμβούλιο, με γνωμοδοτικές όμως αρμοδιότητες, πάνω στην κατάρτιση των διαφόρων νομαρχιακών προγραμμάτων, σχεδόν ουδέποτε έπαιξε ουσιαστικά το ρόλο που του είχε αναθέσει ο νομοθέτης. Άλλωστε η σύνθεση του Νομαρχιακού Συμβουλίου ήταν τέτοια — κυριαρχούσαν οι εκπρόσωποι των κρατικών υπηρεσιών στο Νομό — που από τη φύση του δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες που επιφύλασσε ο νόμος. Οι απόψεις που διατυπώνονταν και οι προτάσεις που υποβάλλονταν από τους εκπροσώπους-μέλη του Συμβουλίου, ήταν συνήθως μονοσήμαντες, γιατί δεν υπήρχε μια ολοκληρωμένη αναπτυξιακή αντίληψη και κατά συνέπεια κάθε εκπρόσωπος των δημοσίων υπηρεσιών «περιχαράκωνόταν» στον τομέα του και θεωρούσε μέγιστη υποχρέωσή του και εξαιρετική επιτυχία του να αποσπάσει όσο μεγαλύτερο κομμάτι μπορούσε από την «πίτα» των πιστώσεων του Περιφερειακού Προγράμματος.

Η εκπροσώπηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σ' αυτό το γνωμοδοτικό όργανο, ήταν ιδιαίτερα ισχνή και επί πλέον οι συμμετέχοντες αιρετοί νομαρχιακοί σύμβουλοι είτε δεν είχαν συνειδητοποιήσει πλήρως το ρόλο

τους και την αποστολή τους, είτε η φωνή τους «πνιγόταν» από τη συντριπτική πλειοψηφία των λοιπών εκπροσώπων. Εκτενέστερα ως προς τη σύνθεση του Νομαρχιακού Συμβουλίου του Ν. 3200/55, τις αρμοδιότητες και το ρόλο που έπαιζε σ' όλο το χρονικό διάστημα που ίσχυε ο νόμος αυτός, θα γίνει αναφορά στη συνέχεια και στο κεφάλαιο που αφορά στη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδ/σης στο Π.Δ.Ε., κατά την εξεταζόμενη περίοδο 1952-1981.

Σε κάθε περίπτωση, οι Νομαρχίες ήταν υποχρεωμένες, σύμφωνα με τη γενική εγκύκλιο οδηγιών του υπουργείου Συντονισμού να υποβάλουν προτάσεις για την κατάρτιση του Περιφ.Π.Δ.Ε. Η πρακτική που ακολουθείτο ήταν η εξής: Ορισμένες ανάγκες του Νομού γενικά και ενός αριθμού δήμων και κοινοτήτων ειδικότερα, είχαν επισημανθεί από τις νομαρχιακές υπηρεσίες και ιδιαίτερα από τις τεχνικές υπηρεσίες του Νομού (Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών, ΤΥΔΚ, Δ/ση Γεωργίας) και αφορούσαν την πρώτη περίπου δεκαετία από την εφαρμογή του Περιφ. Π.Δ.Ε. (το 1958) κυρίως έργα επαρχιακής οδοποιίας, υδρευτικών δικτύων και διαφόρων κοινωφελών έργων.

Παράλληλα υποβάλλονταν κατά καιρούς και κατά περίπτωση ορισμένα αιτήματα Δήμων και Κοινοτήτων για την κατασκευή διαφόρων έργων, αλλά δεν υπήρχε στη Νομαρχία μια συγκεκριμένη Υπηρεσία, με αρμοδιότητα τη συλλογή των στοιχείων των διαφόρων αναγκών, για την ταξινόμησή τους και για την έστω και στοιχειώδη αξιολόγησή τους. Διάφορες Υπηρεσίες ήταν αποδέκτες διαφόρων αιτημάτων και προτάσεων των ΟΤΑ, όπου από έλλειψη του απαραίτητου συντονισμού συγκεκριμένων κατευθύνσεων και οδηγιών αλλά πολλές φορές και από έλλειψη αρμοδιοτήτων «χάνονταν» μέσα στο πέλαγος των οργανωτικών αυτών αδυναμιών και της ανυπαρξίας σχεδόν αναπτυξιακής αντίληψης.

Έτσι οι προτάσεις που καταρτίζονταν εκπροσωπούσαν κυρίως τις απόψεις και τις επιδιώξεις μεμονωμένων νομαρχιακών υπηρεσιών οι οποίες και αυτές επηρεάζονταν σε μεγάλο βαθμό από τις ασκούμενες σε μεγάλη έκταση πολιτικές παρεμβάσεις.

Όταν, τελικά, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, διαμορφώνονταν οριστικά οι προτάσεις των Νομαρχιών, υποβάλλονταν στο Υπουργείο Συντονισμού, όπου κατά τον ίδιο τρόπο που αναφέρθηκε και στη διαδικασία κατάρτισης του Εθνικού Π.Δ.Ε. μια αρμόδια Υπηρεσία του επιλαμβανόταν των προτάσεων αυτών για επεξεργασία και αξιολόγηση.

Όπως είναι φυσικό, ουσιαστική αξιολόγηση δεν μπορούσε να γίνει, όχι μόνο λόγω του μεγάλου αριθμού των έργων, αλλά κυρίως λόγω της άγνοιας των εντεταλμένων υπαλλήλων, για τα προβλήματα, τις ανάγκες και τις προοπτικές ανάπτυξης των επί μέρους Νομών της χώρας.

Έτσι με βάση κριτήρια όπως, η υποτιθέμενη σειρά προτεραιότητας των προτάσεων των Νομαρχιών, του αν το έργο είναι συνεχιζόμενο ή νέο, αν το υπόλοιπο αναγκαίο ποσό για την αποπεράτωσή του είναι μικρό ή

μεγάλο και τέλος το «ενδιαφέρον» που είχε διατυπωθεί από πολιτικούς παράγοντες, καταρτιζόταν και εγκρινόταν το Πρόγραμμα από τον Υπουργό Συντονισμού, με τη μορφή της ειδικής Συλλογικής Απόφασης, αποκαλούμενης ΣΑΝΤ (Συλλογική Απόφαση Νομαρχιακών Ταμείων). Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι πολιτικές παρεμβάσεις δεν αφορούσαν μόνο τα έργα που είχαν προταθεί από τις Νομαρχίες (όπου και εκεί υπήρχαν τέτοιες) αλλά αφορούσαν και έργα που ούτε είχαν προταθεί από αυτές, με συνέπεια όταν τελικά έφθανε το εγκεκριμένο πρόγραμμα στη Νομαρχία, να περιλάμβανε έργα που δεν μπορούσαν να εκτελεστούν γιατί δεν συνέτρεχαν οι προς τούτο απαραίτητες τεχνικο-διοικητικές-νομικές προϋποθέσεις.

Όπως αναφέρθηκε και στην περίπτωση του Εθνικού Προγράμματος, η έγκριση του Περ. Π.Δ.Ε. με την έκδοση της κατά Νομό ΣΑΝΤ, γινόταν αρκετά καθυστερημένα, πολλές φορές τον Απρίλιο, με συνέπεια να χάνεται πολύτιμος χρόνος κατά τους λεγόμενους παραγωγικούς μήνες και έτσι να καθυστερεί η έναρξη εργασιών και η αποπεράτωση των έργων πράγμα που συνεπαγόταν σοβαρότατο κοινωνικοοικονομικό κόστος.

Επειδή κατά τη λήξη ισχύος του ετήσιου Περιφ.Π.Δ.Ε. (28 Φεβρ. του επόμενου πάντα έτους) οι αναπορρόφητες πιστώσεις, ανέρχονταν σε σοβαρά ύψη, καθιερώθηκε με ειδική εγκύκλιο του Υπουργείου Συντονισμού, η παράταση εκτέλεσης του ετήσιου Περιφ.Π.Δ.Ε. και για το επόμενο έτος, με συνέπεια να υπάρχουν περιπτώσεις Νομών, όπου σ' ένα συγκεκριμένο έτος να εκτελείται το πρόγραμμα του έτους αυτού παράλληλα με την εκτέλεση «υπολοίπου» ή και «υπολοίπων» προηγούμενων ετών.

Τα προβλήματα που προέκυπταν και μόνο από την αδυναμία παρακολούθησης της κίνησης των πιστώσεων του Προγρ/τος αυτού αλλά και από τις «λιμνάζουσες» στα διάφορα Δημόσια Ταμεία πιστώσεις, είναι εξώφθαλμα.

Το καθεστώς των παρατάσεων ισχύος του ετήσιου Περιφ.Π.Δ.Ε. διατηρήθηκε σχεδόν καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου που επισκοπείται και καταργήθηκε το 1978, όταν διαπιστώθηκε ότι πέραν των προαναφερθέντων προβλημάτων, καθυστερούσε, με υπαιτιότητα των τεχνικών υπηρεσιών, εντελώς αδικαιολόγητα η εκτέλεση του τρεχ. προγράμματος, για το λόγο ότι οι τεχνικές υπηρεσίες, απασχολούντο με τα έργα των προγενέστερων περιόδων και δεν έδιναν την απαιτούμενη σημασία για την κίνηση των διαδικασιών δημοπράτησης, ανάθεσης έργων κλπ. του νέου προγράμματος.

1.4.2. Τροποποίηση του Περιφ. Π.Δ.Ε.

Παρ' όλο που η διαδικασία τροποποίησης του Περιφ. Π.Δ.Ε. είχε προσδιορισθεί από το Υπουργείο Συντονισμού κατά τον ίδιο τρόπο με αυτή του Εθνικού Π.Δ.Ε., για την οποία έγινε ήδη λόγος, γίνεται και εδώ ιδιαίτε-

ρη αναφορά, γιατί τα προβλήματα και οι συνέπειες ήταν πιο έντονα απ' ό,τι στο Εθνικό.

Και ως προς μεν τη γενική αναθεώρηση, που άρχιζε συνήθως τον Ιούλιο, ισχύουν κατά βάση τα προαναφερθέντα στο αντίστοιχο τμήμα που πραγματεύεται το Εθνικό Π.Δ.Ε.

Εδώ θα επισημανθεί όμως η ιδιαίτερη αναγκαιότητα για ελαστικότητα και προσαρμογή ενός Προγράμματος στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες και ανάγκες που προσδιορίζονται τόσο από το είδος, την κατηγορία και τον εξαιρετικά μεγάλο αριθμό (πλην όμως μικρού αντικειμένου) έργων όσο και από τις απαραίτητες γραφειοκρατικές και ως εκ τούτου υπέρμετρα χρονοβόρες διαδικασίες εκτέλεσης των επι μέρους έργων.

Ένα τέτοιο Πρόγραμμα ήταν και το Περιφ. Π.Δ.Ε. το οποίο πράγματι είχε απόλυτη ανάγκη αναπροσαρμογών και αναθεωρήσεων, καθ' όλη θα λέγαμε, τη διάρκεια εφαρμογής του.

Αντί λοιπόν η πληθώρα των περιπτώσεων που απαιτούσαν τροποποιήσεις — με την έννοια βέβαια διορθωτικών και ρυθμιστικών παρεμβάσεων — να γίνεται επί τόπου από τις Νομαρχίες και μέσα βέβαια στα χρηματοπιστωτικά όρια που είχαν εγκριθεί από το Υπουργείο Συντονισμού, η διαδικασία τροποποίησης ακολουθούσε πάλι το δρόμο της υποβολής προτάσεων αναθεώρησης, επεξεργασίας των προτάσεων στο Κέντρο (όπως αυτή βέβαια περιγράφεται στο αντίστοιχο τμήμα του Εθνικού ΠΔΕ) και μετά καθυστέρηση αρκετών μηνών εκδιδόταν η τροποποιημένη ΣΑΝΤ. Στο μεταξύ διάστημα, όπως είναι φυσικό, επικρατούσε πλήρης αδράνεια των εντεταλμένων με την εφαρμογή του προγράμματος υπηρεσιών, για τα επακόλουθα της οποίας περιττεύει βέβαια κάθε αναφορά.

Το γεγονός ότι έπρεπε να ασχοληθεί ο Υπουργός του Συντονισμού και να εγκρίνει τροποποιήσεις που αναφέρονταν στην εσφαλμένη αναγραφή μιας Κοινότητας, ή της ονομασίας ενός έργου ή της παράλειψης ενός-δύο μηδενικών από το ποσό των πιστώσεων, που όλα αυτά οφείλονταν σε φυσιολογικά, θάλεγε κανείς λάθη κατά τη δακτυλογράφηση των κειμένων και πινάκων — ενώ στο επίσημο σχέδιο ήταν σωστά — καταδεικνύει τη νοοτροπία και την αντίληψη όχι μόνο των αρμοδίων εισηγητικών υπηρεσιών αλλά και το σοβαρό επηρεασμό ότι ο Υπουργός Συντονισμού έπρεπε παράλληλα προς τόσα άλλα κρίσιμα για την Εθνική Οικονομία θέματα, να ασχολείται και με τα ευτράπελα της διόρθωσης π.χ. των ονομασιών κάποιων έργων.

Εδώ πρέπει να διευκρινιστεί ότι η αναθεώρηση δεν έθιγε τη δομή και τη διάρθρωση του προγράμματος, ούτε επέφερε σημαντικές μεταβολές στο ύψος των εγκριθεισών πιστώσεων, που αν συνέβαιναν, ενδεχομένως θα κινδύνευε να ανατραπεί η πολιτική που ο ίδιος ο Υπουργός Συντονισμού είχε χαράξει.

1.4.3. Περιοδικές διαφοροποιήσεις στη διαδικασία κατάρτισης και τροποποίησης του Περιφ.ΠΔΕ

Οι παραπάνω αναφερόμενες διαδικασίες, αφορούν κατά βάση το χρονικό διάστημα μέχρι το έτος 1971. Από το 1968 όμως, στη διαδικασία κατάρτισης και αναθεώρησης του ΠΔΕ αναμείχθηκαν και οι Υπηρεσίες Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΥΠΑ), που ανήκαν στο Υπουργείο Συντονισμού. Τώρα οι προτάσεις των Νομαρχιών υποβάλλονταν στις ΥΠΑ οι οποίες είχαν μια γενικότερη εικόνα των αναγκών, προβλημάτων, δυνατοτήτων και προοπτικών της Περιφέρειας ευθύνης τους και μετά από σχετική επεξεργασία και αξιολόγηση των προτάσεων των Νομαρχιών, συνέτασσαν δικές τους προτάσεις προς το Υπουργείο Συντονισμού. Πρέπει να αναγνωρισθεί ότι οι ΥΠΑ έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην ορθολογικότερη διατύπωση του σχεδίου του Περιφ.ΠΔΕ της Περιφέρειάς τους, γιατί είχε επιτευχθεί σοβαρή και εκτεταμένη συνεργασία με τις νομαρχιακές υπηρεσίες και τους ΟΤΑ όπου λόγω της εξειδίκευσης του προσωπικού τους σε θέματα προγραμματισμού και περιφερειακής ανάπτυξης συνέτειναν στο να ανταποκρίνονται τα προγράμματα αυτά στις ανάγκες για περιφερειακή ανάπτυξη. Οι Υπηρεσίες αυτές (επτά την εποχή εκείνη) που άρχισαν να δημιουργούνται και να δραστηριοποιούνται από το 1963, είχαν και μια άλλη πολύ σημαντική για τα μετέπειτα χρόνια συμβολή. Κατάφεραν να μεταφέρουν στο επίπεδο των νομαρχιακών υπηρεσιών αλλά και στους Δήμους και τις Κοινότητες μια αναπτυξιακή αντίληψη, την ανάγκη βραχυχρόνιου και μακροχρόνιου προγραμματισμού, την ανάγκη κατάρτισης διαφόρων αναπτυξιακών προγραμμάτων — οι δυνατότητες γι' αυτό είχαν δοθεί με το πολύ σημαντικό Ν.Δ. 4355/1964 — και να δημιουργήσουν τους πρώτους πυρήνες από νομαρχιακούς υπαλλήλους που άρχισαν να σκέπτονται και να ενεργούν «αναπτυξιακά». Κατά τα έτη 1968, 1969 και 1970, το δικτατορικό καθεστώς είχε επιβάλλει και μία πρόσθετη διαδικασία, προ της υποβολής από τις ΥΠΑ των προτάσεων των Νομαρχιών του χώρου ευθύνης τους στο Υπουργείο Συντονισμού. Είχε καθιερωθεί — άτυπα — το λεγόμενο Συμβούλιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) το οποίο συνεδρίαζε στις έδρες των ΗΠΑ και συμμετείχαν, οι Γενικοί Επιθεωρητές Διοικήσεως (ανώτατοι υπάλληλοι του ΥΠ.ΕΣ), οι Νομαρχίες με τους προϊσταμένους των τεχν. υπηρεσιών και οι αρμόδιοι υπάλληλοι των ΥΠΑ με την προεδρία συνήθως κυβερνητικού στελέχους ή κατά την απουσία του, του Γενικού Επιθεωρητού Διοικήσεως. Εκεί, παρουσιάζονταν στους Νομάρχες, οι προτάσεις των ΥΠΑ, πάνω στις οποίες γινόταν εκτεταμένη συζήτηση, πλην όμως οι περιπτώσεις που αυτές έστω και κατά μικρό μέρος ανατρέπονταν, ήταν σπάνιες. Και τούτο για το λόγο ότι οι «θέσεις» των ΥΠΑ είχαν ή έδιναν την εντύπωση ότι είχαν την κάλυψη του προεδρεύοντος.

Σημαντική ήταν η καινοτομία στην κατάρτιση του Περιφ.Π.Δ.Ε. που επιβλήθηκε το 1971. Εκτός από την ίδρυση των επτά Περιφερειακών διοι-

κήσεων στις οποίες αποκεντρώθηκαν ορισμένες αρμοδιότητες που αφορούσαν στον προγραμματισμό και στην περιφερειακή ανάπτυξη, ιδρύθηκαν (όχι με νόμο, αλλά με την εγκύκλιο Λ./9/1971 που ρύθμιζε διάφορα θέματα αποκέντρωσης) σε κάθε Νομαρχία υπηρεσίες Προγραμματισμού, με καθήκοντα επιτελικά, με κύριο σκοπό να συλλέγει, να επεξεργάζεται και να αξιολογεί τις διάφορες ανάγκες του νομού, να συντονίζει το έργο των νομαρχιακών υπηρεσιών που είχαν ανάμιξη στην εφαρμογή του Π.Δ.Ε. και τέλος να καταρτίζει το σχέδιο των προτάσεων των Νομαρχιών για το ετήσιο Περιφ. Π.Δ.Ε.

Για πρώτη όμως φορά στη διαδικασία κατάρτισης του Περιφ.Π.Δ.Ε., εμπλέκεται από το χρόνο αυτό και το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο πλέον είναι αποδέκτης τόσο των προτάσεων των Νομαρχιών όσο και των προτάσεων των ΥΠΑ. Και τούτο, διότι και οι ΥΠΑ μεταφέρθηκαν στη δύναμη του ΥΠ.ΕΣ. Το ΥΠ.ΕΣ. ήταν υποχρεωμένο, λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις τόσο των ΥΠΑ, όσο και των Νομαρχιών, να υποβάλει σχέδιο Περιφ.ΠΔΕ στο Υπουργείο Συντονισμού, όπου και εγκρινόταν σχεδόν αυτούσιο, λόγω της σοβαρής αξιολόγησης των προτεινόμενων, της ευκολίας συνεργασίας με ΥΠΑ και Υπηρ. Προγρ/σμού των Νομαρχιών και του συγκεκριμένου πλέον ύψους ορίου πιστώσεων και πληρωμών, που έδινε το Υπουργείο Συντονισμού μαζί με ορισμένες προτεραιότητες.

Πρέπει να επισημανθεί εδώ, ότι το ΥΠ.ΕΣ. κατέστη φορέας αρμόδιος και για την Περιφ. Ανάπτυξη, αφού ήταν ήδη φορέας για την περιφερειακή διοικητική αποκέντρωση και για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η παρεμβολή του ΥΠ.ΕΣ., διατηρήθηκε ως προς το Περιφ.Π.Δ.Ε. και μετά την κατάργηση των Περιφερειακών Διοικήσεων κατά μήνα Δεκέμβριο του 1973 από τη δεύτερη δικτατορία, και μετά την επαναφορά των ΥΠΑ στο Υπουργείο Συντονισμού κατά το 1976 και καταργήθηκε το 1979 με την αιτιολογία της «αποκέντρωσης» του προγράμματος στους Νομάρχες. Συνίστατο δε η αποκέντρωση αυτή στο ότι το Πρόγραμμα του Νομού, μέσα στα καθοριζόμενα από το Υπουργείο Συντονισμού πλαίσια ορίων πιστώσεων-πληρωμών, θεωρείτο καταρχήν εγκεκριμένο, με τη διαφορά ότι τα νέα θα άρχιζαν να εκτελούνται μετά την έκδοση της σχετικής ΣΑΝΤ από τον Υπουργό Συντονισμού, και εντάσσονταν έργα με υπόδειξη του Υπουργείου αυτού, προκειμένου να ικανοποιηθούν διάφοροι πολιτικοί παράγοντες που οι προσπάθειές τους στις Νομαρχίες δεν τους εξασφάλιζαν τη σίγουρη ένταξη των έργων.

Και ενώ με την παρεμβολή του ΥΠ.ΕΣ χρόνο με το χρόνο είχε επιτευχθεί μια ελαχιστοποίηση των διαφόρων παρεμβάσεων με το επιχείρημα του Υπουργείου αυτού ότι δεν μπορούσαν να αγνοηθούν οι προτάσεις των Νομαρχιών (στις οποίες και δεν είχαν πολλές προσπάθειες λόγω του γνωστού ανταγωνισμού των πολιτικών παραγόντων του Νομού) και ότι το Υπουργείο ήταν υποχρεωμένο να τηρήσει αυστηρά τις οδηγίες, τους περιορισμούς και τις προτεραιότητες που δίνονταν από το Υπουργείο

Συντονισμού, με την αποφασισθείσα το 1979 με τα παραπάνω «αποκέντρωση» η κατάρτιση του Προγ/τος ανταποκρινόταν και σε προσωπικές πολιτικές αναγκαιότητες, πράγμα που αποτέλεσε ασφαλώς μια σοβαρή οπισθοδρόμηση.

Η υποβολή από το ΥΠ.ΕΣ ενός ολοκληρωμένου σχεδίου Περιφ.ΠΔΕ, πρέπει να χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερα επιτυχής, αν ληφθεί υπόψη ότι οι μεταβολές που επέφερε το Υπουργείο Συντονισμού κατά την τελική διατύπωση ήταν ελάχιστες.

Και στο σημείο αυτό, τελειώνει η αναφορά της διαδικασίας κατάρτισης και τροποποίησης του Περιφ.ΠΔΕ, που κάλυψε όλη τη μακρά χρονική περίοδο από το 1958 μέχρι το 1981, γιατί από το 1982 αρχίζει μια άλλη περίοδος που χαρακτηρίζεται ουσιαστικά από την πλήρη ανατροπή της μέχρι τότε ακολουθούμενης διαδικασίας κατάρτισης του Περιφ.Π.Δ.Ε. και από την εκτεταμένη αποκέντρωση του Εθνικού Π.Δ.Ε.

1.4.4. Ετήσια μεγέθη του Περιφ. ΠΔΕ

Το Περιφ.ΠΔΕ εκτός της γενικότερης σημασίας του για την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, εξελίχθηκε με την πάροδο του χρόνου σε συνδυασμό και με την εν γένει μεταπολεμική πολιτική του Κράτους απέναντι στην Τοπ. Αυτοδιοίκηση ως η κυριότερη πηγή χρηματοδότησης των Δήμων και Κοινοτήτων για την αντιμετώπιση της αναγκαίας τοπικής κοινωνικοοικονομικής υποδομής. Με εξαίρεση ελάχιστους μεγάλους δήμους, όλα τα δίκτυα ύδρευσης αποχέτευσης κοινοτικής, δημοτικής και αγροτικής οδοποιίας, μικρά αρδευτικά και εγγειοβελτιωτικά έργα, πλατείες, πεζοδρόμια και πληθώρα άλλων κοινωφελών έργων, καθώς και έργων που αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής και προστατεύουν το περιβάλλον, στις πόλεις και τα χωριά της χώρας, έχουν χρηματοδοτηθεί από το Περιφ.Π.Δ.Ε.

Η χρόνο με το χρόνο συνεχώς αυξανόμενη ροή μέσω του Περιφ. Π.Δ.Ε. προς την Τοπ. Αυτοδιοίκηση για την κατασκευή των εκάστοτε απαραίτητων έργων υποδομής, απαραίτητων υπό την έννοια, ότι αυτά προσδιορίζονταν από τις συνεχώς μεταβαλλόμενες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και ανάγκες, δεν αντικατοπτρίζει πάντα μια ευνοϊκή αντιμετώπιση της Τοπ. Αυτοδιοίκησης από το Κράτος, αλλά πολύ περισσότερο μια προσπάθεια του τελευταίου να εξισορροπήσει ή και εξουδετερώσει σε κάποιο βαθμό οξύτατα προβλήματα που συσσωρεύονταν στους Δήμους και τις Κοινότητες, με την πολιτική που εγκαινιάστηκε και εφαρμόστηκε από το 1950, αποστέρησης της Τοπ. Αυτοδιοίκησης από σημαντικούς πόρους (π.χ. φόρο καπνού) που είχαν θεσπισθεί υπέρ αυτής και τέλος να τεθεί αυτή, μέσω των κρατικών χρηματοδοτήσεων, έμμεσα υπό δημόσιο σχεδόν έλεγχο.

Όμως η εν γένει εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας καθώς και ο ρόλος, που εκκαλείτο και έπρεπε να παίξει η Τοπική Αυτοδιοίκη-

ση, ένας ρόλος που συνεχώς εντονότερα συνειδητοποιείτο τόσο από τους πολίτες όσο και από τους εκπροσώπους της, εξανάγκασε το Κράτος, στα μέτρα βέβαια, που οι διάφορες κοινωνικοπολιτικές συνθήκες το επέτρεπαν, να αποδεχτεί ότι η αναγκαία βασική κοινωνικοοικονομική υποδομή στους δήμους και τις κοινότητες, δεν μπορούσε να προχωρήσει χωρίς κρατική οικονομική αλλά και τεχνική υποστήριξη.

Έκφραση αυτής της οικονομικής υποστήριξης, πρέπει να θεωρηθεί το Περιφ.Π.Δ.Ε. του οποίου τα χρηματοδοτούμενα έργα, με εξαίρεση τους επαρχιακούς δρόμους και μερικά άλλα γενικότερου νομαρχιακού ενδιαφέροντος, αφορούσαν αποκλειστικά Δήμους και Κοινότητες.

Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι όταν άρχισε εφαρμοζόμενο το Περιφ. Π.Δ.Ε., ουσιαστικά από το 1958, παρόλο που η κατά τομέα διάρθρωση και οι κατηγορίες των έργων που περιλαμβάνονταν σ' αυτό έδιναν ιδιαίτερη σημασία στα έργα των ΟΤΑ, εν τούτοις υπήρχαν ακόμη θύλακες αντίδρασης μέσα στην κρατική μηχανή που είτε επηρέαζαν την πολιτική ηγεσία είτε επηρεάζονταν απ' αυτή, και προσπαθούσαν να θέσουν εμπόδια στη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. από τους πόρους του Περιφ.Π.Δ.Ε.

Έτσι, όλα σχεδόν τα έργα που αφορούσαν τους Ο.Τ.Α., εχρηματοδοτούντο από το Περιφ. Π.Δ.Ε., υπό όρους. Και ήταν αυτοί, η μέχρι 50% δωρεάν κρατική επιδότηση, η κατά 40% τουλάχιστον δανειοδότησή τους από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Βέβαια με πολύ χαμηλό επιτόκιο) και η κατά 10% συνεισφορά των ΟΤΑ με τη μορφή εκτέλεσης προσωπικής εργασίας των δημοτών και την παροχή μέσα στα πλαίσια αυτού του ποσοστού των απαραίτητων υλικών.

Οι όροι αυτοί — όταν αναλογιστεί κανείς τις συνθήκες που στην εποχή εκείνη επικρατούσαν — εμπόδιζαν πολλούς Ο.Τ.Α. να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την εκτέλεση διάφορων απαραίτητων έργων, διότι ακόμα και τα χαμηλότοκα δάνεια των δημ. επενδύσεων ή ακόμα και άτοκα να ήταν, δεν μπορούσαν να τα εξοφλήσουν ή επίσης η προσφορά προσωπικής εργασίας δεν μπορούσε να χρησιμοποιηθεί λόγω της φύσης των διαφόρων έργων.

Έτσι σε πρώτη φάση, αυτοί οι δισταγμοί επενεργούσαν αποτρεπτικά στην ανάληψη υποχρεώσεων κατασκευής κάποιου έργου, στη συνέχεια όμως σιγά-σιγά, οι Ο.Τ.Α., προσπαθούσαν να επιτύχουν τη χρηματοδότηση του έργου που τους ενδιέφερε και όταν το πετύχαιναν αυτό, προχωρούσαν στην κατασκευή του χωρίς στη συνέχεια να καταβάλουν την καθορισμένη ετήσια δόση για την εξόφληση του δανείου τους από τις δημόσιες επενδύσεις.

Από την άλλη μεριά, την υποχρέωσή τους για συνεισφορά του 10% επί της αξίας του έργου, ουσιαστικά δεν την τηρούσαν, πολλές φορές λόγω πραγματικών αντικειμενικών αδυναμιών, προσκομίζοντας εικονικά στοιχεία.

Επειδή λόγω της μη καταβολής των ετήσιων δόσεων από τους Ο.Τ.Α.

ο λογαριασμός «έσοδα εκ δημοσίων επενδύσεων» δεν εμφάνιζε σχεδόν, παρά εξαιρετικά περιορισμένη κίνηση, και η συσσώρευση των οφειλών έπαιρνε κάποιες διαστάσεις, αναγνωρίζοντας το Κράτος την αδυναμία των Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις αυτές αποφάσισε κατά τα τέλη της δεκαετίας του '60 τη διαγραφή αυτών.

Έκρινε όμως πάλι, ότι οι κρατικές χρηματοδοτήσεις προς τους Ο.Τ.Α., δεν έπρεπε να πάρουν τη γενική μορφή της δωρεάν προς αυτούς επιχορήγησης. Έτσι ανέθεσε στους Νομάρχες, κατά την κατάρτιση του Περιφ.Π.Δ.Ε. και κατά την κρίση τους (σε συνδιασμό και με την οικονομική κατάσταση του Ο.Τ.Α.) να καθορίζουν το ποσοστό της δωρεάν επιχορήγησης που μπορούσε να φθάσει και 100% και το ποσοστό του δανείου, ενώ καταργήθηκε η υποχρέωση για ίδια συνεισφορά των Ο.Τ.Α., (σε εργασία ή υλικά) εκ ποσοστού 10%. Το τελευταίο, μπορεί να θεωρηθεί, σαν σοβαρό λάθος, αφού κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, η συνεισφορά των Ο.Τ.Α. είναι απαραίτητη για την ανάληψη πρωτοβουλιών και προώθηση κάποιων δραστηριοτήτων στις οποίες η συμμετοχή των πολιτών είναι και επιθυμητή αλλά και αναγκαία.

Παρά τη μειωμένη πλέον επιβάρυνση των Ο.Τ.Α. δημιουργήθηκε η εντύπωση στους εκπροσώπους τους, ότι πάλι «θάρθει καιρός» που θα διαγραφούν οι οφειλές, και τώρα πια ενσυνείδητα δεν προβαίνουν στην καταβολή των δόσεων των διαφόρων δανείων, αναμένοντας επανάληψη της προηγούμενης ενέργειας. Για λόγους δικαιοσύνης, πρέπει εδώ να μνημονεύσουμε, ότι την παραπάνω τακτική δεν την ακολούθησαν όλοι οι Ο.Τ.Α., υπήρξαν και οι συνεπείς, που ήταν όμως πάρα πολύ λίγοι.

Πάντως γεγονός είναι ότι τόσο αυτοί που πραγματικά αδυνατούσαν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους (οι περισσότεροι) όσο και οι σκόπιμα «ασυνεπείς» Ο.Τ.Α. δεν ανέμεναν άδικα. Με την αριθ. ΔΕ 9150/Δ/22.11.1985 εγκύκλιο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, καταργήθηκε από 1.1.86 η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στην εκτέλεση των έργων του Περιφ.Π.Δ.Ε., υπό μορφή δανείου εκ Δημοσίων Επενδύσεων και ολοκληρή η δαπάνη για την κατασκευή έργου Ο.Τ.Α. αντιμετωπίζεται πλέον ως δωρεάν επιχορήγηση. Ως εκκρεμότητα παρέμειναν μόνο οι υποχρεώσεις των Ο.Τ.Α. εξόφλησης των δανείων εκ Δημ. Επενδύσεων, που συνήφθησαν κατά την τελευταία δεκαπενταετία, η οποία για να αρθεί προϋποθέτει νομοθετική ρύθμιση.

Λόγω της ιδιαίτερης σημασίας που είχε το Περιφ. Π.Δ.Ε. κατά την περίοδο που εξετάζεται, για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, θα γίνει στη συνέχεια εκτενέστερη αναφορά, στη διαχρονική και τομεακή εξέλιξή του.

Κάταρχήν, για να διαπιστώσει κανείς γενικά τη βαρύτητα που δινόταν κατά τη διάρκεια της περιόδου 1958-1981, στο Περιφ. Π.Δ.Ε., πρέπει να συσχετισθούν τα ετήσια μεγέθη του, προς τα αντίστοιχα του συνολικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Ήδη στο κεφάλαιο του Εθνικού Π.Δ.Ε. που αναφέρεται στα ετήσια με-

γέθη του και προς το σκοπό της παρουσίασης ολόκληρης της εικόνας της διαχρονικής εξέλιξης του, αναφέρονται χωριστά και τα στοιχεία του Περιφ. Π.Δ.Ε. καθώς και των άλλων Ειδικών Προγραμμάτων. (βλ. Πίνακα Οικονομικών στοιχείων Π.Δ.Ε. — πραγματοποιηθείσες πληρωμές — περιόδου 1958-1981).

Στον Πίνακα που ακολουθεί εμφανίζεται διαχρονικά η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε. περιλαμβάνοντας τόσο το Πρόγραμμα Παραμεθόριων Περιοχών όσο και τα διάφορα Ειδικά Προγράμματα, δεδομένου ότι το αντικείμενο τους δεν είναι διάφορο αυτού και επί πλέον αφορούν σχεδόν αποκλειστικά τους Δήμους και τις Κοινότητες.

ΠΙΝΑΚΑΣ

διαχρονικής εξέλιξης του Περιφ. Π.Δ.Ε. (πραγματοπ. πληρωμές) και συμμετοχή του στο συνολικό Π.Δ.Ε. (κατά την περίοδο 1958-1981).

ΕΤΗ	Συνολικό Π.Δ.Ε.	Ετήσια μεταβολή σε %	Περιφερειακό Π.Δ.Ε.	ποσά σε εκατ. δρχ.	
				Ετήσια μεταβολή σε %	% συμμετοχή Περιφ. Π.Δ.Ε. στο συνολικό Π.Δ.Ε.
1958	2.619	—	410	—	15,7
1959	3.398	29,7	465	13,4	13,7
1960	4.094	20,5	654	40,6	16,0
1961	5.010	22,4	691	5,7	13,8
1962	5.757	14,9	617	(-) 10,7	10,7
1963	4.861	(-) 15,6	499	(-) 19,1	10,3
1964	5.154	6,1	426	(-) 14,6	8,3
1965	5.164	0,2	180	(-) 57,8	3,5
1966	7.078	37,1	427	137,2	6,0
1967	7.200	1,8	562	31,6	7,8
1968	9.260	28,6	1.675	198,1	18,1
1969	10.799	16,6	1.870	11,6	17,3
1970	12.935	19,8	2.185	16,8	16,9
1971	14.991	15,9	2.166	(-) 0,9	14,5
1972	20.381	35,9	2.532	16,9	12,4
1973	24.495	20,2	2.639	4,2	10,8
1974	23.309	(-) 4,8	2.649	0,4	11,4
1975	32.569	39,7	3.757	41,8	11,5
1976	40.163	23,3	3.978	5,9	9,9
1977	44.995	12,1	4.104	3,2	9,1
1978	51.740	15,0	4.784	20,3	9,2
1979	64.319	24,3	7.411	54,9	11,5
1980	64.330	0,2	9.561	29,0	14,7
1981	99.139	54,1	15.167	58,6	15,3

Από την ανάλυση των στοιχείων του ανωτέρω πίνακα, προκύπτουν τα ακόλουθα:

Η ετήσια μεταβολή του Περιφ. Π.Δ.Ε., σε γενικές γραμμές παρουσιάζει μια εντελώς διάφορη εικόνα, από εκείνη του συνολικού Π.Δ.Ε. Οι μεγάλες διακυμάνσεις που παρατηρούνται σε συνάρτηση με την εξέλιξη του συνολικού Π.Δ.Ε. οδηγούν στην άποψη ότι το Περιφ. Π.Δ.Ε. ήταν ένα εργαλείο στα χέρια των διαφόρων Κυβερνήσεων που το χρησιμοποιούσαν άλλοτε περισσότερο, άλλοτε λιγότερο και μάλιστα όπως προκύπτει και από το συσχετισμό των στοιχείων της εξέλιξης του Ακαθόριστου Εγχώριου Προϊόντος, ανεξάρτητα από την επικρατούσα οικονομική συγκυρία.

Έτσι στην πρώτη πενταετία της δεκαετίας του '60, παρατηρείται μια συνεχώς φθίνουσα εξέλιξη με αρνητικούς δείκτες ετήσιας μεταβολής, φθάνοντας το 1965 σε απόλυτους αριθμούς τα 180 εκατ. έναντι 410 εκατ. και 654 εκατ. που είχε το Περιφ. Π.Δ.Ε. το 1958 και 1960 αντίστοιχα. Αντίθετα, το συνολικό Π.Δ.Ε., κατά την ίδια περίοδο (με εξαίρεση μόνο το 1963) αυξανόταν συνεχώς. Η κατά το 1966 σημειούμενη αύξηση κατά 137,2% απλώς επανέφερε το Πρόγραμμα αυτό στα επίπεδα του 1964.

Σημαντική αύξηση παρατηρείται κατά το δεύτερο έτος της δικτατορίας κατά 198,1% στη συνέχεια όμως περιορίζεται σε αυξήσεις κατώτερες εκείνων του συνολικού Π.Δ.Ε. για να σημειωθεί και μείωση κατά 0,9% το 1972.

Κατά τον τελευταίο χρόνο της δικτατορίας (1974) παρουσιάζει το Πρόγραμμα στασιμότητα έναντι του προηγούμενου έτους, για να αυξηθεί σημαντικά κατά 41,8% τον πρώτο ουσιαστικά μεταπολιτευτικό χρόνο. Στη συνέχεια και μέχρι το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, σημειώνεται συνεχής αύξηση — έστω και με διαφορετικούς ρυθμούς — που από το 1978 είναι πάντα ανώτερη από εκείνη που σημειώνεται στο συνολικό Π.Δ.Ε.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε. στο συνολικό Π.Δ.Ε. και τούτο γιατί με δεδομένο ότι ένα σημαντικό μέρος των πόρων του Προγράμματος αυτού διεισθάνεται στους ΟΤΑ η εξέλιξη του αντικατοπτρίζει και την εκάστοτε αντιμετώπιση των αναγκών της Τοπ. Αυτοδιοίκησης μέσα στα γενικότερα πλαίσια της επιδιωκόμενης Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Η συμμετοχή λοιπόν του Περιφ. Π.Δ.Ε. στο συνολικό Π.Δ.Ε. ξεκίνησε το 1958 με αρκετά σημαντικό ποσοστό (15,7%) για να φτάσει το 1960 στο 16,0%. Από το 1961 μέχρι και το 1965, η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε., βαίνει συνεχώς μειούμενη, για να αυξηθεί ελαφρά σε 6,0% και 7,8% το 1966 και 1967 αντίστοιχα.

Κατά το δεύτερο χρόνο της δικτατορίας (1968) και σε συνδυασμό με τη σοβαρή κατά 28,6% αύξηση του συνολικού Π.Δ.Ε., αυξάνεται και η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε. που φθάνει σε επίπεδο άνω του 18%.

Όμως από το επόμενο έτος αρχίζει μια σταθερή μείωση της συμμετοχής του εν λόγω Προγράμματος στο Συνολικό Π.Δ.Ε. που διαρκεί σχεδόν

σε όλη τη διάρκεια του δικτατορικού καθεστώτος και ανακάμπτει ελαφρά τον τελευταίο χρόνο του.

Το 1975 δεν παρουσιάζει μεταβολή η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε. ενώ από τον επόμενο χρόνο μέχρι το 1978 κινείται σε χαμηλότερα επίπεδα (9-10% περίπου) και φθάνει το 1979 στα ίδια μ' εκείνα του 1975.

Για το 1980 παρατηρείται ότι, ενώ η αύξηση του συνολικού Π.Δ.Ε. σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο είναι σχεδόν μηδενική η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε. σ' αυτό αυξάνεται από 11,5% σε 14,7% για να φτάσει στο 15,3% κατά το 1981, όπου κατά το έτος αυτό σημειώνεται μια απότομη αύξηση τόσο του συνολικού όσο και του Περιφ. Π.Δ.Ε. σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο, φθάνοντας στο 54,1% και 58,6% αντίστοιχα. Όπως αναφέρθηκε ήδη και σε άλλο σημείο, οι απότομες αυτές αυξήσεις από 64,3 δισ. σε 99,1 δισ. για το συνολικό Π.Δ.Ε. και από 9,6 δισ. σε 15,2 δισ. για το Περιφ. Π.Δ.Ε., συνδέονται ασφαλώς τόσο με τον υψηλό δείκτη πληθωρισμού όσο και με τις πολιτικές εξελίξεις του χρόνου εκείνου.

1.4.5. Διάρθρωση κατά τομέα του Περιφ. Π.Δ.Ε.

Όπως τονίστηκε προηγουμένως, η συμμετοχή του Περιφ. Π.Δ.Ε. στο συνολικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, έχει ιδιαίτερη σπουδαιότητα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφού το Πρόγραμμα αυτό, ουσιαστικά και καθ' όλη τη διάρκεια της εφαρμογής του, αποτελεί και τον κύριο χρηματοδότη των έργων κοινωνικοοικονομικής υποδομής, των Δήμων και Κοινοτήτων της Χώρας.

Αυτό θα φανεί πιο συγκεκριμένα, από την κατά τομέα ανάλυση του Περιφ. Π.Δ.Ε.

Υπενθυμίζεται εδώ ότι η κατά τομέα διάρθρωση του Περιφ. Π.Δ.Ε. κατά την εξεταζόμενη περίοδο 1958-1981, παρέμεινε η ίδια, με βασικούς τομείς, Συγκοινωνιακά, Υδρεύσεις, Αποχετεύσεις, τα Γεωργοκτηνοτροφικά, τα Διάφορα Κοινωφελή έργα, τις Μελέτες καθώς και τα Ειδικά Προγράμματα (που αφορούσαν μια περιοχή ή υποπεριοχή ενός Νομού).

Με εξαίρεση τα έργα της Επαρχιακής Οδοποιίας, όλα σχεδόν τα έργα των λοιπών τομέων του Προγράμματος, αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η διαχρονική λοιπόν παρακολούθηση της εξέλιξης των τομέων αυτών με βάση τις εκάστοτε διατιθέμενες γι' αυτούς πιστώσεις, καθώς και η συμμετοχή των τομέων αυτών στο σύνολο του Περιφ. Π.Δ.Ε., αντικατοπτρίζει κατά κάποιο τρόπο και το βαθμό αναγκαιότητας εκτέλεσης των αντίστοιχων έργων. Παρ' όλες τις σοβαρότατες αδυναμίες στην όλη διαδικασία σχεδιασμού-προγραμματισμού, τόσο από οργανωτική και τεχνική άποψη όσο από έλλειψη συγκεκριμένων κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων για τα περισσότερα έργα του Περιφ. Π.Δ.Ε., της πρώτης τουλάχιστον δεκαπενταετίας, και ειδικότερα γι' αυτά που αφορούσαν Δήμους και Κοινότητες, σε αντίθεση με εκείνα του Εθνικού Π.Δ.Ε., δεν υπήρχε μεγάλο πρόβλημα κατά την αξιολόγησή τους, είτε αυτή γινόταν με κοινωνικά κριτή-

ρια είτε με ειδικότερα κριτήρια Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, γιατί όλοι αυτοί οι τομείς του Προγράμματος, ξεκίνησαν σχεδόν από το μηδέν, και κατά συνέπεια οι ανάγκες ήταν τεράστιες και οποιοδήποτε έργο εκτελείτο, κάλυπτε πραγματικές ανάγκες των κατοίκων. Στο μέρος του Περιφ. Π.Δ.Ε. που αφορά Ο.Τ.Α., δύσκολα μπορούν να επισημανθούν περιπτώσεις όπου ένα συγκεκριμένο έργο δεν έπρεπε να γίνει γιατί δεν ωφελούσε το κοινωνικό σύνολο ή την τοπική οικονομία.

Η αντίρρηση που μπορεί εδώ να διατυπωθεί αφορά στη χρονική προτεραιότητα του ενός σε σχέση με ένα άλλο έργο, προτεραιότητα που συχνά επηρεαζόταν από παρεμβάσεις διαφόρων παραγόντων (π.χ. η ανάγκη κατασκευής υδραγωγείου ή μιας αρδευτικής γεώτρησης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, με οποιαδήποτε κριτήρια ακόμη και στην περίπτωση οικισμών που παρουσιάζουν φθίνουσα πληθυσμιακή και οικονομική εξέλιξη, γιατί την ανάγκη να πίνουν νερό την έχουν όλοι οι κάτοικοι, ανεξάρτητα αν διαμένουν σε μικρό ή μεγάλο οικισμό, πεδινό ή ορεινό, ανεπτυγμένο ή φτωχό). Το μόνο που εδώ τίθεται είναι η χρονική προτεραιότητα, για την οποία όπως προαναφέρθηκε γίνονταν διάφορες παρεμβάσεις.

Κύριο χαρακτηριστικό του Περιφ. Π.Δ.Ε., κατά την εξεταζόμενη περίοδο αλλά και ιδιομορφία του, είναι ο μεγάλος αριθμός των έργων με μικρούς προϋπολογισμούς, πράγμα το οποίο δημιουργούσε σοβαρές δυσχέρειες τόσο στο στάδιο εφαρμογής του, αφού οι προπαρασκευαστικές διαδικασίες (σύνταξη μελέτης, δημοπράτηση, επιλογή αναδόχου κ.λπ.) καθώς και η τεχνική επίβλεψη και παραλαβή των έργων είναι και στα μικρά και στα σχετικά μεγάλα έργα σχεδόν η ίδιες. Λόγω του μεγάλου αριθμού των έργων, δεν καθίστατο δυνατή η ικανοποιητική χρηματοδότηση έργων σοβαρού αντικειμένου (π.χ. κατασκευή εξωτερικού και εσωτερικού δικτύου ύδρευσης Συνδέσμου Κοινοτήτων) με συνέπεια τη σοβαρή μετατόπιση αποπεράτωσής τους. Το φαινόμενο αυτό είχε σαν αποτέλεσμα, έργα τα οποία θα ήταν δυνατό να αποπερατωθούν σε δύο-τρία χρόνια να εμφανίζονται στο Πρόγραμμα επί μια δεκαετία και πλέον και να μη τελειώνουν λόγω περιορισμένης χρηματοδότησης.

1.4.6. Εξέλιξη της συμμετοχής των Τομέων του Περιφ. Π.Δ.Ε. στην κατανομή των πιστώσεων αυτού.

Η παρακολούθηση της εξέλιξης των διαφόρων Τομέων του Περιφ. Π.Δ.Ε. από τη σκοπιά του ύψους των πιστώσεων που διενεργούντο σ' αυτούς και της ποσοστιαίας συμμετοχής τους στο σύνολο των πιστώσεων του Περιφ. Π.Δ.Ε., έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι τα σχετικά στοιχεία καταδεικνύουν την έμφαση ή την προτεραιότητα που δινόταν σε κάποιο τομέα, χωρίς όμως αυτό και να σημαίνει ότι αντικατόπτριζαν το βαθμό των εκάστοτε υφιστάμενων αναγκών, π.χ. οι ανάγκες για ύδρευση (με την έννοια κατασκευής εξωτερικών και εσωτερικών υδραγωγείων, εμπλουτισμού τους κλπ.) ήταν στα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Περιφ. Π.Δ.Ε., εξαιρετι-

κά εκτεταμένες, όμως το μέγιστο μέρος των διατιθέμενων πιστώσεων κατευθυνόταν προς έργα οδοποιίας, τα οποία πρέπει εδώ να σημειωθεί, δεν είχαν πάντα προτεραιότητα, αλλά ήταν πιο «εύκολα» από τεχνικής πλευράς να κατασκευασθούν και σε συνδυασμό με το ότι δεν απαιτούσαν και πολύ χρόνο, δελέαζαν πολλούς ώστε να τα παρουσιάζουν και σαν «βιτρίνες». Όμως για τα θέματα αυτά, θα γίνει εκ νέου αναφορά στη συνέχεια.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί και σε προηγούμενα σημεία, οι βασικοί Τομείς του περιφ. Π.Δ.Ε., κατά την περίοδο που εξετάζονται, ήταν: *Συγκοινωνιακά, Υδρεύσεις, Αποχετεύσεις, Γεωργοκτηνοτροφικά, Διάφορα Κοινωνοφελή, Μελέτες* και από το 1979 προστέθηκαν και τα *Ειδικά Προγράμματα* καθώς και το *Αποθεματικό* για το οποίο από το έτος αυτό, με εγκύκλιο του Υπουργείου Συντονισμού, παρασχέθηκε η δυνατότητα στο Νομάρχη να κατακρατεί το 5% του εγκρινομένου από τον Υπουργό Συντονισμού ορίου πληρωμών του Νομού, προκειμένου να το διαθέτει για την αντιμετώπιση εκτάκτων, απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, με το σκεπτικό ότι αυτά δεν ήταν δυνατόν να αντιμετωπισθούν κατά το χρόνο κατάρτισης του Προγράμματος.

Ως προς τα *Ειδικά Προγράμματα*, σημειώνεται εδώ ότι δεν αφορούσαν το σύνολο των Νομών της Χώρας, αλλά 26 απ' αυτούς (βλ. σχετικό πίνακα).

Όπως αναφέρθηκε ήδη, στα πλαίσια της κατάρτισης του ετήσιου Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, καθοριζόταν και το ύψος του ετήσιου Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Στη συνέχεια το Υπουργείο Συντονισμού, ως Κεντρικός Επιτελικός Φορέας Προγραμματισμού, με την ειδική εγκύκλιο οδηγιών προς όλα τα Υπουργεία και τις Νομαρχίες, καθόριζε μεταξύ των άλλων και το ύψος πιστώσεων-πληρωμών, μέσα στο οποίο οι επί μέρους φορείς έπρεπε να υποβάλουν τις προτάσεις τους. Επισημαίνεται εδώ ότι όπως για κάθε Κεντρικό Φορέα-Υπουργείο έτσι και για κάθε Νομαρχία καθοριζόταν *όριο πληρωμών και όριο πιστώσεων*, όπου το όριο πληρωμών σήμαινε, το ύψος των χρημάτων που μπορούσαν να εκταμιευθούν για την πληρωμή διαφόρων εργασιών (και αυτό τμηματικά ανάλογα με την πρόοδο τους) ενώ το όριο πιστώσεων σήμαινε, το ύψος των χρημάτων μέσα στο οποίο μπορούσε να διαμορφωθεί ένα πρόγραμμα με αντικειμενικό σκοπό να εξασφαλισθεί η απαιτούμενη για τις περιπτώσεις αυτές ελαστικότητα.

Συνήθως το όριο πιστώσεων ήταν κατά 20-30% μεγαλύτερο του ορίου πληρωμών (π.χ. αν για ένα Νομό, είχε εγκριθεί όριο πληρωμών 750 εκατ., τότε το σύνολο των πιστώσεων των επί μέρους έργων και τομέων που μπορούσαν να περιληφθούν στο Πρόγραμμα, μπορούσε να φθάσει μέχρι 974 εκατ.).

Σε αντίθεση με το όριο πληρωμών, που ήταν ένα συγκεκριμένο ποσό, για ολόκληρο το Πρόγραμμα, οι πιστώσεις αναφέρονταν λεπτομερειακά,

έργο προς έργο και τομέα προς τομέα. Δεν υπήρχε όριο πληρωμών για κάθε έργο ή κάθε τομέα.

Αυτός είναι και ο λόγος, που στη συνέχεια, κατά τη διαχρονική κατά τομέα ανάλυση του Περιφ. Π.Δ.Ε., τα στοιχεία θα αναφέρονται μόνο σε πιστώσεις. Ο πίνακας που ακολουθεί, καλύπτει τη χρονική περίοδο 1971-1981 και απεικονίζει το ύψος των συνολικών κατ' έτος πιστώσεων, τις κατά τομέα πιστώσεις καθώς και το ποσοστό συμμετοχής των τομέων στο σύνολο των πιστώσεων του Περιφ. Π.Δ.Ε.

Από την ανάλυση του πίνακα των εγκριθεισών πιστώσεων του Περιφ. Π.Δ.Ε. κατά τα έτη 1971-1981 προκύπτουν οι ακόλουθες επισημάνσεις: Ο Τομέας των Συγκοινωνιακών έργων παρουσίαζε επί σειρά ετών και μέχρι το 1972 μια σχετικά υψηλή συμμετοχή που κυμαινόταν στο 60% περίπου των συνολικών πιστώσεων τού Περιφ. Π.Δ.Ε. Δεν είχαν όμως όλα τα έργα οδοποιίας την απαιτούμενη και επιβαλλόμενη προτεραιότητα. Μαζί με δρόμους που αποτελούσαν έργα υποδομής πρωταρχικής σημασίας, που εξυπηρετούσαν μεγάλα τμήματα του πληθυσμού και της παραγωγής προτεινόταν από τις Νομαρχίες και κατά κανόνα εγκρίνονταν από το Υπουργείο Συντονισμού και δρόμοι που υποδεικνύονταν από διάφορους παράγοντες της δημόσιας ζωής αλλά και ιδιώτες, και που εξυπηρετούσαν π.χ. δυο μόνο χωριά σε απόσταση πολλών χιλιομέτρων ενώ η δαπάνη κατασκευής τους απαιτούσε σημαντικά για την εποχή εκείνη ποσά και το σπουδαιότερο η κυκλοφορία ήταν υποτυπώδης.

Το γεγονός ότι μετέπειτα και αυτοί οι δρόμοι χρησιμοποιήθηκαν και χρησιμοποιούνται επωφελώς δεν μπορεί με κανένα τρόπο να θεωρηθεί ως ικανοποιητική δικαιολογία, γιατί κατά τους χρόνους εκείνους υπήρχαν οξύτερα προβλήματα κοινωνικοοικονομικής υποδομής που δεν αντιμετωπιζόνταν, από έλλειψη πιστώσεων και με την έννοια αυτή τα κονδύλια που διατίθεντο για τέτοια έργα αποτελούσαν αντιπαραγωγική επένδυση του δημόσιου χρήματος.

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, η ιδιαίτερη προτίμηση σε έργα οδοποιίας οφειλόταν και στο γεγονός ότι τα έργα αυτά δεν παρουσίαζαν ιδιαίτερα προβλήματα κατά την εκτέλεση τους, ούτε από διαδικαστική ούτε τεχνική σκοπιά και έτσι η ολοκλήρωσή τους επιτυγχανόταν σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα και το σπουδαιότερο προσφέρονταν για εντυπωσιασμό.

Σε αντίθεση βέβαια με άλλα έργα π.χ. υδρεύσεις, όπου επανειλημμένες δημοπρασίες κατέληγαν άγονες ή όταν ξεκινούσε το έργο σκόνταφτε στη συνέχεια από έλλειψη των απαραίτητων σωλήνων πράγμα που οδηγούσε σε σοβαρότατη καθυστέρηση της αποπεράτωσης του έργου.

Μέχρι το 1973 η συμμετοχή του τομέα των «Υδρεύσεων» κυμαινόταν στο 22% περίπου των συνολικών πιστώσεων του Περιφ. Π.Δ.Ε. Από το 1974 και μετά, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών (που είχε την ευθύνη της υποβολής του σχεδίου ολόκληρου του Περιφ. Π.Δ.Ε.) δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση και προτεραιότητα στα έργα ύδρευσης με συνέπεια να

αλλάξει σημαντικά η διάρθρωση των κατά τομέα πιστώσεων.

Κύριο χαρακτηριστικό της μεταβολής αυτής ήταν η σημαντική μείωση των πιστώσεων για «Οδοποιία» όπου το 1973 αντιπροσώπευαν το 56,7 του συνολικού προγράμματος ενώ το 1981 περιορίστηκαν σε 33,2%, η σημαντική αύξηση των πιστώσεων για «Υδρευση» που από το 1973 (20,9%) μέχρι το 1978 (41,1%) σχεδόν διπλασιάστηκαν καθώς και η εμφάνιση από το 1976 αυτοτελούς τομέα για τις αποχετεύσεις και για έργα γεωργοκτηνοτροφικού ενδιαφέροντος. Από το 1979 καθιερώνεται και ένα αποθεματικό που τίθεται στη διάθεση του Νομάρχη για την αντιμετώπιση εκτάκτων και επείγουσών αναγκών καθώς επίσης και ειδικά προγράμματα που αφορούσαν ειδικές περιοχές διαφόρων Νομών.

Αξίζει εδώ να παρατηρηθεί ότι οι πιστώσεις που διατίθενται για έργα αποχέτευσης κυμάνθηκαν στην περίοδο 1976-1986 γύρω στο 4,0% περίπου των συνολικών πιστώσεων του Περιφ. Π.Δ.Ε. γεγονός που δεν ανταποκρινόταν ούτε κατ' ελάχιστο στις πραγματικές ανάγκες πόλεων, κωμολέων και χωριών, αφού είναι χαρακτηριστικό ότι μεταπολεμικά και μέχρι πρότινος ο πλέον παραμελημένος τομέας κοινωνικοοικονομικής υποδομής ήταν οι «Αποχετεύσεις».

Αυτό κατά μια άποψη δεν οφειλόταν μόνο στις πράγματι μεγάλες σχετικά δαπάνες που απαιτούσαν τα έργα αυτά αλλά και σε ενσυνείδητη αδιαφορία των ενδιαφερόμενων Δήμων ή Κοινοτήτων, γιατί το αποχετευτικό έργο, ως έργο «υπό την γην» δεν προσφέρεται εύκολα για εντυπωσιασμό σε αντίθεση με τα έργα-βιτρίνας όπως είναι οι δρόμοι, οι πλατείες κλπ.

Έτσι φτάσαμε σχεδόν στο απροχώρητο όπου με εξαίρεση ένα τμήμα της Πρωτεύουσας και της Θεσσαλονίκης και μερικά τμήματα ελάχιστων πόλεων, να μην υπάρχει πουθενά αλλού δίκτυο αποχέτευσης των ομβρίων και ακαθάρτων.

Στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει αναφορά στις σοβαρές ευθύνες των υπεύθυνων για τον προγραμματισμό φορέων, οι οποίοι ασφαλώς και γνώριζαν την ανυπαρξία της σημαντικής αυτής κοινωνικοοικονομικής υποδομής, αλλά συνέχιζαν από χρόνο σε χρόνο την κατάρτιση του Π.Δ.Ε. πάνω στη βάση της «αναπαραγωγής» με την έννοια ότι η συμμετοχή των διαφόρων τομέων του προγράμματος στις συνολικές πιστώσεις δεν μεταβαλλόταν ουσιαστικά και έτσι τομείς όπου επί σειρά ετών χρηματοδοτούντο θα έλεγε κανείς γενναιόδωρα εξακολουθούσαν να χρηματοδοτούνται με τον ίδιο τρόπο και μετά την, σε ικανοποιητικό βαθμό, κάλυψη των σχετικών αναγκών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η έμφαση και οι προτεραιότητες που δίνονταν κάθε χρόνο σε έργα οδοποιίας, όπου ο τομέας αυτός στο σύνολο του (εθνικό-επαρχιακό, δημοτικό, κοινοτικό, αγροτικό, δασικό δίκτυο) έπαιρνε πάντα τη μερίδα του λέοντος.

Ένας στοιχειώδης ορθολογικός προγραμματισμός θα επέβαλε, αντίθετα, όχι μόνο μια ισόρροπη ανάπτυξη των διαφόρων διαμερισμάτων και

περιφερειών της Χώρας αλλά και μια ισόρροπη αντιμετώπιση των αναγκών σε έργα κοινωνικοοικονομικής υποδομής. Δεν μπορεί κανείς να μιλάει για σωστή ανάπτυξη μιας χώρας επειδή διαστρώθηκε το έδαφος της με πληθώρα οδικών δικτύων πάνω στα οποία κυκλοφορούν εκατοντάδες χιλιάδες τροχοφόρα παντός είδους ενώ από την άλλη μεριά εκατοντάδες χιλιάδες κάτοικοι δεν έχουν επαρκείς και κατάλληλες ποσότητες νερού όχι μόνο να τηρήσουν τους κανόνες υγιεινής μιας σύγχρονης κοινωνίας αλλά σε αρκετές περιπτώσεις δεν επαρκεί ή δεν είναι κατάλληλο ούτε για πόσιμο. Ή να μην έχει εξασφαλισθεί σε εκατομμύρια κατοίκους η αποχέτευση των λυμάτων κατά τρόπο που να μην κινδυνεύει η υγεία τους και το περιβάλλον τους. Γιατί δεν πρέπει να λησμονείται, η ανάπτυξη μιας Χώρας σήμερα δεν μετριέται μόνο με το κατά κεφαλή εισόδημα αλλά και με την κατά κεφαλή κατανάλωση νερού και παραπέρα με την αντιστοιχία ενός γιατρού ή μιας νοσοκομειακής κλίνης σε αριθμό κατοίκων.

2. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ Π.Δ.Ε.

2.1. Έννοια και περιεχόμενο της συμμετοχής της Τ.Α. στο Π.Δ.Ε.

Η ουσιαστική έννοια της συμμετοχής της Τ.Α. στον προγραμματισμό και την εκτέλεση του Π.Δ.Ε. είναι η δυνατότητα της τελευταίας να αποφασίζει, με νομοθετική κάλυψη, για τα έργα που θα εκτελεσθούν στο χώρο της από το Π.Δ.Ε. και ακόμη η αρμοδιότητα να συμμετέχει στις διαδικασίες προγραμματισμού των έργων Νομαρχιακού, Περιφερειακού και Εθνικού επιπέδου. Κατά συνέπεια η συμμετοχή της Τ.Α. στο Π.Δ.Ε. έχει δύο μορφές:

- α. άμεση, που προκύπτει από τη θερμοθέτηση κανόνων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες της Τ.Α. σ' όλα τα στάδια προγραμματισμού και εκτέλεσης των έργων σε βάρος των πιστώσεων του Π.Δ.Ε.
- β. έμμεση, που προκύπτει από τη θεσμοθέτηση συλλογικών οργάνων προγραμματισμού και εκτέλεσης των έργων του Π.Δ.Ε., στο οποίο συμμετέχει και η Τ.Α. με εκπροσώπους της.

Και οι δύο αυτές μορφές αφορούν την ποιοτική συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης, ενώ εξίσου σημαντική για την προσέγγιση του όλου θέματος είναι η εξέταση και της ποσοτικής συμμετοχής. Τα εξελικτικά στάδια ενός βραχύχρονου Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, δηλαδή ενός ετήσιου προγράμματος εκτέλεσης έργων, είναι τα ακόλουθα:

α. Το στάδιο του προγραμματισμού, που περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συγκεκριμένης ανάγκης, τον καθορισμό τεχνικοοικονομικού αντικείμενου, την αξιολόγηση, την επιλογή και τέλος την έγκριση.

β. Το στάδιο της εκτέλεσης, που περιλαμβάνει την αποδοχή, τη σύνταξη τεχνικοοικονομικής μελέτης, την ανάθεση του έργου, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση της εκτέλεσής του (χρονικά, ποσοτικά και ποιοτικά), και τέλος την παραλαβή του.

Κατά συνέπεια το περιεχόμενο της συμμετοχής της Τ.Α. αναφέρεται σ' όλα τα πιο πάνω στάδια. Βέβαια, όπως είναι ευνόητο, καθοριστικής σημασίας για την Τ.Α. είναι το στάδιο του προγραμματισμού και ειδικότερα *το κρίσιμο σημείο αυτό της επιλογής των έργων που θα εκτελεστούν από το Π.Δ.Ε.*

Αυτό φυσικά δεν σημαίνει ότι και το στάδιο εφαρμογής στερείται σημασίας αφού η παρουσία της Τ.Α., ιδιαίτερα όταν είναι νομοθετημένη, στο στάδιο αυτό εξασφαλίζει την έγκαιρη χρονικά και άριστη ποιοτικά εκτέλεση του έργου.

Όπως είναι γνωστό το Π.Δ.Ε. διαιρείται σε:

- α. Εθνικό ΠΔΕ, που περιλαμβάνει όλα τα Προγράμματα Συλλογικών Αποφάσεων έργων, μελετών και διοικητικών δαπανών (ΣΑΕ, ΣΑΜ, ΣΑΔ) των κεντρικών φορέων κυρίως Εθνικού και Περιφερειακού επιπέδου και μεγάλου τεχνικού αντικειμένου, χωρίς να αποκλείονται και έργα μικρότερου επιπέδου και αντικειμένου.
- β. Περιφερειακό ΠΔΕ, που περιλαμβάνει όλα τα έργα που δεν εντάσσονται στο Εθνικό, αναφέρονται σε προγράμματα των Νομαρχιακών Ταμείων (ΣΑΝΤ) και είναι κυρίως έργα τοπικής σημασίας, επαρχιακού και νομαρχιακού επιπέδου και περιορισμένου τεχνικού αντικειμένου χωρίς βέβαια να αποκλείονται και έργα μεγάλου αντικειμένου.

Με βάση τα παραπάνω είναι φανερό ότι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σκόπιμο και πρέπει να εξετασθεί ποιοτικά και ποσοστικά για κάθε μια από τις ανωτέρω κατηγορίες του Π.Δ.Ε. και για όλα τα στάδια του Προγραμματισμού και της εφαρμογής του.

2.2. Συμμετοχή της Τ.Α. στις διαδικασίες Προγραμματισμού του Π.Δ.Ε.

2.2.1. Γενικά

Το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυσε μέχρι το 1982 για την Τ.Α. δεν πρόβλεψε καμιά αρμοδιότητα στον τομέα του Προγραμματισμού των έργων του Π.Δ.Ε. Ενώ δηλαδή η Κεντρική Εξουσία για πρώτη φορά το 1954 με το Ν. 2957 καθορίζει ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να είναι φορείς εκτέλεσης έργων Δημοσίων Επενδύσεων και στη συνέχεια το 1956 με την ίδρυση των Νομαρχιακών Ταμείων (Ν.Δ. 3620) μεταφέρει σ' αυτούς ανάλογους πόρους για τη χρηματοδότηση αυτών των έργων, δεν τους κατοχυρώνει νομικά το δικαίωμα να προγραμματίζουν οι ίδιοι τα έργα που θα εκτελεσθούν.

Συμπερασματικά λοιπόν προκύπτει ότι κατά την εφαρμογή του Π.Δ.Ε. δεν υπήρχε άμεση συμμετοχή της Τ.Α. στον Προγραμματισμό των έργων που χρηματοδοτούνται από αυτό. Βέβαια ίσως υπήρχαν πολύ λίγες περιπτώσεις, που όμως δεν είναι γνωστές, κάποιων φορέων οι οποίοι χορηγούσαν σε ΟΤΑ διάφορα μικροποσά από ακατανέμητες πιστώσεις του Π.Δ.Ε. αρμοδιότητάς τους, που άφηναν το δικαίωμα επιλογής των έργων στους ίδιους τους χρηματοδοτούμενους. Αυτές όμως οι περιπτώσεις, αν υπήρχαν, αποτελούσαν την εξαίρεση και αντιστοιχούσαν σε ελάχιστο ποσοστό του συνολικού προγράμματος και συνεπώς δεν επηρεάζουν το γε-

νικό συμπέρασμα που αναφέρθηκε προηγούμενα. Έμμεσα η παρουσία της Τ.Α. προβλέπεται από το Ν. 3200/55 με τη συμμετοχή εκπροσώπων της στο Νομαρχιακό Συμβούλιο. Η ψήφιση αυτού του Νόμου είναι μια προσπάθεια αποκέντρωσης με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στο Νομάρχη και τη σύσταση συλλογικού οργάνου, του Νομαρχιακού Συμβουλίου, το οποίο αποτελείται από το Νομάρχη και όλους τους προϊσταμένους των πολιτικών, δικαστικών και στρατιωτικών αρχών του Νομού (15 τον αριθμό) καθώς επίσης και από αιρετά μέλη, τους Επαρχιακούς Συμβούλους, που εκλέγονται από τους Δημάρχους και Κοινοτάρχες.

Το Συμβούλιο μεταξύ των άλλων γνωμοδοτεί για το καταρτιζόμενο Πρόγραμμα έργων του Νομού και τις τροποποιήσεις του.

Με το Ν.Δ. 3620/56 δημιουργούνται τα Νομαρχιακά Ταμεία (Ν.Τ.), στο εξαμελές Διοικητικό Συμβούλιο των οποίων συμμετέχει ο Νομάρχης, ένας εκ των αιρετών συμβούλων του προηγούμενου Νομού, καθώς και ένας εκπρόσωπος της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, ένας ανώτερος οικονομικός υπάλληλος, ο Διευ/ντής Τεχνικών Υπηρεσιών και ο Διευθυντής Γεωργίας. Το «Μικρό Νομαρχιακό Συμβούλιο» όπως συνηθιζόταν να αποκαλείται το Συμβούλιο του Νομαρχιακού Ταμείου (Ν.Τ.) μεταξύ των άλλων, καταρτίζει το ετήσιο Πρόγραμμα έργων στο οποίο εντάσσεται τελικά με όλες τις εξελικτικές του μορφές το Περιφερειακό ΠΔΕ σαν χωριστό Κεφάλαιο.

Στην πράξη το Νομαρχιακό Συμβούλιο και με τις δυο του μορφές δεν λειτούργησε ουσιαστικά, τουλάχιστον σ' ό,τι αφορά την κατάρτιση του Περιφερειακού ΠΔΕ. Αποτέλεσε απλά εκτελεστικό όργανο των πράξεων της Νομαρχιακής Διοίκησης και γι' αυτό το λόγο ο ουσιαστικός ρόλος του Ν.Τ. περιορίζεται στην προώθηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών εκτέλεσης των έργων και τη διαχείριση των χορηγουμένων πιστώσεων του ΠΔΕ και η λειτουργία του αρχίζει ακριβώς μετά την έγκριση των Προγραμμάτων από το Υπουργείο Συντονισμού.

Σαν κυριότεροι λόγοι για την παραπάνω πορεία του Νομαρχιακού Συμβουλίου αναφέρονται:

- α. η έλλειψη ευρείας λαϊκής εκπροσώπησης και η κατά μεγάλη πλειοψηφία παρουσία εκπροσώπων της διοίκησης, άμεσα εξαρτημένων από το Νομάρχη — Πρόεδρο του Συμβουλίου
- β. ο ρόλος του, που ήταν καθαρά τυπικός και δεν περιλάμβανε ουσιαστικές αρμοδιότητες έγκρισης του προγράμματος
- γ. η έλλειψη πολιτικής βούλησης από την πλευρά της Κεντρικής και της Νομαρχιακής εξουσίας για την αξιοποίησή του.

2.2.2. Συμμετοχή της Τ.Α. στο Εθνικό Π.Δ.Ε.

Ειδικότερα σ' ό,τι αφορά τη συμμετοχή της Τ.Α. στο Εθνικό Π.Δ.Ε., λόγω του αντικειμένου των έργων αλλά και του χώρου στον οποίο αυτά αφο-

ρούν, ήταν ανύπαρκτη και δεν εμφανίστηκε με οποιαδήποτε επίσημη μορφή.

Η Τ.Α. κατά την περίοδο αυτή περιορίζεται σ' ένα ρόλο καθαρά διεκδικητικό, συμμετέχει μαζί με εκπροσώπους μαζικών φορέων σε άτυπες και περιστασιακές ομάδες πίεσης, οι οποίες, αν μεν έχουν και τη συμπαράσταση τοπικών πολιτικών εκπροσώπων και ισχυρών παραγόντων της περιοχής, κατευθύνουν προς το επιθυμητό αποτέλεσμα τις αποφάσεις της Κεντρικής Διοίκησης, που στην περίπτωση του Εθνικού ΠΔΕ, όπως ήδη αναφέρθηκε, είναι το Υπουργείο-Φορέας και το Υπουργείο Συντονισμού.

Αν όμως οι ομάδες αυτές συγκρούονται με τα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα των παραπάνω παραγόντων ή τις σκοπιμότητες που εξυπηρετούν οι επιλογές της Κεντρικής Διοίκησης, τότε δεν πείθουν και βέβαια δεν πετυχαίνουν στο σκοπό τους, που είναι η ένταξη του συγκεκριμένου έργου στο Πρόγραμμα Δ.Ε.

Πρέπει εδώ να τονισθεί ότι στις περιπτώσεις που η Τ.Α., αντίθετα με τα προηγούμενα, δεν επιδιώκει την ένταξη ενός έργου αλλά αρνείται την εκτέλεσή του για λόγους που αφορούν τοπικά την παραγωγή, το περιβάλλον, την ασφάλεια και υγεία των κατοίκων ή ακόμη και για λόγους πολιτικούς, τότε οι συγκρούσεις της με την κεντρική εξουσία είναι πιο έντονες και ο ρόλος της πιο καθοριστικός για τις τελικές αποφάσεις.

Απ' όσα μέχρι τώρα αναφέρθηκαν προκύπτει ότι η Τ.Α. δεν έχει παρουσία στον προγραμματισμό των έργων του Εθνικού ΠΔΕ, έναν προγραμματισμό που έχει αποκλειστικό φορέα την κεντρική εξουσία και την κεντρική διοίκηση, που είναι ευκαιριακός και δεν εναρμονίζεται με τους στόχους κάποιου μακροπρόθεσμου αναπτυξιακού προγράμματος, έναν προγραμματισμό που δεν είναι επιστημονικά τεκμηριωμένος αφού δεν τηρούνται οι βασικοί κανόνες αξιολόγησης των επενδύσεων (ανάλυση κόστους-ωφέλειας), τουλάχιστον για όλα τα μεγάλα έργα.

2.2.3. Συμμετοχή της Τ.Α. στο Περιφερειακό ΠΔΕ

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια το περιεχόμενο του Περιφερειακού ΠΔΕ αναφέρεται κύρια σε έργα τοπικής σημασίας που έχουν φορέα εκτέλεσης τους ΟΤΑ. Συνεπώς η ουσιαστική έννοια και το περιεχόμενο της συμμετοχής της Τ.Α. στο ΠΔΕ πρέπει να αναζητηθεί στο Πρόγραμμα αυτό.

Η μορφή και οι διαδικασίες συμμετοχής θα ερευνηθούν καθ' όλο το χρονικό διάστημα από της λειτουργίας του Περιφερειακού ΠΔΕ μέχρι το 1982 που το Πρόγραμμα αυτό πήρε τη σημερινή του μορφή. Η συμμετοχή σ' όλο αυτό το διάστημα περιγράφεται ενιαία γιατί δεν υπήρξαν ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στο θέμα αυτό.

Η Πολιτεία έχει νομοθετήσει αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες της Τ.Α., όμως οι περιορισμένοι ίδιοι πόροι της και η γενικά παραδεκτή οικονομική της αδυναμία στερεί από αυτήν σε πολλές περιπτώ-

σεις τη δυνατότητα άσκησης και αυτών ακόμη των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Έτσι αυτή περιορίζεται σε λειτουργίες καθαρά γραφειοκρατικές, τις δαπάνες των οποίων κατά το μεγαλύτερο μέρος καλύπτει με τακτικές και έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις το Κράτος και ακόμη στην προσφορά υπηρεσιών, των οποίων τη μεν τεχνική υποδομή, από πλευράς έργων, έχει εξασφαλίσει το Κράτος, συνήθως μέσω του Π.Δ.Ε., τη δε λειτουργία τους η ίδια με τη δυνατότητα επιβολής ανταποδοτικών τελών στους χρήστες-κατοίκους.

Οι ανάγκες των ΟΤΑ είναι σχεδόν απεριόριστες και εύκολα ορατές και κατά συνέπεια το πρώτο στάδιο του προγραμματισμού έργων τοπικής σημασίας, δηλαδή η αποτύπωση των αναγκών ενός συγκεκριμένου τόπου, δεν παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες. Εδώ η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου δεν υπάρχουν κάποιες παρεμβάσεις παραγόντων ξένων προς αυτή, είναι σχεδόν πλήρης, με την έννοια ότι αυτή καταγράφει λεπτομερώς τις ανάγκες της, τις αξιολογεί στο δικό της χώρο και εφ' όσον διαθέτει ίδιους πόρους, αντιμετωπίζει κάποιες από αυτές. Στη συνέχεια αυτές που υπολείπονται υποβάλλονται με τη μορφή αιτημάτων στους Νομάρχες, εκπροσώπους της Κυβέρνησης στην Περιφέρεια ή και πολλές φορές κατευθείαν στην Κεντρική Διοίκηση.

Στο στάδιο αυτό σταματάει ο επίσημος ρόλος της Τ.Α., ενώ πρέπει να τονισθεί ότι η διαδικασία συμμετοχής που περιγράφηκε προηγούμενα δεν είναι θεσμοθετημένη, εξαρτάται από τις εγκυκλίους που εκδίδονται κάθε χρόνο από τους κεντρικούς και περιφερειακούς φορείς και βέβαια από τις καλές προθέσεις των οργάνων που ορίζονται για να τις εφαρμόσουν.

Προκύπτει λοιπόν από τα ανωτέρω ότι καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου στην οποία αναφερόμαστε, η Τ.Α. συμμετέχει, με τον τρόπο που αναφέραμε, στον πρώτο, βασικά τεχνικό στάδιο του προγραμματισμού δηλαδή στην αποτύπωση των αναγκών των ΟΤΑ στο σύνολο του Νομού.

Τα Νομαρχιακά όργανα Προγρ/σμού συγκεντρώνουν τα αιτήματα των Κοινοτήτων προκειμένου αυτά να αξιολογηθούν και να ιεραρχηθούν μέσα στα πλαίσια των ορίων των πιστώσεων που έχουν καθοριστεί από το κέντρο για κάθε Νομό. Στο στάδιο αυτό αρχίζει ο ανεπίσημος ρόλος της Τ.Α. στη διαδικασία προγραμματισμού, όπως περιγράφεται στο προηγούμενο κεφάλαιο του Εθνικού Προγράμματος.

Βέβαια εδώ συναντάμε σημαντικές διαφοροποιήσεις. Το θέμα γίνεται πιο άμεσο για τους εκπροσώπους της Τ.Α., αφού αφορά έργα τοπικής σημασίας και συνδέεται άμεσα με την ανάπτυξη και τη βελτίωση των συνθηκών ζωής των κατοίκων του χωριού ή της πόλης. Όμως και για τους παράγοντες εκείνους που μπορούν να επηρεάσουν θετικά τα διάφορα κέντρα αποφάσεων, η τελική ένταξη ενός έργου στο Περιφερειακό Π.Δ.Ε. παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον και για αυτόν ακριβώς το λόγο ένα τέτοιο γεγονός μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο πολιτικής εκμετάλλευσης.

Σημασία πάντως έχει ότι οι με οποιαδήποτε μορφή εκπρόσωποι των ΟΤΑ, επίσημοι και ανεπίσημοι, ανάλογα με τη δραστηριότητα που τους διακρίνει, αποδύονται σ' ένα πραγματικό αγώνα που περιλαμβάνει όλα τα επίπεδα προγραμματισμού, όπως αυτά περιγράφονται στο κεφάλαιο των διαδικασιών, μέχρι την τελική έγκριση.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι παρεμβάσεις ήταν έντονα απλουστευτικές ως προς τις διαδικασίες και πραγματοποιούνται στο τελευταίο-τους στάδιο που ήταν και το αποφασιστικό, μια και οι προτάσεις των ΟΤΑ, στην πράξη τουλάχιστον, δεν ήταν δεσμευτικές. Έτσι δεν ήταν σπάνιο το φαινόμενο έργων που εντάχθηκαν εν αγνοία των ενδιαφερομένων ΟΤΑ.

Είναι χαρακτηριστικό και πρέπει να αναφερθεί ίσως με τη μορφή φυσικού φαινομένου ότι οι διάφορες πιέσεις είναι πιο έντονες όσο το επίπεδο προγραμματισμού είναι πιο χαμηλό. Έτσι παρατηρείται ότι ο Νομάρχης, δεκτικός έντονων πιέσεων, αναγκάζεται τις περισσότερες φορές να προτείνει έργα που το σύνολο των πιστώσεων τους υπερβαίνει το αρχικά καθορισθέν όριο κατά Νομό.

Το επόμενο επίπεδο προγραμματισμού, είτε αυτό είναι κάποια Υπηρεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης είτε το Υπουργείο Εσωτερικών, δέχονται λιγότερες πιέσεις και λειτουργώντας με τη μορφή «κυματοθραύστη» προσπαθούν να περιορίσουν τις απαιτήσεις των ΟΤΑ στα αρχικά καθορισθέντα όρια και να υποβάλουν οριστικές προτάσεις για έγκριση στον τελικό αποδέκτη, το τότε Υπουργείο Συντονισμού.

Κλείνοντας το κεφάλαιο είναι ανάγκη να τονισθεί ότι όσα αναφέρθηκαν προηγούμενα δεν αποτελούν τις επίσημες διαδικασίες συμμετοχής της Τ.Α. στην κατάρτιση του Περιφερειακού ΠΔΕ, αλλά το παρασκήνιο των επίσημων διαδικασιών, τις «παραδιαδικασίες», όπως θα μπορούσε κανείς να τις ονομάσει. Και κρίθηκε σκόπιμο να αναφερθούν για να αποτυπωθεί με ερευνητική διάθεση η πραγματική εικόνα ώστε να γίνει αντιληπτός, κυρίως από τους αναγνώστες που δεν είχαν σχέση με την Τ.Α. κατά την αναφερόμενη περίοδο, όχι βέβαια ο βαθμός συμμετοχής της Τ.Α., αλλά το ακριβώς αντίθετο, η απουσία της από τον προγραμματισμό, ο παραμερισμός της, η θέση στην οποία είχε περιέλθει και ήταν αυτή του επαίτη και του φτωχού συγγενή της κεντρικής εξουσίας.

2.3. Συμμετοχή της Τ.Α. στην εφαρμογή του ΠΔΕ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση συμμετέχει στις διαδικασίες εκτέλεσης των έργων των οποίων η ίδια είναι φορέας. Συνεπώς τα έργα του ΠΔΕ για τα οποία έχουν ορισθεί φορείς Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν το μέρος εκείνο του ΠΔΕ στο οποίο η Τ.Α. συμμετέχει αποκλειστικά στην εφαρμογή του. Κριτήριο χαρακτηριστικό ενός Ο.Τ.Α. σαν φορέα εκτέλεσης έργου από το ΠΔΕ, αποτελεί η μεταφορά και εγγραφή των πιστώσεων των έργων στον προϋπολογισμό του συγκεκριμένου Δήμου ή Κοινότητας.

Η συμμετοχή αυτή, όπως και στο προηγούμενο κεφάλαιο αναφέρθηκε, θεσμοθετείται με το Ν. 2957/54, που με αυτή την έννοια αποτελεί ένα θετικό βήμα για την κατοχύρωση βασικών αρμοδιοτήτων της Τ.Α.

Με βάση τη θεσμική αυτή κάλυψη, το μέγεθος της συμμετοχής είναι καθαρά θέμα ποσοτικό και εξαρτάται από το πόσο η πολιτική βούληση της Κεντρικής εξουσίας θέλει, είτε ν' αυξήσει απευθείας τις πιστώσεις του Π.Π.Δ.Ε. είτε ν' αποδεσμεύσει πιστώσεις από τα Προγράμματα των Κεντρικών φορέων και να τις μεταφέρει σε προγράμματα και έργα που έχουν φορέα τους Ο.Τ.Α.

Όστε το μέγεθος της συμμετοχής στην εφαρμογή του ΠΔΕ εκφραζόμενο σε αριθμητικά δεδομένα, ταυτίζεται με το ποσοτικό μέγεθος της συμμετοχής στον προγραμματισμό του ΠΔΕ, θέμα το οποίο αναφέρεται στο επόμενο κεφάλαιο των ετήσιων μεγεθών.

Κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί, πέραν των ιδιαίτερων σκοπών που εξυπηρετεί η συμμετοχή της Τ.Α. στην υλοποίηση των Δημοσίων Επενδύσεων, επ' ωφελεία της ίδιας της Τ.Α., η σημασία που έχει αυτή η συμμετοχή για την υλοποίηση των στόχων του ίδιου του Προγράμματος Δ.Ε.

Η παρουσία της Τ.Α. εγγυάται την ταχεία εκτέλεση των έργων και την έγκαιρη απορρόφηση των πιστώσεων του ΠΔΕ.

Σ' ό,τι αφορά τη συμμετοχή της Τ.Α. στην εφαρμογή του Εθνικού Π.Δ.Ε., η συμμετοχή αυτή είναι πάρα πολύ περιορισμένη και αυτό βέβαια δικαιολογείται στο βαθμό που τα έργα είναι περιφερειακού και εθνικού επιπέδου με μεγάλο αντικείμενο και ιδιαιτερότητες στην εκτέλεσή τους, δεν δικαιολογείται όμως για τα έργα τοπικής σημασίας. Κατ' εξαίρεση η Τ.Α. εμφανίζεται φορέας ορισμένων έργων Ύδρευσης-Αποχέτευσης μεγάλων πόλεων όπου τα έργα αυτά έχουν καθαρά τοπική σημασία και ακόμη ορισμένων πιστώσεων, κυρίως του πολιτιστικού τομέα, που μεταφέρονται στους ΟΤΑ.

Από όσα μέχρι τώρα διατυπώθηκαν προκύπτει ότι το κύριο βάρος της συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή του ΠΔΕ, αφορά όλα τα έργα του Περιφερειακού ΠΔΕ εκτός των έργων οδοποιίας των οποίων φορέας είναι το Νομαρχιακό Ταμείο και τούτο για λόγους καθαρά τεχνικούς, καθ' όσον τα έργα αυτά δεν αφορούν ένα μόνο συγκεκριμένο Δήμο ή Κοινότητα.

Όπως ήδη αναφέρθηκε το περιεχόμενο της συμμετοχής στην εφαρμογή του ΠΔΕ δεν διαφέρει από αυτά των άλλων έργων που εκτελεί ο Δήμος ή η Κοινότητα. Αυτό προβλέπεται από την εκάστοτε ισχύουσα Νομοθεσία περί εκτέλεσης Δημοτικών και Κοινοτικών έργων και αναφέρεται στις διαδικασίες, από την αποδοχή της εγκριθείσας πίστωσης και την εγγραφή της στον προϋπολογισμό, τη φροντίδα για τη σύνταξη της τεχνικής μελέτης, την προώθηση των διαδικασιών ανάθεσης μέχρι και την παραλαβή και τον απολογισμό και βέβαια τις πληρωμές ανάλογα με την πρόοδο του έργου.

Βέβαια η ποιότητα της συμμετοχής εξαρτάται και από τον τόπο εκτέλεσης του έργου (εργολαβία με δημοπρασία ή απευθείας ανάθεση και αυτεπιστασία) αλλά και την τεχνική υποδομή που έχει ο ίδιος ο Δήμος (για τις Κοινότητες δεν μπορεί να γίνει λόγος). Τα έργα που εκτελούνται με αυτεπιστασία είναι ελάχιστα και ο λόγος είναι η έλλειψη τεχνικών υπηρεσιών και οι περιορισμένες δυνατότητες που έδιναν οι ισχύουσες διατάξεις είτε επειδή προέβλεπαν ορισμένες δύσκολες προϋποθέσεις είτε με τον καθορισμό χαμηλών ορίων, μέχρι των οποίων ο Δήμαρχος ή Κοινοτάρχης μπορούσε να ακολουθήσει αυτό τον τρόπο εκτέλεσης του έργου.

Για την κάλυψη των αναγκών της Τ.Α. σε ειδικευμένο τεχνικό προσωπικό λειτουργούν στις Νομαρχίες Ειδικές Τεχνικές Υπηρεσίες (Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων-ΤΥΔΚ) που ασχολούνται με τη σύνταξη μελετών, την επίβλεψη και τις σχετικές διαδικασίες εκτέλεσης αποκλειστικά των έργων των Δήμων και Κοινοτήτων που δεν έχουν δική τους Τεχνική Υπηρεσία.

3. ΣΗΜΕΡΙΝΗ ΜΟΡΦΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (Περίοδος 1982-1988)

3.1. Νομοθεσία

Όπως προαναφέρθηκε στο μέρος 1, ο διαχωρισμός της επισκόπησης της λειτουργίας του ΠΔΕ, σε δύο βασικές περιόδους (1952-1981 και 1982-1988) οφείλεται στο γεγονός ότι κατά την πρώτη περίοδο τόσο η νομοθεσία που διέπει τις δημόσιες επενδύσεις, όσο και η διαδικασία προγραμματισμού δεν μεταβλήθηκαν ουσιαστικά, κατά το μακρύ αυτό χρονικό διάστημα, ενώ κατά τη δεύτερη περίοδο έχουμε σημαντικές μεταβολές στη νομοθεσία, στην πολιτική των δημοσίων επενδύσεων και ιδιαίτερα στη διαδικασία του προγραμματισμού.

Τόσο για την πολιτική των δημοσίων επενδύσεων όσο και για τη διαδικασία του προγραμματισμού, θα γίνει ιδιαίτερη και λεπτομερής αναφορά στη συνέχεια ενώ εδώ θα αναφερθούν οι διατάξεις εκείνες που διέπουν τη νομοθεσία των δημοσίων επενδύσεων και έδωσαν νέες διαστάσεις στη σημασία του ΠΔΕ για την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη, τη διοικητική αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εκείνο που διαφοροποιεί και χαρακτηρίζει έντονα τη δεύτερη περίοδο, είναι η «τομή» που έγινε το 1982 με το Νόμο 1235 με τον οποίο η αρμοδιότητα που είχε μέχρι τότε ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας, της κατάρτισης (ουσιαστικά βέβαια, γιατί τυπικά συμμετείχαν και οι Νομαρχίες), της έγκρισης και τροποποίησης του Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, μεταβιβάστηκε στο Νομαρχιακό Συμβούλιο, του οποίου η σύνθεση διευρύνθηκε σημαντικά και το οποίο κατέστη πλέον με το νόμο αυτό, το κύριο όργανο προγραμματισμού στην Περιφέρεια με αποφασιστική αρμοδιότητα. Λόγω της σπουδαιότητας, αλλά και της ιστορικής σημασίας του νόμου 1235/82 «Άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους Νομούς» τόσο για την περιφερειακή ανάπτυξη, όσο και για τη διοικητική και οικονομική αποκέντρωση, αλλά εξίσου και για την τοπική αυτοδιοίκηση (της οποίας οι εκπρόσωποι παίζουν πλέον

καθοριστικό ρόλο στον προγραμματισμό και την ανάπτυξη του Νομού) παρατίθεται στη συνέχεια το άρθρο 6 του εν λόγω νόμου, που αποτέλεσε και την «τομή» στη μακρόχρονη λειτουργία και εφαρμογή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων.

Κατά το άρθρο αυτό, το Νομαρχιακό Συμβούλιο:

α) Καταρτίζει και τροποποιεί, μέσα στα πλαίσια της Κυβερνητικής Αναπτυξιακής Πολιτικής και μέσα στα όρια των σχετικών πιστώσεων, τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων. Για την κατάρτιση ή τροποποίηση των προγραμμάτων αυτών δεν απαιτείται έγκριση άλλης αρχής, εκτός αν αυτά εξέρχονται από τα παραπάνω πλαίσια, οπότε, μετά από εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας Περιφερειακής Ανάπτυξης (Υ.Π.Α.) αποφασίζουν, κατά το μέρος αυτό από κοινού οι Υπουργοί Συντονισμού (Εθνικής Οικονομίας) και Εσωτερικών.

β) Εγκρίνει τα Προγράμματα του νομαρχιακού ταμείου, του ταμείου γεωργίας-κτηνοτροφίας και δασών, λιμενικών ταμείων, καθώς και άλλων Ν.Π.Δ.Δ. που εδρεύουν στο Νομό, τα οποία θα ορισθούν με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού.

γ) Προτείνει την ένταξη στα προγράμματα περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας, έργων άλλων φορέων, κρατικών ή κοινωφελών οργανισμών ή επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, ή της Αγροτικής Τράπεζας που αφορούν το Νομό. Οι ανωτέρω φορείς οφείλουν να ενημερώνουν έγκαιρα το Νομαρχιακό Συμβούλιο για την υποβολή των σχετικών προτάσεών τους. Επίσης οφείλουν να ενημερώνουν το Νομαρχιακό Συμβούλιο για τα εκτελούμενα στο Νομό προγράμματά τους.

δ) Εγκρίνει την κατάρτιση, τροποποίηση του ετήσιου προϋπολογισμού του νομαρχιακού ταμείου.

ε) Μελετά θέματα σχετικά με τη διοικητική αποκέντρωση και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Νομό και εισηγείται κατάλληλα μέτρα για την υλοποίηση της σχετικής Κυβερνητικής Πολιτικής.

στ) Μελετά τη λειτουργία του νομαρχιακού επιπέδου υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ν.Π.Δ.Δ. του Νομού και εισηγείται μέτρα βελτίωσης της λειτουργίας τους.

ζ) Εξετάζει και διατυπώνει γνώμες στα πολιτιστικά, κοινωνικά και αναπτυξιακά θέματα και για κάθε ζήτημα που ενδιαφέρει το Νομό.

η) Γνωμοδοτεί για την κατανομή επιχορηγήσεων στους δήμους και τις κοινότητες του Νομού από πιστώσεις κρατικών ή άλλων φορέων, «εφόσον ήθελε ζητηθεί τούτο από τους αρμόδιους φορείς».

Στο τμήμα της μελέτης που γίνεται λεπτομερής αναφορά και ανάλυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία του προγραμματισμού και των δυνατοτήτων της στην άντληση πόρων από τις δημόσιες επενδύσεις, γίνεται ιδιαίτερη μνεία και των παραπάνω διατάξεων αναφο-

ρικά με τις επιπτώσεις του νόμου αυτού στην περιφερειακή ανάπτυξη, στη διοικητική αποκέντρωση και στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Το 1982 επίσης, με το Νόμο 1262 «Για την παροχή κινήτρων ενίσχυσης της οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας και τροποποίηση συναφών διατάξεων» γίνεται επέκταση της έννοιας και του περιεχομένου των δημοσίων επενδύσεων, όπως αυτή είχε καθοριστεί με το βασικό Ν.Δ. 2957/54 και συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 26:

1. Επιχορηγήσεις που παρέχονται σε Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, Σωματεία, Συνεταιρισμούς, Ανώνυμες Εταιρείες και λοιπά Νομικά Πρόσωπα με κοινωφελείς σκοπούς, η δραστηριότητα των οποίων συνδέεται με την ακολουθούμενη οικονομική, κοινωνική και πολιτική ανάπτυξη της χώρας, θεωρούνται δημόσιες επενδύσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 παραγρ. 1 του Ν.Δ. 2957/54 «περί Δημοσίων Επενδύσεων και συμπλήρωσης των σχετικών προς ταύτας διατάξεων του δημοσίου Λογιστικού» και δύνανται να επιχορηγούνται από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού.

Η επέκταση της έννοιας των δημοσίων επενδύσεων για επιχορηγήσεις στα ανωτέρω Νομικά πρόσωπα, των οποίων οι σκοποί είναι καθαρά κοινωφελείς και ανταποκρίνονται στο δημόσιο συμφέρον και τη γενικότερη οικονομική πολιτική, πρέπει να θεωρηθεί ως πολύ θετικό βήμα, δεδομένης της ευελιξίας των Νομικών αυτών Προσώπων και της ως εκ τούτου αποτελεσματικότερης χρησιμοποίησης των διατιθέμενων πιστώσεων από δημόσιες επενδύσεις.

Ένα άλλο σημαντικό βήμα που θα υποβοηθήσει την τοπική ανάπτυξη και κατ' επέκταση την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας, έγινε με το Ν. 1416/84 όπου σύμφωνα με το άρθρο 11, για την εκτέλεση προγραμματικών συμβάσεων, οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται και από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Η δυνατότητα αυτή, όπως είναι φυσικό, αποσκοπεί και στη στήριξη του νέου θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, αφού τίθενται στη διάθεση των συμβαλλόμενων μερών, μεταξύ των οποίων την κυρίαρχη θέση κατέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, σημαντικοί πόροι τους οποίους μπορεί να εξασφαλίσει το ΠΔΕ.

Με αντικειμενικό στόχο την καταξίωση των Ο.Τ.Α. ως αποκεντρωμένων οργάνων δημοκρατικής εξουσίας και την αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων ψηφίστηκε ο Ν. 1622/86 «για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Περιφερειακή Ανάπτυξη και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό».

Στο κεφάλαιο περί δημοκρατικού προγραμματισμού και ειδικότερα στα άρθρα 72 και 73 που αναφέρονται στη διαδικασία κατάρτισης των μεσοχρόνιων και ετήσιων αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθορίζεται για πρώτη φορά η αποφασιστική συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου στην περίπτωση των μεσοχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων

«κάθε μεσοχρόνιο τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα καταρτίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο ή από τον αναπτυξιακό σύνδεσμο της γεωγραφικής ενότητας την οποία αφορά, ύστερα από σχετικές προτάσεις των τοπικών συμβουλίων, του αντίστοιχου Δήμου ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν συστήσει τον αναπτυξιακό σύνδεσμο και εγκρίνεται από το αντίστοιχο Νομαρχιακό Συμβούλιο».

Και στη συνέχεια «οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι καταρτίζουν μεσοχρόνια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα και συμμετέχουν με προτάσεις στη διαδικασία κατάρτισης μεσοχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων, εφ' όσον δεν υπάρχουν δημοτικά συμβούλια στη γεωγραφική ενότητά τους ή τους έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα αυτή από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που τους έχουν συστήσει. Τα κοινοτικά συμβούλια δεν καταρτίζουν μεσοχρόνια τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα».

Όσον αφορά τα ετήσια αναπτυξιακά προγράμματα, η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ουσιαστική αφού «κάθε ετήσιο τοπικό αναπτυξιακό πρόγραμμα καταρτίζεται στα πλαίσια του ετήσιου Νομαρχ. αναπτυξιακού προγράμματος και των αντίστοιχων μεσοχρόνιων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων από το αντίστοιχο δημοτικό συμβούλιο ή αναπτυξιακό σύνδεσμο. Για την κατάρτιση του προγράμματος αυτού δεν απαιτείται έγκριση άλλης αρχής, εκτός αν υποστηριχθεί με γραπτή ένσταση του ενός τρίτου των μελών του, ότι αυτό εξέρχεται από τα παραπάνω πλαίσια. Στην περίπτωση αυτή, ύστερα από εισήγηση του προέδρου του αντίστοιχου Νομαρχ. συμβουλίου, αποφασίζει κατά το μέρος αυτό, το Νομαρχ. Συμβούλιο».

Οι λεπτομερείς διαδικασίες της συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κατάρτιση τόσο των μεσοχρόνιων όσο και των ετήσιων τοπικών αναπτυξ. προγραμμάτων, όπως προβλέπει ο ανωτέρω Ν. 1622/86 θα καθορισθούν με προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος — Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

3.2. Διαδικασία προγραμματισμού (κατά την περίοδο 1982-1988).

3.2.1. Γενικά

Η κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά την περίοδο 1982-1988 διαφοροποιήθηκε και τυπικά σε σχέση με την προγενέστερη περίοδο, στην οποία έχει ήδη γίνει εκτενής αναφορά.

Η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται στην ύπαρξη ενός 5ετούς προγράμματος, στην αποκέντρωση που έγινε προς τις Νομαρχίες, στην προσθήκη νέας νομοθεσίας σ' αυτή που υπήρχε και τέλος στις ουσιαστικότερες οδηγίες που δόθηκαν προς τους φορείς, από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας σχετικά με την κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσε-

ων. Για τους λόγους αυτούς κρίνεται σκόπιμο να αναλυθούν οι ανωτέρω βασικές αρχές της κατάρτισης του Π.Δ.Ε. για την περίοδο 1982-1988.

3.2.2. Βασικές αρχές κατάρτισης του Π.Δ.Ε.

Ο σχεδιασμός και η κατάρτιση του Π.Δ.Ε. για την περίοδο 1982-1988 περιλαμβάνουν τον καθορισμό της γενικής πολιτικής του κράτους, την αναγνώριση των αντικειμενικών στόχων και τέλος την εκπόνηση αναλυτικών προγραμμάτων που δείχνουν πώς θα πραγματοποιηθούν οι προκαθορισμένοι στόχοι.

Τα στοιχεία αυτά προκύπτουν από το 5ετές πρόγραμμα 1983-1987.

Εξάλλου, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους του ανωτέρω 5ετούς προγράμματος Οικονομικής ανάπτυξης και τις σχετικές κυβερνητικές οδηγίες σε συνδυασμό με τους διαθέσιμους κάθε χρόνο οικονομικούς πόρους, καταρτίζει το Π.Δ.Ε. Η κατάρτιση αυτή είναι ετήσια και γίνεται με βάση τα ανωτέρω και τις σχετικές προτάσεις. Αυτές περιέχουν τα έργα και μελέτες που θα εκτελεσθούν μέσα στο έτος, καθώς και τα οικονομικά και λοιπά, στοιχεία τους.

Οι βασικές αρχές που διέπουν την κατάρτιση του ετήσιου Π.Δ.Ε., σύμφωνα με τα ανωτέρω, είναι οι ακόλουθες:

- α. Η συστηματική χρησιμοποίηση του Π.Δ.Ε. ως μέσου αντικυκλικής πολιτικής. Αυτό επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη αποθεματικού, με την τμηματική χρηματοδότηση και την αναθεώρηση του προγράμματος κατά τη διάρκεια του έτους, καθώς επίσης και με άλλους χειρισμούς επιτάχυνσης ή επιβράδυνσης στην εκτέλεση του προγράμματος αυτού. Με τα ανωτέρω επιτυγχάνεται η αντιμετώπιση αφ' ενός της διακύμανσης που εμφανίζεται στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης και αφετέρου αντιμετωπίζονται οι απρόβλεπτες εξελίξεις της οικονομίας. Εξασφαλίζεται επίσης η ελαστικότητα του Προγράμματος γιατί είναι δυνατή η κάλυψη εκτάκτων δαπανών με αποτέλεσμα την ομαλή και απρόσκοπτη συνέχιση της κρατικής επενδυτικής δραστηριότητας.
- β. Η συνειδητή χρησιμοποίηση του Π.Δ.Ε. ως μέσου προώθησης της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας με την αποκέντρωση που έγινε τα χρόνια αυτά.
Το πλήθος και η φύση των έργων που εντάσσονται στο περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων καθώς και ο τρόπος της ένταξής τους είναι η μεγαλύτερη εγγύηση γι' αυτό.
- γ. Έμφαση στην κατασκευή ολοκληρωμένων έργων και προγραμμάτων, καθώς επίσης περάτωση και απόδοση στην οικονομική εκμετάλλευση όσο το δυνατό μεγαλύτερου αριθμού από τα παραγωγικά έργα που έχουν αρχίσει.
- δ. Χρησιμοποίηση του Π.Δ.Ε. σαν βασικού μοχλού και μέσου μείωσης των οικονομικών ανισοτήτων που υπάρχουν ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της Χώρας. Αυτό επιτυγχάνεται με την ανάλογη χωροταξι-

- κή κατανομή των πιστώσεων και με το σχεδιασμό και την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων για τις προβληματικές περιοχές της χώρας.
- ε. Διάθεση στους φορείς εκτέλεσης των έργων επαρκών πιστώσεων, με σκοπό την επιτάχυνση του ρυθμού κατασκευής των έργων και τη μείωση του κόστους κατασκευής τους.
- στ. Τέλος, τα έργα που επιδοτούνται ή δανειοδοτούνται από διεθνείς Οργανισμούς (Ταμεία ΕΟΚ, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κλπ.) χρηματοδοτούνται με τις απαραίτητες πιστώσεις για την απρόσκοπτη συνέχιση των εργασιών τους, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα χρονοδιαγράμματα εκτέλεσης, ώστε να εξασφαλίζεται η απορρόφηση των αντίστοιχων συναλλαγματικών πόρων.

3.2.3. Κατάρτιση του ετήσιου Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων

Οι Δημόσιες Επενδύσεις, όπως επισημαίνεται ανωτέρω, καταρτίζονται σε ετήσια βάση. Πέρα από τον ετήσιο Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων δεν υπάρχει άλλη επίσημη χρηματοδοτική δέσμευση. Τα έργα του Π.Δ.Ε. με περίοδο εκτέλεσης μεγαλύτερη του έτους παίρνουν τις πιστώσεις τους μέχρι να περατωθούν μέσω του ετήσιου προϋπολογισμού Επενδύσεων κάθε έτους.

Η κατάρτιση του ετήσιου Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων γίνεται με την ακόλουθη, σε γενικές γραμμές διαδικασία:

- α. Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας με την εγκύκλιο που στέλνει κάθε χρόνο προς όλους τους φορείς εκτέλεσης του Π.Δ.Ε. παρέχει οδηγίες για την κατάρτιση και υποβολή σ' αυτό, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, προτάσεων με τα έργα που θα ενταχθούν για χρηματοδότηση από το Π.Δ.Ε. του επόμενου οικονομικού έτους. Με την εγκύκλιο αυτή καθορίζονται επίσης και τα ποσά (όρια πληρωμών συνολικά) για κάθε Υπουργείο - φορέα, Νομαρχία και Τομέα του Π.Δ.Ε.
- β. Οι φορείς εκτέλεσης του Π.Δ.Ε. με βάση τα ανωτέρω όρια πληρωμών, συγκεντρώνουν στοιχεία για τα έργα κλπ. που θα προταθούν για ένταξη στο Π.Δ.Ε. καθώς και για τις πιστώσεις που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση αυτών μέσα στο Οικονομικό έτος. Τα στοιχεία αυτά στέλνονται στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (Δ/σεις Δημοσίων Επενδύσεων). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί ότι η επιλογή των έργων από τους φορείς (Υπουργεία και Νομαρχίες) γίνεται για την περίοδο που εξετάζουμε με βάση το 5ετές πρόγραμμα 1983-1987 και ακόμη ότι τα έργα Νομαρχιακού επιπέδου καταρτίζονται όπως προαναφέρθηκε, από το νομαρχιακό Συμβούλιο και θεωρούνται εγκεκριμένα σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1235/82.
- γ. Οι Δ/σεις Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας με βάση τις ανωτέρω προτάσεις των φορέων, καταρτίζουν το Π.Δ.Ε. το οποίο σε γενικά μεγέθη (κατά Υπουργείο και Τομέα) στέλνουν στη

Δ/νση Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η οποία είναι αρμόδια για την κατάρτιση του προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων σε ό,τι αφορά τις λεπτομέρειές του.

- δ. Η Δ/νση Προϋπολογισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, στη συνέχεια με μόνα στοιχεία αυτά καταρτίζει το τελικό αναλυτικό σχέδιο του προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων κατά Υπουργείο-Φορέα και κωδικό αριθμό για να γίνουν στη συνέχεια οι ενταλματοποιήσεις των δαπανών του Π.Δ.Ε. σε βάρος των πιστώσεων που είναι γραμμένες στους κωδικούς αριθμούς αυτού.

3.2.4. Συλλογικές Αποφάσεις

Το ετήσιο Π.Δ.Ε. εγκρίνεται και καθορίζεται αναλυτικά με ειδικές εγκριτικές αποφάσεις του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας που ονομάζονται Συλλογικές Αποφάσεις. Οι Συλλογικές Αποφάσεις αυτές διαχωρίζονται στις ακόλουθες τέσσερις γενικές κατηγορίες:

α. *Συλλογικές Αποφάσεις Έργων (ΣΑΕ)*. Στις αποφάσεις αυτές περιλαμβάνονται κατασκευές έργων, προμήθειες εξοπλισμού καθώς και διάφορα ειδικά προγράμματα.

β. *Συλλογικές Αποφάσεις Μελετών (ΣΑΜ)*. Στις αποφάσεις αυτές περιλαμβάνονται εγκρίσεις για τη χρηματοδότηση της σύνταξης αποκλειστικά μελετών για την κατασκευή έργων του ΠΔΕ.

γ. *Συλλογικές Αποφάσεις Νομαρχιακών Ταμείων (ΣΑΝΤ)* Στις αποφάσεις αυτές περιλαμβάνονται κατασκευές έργων, εγκρίσεις για εκπόνηση μελετών κλπ. Νομαρχιακού επιπέδου. Οι ΣΑΝΤ είναι 54 δηλαδή μια για κάθε Νομό της Χώρας.

δ. *Συλλογικές αποφάσεις Διοικητικών Δαπανών (Σ.Α.Δ.)*. Στις αποφάσεις αυτές περιλαμβάνονται εγκρίσεις για διοικητικές δαπάνες που συνδέονται στενά και άμεσα με την εκτέλεση του Π.Δ.Ε. Ειδικά οι ΣΑΔ συνοπογράφονται και από τον Υπουργό των Οικονομικών όπως ορίζει το Ν.Δ. 4355/64 (ΦΕΚ 146/Α/28-8-64).

Οι Συλλογικές Αποφάσεις διαχωρίζονται ακόμη σε υποτομείς του Π.Δ.Ε. Για κάθε υποτομέα εκδίδεται μια ή και περισσότερες Συλλογικές Αποφάσεις όπως π.χ. λιμάνια, οδοποιία, πολιτική αεροπορία, αστικές συγκοινωνίες που είναι υποτομείς του τομέα «Συγκοινωνίες».

Το πλήθος των Συλλογικών Αποφάσεων κάθε χρόνο δεν είναι σταθερό. Ο αριθμός αυτών είναι ανάλογος με τη διάσπαση σε υποτομείς των τομέων του Π.Δ.Ε., πάντως υπολογίζεται ότι, μαζί με τις 54 ΣΑΝΤ, ανέρχονται κατά μέσο όρο σε 200 περίπου κάθε χρόνο.

Κάθε συλλογική Απόφαση αριθμείται με ειδικό κωδικοποιημένο τετραψήφιο αριθμό. Ο αριθμός αυτός διαμορφώνεται ως εξής: Τα δύο πρώτα ψηφία του συμπίπτουν με τα δυο τελευταία ψηφία κάθε έτους, το τρίτο υποδηλώνει τον ειδικό αριθμό του Φορέα Υπουργείου και το τέταρτο τον αύξοντα αριθμό της Συλλογικής Απόφασης, τον υποτομέα αυτής και το

περιεχόμενό της. Έτσι η Συλλογική Απόφαση του υποτομέα «λιμάνια» αρμοδιότητας ΥΠΕΧΩΔΕ είχε κατά το έτος 1980 τον αριθμό 8070 κατά το έτος 1981 8170 κλπ. Η αρίθμηση αυτή γνωστοποιείται με εγκύκλιο του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας κάθε χρόνο σε όλους τους φορείς εκτέλεσης του Π.Δ.Ε.

3.2.4.1. Περιεχόμενο Συλλογικών Αποφάσεων

Κάθε Συλλογική Απόφαση, η οποία όπως γράφεται ανωτέρω περιλαμβάνει πάντοτε ομοειδή έργα ή μελέτες ή διοικητικές δαπάνες του ίδιου Υπουργείου, σε γενικές γραμμές περιέχει τα ακόλουθα στοιχεία:

— Το εγκρινόμενο αναλυτικό πρόγραμμα εκτέλεσης έργων, προμηθειών, μελετών κλπ., και την ένταξη του προγράμματος αυτού στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων.

— Τη διάρκεια που ισχύει η Συλλογική Απόφαση. Η διάρκεια αυτή είναι πάντοτε ετήσια και συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος.

— Πίνακα ο οποίος περιλαμβάνει αναλυτικά τα έργα κλπ. που εγκρίνονται και τον αριθμό κάθε έργου. Ο αριθμός αυτός είναι κωδικός και περιλαμβάνει το έτος ένταξής του στο Πρόγραμμα, το Υπουργείο που ανήκει, τον τομέα ένταξής του στο Πρόγραμμα, το Υπουργείο που ανήκει, τον τομέα και τον υποτομέα του, την κατηγορία του, δηλαδή αν είναι έργο, μελέτη, ή διοικητική δαπάνη κλπ. Ο πίνακας αυτός περιέχει επίσης τον ολικό προϋπολογισμό κάθε έργου και την ετήσια πίστωσή του, χωριστά για δαπάνες εσωτερικού και δαπάνες σε συνάλλαγμα, καθώς και τις πληρωμές που έχουν γίνει για κάθε έργο από τότε που έχει ενταχθεί στο Πρόγραμμα μέχρι τη λήξη του προηγούμενου έτους προς εξαγωγή της δαπάνης που απαιτείται για την αποπεράτωσή του. Περιέχει ακόμη και περιληπτική ονομασία του έργου, της μελέτης, ή της διοικητικής δαπάνης.

— Ανάλυση των ανωτέρω οικονομικών στοιχείων σε κρατικές πιστώσεις και πιστώσεις «εκ συνεισφοράς τρίτων» (σε μερικές περιπτώσεις συμβάλλουν και τρίτοι για την εκτέλεση των έργων).

— Τους κωδικούς αριθμούς του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, εις βάρος των οποίων διατίθενται οι πιστώσεις που εγκρίνονται.

— Το όριο πληρωμών που εγκρίνεται για το σύνολο των έργων ή για ομάδες έργων που περιλαμβάνονται σε κάθε Συλλογική Απόφαση. Το όριο πληρωμών είναι συνήθως μικρότερο κατά 25% από τις συνολικές πιστώσεις των έργων της Συλλογικής Απόφασης. Έτσι οι συνολικές ετήσιες πιστώσεις που αναγράφονται στη Συλλογική Απόφαση δεν είναι εξ ολοκλήρου διαθέσιμες αλλά περιορίζονται με το καθοριζόμενο συνολικό όριο πληρωμών. Η μεθόδευση αυτή αποσκοπεί στην παροχή ευχέρειας στο φορέα να προωθήσει έργα μέχρι του συνόλου της πίστωσής τους, σε βάρος βέβαια άλλων έργων, ανάλογα με την απορροφητικότητα που παρουσιάζει κάθε έργο. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγονται οι πολλές τρο-

ποποιήσεις της Συλλογικής Απόφασης κατά τη διάρκεια του έτους.

— Καθορισμό των όρων χορήγησης των πιστώσεων σε τρίτους (δωρεά ή δάνειο) σε περιπτώσεις επιδοτήσεων.

— Τέλος, διάφορες γενικές ή ειδικές διατάξεις σχετικές με τον τρόπο εκτέλεσης των έργων, των μελετών και των διοικητικών δαπανών.

Κάθε έργο, μελέτη και διοικητική δαπάνη εντάσσεται στο Π.Δ.Ε. μέχρι να τελειώσει πάντοτε με τον ίδιο αριθμό. Σε περίπτωση αλλαγής του αριθμού αυτού και κυρίως κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους προκαλείται μεγάλη ανωμαλία. Μερικά έργα που ονομάζονται «ετήσια προγράμματα ή επαναλαμβανόμενα προγράμματα» και οι διοικητικές δαπάνες που έχουν ετήσιο προϋπολογισμό εξαιρούνται από τον ανωτέρω κανόνα και παίρνουν νέο αριθμό κάθε οικονομικό έτος. Εξαιρούνται επίσης τα έργα και οι μελέτες των Νομαρχιακών Προγραμμάτων (ΣΑΝΤ) τα οποία δεν αριθμούνται.

3.2.4.2. Τροποποίηση Συλλογικών Αποφάσεων

Οι συλλογικές Αποφάσεις εκδίδονται στην αρχή κάθε οικονομικού έτους. Τροποποιήσεις αυτών γίνονται κατά τη διάρκεια του έτους ως ακολούθως:

- α. Στις αρχές του μηνός Απριλίου για να περιληφθούν σ' αυτές όσα έργα και μελέτες δεν εντάχθηκαν στις αρχικές, γιατί θεωρήθηκε ότι θα είχαν περατωθεί μέχρι τη λήξη του προηγούμενου έτους. Τέλος για να αναπροσαρμοσθούν οι πιστώσεις ορισμένων έργων και μελετών με βάση τις προηγούμενες πληρωμές τους.
- β. Τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο, οπότε γίνεται γενική αναθεώρηση του προγράμματος με βάση τη μέχρι τότε εκτέλεσή του και τις προβλέψεις που υπάρχουν μέχρι τη λήξη του έτους.
- γ. Κατά διάφορα χρονικά διαστήματα, ανάλογα με τις ανάγκες που παρουσιάζονται και με τις μεταβολές που αποφασίζονται στους στόχους του προγράμματος. Τα τελευταία χρόνια οι περισσότερες τροποποιήσεις γίνονται σύμφωνα με την παράγραφο αυτή και κυρίως στο τέλος του έτους.

Διευκρινίζεται ότι οι Συλλογικές Αποφάσεις που εκδίδονται στην αρχή του έτους ονομάζονται αρχικές, κάθε δε τροποποίησή τους κατά τη διάρκεια του έτους που ισχύουν αριθμείται, η πρώτη με τον αριθμό 1, η δεύτερη με τον αριθμό 2 κλπ.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι η έκδοση, η κοινοποίηση σε όλες τις ενδιαφερόμενες Υπηρεσίες και η παρακολούθηση της εκτέλεσης του Π.Δ.Ε. απαιτούν τεράστια εργασία, που μέχρι πριν μερικά χρόνια γινόταν από το προσωπικό της Υπηρεσίας Δημοσίων Επενδύσεων χωρίς τα απαραίτητα μηχανικά μέσα. Όμως από το έτος 1979 άρχισαν εντατικές προσπάθειες εξαγωγής όλων των στοιχείων του Π.Δ.Ε. από ηλεκτρονικό υπολογιστή. Οι προσπάθειες αυτές, ήδη έχουν ευοδωθεί.

3.3. Ετήσια μεγέθη

Η εξέλιξη των μεγεθών του ΠΔΕ για την περίοδο 1982-1988 εμφανίζεται στον κατωτέρω πίνακα, τόσο στο σύνολό του όσο και διαχωρισμένο σε εθνικό και περιφερειακό ΠΔΕ. Αναφέρεται επίσης και η ποσοστιαία ετήσια μεταβολή.

ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ 1982-1988

ΕΤΟΣ	ΕΘΝΙΚΟ ΠΔΕ	% ΕΤΗΣΙΑΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΠΕΡΙΦ. ΠΔΕ	% ΕΤΗΣΙΑΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΔΕ	% ΕΤΗΣΙΑΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ
1982	102.669	—	16.904	—	119.573	—
1983	131.423	28,0	38.832	129,7	170.255	42,4
1984	167.047	27,1	54.184	39,5	221.231	29,9
1985	204.015	22,1	70.977	30,5	274.292	23,9
1986	234.719	15,1	76.385	7,6	311.104	13,4
1987	258.255	10,1	61.524	(-) 19,5	319.779	2,7
1988	306.250 (1)	18,6	63.750 (1)	3,6	370.000 (1)	15,7

(1) Για το 1988 τα στοιχεία αναφέρονται σε εγκριθείσες πληρωμές μέχρι 30-6-88.

ΠΗΓΗ: ΥΠΕΘΟ Υπηρεσία Δημοσίων Επενδύσεων

Μετά τη σημειωθείσα κατά το 1983 σημαντική αύξηση κατά 42,4% έναντι του 1982 στη συνέχεια παρουσιάζεται μια σταθερή από χρόνο σε χρόνο μειωτική εξέλιξη που το 1987 φτάνει στο κατώτερο σημείο της για να εμφανίσει το 1988 ανάκαμψη. Σημειώνεται εδώ ότι η εξέλιξη του 1986 αλλά ιδίως του 1987 έχει επηρεασθεί σοβαρά από την εφαρμοσθείσα για την περίοδο εκείνη σταθεροποιητική πολιτική.

Ειδικότερα και όσον αφορά το περιφερειακό πρόγραμμα η σημειούμενη εκτόξευση σε 38,8 δισ. η αύξηση κατά 130% περίπου, οφείλεται στην από του έτους εκείνου πραγματοποιηθείσα εκτεταμένη αποκέντρωση έργων και πιστώσεων κεντρικών φορέων προς τη Νομαρχία.

Είναι ευνόητο ότι τα επόμενα χρόνια δεν ήταν δυνατόν να συνεχιστούν οι ίδιοι ρυθμοί για το περιφερειακό ΠΔΕ, όμως πρέπει να σημειωθεί η αρνητική εξέλιξη του 1988, όπου η πραγματοποιηθείσες πληρωμές μέσω του προγράμματος αυτού μειώθηκαν κατά 20% περίπου σε σχέση με τον αμέσως προηγούμενο χρόνο.

Στη συνέχεια, κατά το 1988 δεν παρατηρήθηκε ουσιώδης μεταβολή και έτσι το πρόγραμμα αυτό έφτασε σε επίπεδα πολύ πιο κάτω από εκείνα του 1985.

Η εικόνα για το περιφερειακό ΠΔΕ είναι ακόμα δυσμενέστερη όταν τα παραπάνω στοιχεία αναχθούν σε σταθερές τιμές του 1982 όπως τούτο εμφανίζεται στον πίνακα που ακολουθεί.

ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΘΕΙΣΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ 1982-1988

(σε σταθερές τιμές: 1982)

ΕΤΟΣ	ΕΘΝΙΚΟ		ΠΕΡΙΦ.		ΣΥΝΟΛΙΚΟ	
	ΠΔΕ	% ΕΤΗΣΙΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ	ΠΔΕ	% ΕΤΗΣΙΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ	ΠΔΕ	% ΕΤΗΣΙΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ
1982	102.669	—	16.904	—	119.573	—
1983	106.243	3,4	31.392	85,7	137.635	15,1
1984	111.886	5,3	36.292	15,6	148.179	7,6
1985	114.615	2,4	39.815	9,8	154.096	3,9
1986	105.681	(-) 7,8	34.329	(-) 13,8	140.073	(-) 9,1
1987	101.038	(-) 4,5	24.070	(-) 30,1	125.109	(-) 11,7
1988	109.375	8,2	22.767	(-) 5,5	132.143	5,6

Από την ανάλυση του ανωτέρω πίνακα, προκύπτει ότι το συνολικό ΠΔΕ κατά την εξεταζόμενη περίοδο, εμφανίζει μείωση σε σταθερές τιμές 1982 κατά το 1986 και 1987 ως αποτέλεσμα της σταθεροποιητικής πολιτικής της περιόδου εκείνης.

Το 1988 παρουσιάζει το συνολικό ΠΔΕ μια ελαφρά ανάκαμψη όμως εξακολουθεί να είναι σε χαμηλά σχετικά επίπεδα και πολύ πιο κάτω από εκείνα του 1983.

Εκεί όμως που επήλθε σοβαρότατη διαφοροποίηση είναι στα ποσά του Περιφ. ΠΔΕ, όπου μετά τη σημαντικότερη άνοδο του 1983 (οι λόγοι της αύξησης αυτής αναφέρθηκαν πιο πάνω) ακολουθεί σταθερά μια φθίνουσα εξέλιξη που από το 1986 γίνεται και αρνητική. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι το 1988 οι εγκριθείσες πληρωμές πλησιάζουν εκείνες του έτους 1982, δηλαδή του χρόνου που προηγήθηκε της εκτεταμένης αποκέντρωσης έργων και πιστώσεων από το κέντρο προς τις Νομαρχίες. Επίσης παρατηρείται ότι ενώ το συνολικό ΠΔΕ καθώς και το Εθνικό ΠΔΕ εμφάνισαν το 1988 μια μικρή ανάκαμψη, το Περιφ. ΠΔΕ εξακολουθεί να κινείται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα.

3.4. Επισήμανση των αδυναμιών και βελτιώσεων του συστήματος λειτουργίας του Π.Δ.Ε. με τη σημερινή του μορφή

3.4.1. Τρόπος προσδιορισμού του συνολικού και του κατά τομέα ύψους του Π.Δ.Ε.

Το ετήσιο ύψος του Π.Δ.Ε. αποφασίζεται μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών κατάρτισης του ετήσιου Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους του οποίου και αποτελεί κατά την κατάθεσή του στη Βουλή, αναπόσπαστο τμήμα.

Για τον καθορισμό του ύψους του ΠΔΕ παίζουν αποφασιστικό ρόλο

η εκάστοτε κατάσταση της Ελληνικής οικονομίας, η δανειοληπτική ικανότητά της (αφού το μεγαλύτερο μέρος του ΠΔΕ χρηματοδοτείται από δανεισμό, τόσο εσωτερικό όσο και εξωτερικό) καθώς και οι βραχυχρόνιοι στόχοι της κυβερνητικής πολιτικής για αναπτυξιακή επέκταση ή περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας για λόγους αντιμετώπισης πληθωριστικών πιέσεων, ισοζυγίου πληρωμών κλπ.

Έτσι λοιπόν, από το καθοριζόμενο κάθε χρόνο ύψος του ΠΔΕ, μπορούν — μετά και από διαχρονική σύγκριση — να εξαχθούν βásiμα συμπεράσματα ως προς την εν γένει οικονομική πολιτική τους στόχους και τις επιδιώξεις της.

Όταν εγκριθεί το συνολικό ύψος του ΠΔΕ το ΥΠΕΘΟ καθορίζει στη συνέχεια τα κονδύλια για κάθε ένα τομέα του προγράμματος χωριστά.

Είναι ευνόητο ότι, εφόσον ο προγραμματισμός γενικά ακολουθεί διαδικασίες απόλυτα ορθολογιστικές τότε θα έπρεπε τα καθοριζόμενα για κάθε τομέα του προγράμματος ποσά να ανταποκρίνονται πλήρως τόσο στους βραχυρόνιους όσο και στους μεσοχρόνιους και μακροχρονιότερους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής αφού από τα διατιθέμενα κονδύλια θα αντικατοπτρίζονταν με σαφήνεια οι προτεραιότητες και οι ανάλογες εμφάσεις. Όμως στην πράξη και σε σημαντική έκταση, η κατά τομέα κατανομή των πόρων του ΠΔΕ δεν ανταποκρίνεται προς αυτά.

Βασικό ρόλο παίζει το υπόλοιπο που παρουσιάζει ο τομέας για την αποπεράτωση των επιμέρους έργων του καθώς και οι πιέσεις των ενδιαφερόμενων φορέων.

Τα μεγάλα υπόλοιπα τα οποία οδηγούν πολλές φορές και στην αναπροσαρμογή των τομεακών προγραμμάτων, οφείλονται κατά βάση, στην ανατροπή των οικονομικών στοιχείων των έργων λόγω ανυπαρξίας μελετών κατά το χρόνο ένταξης του έργου σε πρόγραμμα ή σε πλημμελή μελέτη αυτού ή σε επέκταση του αντικειμένου του ή ακόμη και στη σοβαρή επιβράδυνση της εκτέλεσης των έργων λόγω διοικητικών, οργανωτικών, ή άλλων προβλημάτων που μοιραία αυξάνουν τον προϋπολογισμό και το τελικό κόστος κατασκευής.

Έτσι, ενώ κατά τη σύνταξη του προγράμματος φαίνεται ότι με τις χορηγούμενες πιστώσεις όλα σχεδόν τα έργα του συγκεκριμένου τομέα θα αποπερατωθούν μέσα σε ένα χρόνο, κατά τη σύνταξη του επόμενου προγράμματος εμφανίζονται υπόλοιπα λόγω αναθεώρησης προϋπολογισμών που για να καλυφθούν χρειάζονται πιστώσεις για δυο ακόμη χρόνια. Άρα για να «κλείσει» ο τομέας αυτός θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί ανάλογα για δυο χρόνια αλλά να μην αναθεωρηθεί πάλι κανείς προϋπολογισμός.

Επειδή αυτά όλα στην πράξη είναι ανέφικτα γι' αυτό και παρουσιάζονται κάθε χρόνο κατά την περίοδο κατάρτισης του προγράμματος σημαντικότερα προβλήματα αφού το πρόγραμμα τείνει να γίνει ανελαστικό και δεν αφήνει μεγάλα περιθώρια για μεταβολή προτεραιοτήτων και «το-

μές». Κάποιες παρεμβάσεις του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας προς το τέλος του οικονομικού έτους επιφέρουν διορθώσεις στον αρχικό προγραμματισμό πλην όμως εκεί εξακολουθούν να υφίστανται αδυναμίες. Οι διορθωτικές αυτές παρεμβάσεις αφορούν τομείς και έργα που δεν παρουσιάζουν αξιόλογη απορρόφηση, οπότε μεταφέρονται τα αναπορρόφητα σε άλλους τομείς και σε άλλα έργα που δεν παρουσιάζουν προβλήματα. Αυτό είναι πολύ θετικό γιατί έτσι στο τέλος του χρόνου τα ποσοστά απορρόφησης για το σύνολο του προγράμματος πλησιάζουν ή και φθάνουν το ύψος των εγκριθεισών για το συγκεκριμένο έτος πληρωμών και δεν παρατηρείται τουλάχιστον από αυτή την πλευρά καμιά απώλεια.

3.4.2. Προγραμματικές διαδικασίες

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο, για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων δεν είχαν εκπονηθεί μεσοχρόνια και μακροχρόνια προγράμματα ή αυτά που ενδεχόμενα είχαν εκπονηθεί δεν είχαν άμεση σύνδεση με την εκτέλεσή τους και δεν υπήρχε πρόβλεψη για την εξεύρεση των οικονομικών πόρων που χρειαζόταν για την υλοποίησή τους. Έτσι ο προγραμματισμός των δημοσίων Επενδύσεων για το μέχρι το έτος 1982 χρονικό διάστημα περιοριζόταν κατ' ανάγκη στο ετήσιο πρόγραμμα έργων, μελετών, διοικητικών δαπανών κλπ. Ο ετήσιος αυτός προγραμματισμός περιείχε βέβαια και κάποιες υποχρεώσεις για περισσότερα έτη, κυρίως σε ό,τι αφορούσε το υπόλοιπο προς αποπεράτωση του κάθε συγκεκριμένου προγράμματος, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει έστω και ανεκτό επίπεδο προγραμματισμού. Η ανωτέρω έλλειψη προγραμματισμού είχε σαν αποτέλεσμα τις ακόλουθες συνέπειες:

α. Τα έργα δημοσίων επενδύσεων να αποφασίζονται ανεξάρτητα από τους διάφορους φορείς και έτσι να μην έχουν πάντοτε την αναγκαία σύνδεση και συμπληρωματικότητα μεταξύ τους.

β. Πολλά έργα (κυρίως τα μικρά) να εντάσσονται στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, σχεδόν αποκλειστικά με πρωτοβουλία των ενδιαφερομένων τοπικών παραγόντων με κριτήρια που δεν προωθούσαν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, αλλά συμφέροντα ορισμένων ατόμων ή ομάδων.

γ. Διακοπή έργων που πολλές φορές είχε προχωρήσει η εκτέλεσή τους σε σημαντικό βαθμό.

δ. Ένταξη έργων που δεν αποτελούσαν πραγματική επένδυση, σχηματισμό δηλαδή νέου παγίου κεφαλαίου, αλλά καταναλωτικές δαπάνες.

ε. Κατακερματισμό του προγράμματος σε μικρά και ασύνδετα μεταξύ τους έργα.

Σημαντική βελτίωση λοιπόν, σε πρώτη φάση, στο χώρο του προγραμματισμού των Δημοσίων Επενδύσεων θα αποτελούσε ασφαλώς η κατάρτιση ενός μεσοχρόνιου 5ετούς προγράμματος στο οποίο να εντάσσονται με ορισμένες αναπροσαρμογές κατά την εκτέλεσή τους, όλα τα έργα και

οι μελέτες της πενταετίας, με χρονοδιάγραμμα κατασκευής για καθένα από τα επενδυτικά σχέδια και με πρόβλεψη πόρων για την υλοποίησή τους.

Στην εκπόνηση του προγράμματος αυτού είναι απαραίτητο να υπάρχει η λαϊκή συμμετοχή, η αρμονική συνεργασία όλων εκείνων που μπαίνουν στο κύκλωμα των δημοσίων επενδύσεων και τέλος αποδοχή από όλους της ανάγκης εκτέλεσης των επωφελέστερων αναπτυξιακών και κοινωνικών Επενδύσεων.

Μέσα στα παραπάνω πλαίσια, κατά την περίοδο που εξετάζουμε έγιναν πολύ σημαντικά βήματα για ένα σωστό προγραμματισμό σε βάθος και έγινε αντιληπτό ότι, περιπτώσιακές αντιμετώψεις με αόριστα και ασυνεπή κριτήρια δεν έχουν θέση στο επίπεδο που έχουν φτάσει οι δημόσιες επενδύσεις στη χώρα μας γιατί ασφαλώς αυτές αποτελούν έναν από τους κυριώτερους μοχλούς της αναπτυξιακής μας προσπάθειας.

Τις βελτιώσεις αυτές που έγιναν πάνω στον προγραμματισμό των Δημοσίων Επενδύσεων κατά την περίοδο 1982-1988 παραθέτουμε παρακάτω.

— Νόμος 1235/82 «Άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς» Ανάλυση του Νόμου αυτού και της σημασίας του έγινε στο προηγούμενο μέρος «Νομοθεσία του ΠΔΕ κατά την περίοδο 1982-1988». Εδώ θα επισημανθεί μόνο ότι ένα από τα στοιχεία του ολοκληρωμένου προγραμματισμού, η λαϊκή συμμετοχή υλοποιείται με το Νόμο αυτό και ακόμη ότι έργα που στο παρελθόν εντάσσονταν στο ΠΔΕ απλώς και μόνο για να μειωθούν οι πιέσεις από τους ενδιαφερόμενους χωρίς να υπάρχει δυνατότητα ή και πρόθεση να αρχίσουν να κατασκευάζονται, με τις διατάξεις του Νόμου αυτού τα έργα που προγραμματίζονται θεωρούνται και εγκεκριμένα και αρχίζει αμέσως η εκτέλεσή τους.

— Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-87. Το πρόγραμμα αυτό, ψηφίστηκε από τη Βουλή το Δεκέμβριο του 1984, είναι αποτέλεσμα δημοκρατικού διαλόγου, βγήκε από ευρύτατες συμμετοχικές διαδικασίες και φέρνει τη σφραγίδα της λαϊκής συναίνεσης. Είναι οδηγός για την ενεργό και συντονισμένη παρέμβαση της κοινωνίας στην οικονομική ανάπτυξη.

Στο πρόγραμμα το ίδιο, προβλέπεται διαδικασία για τον προγραμματισμό σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή της ευρείας λαϊκής συμμετοχής.

Ειδικότερα:

- Στο επίπεδο Νομού την ευθύνη για τον Προγραμματισμό αναλαμβάνει το Νομαρχιακό Συμβούλιο που αποτελείται από εκλεγμένους εκπροσώπους των τοπικών αρχών, των ενώσεων παραγωγών και κοινωνικών ομάδων.
- Στο επίπεδο της Επαρχίας την ευθύνη για τον Προγραμματισμό αναλαμβάνει το Επαρχιακό Συμβούλιο που συγκροτείται κατά παρόμοιο

τρόπο με το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Στη μεταβατική περίοδο μέχρις ότου δημιουργηθούν τα Επαρχιακά Συμβούλια, τις ευθύνες τους αναλαμβάνουν τα Νομαρχιακά Συμβούλια.

- Στο Τοπικό επίπεδο την ευθύνη για τον προγραμματισμό αναλαμβάνει καταρχήν το Συμβούλιο της Δημοτικής Αρχής με τη συμμετοχή Εκπροσώπων των συνδικαλιστικών οργανώσεων και των παραγωγικών ενώσεων.
- Οι λαϊκές Συνελεύσεις που θεσμοθετήθηκαν από το Ν. 1270/82 παίζουν σημαντικό ρόλο στη συλλογή προτάσεων, την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τη διατύπωση αναγκών. Στο ανωτέρω πενταετές πρόγραμμα περιλαμβάνονται οι δημόσιες επενδύσεις κατά κλάδο, προγραμματική περιφέρεια και νομό.

3.4.3. Αποκέντρωση του Προγράμματος

Από το έτος 1983 άρχισε από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας μια σημαντικότερη προσπάθεια αποκέντρωσης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων από τους κεντρικούς φορείς (Υπουργεία) στους περιφερειακούς (Νομαρχίες).

Η αποκέντρωση αυτή συνίσταται κυρίως στη μεταφορά αρμοδιοτήτων στον προγραμματισμό και την εκτέλεση των έργων.

Έτσι ενώ το 1982 το Νομαρχιακό Πρόγραμμα (ΣΑΝΤ) ήταν το 15,5% του συνολικού προγράμματος, το 1983 ανήλθε σε 23,9% και το 1984 σε 24,5%.

Η σημασία της αποκέντρωσης στον προγραμματισμό των Δημοσίων Επενδύσεων είναι προφανής αφού ένα μεγάλο μέρος των έργων του Προγράμματος (Τοπικής κυρίως σημασίας) προγραμματίζονται, χρηματοδοτούνται και εκτελούνται από τις Νομαρχίες που αφορούν τα έργα αυτά και όχι από τους Κεντρικούς φορείς.

Η αποκεντρική αυτή προσπάθεια ενώ έλυσε πολλά προβλήματα δημιούργησε όμως και άλλα. Η αποκέντρωση τομέων και έργων των οποίων κύριο χαρακτηριστικό είναι οι πολύ μεγάλοι προϋπολογισμοί (π.χ. αποχετευση, ύδρευση αστικών κέντρων, βιολογικός καθαρισμός κλπ.) φαίνεται με την πάροδο του χρόνου ότι ή ήταν βεβιασμένη ή δεν έπρεπε να γίνει καθόλου. Και μάλλον το τελευταίο είναι φωστότερο, αφού τώρα μετά από 5 χρόνια εφαρμογής της αποκέντρωσης, ελάχιστα έργα αποχετευτικά ή υδρευτικά ή βιολογικοί καθαρισμοί με προϋπολογισμό πάνω από 100-200 εκ. (που είναι ένα MINIMUM προϋπολογισμού) μπορούν να ενταχθούν στα νομαρχιακά προγράμματα, αφού οι αντιδράσεις στο Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι δεδομένες για το λόγο ότι με το ποσό 100-200 εκ. μπορούν να χρηματοδοτηθούν έργα 100-150 κοινοτήτων. Αλλά και πέραν αυτού, παρατηρήθηκε ότι και στις περιπτώσεις όπου το Νομαρχιακό Συμβούλιο ενέκρινε την ένταξη ενός μεγάλου αποχετευτικού ή υδρευτικού έργου, το έργο αυτό αν υπήρχε ένα αντίστοιχο ενιαίο για όλη τη Χώρα πρόγραμ-

μα μπορεί και να ήταν στις τελευταίες θέσεις της σειράς προτεραιότητας.

Έτσι οξύτερα προβλήματα ύδρευσης και αποχέτευσης δεν αντιμετωπίστηκαν και ούτε διαφαίνεται ελπίδα αντιμετώπισής τους στα πλαίσια του Νομαρχιακού Προγράμματος παρά μόνο αν αυτά ενταχθούν σε ένα Πρόγραμμα Κεντρικού φορέα όπως π.χ. του ΥΠΕΣ.

Το γεγονός ότι ήδη το Πρόγραμμα Ύδρευσης-Αποχέτευσης του Υπουργείου Εσωτερικών από χρόνο σε χρόνο όλο και διευρύνεται και οι ενδιαφερόμενοι Δήμαρχοι (κυρίως) καταφεύγουν στο ΥΠ.ΕΣ, ζητώντας βοήθεια, επιβεβαιώνει τον παραπάνω σχολιασμό.

3.4.4. Λειτουργία Νομαρχιακών Συμβουλίων

Ο ρόλος των Νομαρχιακών συμβουλίων όπως προσδιορίζεται από το σχετικό νόμο 1235/82 είναι πάρα πολύ σημαντικός όμως στη λειτουργία του παρατηρήθηκαν ορισμένες αδυναμίες οφειλόμενες βασικά σε οργανωτικά προβλήματα.

Σε πολλές περιπτώσεις οι νομαρχιακοί σύμβουλοι παίζουν παθητικό ρόλο και αρκούνται να εγκρίνουν απλά τις διάφορες εισηγήσεις, τις περισσότερες φορές υπηρεσιακών παραγόντων πράγμα που δεν είναι σύμφωνο με το πνεύμα και το γράμμα του νόμου.

Η ανυπαρξία μιας καλά οργανωμένης γραμματείας του Νομαρχιακού Συμβουλίου, που θα είναι αποδέκτης των αιτημάτων και προτάσεων αναπτυξιακών φορέων του Νομού, που θα αναλύει και θα επεξεργάζεται αυτά και θα προετοιμάζει κατάλληλα τις συνεδριάσεις του Ν.Σ. με τον έγκαιρο εφοδιασμό των νομαρχιακών συμβούλων με όλα τα απαραίτητα στοιχεία που θα τους βοηθήσουν να σχηματίσουν και να εκφέρουν υπεύθυνα τη γνώμη τους, στερεί το σημαντικό αυτό όργανο προγραμματισμού (που έχει την εξουσία της έγκρισης) να παίξει το ρόλο που από το Νόμο του έχει ανατεθεί.

Είναι, συνεπώς, αναγκαίο να αντιμετωπισθεί η ορθολογική λειτουργία του γιατί εκτός από την ευθύνη κατάρτισης και έγκρισης του νομαρχιακού προγράμματος έχει και την ευθύνη να γνωμοδοτεί πάνω στα περισσότερα θέματα που αφορούν το Νομό και σχετίζονται με την ανάπτυξή του αλλά και με το είδος της ανάπτυξής του, πράγμα πολύ σοβαρό και δύσκολο, όμως απόλυτα αναγκαίο, προκειμένου να μην επαναληφθούν σφάλματα του παρελθόντος για τα οποία το τμήμα που καταβάλλει σήμερα το κοινωνικό σύνολο είναι εξαιρετικά βαρύ.

4. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (1982-1988)

4.1. Ο ρόλος της Τ.Α. στον προγραμματισμό των έργων του Π.Δ.Ε.

Στο εισαγωγικό μέρος του Κεφαλαίου 2 και ειδικότερα στο 2.1. καθορίστηκε η έννοια και το περιεχόμενο της συμμετοχής της Τ.Α. στον προγραμματισμό των έργων. Με βάση τ' αναφερόμενα στο κεφάλαιο εκείνο θα εξετασθεί ο ρόλος της Τ.Α. στον προγραμματισμό των έργων του Π.Δ.Ε. κατά την περίοδο από το 1982 μέχρι σήμερα.

Ο ρόλος της Τ.Α. στην κατάρτιση του Εθνικού Π.Δ.Ε. και κατά τη δεύτερη αυτή χρονική περίοδο της έρευνας μας παραμένει όμοιος, αρχικά τουλάχιστον, με αυτόν που έχει περιγραφεί στο αντίστοιχο κεφάλαιο του πρώτου μέρους.

Δηλαδή δεν υπάρχει και κατά την περίοδο αυτή και μέχρι την ψήφιση του Ν. 1622/86, ουσιαστική και θεσμοθετημένη συμμετοχή της Τ.Α. στην κατάρτιση του Εθνικού Π.Δ.Ε.

Μετά την ψήφιση του ανωτέρω Νόμου έχουμε μια έμμεση συμμετοχή με την έννοια ότι οι εκπρόσωποί της συμμετέχουν στο Περιφερειακό Συμβούλιο το οποίο, σύμφωνα με το Νόμο, έχει μεταξύ των άλλων και την αρμοδιότητα να διατυπώνει προς τους κεντρικούς φορείς του Δημοσίου τομέα προτάσεις για έργα και μέτρα πολιτικής, εθνικής σημασίας, που αφορούν την Περιφέρεια και εντάσσονται στο μακροχρόνιο Εθνικό αναπτυξιακό Πρόγραμμα ή σε ειδικά αναπτυξιακά Προγράμματα των φορέων αυτών που χρηματοδοτούνται από το Π.Δ.Ε.

Σ' ό,τι αφορά την ουσιαστική συμμετοχή της Τ.Α. στον προγραμματισμό των έργων του Περιφ. Π.Δ.Ε., αυτή καθιερώνεται για πρώτη φορά, όπως ήδη τονίστηκε με το Ν. 1235/82 και είναι έμμεση, αφού προβλέπει τη σύσταση του Νομαρχιακού Συμβουλίου στο οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποί της και στις βασικές αρμοδιότητες του οποίου συμπεριλαμβάνεται η έγκριση του Νομαρχ. Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Η ρύθμιση αυτή σε συνδυασμό με την εκτεταμένη αποκέντρωση του Π.Δ.Ε., δηλα-

δή τη μεταφορά πιστώσεων του Εθνικού Προγράμματος, το οποίο καταρτίζεται και εφαρμόζεται από τους κεντρικούς φορείς, στο Περιφ. Πρόγραμμα, μεγιστοποιεί το ποσοτικό μέγεθος της συμμετοχής και βελτιώνει την ποιότητά της.

Άμεση συνέπεια των νέων διαδικασιών προγραμματισμού σε συνδυασμό πάντα με την εκτεταμένη αποκέντρωση των πιστώσεων, η δυνατότητα επίλυσης τοπικά όλων των προβλημάτων που αφορούν την εκτέλεση έργων Νομαρχιακού επιπέδου χωρίς οποιαδήποτε συμμετοχή του κέντρου. Το Νομαρχιακό πρόγραμμα αλλάζει μορφή και περιλαμβάνει πλέον όλους τους τομείς έργων, κάτι που μέχρι τώρα ήταν αποκλειστικότητα του Εθνικού Προγράμματος.

Πιο συγκεκριμένα οι τομείς που περιλαμβάνονται πλέον στο Περιφερειακό Πρόγραμμα είναι:

- Γεωργία
- Εγγειοβελτιωτικά
- Συγκοινωνιακά
- Τουρισμός-μουσεία-μνημεία
- Υγεία-Πρόνοια
- Εκπαίδευση
- Υδρεύσεις-Αποχετεύσεις
- Διάφορα.

Η παρουσία της Τ.Α. σ' ένα όργανο, που τυπικά υπήρχε αλλά ουσιαστικά δεν λειτουργούσε, με νέα μορφή και αποκλειστικές αρμοδιότητες, είναι διττή.

Εκπροσωπείται άμεσα από το Δήμαρχο της πρωτεύουσας του Νομού και δύο εκπροσώπους της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων και έμμεσα από τους Νομαρχιακούς Συμβούλους που εκλέγονται από τους Δημάρχους και Κοινοτάρχες του Νομού.

Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του Ν.Σ. διασφαλίζει την Τ.Α. στη σύνθεσή του σε τρόπο ώστε αυτή να βρίσκεται σε πλειοψηφία έναντι των εκπροσώπων των διαφόρων άλλων οργανώσεων και κατ' αυτό τον τρόπο να ελέγχει ουσιαστικά προς το συμφέρον της τις αποφάσεις του Ν.Σ. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι υπηρεσιακοί παράγοντες που με το προηγούμενο καθεστώς ήταν πλειοψηφία, τώρα συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και βέβαια εφ' όσον καλούνται.

Ήδη με την ψήφιση του νόμου 1622/86 «Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» θεσμοθετείται και η άμεση συμμετοχή της Τ.Α. και των δυο βαθμίδων, που καθιερώνονται μ' αυτό το Νόμο, στον προγραμματισμό των έργων του Π.Δ.Ε.

Πιο συγκεκριμένα στα πλαίσια του Δημοκρατικού Προγραμματισμού το Δημοτικό και το Νομαρχιακό Συμβούλιο σαν κυρίαρχα όργανα αντίστοιχα του α' και β' βαθμού αυτοδιοίκησης (όπως αυτός καθιερώνεται με τον υπόψη Νόμο), έχουν μεταξύ των άλλων και την αρμοδιότητα να καταρ-

τίζουν το τοπικό ή Νομαρχιακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα (του οποίου κύρια πηγή χρηματοδότησης είναι το Π.Δ.Ε.).

Η μη εφαρμογή μέχρι σήμερα, του ανωτέρω θεσμικού πλαισίου οφείλεται στη μη προώθηση των προβλεπομένων από τον ανωτέρω Νόμο Προεδρικών Διαταγμάτων και κυρίως εκείνου στη χρηματοδότηση των ετησίων αναπτυξιακών προγραμμάτων και ιδίως τη μέθοδο κατάρτισης του Εθνικού Προτύπου περιφερειακής κατανομής των πιστώσεων του Π.Δ.Ε. στις Περιφέρειες, τις Νομαρχίες Αυτοδιοίκησης και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4.2. Ο ρόλος της Τ.Α. στην εφαρμογή του Π.Δ.Ε.

Από το έτος 1985 το Περιφερειακό Π.Δ.Ε. διαχωρίζεται σε Πρόγραμμα που εκτελείται μέσω των Ο.Τ.Α. και σε Πρόγραμμα εκτελείται μέσω Νομαρχίας. Κριτήριο διαχωρισμού αποτελεί το ποιος φορέας (Ο.Τ.Α. ή Ν.Τ.) διαχειρίζεται τις σχετικές πιστώσεις και βέβαια κινεί και τις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης των έργων.

Κατά συνέπεια η συμμετοχή αυτή της Τ.Α., αναφέρεται στην εφαρμογή του Προγράμματος και όχι στον προγραμματισμό του, όπου αυτή συμμετέχει έμμεσα, όπως ήδη αναφέρθηκε, με τους εκπροσώπους της στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

Αξίζει να σημειωθεί ότι πριν το διαχωρισμό των πιστώσεων στη ΣΑΝΤ δεν υπάρχουν στοιχεία επίσημα για την ποσοστιαία σχέση μεταξύ έργων ΠΠΔΕ που εκτελούνται από το Ν.Τ. και τους Ο.Τ.Α.

Κατά προσέγγιση όμως και με βάση ότι η Τ.Α. ήταν φορέας εκτέλεσης των έργων Ύδρευσης-Αποχέτευσης, διαφόρων άλλων έργων κοινοφελούς χαρακτήρα και τοπικής σημασίας (διαμορφώσεις κοινοχρήστων χώρων — τσιμεντοστρώσεις — πλακοστρώσεις κλπ.), έγινε ένας διαχωρισμός των πιστώσεων σ' εκείνες που είχαν φορέα διαχείρισης την Τ.Α. και σ' εκείνες που είχαν αντίστοιχο φορέα το Νομαρχιακό Ταμείο (έργα οδοποιίας, εκτός της Κοινοτικής και αγροτικής καθώς και μελέτες ενταγμένες στο ΠΠΔΕ).

Τα στοιχεία που προέκυψαν από αυτό το διαχωρισμό έχουν καταχωρηθεί σε Πίνακες αναλυτικά κατά Νομό και Περιφέρεια (όπως αυτές σήμερα έχουν διαμορφωθεί) και αφορούν τα έτη από το 1974 μέχρι και το 1987 (βλέπε παράρτημα πινάκων).

Από την απλή παρατήρηση των αναλυτικών κατά Νομό και Περιφέρεια αλλά και των συγκεντρωτικών σε σύνολο Χώρας στοιχείων, όπως αυτές απεικονίζονται σε χρονολογική σειρά, προκύπτει ότι η ποσοστιαία συμμετοχή της Τ.Α. στη διαχείριση και εφαρμογή των πιστώσεων του Περιφερειακού Π.Δ.Ε. παρουσιάζει μια σταθερή βάση που η μέση της τιμή ανέρχεται σε ποσοστό 60% παρ' ότι σε απόλυτους αριθμούς η συμμετοχή αυτή είναι πολλαπλάσια αυξημένη. Πιο συγκεκριμένα με βάση το έτος 1974,

οι συνολικές πιστώσεις σε απόλυτους αριθμούς και σε τρέχ. τιμές το 1985 έχουν αυξηθεί κατά 25 φορές ενώ η συμμετοχή κατά 20 φορές. Πρέπει να διευκρινισθεί ότι η παρατηρούμενη μετά το 1982 πτωτική τάση στην ποσοστιαία συμμετοχή του περιφερειακού Π.Δ.Ε., που εκτελείται από τους ΟΤΑ, οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αποκέντρωση προς τις Νομαρχιακές Υπηρεσίες των πιστώσεων του Π.Δ.Ε. που είχαν φορέα εκτέλεσης τις Κεντρικές Υπηρεσίες.

Η αποκέντρωση μεγάλων έργων του ΠΔΕ, των οποίων βέβαια η εκτέλεση δεν ήταν δυνατό να πραγματοποιηθεί στην πλειοψηφία τους από τους Ο.Τ.Α. αλλά από τις αρμόδιες Νομαρχιακές Υπηρεσίες, είχε σαν συνέπεια να μεγαλώσει η σχέση μεταξύ των συνολικών πιστώσεων η Τ.Α., παρ' ότι και οι δύο κατηγορίες πιστώσεων σε απόλυτους αριθμούς είχαν αυξητική τάση.

Η κατά τ' ανωτέρω προκύπτουσα ποσοστιαία συμμετοχή της Τ.Α. στην εφαρμογή του ΠΠΔΕ είναι μάλλον τυχαία και συμπτωματική. Δεν εκφράζει κάποια συγκεκριμένη κατεύθυνση ή πολιτική της κεντρικής διοίκησης και ακόμη δεν διαμορφώνεται από κάποια σχετική διεκδίκηση της Τ.Α., αλλά προκύπτει και εξαρτάται αποκλειστικά από το είδος των έργων που προγραμματίζονται να εκτελεσθούν, σαν συνέπεια των συγκεκριμένων οξυμένων αναγκών των Ο.Τ.Α., χωρίς στον προγραμματισμό αυτών των έργων να συνυπολογίζεται σαν παράμετρος και κριτήριο επιλογής το ποιος φορέας θα εκτελέσει το έργο.

Σ' ό,τι αφορά την προηγούμενη παράγραφο πρέπει να επισημανθεί ότι η Τ.Α. και ειδικότερα οι Δήμοι με την πάροδο του χρόνου δημιουργούν την κατάλληλη τεχνική και διοικητική υποδομή που τους παρέχει τη δυνατότητα όχι μόνο να διαχειρίζονται πιστώσεις του Π.Δ.Ε. και να κινούν τις σχετικές διαδικασίες εκτέλεσης των έργων αλλά και να αναλαμβάνουν με αυτεπιστασία οι ίδιοι την εκτέλεση και επίβλεψη τους με δικές τους τεχνικές υπηρεσίες.

Τα τελευταία χρόνια η κατασκευαστική παρουσία των ΟΤΑ έχει περάσει σε πιο προχωρημένα στάδια με τη δημιουργία κατασκευαστικών δημοτικών επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν την εκτέλεση ορισμένων έργων για λογαριασμό της Τ.Α. δίνοντας μ' αυτό τον τρόπο μια πιο ολοκληρωμένη μορφή στη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή διαφόρων προγραμμάτων με πιστώσεις είτε από ίδιους πόρους είτε από το Π.Δ.Ε.

Από την πλευρά της η πολιτεία επιθυμεί αλλά και προωθεί με διάφορους τρόπους την πλήρη συμμετοχή της Τ.Α. στην εφαρμογή του ΠΔΕ, όπου αυτό είναι εφικτό και προσφέρει καλύτερες λύσεις, με την εκτέλεση των έργων με αυτεπιστασία. Παράλληλα με συγκεκριμένους μηχανισμούς αλλά και θεσμικά μέτρα προστατεύει την ίδια την Τ.Α. από υπερβολές στον τομέα της εκτέλεσης των έργων με αυτεπιστασία, όπου απαιτεί διαφάνεια στις διαδικασίες και οικονομικότητα των έργων.

Κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, τις οποίες σαφώς περιγράφει το σχετικό Π.Δ., τα ελάχιστα όρια του 1,5 και 2 εκατ. δρχ. που ισχύουν για την με αυτεπιστασία εκτέλεση των έργων από τις Κοινότητες και τους Δήμους αντίστοιχα, δεν λαμβάνονται υπόψη και η Τ.Α. έχει το δικαίωμα να εκτελέσει με αυτεπιστασία έργα της ανεξάρτητα του προϋπολογισμού της.

4.3. Είδη έργων που εκτελούνται από την Τ.Α.

Τα έργα που η ίδια η Τ.Α. κατασκευάζει είναι έργα τοπικής σημασίας και αφορούν κυρίως σε διαμορφώσεις κοινοχρήστων χώρων, αναπλάσεις περιοχών, στην κατασκευή έργων οδοποιίας, σε αθλητικά έργα, σ' έργα ύδρευσης-αποχέτευσης, σε κτιριακά (δημοτικά καταστήματα, πνευματικά κέντρα, αίθουσες πολλαπλών χρήσεων κλπ.).

Η κατασκευή αυτών των έργων από την ίδια την Τ.Α. πέρα από τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην οποία και τελικά αυτή αποβλέπει, βελτιώνει σημαντικά και τις συνθήκες απασχόλησης σε τοπικό κυρίως επίπεδο και προσφέρει τη δυνατότητα άσκησης και κάποιας κοινωνικής πολιτικής από την πλευρά της Αυτοδιοίκησης στον τομέα αυτό.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Τ.Α., εκτός του ΠΠΔΕ, έχει μεγάλη συμμετοχή στην εφαρμογή και των προγραμμάτων που καταρτίζονται από κεντρικούς φορείς, υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο με επιχορηγήσεις προς αυτή και στην πλειονότητά τους χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ, (για παράδειγμα αναφέρονται τα προγράμματα του Υπουργείου Εσωτερικών, Πολιτισμού και Επιστημών, Γ.Γ. Αθλητισμού, ΕΤΕΡΠΣ, ΟΑΕΔ κλπ.).

Βέβαια, όπως και κατά το παρελθόν, οι ΟΤΑ δεν συμμετέχουν στην εφαρμογή του Εθνικού ΠΔΕ που υλοποιείται από τους κεντρικούς φορείς και τις Νομαρχιακές και Περιφερειακές τους Υπηρεσίες. Υπάρχουν φυσικά ορισμένα μεγάλα έργα όπως αυτά της Ύδρευσης-Αποχέτευσης μεγάλων πόλεων που χρηματοδοτούνται από Κεντρικούς Φορείς όπου οι χρηματοδοτούμενοι Δήμοι έχουν άμεση συμμετοχή στην εκτέλεσή τους και μάλιστα με συγκεκριμένους φορείς τις Δημοτικές Επιχειρήσεις.

4.4. Χρηματοδότηση έργων της Τ.Α. από το Π.Δ.Ε.

Όπως έχει ήδη προαναφερθεί το μεγαλύτερο μέρος των έργων που εκτελούνται από τους ΟΤΑ, χρηματοδοτείται από το ΠΔΕ και μάλιστα με τη μορφή της δωρεάν επιχορήγησης.

Με τις μικρές εξαιρέσεις τα έργα κοινωνικοοικονομικής υποδομής των ΟΤΑ αλλά και ορισμένα πολιτιστικού ενδιαφέροντος και χρηματοδοτούνται από το Περιφ. Π.Δ.Ε., το οποίο για το λόγο αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δηλαδή έχει σημασία το εκάστοτε καθοριζόμενο ετήσιο ύψος και η σχέση του προς το συνολικό Π.Δ.Ε.

Στον ακόλουθο πίνακα, φαίνεται η εξέλιξη από το 1982 μέχρι το 1988 τόσο του συνολικού ετήσιου ΠΔΕ όσο και εκείνου του Περιφ. ΠΔΕ καθώς και η ποσοστιαία συμμετοχή του.

ΕΤΟΣ	Π.Δ.Ε. 1982-1988 (πραγματοποιηθείσες πληρωμές)		
	ΣΥΝΟΛΟ ΠΔΕ	ΠΕΡΙΦ. ΠΔΕ	ποσά σε εκατ. δρχ. (τρεχ. τιμές) % συμμετοχή του Περιφ. ΠΔΕ στο σύνολο του ΠΔΕ
1982	119.573	16.904	14,1
1983	170.255	38.832	22,8
1984	221.231	54.184	24,5
1985	274.292	70.977	25,9
1986	311.104	76.385	24,4
1987	319.779	61.524	19,2
1988	370.000 (1)	63.750 (1)	17,2

(1) Τα στοιχεία του 1988 αναφέρονται σε εγκριθείσες πληρωμές.

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι το 1983 η συμμετοχή του Π.Π.Δ.Ε. επί του συνολικού ΠΔΕ αυξήθηκε σημαντικά από 14,1% σε 22,8% λόγω της αποκέντρωσης που έλαβε η χώρα κατά την περίοδο εκείνη και για την οποία έχει προηγηθεί εκτενής αναφορά. Στη συνέχεια και μέχρι το 1986 κυμάνθηκε στο 25%, επίπεδο αρκετά ικανοποιητικό, όμως από το 1987 σημειώνεται σοβαρή υποχώρηση (19,2%) που συνεχίζεται και το 1988 (17,2%).

Με δεδομένο ότι το Περιφ. ΠΔΕ είναι ο κύριος χρηματοδότης έργων υποδομής της Τ.Α., η εξέλιξή του έχει άμεση επίπτωση και στα τεχνικά προγράμματα των ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό στα πλαίσια αυτής της μελέτης έγινε λεπτομερής και κατά βάθος διερεύνηση των υφιστάμενων στοιχείων που διοχετεύονται στην Τ.Α. Η έρευνα αυτή καλύπτει μια σχετικά μικρή περίοδο από το 1974 μέχρι το 1988 όπου φαίνονται όλες οι διακυμάνσεις της συμμετοχής της Τ.Α. στο Π.Π.Δ.Ε.

Σημειώνονται ότι τα στοιχεία αναφέρονται σε πιστώσεις και όχι σε πληρωμές καθ' όσον η αναγραφή των έργων του προγράμματος περιλαμβάνει τις πιστώσεις για κάθε ένα χωριστά πράγμα που δεν μπορεί να γίνει και για τις πληρωμές. Αυτές αφορούν το σύνολο των έργων. Στο παράρτημα αυτό των πινάκων που ακολουθεί με τα ανωτέρω στοιχεία, υπάρχει και πίνακας με την ποσοστιαία συμμετοχή των ΟΤΑ στο Περιφ. ΠΔΕ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ Π.Δ.Ε. ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΑΥΤΟΥ ΠΟΥ ΕΚΤΕΛΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ
Ο.Τ.Α.

Ποσά σε εκατ. δραχμές

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΣ	1974			1975			1976			1977		
		Περίφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	Περίφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	Περίφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	Περίφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΑΝΑΤΟΛ. ΜΑΚΕΔ.	ΕΒΡΟΥ	75	33	44	137	31	23	98	24	24	80	11	14
	ΡΟΔΟΠΗΣ	57	43	75	84	71	84	93	72	77	110	56	51
	ΞΑΝΘΗΣ	98	86	87	98	87	89	113	95	84	112	86	77
	ΔΡΑΜΑΣ	51	25	49	81	72	88	80	73	91	70	55	78
	ΚΑΒΑΛΑΣ	103	17	16	81	40	49	82	54	66	80	61	76
	ΣΥΝΟΛΟ I	384	204	531	481	301	333	466	318	68	452	269	59
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ	ΘΕΣ/ΚΗΣ	59	31	52	63	35	55	56	42	75	86	83	96
	ΜΑΑΚΙΔΙΚΗΣ	39	28	72	70	56	80	71	58	82	70	58	83
	Κ' ΑΚΙΣ	37	14	38	42	16	38	67	15	22	70	39	56
	ΠΕΛΛΑΣ	51	37	72	50	30	60	64	43	67	54	31	57
	ΗΜΑΘΙΑΣ	48	20	42	78	46	59	61	55	90	81	60	74
	ΠΙΕΡΙΑΣ	41	27	66	44	29	66	54	41	76	64	43	67
	ΣΥΝΟΛΟ II	351	172	49	449	324	72	475	330	69	545	415	76
ΔΥΤΙΚΗ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	40	16	40	49	12	24	56	13	23	63	29	46
	ΚΟΖΑΝΗΣ	42	25	59	51	28	55	61	38	62	74	50	67
	ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	47	17	36	79	47	59	79	46	58	82	42	51
	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	46	24	52	54	44	81	59	45	76	61	44	72
		ΣΥΝΟΛΟ III	175	82	47	233	131	56	255	142	56	165	165

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΗΡΕΙΡΟΥ	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	75	45	60	71	41	58	77	59	77	83	58	70
	ΑΡΤΑΣ	65	28	43	88	53	60	90	38	42	85	42	49
	ΘΕΣΠΡΟΤΙΑΣ	44	24	54	43	19	44	51	31	61	57	30	53
	ΗΡΕΒΕΖΑΣ	70	50	71	77	51	66	93	56	60	95	60	63
	ΣΥΝΟΛΟ IV	254	147	58	279	164	59	311	184	59	320	190	59
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	ΛΑΡΙΣΙΑΣ	80	55	69	83	60	72	105	75	71	104	90	86
	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	48	23	48	56	17	30	71	44	62	55	41	74
	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	80	51	64	83	41	49	105	57	54	104	70	67
	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	70	45	64	77	48	62	78	45	58	67	48	72
	ΣΥΝΟΛΟ V	278	174	63	299	166	55	359	224	62	330	249	75
ΙΟΝΙΑ ΖΗΤΙΑ	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	136	36	26	137	84	61	118	113	96	86	44	51
	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	39	18	46	43	24	56	54	38	70	53	37	72
	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	37	21	57	41	19	46	67	28	42	69	27	39
	ΖΑΚΥΝΘΟΣ	37	24	65	43	25	58	41	30	73	42	32	76
	ΣΥΝΟΛΟ VI	249	99	40	264	152	57	280	209	75	250	140	56
ΔΥΤΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ	ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	178	139	78	142	112	79	131	93	71	113	84	74
	ΑΧΑΪΑΣ	76	35	46	111	60	54	134	70	52	118	49	41
	ΗΛΕΙΑΣ	103	43	42	139	92	66	130	72	55	116	60	52
	ΣΥΝΟΛΟ VII	357	217	61	392	264	67	395	235	59	347	193	56

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΕΠΕΡΑ ΠΑΡΑ	ΦΘΙΟΤΙΑΔΑΣ	96	54	56	86	51	59	97	65	67	79	59	75
	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	40	16	40	75	22	29	76	27	35	66	39	59
	ΦΟΚΙΑΔΑΣ	77	37	48	78	46	59	96	47	40	102	60	59
	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	70	20	28	64	13	20	91	40	44	86	51	59
	ΕΥΒΟΙΑΣ	59	29	49	89	51	57	80	60	75	93	52	56
	ΣΥΝΟΛΟ VII	342	156	46	392	183	47	440	239	59	426	190	61
ΑΤΤΙΚΗΣ		105	67	64	85	68	80	103	81	78	87	67	77
	ΣΥΝΟΛΟ IX	105	67	64	85	68	80	103	81	78	87	67	77
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	49	37	75	143	112	78	128	92	72	137	91	66
	ΑΡΓΟΛΙΑΔΑΣ	35	16	46	44	25	57	50	28	56	43	25	58
	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	97	35	36	97	44	45	108	73	67	84	44	52
	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	165	80	48	196	93	47	179	87	48	224	193	86
	ΛΑΚΟΝΙΑΣ	72	43	60	104	66	62	112	66	59	101	70	69
	ΣΥΝΟΛΟ X	418	211	50	584	340	58	577	346	60	589	423	72
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΤΑΙΟΥ	ΑΕΣΣΟΥ	69	29	42	116	50	43	108	55	51	91	38	42
	ΧΙΟΥ	35	17	48	53	28	53	69	22	32	53	26	49
	ΣΑΜΟΥ	58	42	72	89	74	83	94	68	72	70	55	78
	ΣΥΝΟΛΟ VI	162	88	54	258	152	59	271	145	53	214	119	56

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
NOTIOY MITHIOY	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	76	39	51	66	34	51	119	77	67	167	50	30
	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	162	33	20	252	137	54	165	98	60	128	80	62
	ΣΥΝΟΛΟ XII	238	72	30	318	171	54	284	175	62	295	130	44
ΚΡΗΤΗΣ	ΧΑΝΙΩΝ	77	50	65	98	74	75	110	92	84	129	90	70
	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	46	27	59	55	31	56	59	35	59	48	30	62
	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	85	50	59	93	51	55	103	72	70	102	52	51
	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	49	23	47	50	27	54	69	34	49	65	36	55
	ΣΥΝΟΛΟ XIII	257	150	58	296	183	62	341	233	68	344	208	60
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	3570	1833	51	4330	2599	60	4557	2861	63	4479	2829	63	63

ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ Π.Δ.Ε. ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΑΥΤΟΥ ΠΟΥ ΕΚΤΕΛΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ
Ο.Τ.Α.

Ποσά σε εκατομ. δραχμές

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΣ	1978			1979			1980			1981			
		Περιφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	Περιφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	Περιφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	Περιφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
ΑΝΑΤ. ΜΑΚΕΔ. ΘΡΑΚΗΣ	ΕΒΡΟΥ	82	11	17	81	17	20	109	30	27	300	203	68	
	ΡΟΔΟΠΗΣ	140	97	69	215	160	74	213	151	71	328	248	75	
	ΞΑΝΘΗΣ	176	152	86	156	125	80	169	116	68	263	221	84	
	ΔΡΑΜΑΣ	77	63	82	131	107	82	195	150	77	242	222	92	
	ΚΑΒΑΛΑΣ	102	76	74	143	124	97	250	212	85	417	365	87	
	ΣΥΝΟΛΟ I	577	399	689	726	533	73	936	659	70	1550	1259	81	
	ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	ΘΕΣ/ΚΗΣ	145	144	99	145	105	69	183	129	70	273	159	58
		ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	75	54	72	96	75	78	156	123	79	239	175	73
		ΚΙΛΙΚΙΕΣ	73	28	38	120	44	37	133	35	26	218	98	45
		ΠΕΛΛΑΣ	64	47	73	144	91	63	143	81	57	256	146	57
ΗΜΑΘΙΑΣ		85	57	67	135	83	61	162	84	52	259	152	59	
ΠΙΕΡΙΑΣ		78	61	78	106	72	68	148	86	58	281	180	64	
ΣΕΡΡΩΝ	135	111	82	238	186	78	283	209	74	397	335	84		
ΣΥΝΟΛΟ II	655	502	77	984	656	78	1208	747	62	1922	1245	65		
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	ΦΛΟΡΙΝΑΣ	64	47	73	116	88	76	165	132	80	224	154	68	
	ΚΟΖΑΝΗΣ	88	68	77	162	124	83	170	124	73	339	257	76	
	ΚΑΛΟΠΙΑΣ	67	21	31	105	68	46	103	40	39	157	65	41	
	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	148	50	34	130	50	38	156	86	55	272	144	53	
ΣΥΝΟΛΟ III	367	186	51	513	320	62	594	382	64	992	620	63		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΗΜΕΙΡΟΥ	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	170	138	81	190	113	59	325	148	45	531	330	62
	ΑΡΤΑΣ	84	42	50	114	48	42	128	75	58	222	139	63
	ΘΕΣΣΠΡΟΤΙΑΣ	60	33	55	134	106	79	142	77	54	268	185	69
	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	93	52	56	155	100	65	144	86	60	242	139	57
	ΣΥΝΟΛΟ IV	407	265	65	593	367	62	739	386	52	1263	793	64
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	ΛΑΡΙΣΙΑΣ	163	104	64	188	147	78	284	217	76	507	343	68
	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	86	62	72	190	112	59	270	159	59	359	214	59
	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	163	123	75	132	69	52	161	97	60	340	219	64
	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	70	49	70	138	99	72	179	120	67	331	239	72
	ΣΥΝΟΛΟ V	482	338	70	648	427	66	894	593	66	1537	1015	66
ΙΟΝΙΩΝ	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	77	39	51	112	64	57	120	75	62	205	122	59
	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	59	41	61	84	48	57	107	60	56	144	82	57
	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	77	34	44	136	80	59	137	56	41	362	196	54
	ΖΑΚΥΝΘΟΣ	48	36	75	59	44	74	85	58	68	184	131	71
	ΣΥΝΟΛΟ VI	261	150	57	391	236	60	449	249	55	895	531	59
ΔΥΤΙΚΗ	ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	126	96	76	182	140	77	284	203	72	547	416	76
	ΑΧΑΪΑΣ	126	80	63	226	170	75	243	141	58	419	266	63
	ΗΛΕΪΑΣ	122	74	61	241	144	67	305	180	59	360	240	67
	ΣΥΝΟΛΟ VII	374	250	67	649	454	70	832	524	63	1326	922	69

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΟΝ	ΦΕΙΣΤΙΑΣ	83	64	77	139	89	64	198	121	61	497	369	74
	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	90	25	28	101	56	55	194	109	56	284	201	71
	ΦΟΚΙΑΣ	84	54	64	134	81	60	165	113	68	320	200	62
	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	96	65	68	133	92	69	169	120	71	322	238	74
	ΕΥΒΟΙΑΣ	99	57	57	120	58	48	216	77	36	422	222	53
	ΣΥΝΟΛΟ VII	452	265	59	627	376	60	942	540	57	1845	1230	67
	ΑΤΤΙΚΗΣ	87	69	79	140	105	75	254	183	72	335	254	76
	ΣΥΝΟΛΟ IX	87	69	79	140	105	75	254	183	72	335	254	76
	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	142	92	65	200	128	64	276	135	49	455	267	59
	ΑΡΓΟΛΙΑΣ	59	37	63	90	51	57	118	66	56	268	142	53
	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	87	54	62	209	162	77	266	175	66	349	266	76
	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	151	95	63	191	97	51	321	188	59	406	293	72
	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	109	75	69	172	122	71	234	113	48	311	214	69
	ΣΥΝΟΛΟ X	548	353	64	862	560	65	1215	677	56	1789	1182	66
ΒΟΡΕΙΟΥ ΜΙΣΤΡΑΙΟΥ	93	39	42	208	121	58	231	145	63	298	192	64	
ΧΙΟΥ	63	27	43	108	71	66	169	126	74	315	220	70	
ΣΑΜΟΥ	76	28	37	85	27	32	217	113	52	298	166	56	
ΣΥΝΟΛΟ VI	232	94	40	401	219	55	617	384	62	911	578	63	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΤΑΙΟΥ	ΚΥΚΛΑΔΟΝ	170	69	40	235	170	72	431	237	55	557	368	66
	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΙΟΥ	149	82	55	176	81	46	256	109	42	332	133	40
	ΣΥΝΟΛΟ XII	319	151	47	411	251	61	687	346	50	889	501	56
ΚΡΗΤΗΣ	ΧΑΝΙΟΝ	125	99	79	251	140	56	289	126	43	542	380	70
	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	85	53	62	149	112	75	178	120	67	287	194	68
	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	109	63	58	204	131	64	228	126	55	388	257	66
	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	64	40	62	142	92	65	160	105	66	276	220	79
	ΣΥΝΟΛΟ XIII	383	255	67	746	475	64	855	477	56	1493	1051	70
	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	5144	3277	64	7691	4979	65	10222	6147	60	16747	11181	67

ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ Π.Δ.Ε. ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΤΟΥ
 ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΑΥΤΟΥ ΠΟΥ ΕΚΤΕΛΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ
 Ο.Τ.Α.

ΠΕΡΑ	ΝΟΜΟΣ	Πληθυσμός (1981)	%	1982		1983		1984						
				Αρκετός Ο.Τ.Α.	Περιφερ. Π.Δ.Ε.	Περιφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	Περιφ. Π.Δ.Ε.	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	Τμήμα Π.Π.Δ.Ε. μέσω ΟΤΑ	%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
ΑΝΑΤΟΛ. ΜΑΚΕΔ. ΘΡΑΚΗΣ	ΕΒΡΟΥ	148.486	1,5	80	204	80	39	886	160	18	925	178	19	
	ΡΟΔΟΠΗΣ	107.957	1,1	38	355	258	72	822	360	44	1026	319	31	
	ΞΑΝΘΗΣ	88.777	0,9	37	318	225	72	784	340	43	1002	314	31	
	ΔΡΑΜΑΣ	94.772	1,0	70	330	263	80	790	456	57	975	584	60	
	ΚΑΒΑΛΑΣ	135.218	1,4	79	456	370	81	1100	635	58	1254	731	58	
	ΣΥΝΟΛΟ I	575.210	5,9	304	1658	1198	72	4382	1951	44	5182	2126	41	
	ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	ΘΕΣ/ΚΗΣ	871.580	8,9	125	300	149	50	1121	262	23	1404	402	29
		ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	79.036	0,8	74	276	184	67	890	296	33	1000	277	28
		ΚΙΑΚΗΣ	81.562	0,8	78	313	130	41	711	211	30	915	337	37
		ΠΕΛΛΑΣ	132.386	1,4	88	341	155	57	822	250	30	1072	399	37
ΗΜΑΘΙΑΣ		133.750	1,4	62	349	163	47	749	266	35	974	312	32	
ΠΙΕΡΙΑΣ		106.859	1,1	55	308	180	58	605	289	36	1063	404	38	
ΣΕΡΡΩΝ		196.247	2,0	148	396	305	77	1178	533	45	1414	688	49	
ΣΥΝΟΛΟ II		1601420		630	2283	1267	57	6276	2107	34	7842	2819	36	
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ		ΦΛΩΡΙΝΑΣ	52.430	0,5	90	232	134	58	622	212	34	724	339	47
		ΚΟΖΑΝΗΣ	147.051	1,5	145	366	260	71	799	393	49	1029	332	32
	ΚΑΤΟΠΙΑΣ	53.169	0,6	65	212	76	36	487	110	23	598	147	25	
	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	36.421	0,4	70	413	271	66	593	169	28	813	235	29	
	ΣΥΝΟΛΟ III	289.071	3,0	370	1223	741	60	2501	884	35	3164	1053	33	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
ΔΥΤ. ΕΜΜΑΝ ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	147.304	1,5	313	638	359	56	1499	670	45	1598	707	44	
	ΑΡΤΑΣ	80.044	0,8	83	303	194	64	733	363	50	1000	411	41	
	ΘΕΣΣΠΡΟΤΙΑΣ	41.278	0,4	102	335	186	55	699	383	55	803	410	51	
	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	55.915	0,6	70	306	149	49	677	273	40	796	363	46	
	ΣΥΝΟΛΟ IV	324.541	3,3	568	1582	888	56	3608	1689	47	4197	1891	45	
	ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	ΛΑΡΙΣΙΑΣ	254.295	2,6	164	558	314	56	1299	410	31	1664	432	26
		ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	182.222	1,9	81	411	216	52	903	326	36	1090	464	42
		ΤΡΙΚΑΛΩΝ	134.207	1,4	146	408	182	45	910	274	30	1206	337	28
		ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	124.930	1,3	144	360	228	63	1041	430	41	1286	494	38
	ΣΥΝΟΛΟ V	695.654	7,2	535	1737	940	54	4153	1440	35	5246	1727	33	
	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	99.477	1,1	106	265	145	55	771	219	28	945	293	31
		ΛΕΥΚΑΔΑΣ	21.863	0,2	46	185	82	44	393	161	41	570	225	39
		ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	31.297	0,3	79	452	281	62	650	257	39	900	353	39
		ΖΑΚΥΝΘΟΣ	30.014	0,3	47	259	147	57	472	210	44	598	217	36
ΣΥΝΟΛΟ VI	182.651	1,9	278	1161	655	56	2286	847	37	3013	1088	36		
ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	219.764	2,3	235	612	413	67	1571	470	30	113	714	37	
	ΑΧΑΪΑΣ	275.193	2,6	238	482	285	59	1236	417	34	118	439	28	
	ΗΛΕΪΑΣ	160.305	1,6	217	428	197	46	975	339	35	116	269	22	
ΣΥΝΟΛΟ VII	655.262	6,7	690	1517	895	59	3782	1226	32	347	1422	30		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΒΟΡ. ΑΓΓΛΟΥ ΠΕΔΙΟΝΝΗΟΥ ΑΤΤΙΚΗΣ ΣΤΕΡΕΑΣ ΉΜ.	ΦΘΙΩΤΙΑΔΑΣ	161.995	1,6	185	404	274	68	929	311	33	1121	417	37
	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ	26.182	0,3	82	418	262	63	801	234	29	752	279	37
	ΦΩΚΙΑΔΑΣ	44.222	0,5	91	384	228	59	610	318	52	730	341	47
	ΒΟΙΩΤΙΑΣ	117.175	1,2	74	336	206	61	1066	376	35	1199	380	32
	ΕΥΒΟΙΑΣ	188.410	1,9	165	516	209	40	1259	339	27	1277	394	31
	ΣΥΝΟΛΟ VII	537.984	5,5	597	2058	1179	57	4665	1578	34	5079	1811	36
	ΑΤΤΙΚΗΣ	3.369.424	34,6	150	360	252	70	803	495	62	1112	644	58
	ΣΥΝΟΛΟ IX	3.369.424	34,6	150	360	252	70	803	495	62	1112	644	58
	ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ	123.042	1,3	123	506	250	49	905	266	29	1058	229	22
	ΑΡΓΟΛΙΑΔΑΣ	93.020	0,9	75	330	143	43	834	175	21	997	285	28
	ΑΡΚΑΔΙΑΣ	107.932	1,1	250	408	208	51	1011	236	23	1244	385	31
	ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ	159.818	1,7	280	462	272	59	1216	435	36	1527	459	30
	ΛΑΚΩΝΙΑΣ	93.218	0,9	167	397	203	51	1017	255	25	1238	336	27
	ΣΥΝΟΛΟ X	577.030	5,9	985	2103	1076	51	4983	1367	27	6064	1694	28
ΔΕΙΛΦΟΥ	104.620	1,1	106	437	242	55	730	227	31	1350	570	42	
ΧΙΟΥ	49.865	0,5	60	386	288	75	705	254	36	974	398	40	
ΣΑΜΟΥ	40.519	0,4	48	402	158	39	834	298	36	1088	321	29	
ΣΥΝΟΛΟ XI	195.004	2,0	214	1225	688	56	2269	779	34	3412	1289	38	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ΚΡΗΤΗΣ ΝΟΤ. ΑΙΤΑΙΟΥ	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	88.458	0,9	117	551	359	65	1432	463	32	1654	632	38
	ΔΩΔΕΚΑΝΗΣΙΟΥ	145.071	1,5	74	537	285	53	1509	558	37	1786	694	39
	ΣΥΝΟΛΟ XII	233.529	2,4	191	1088	644	59	2941	1021	35	3440	1317	38
	ΧΑΝΙΩΝ	125.856	1,3	161	636	337	53	1252	432	34	1455	404	28
	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	62.634	0,7	133	414	263	63	1003	373	37	1191	439	37
	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	243.622	2,5	193	648	298	46	1312	512	39	1666	504	30
	ΛΑΣΙΘΙΟΥ	70.053	0,7	90	420	215	51	852	400	47	1173	496	42
	ΣΥΝΟΛΟ XIII	502.165	5,2	577	2118	1113	52	4419	1717	39	5485	1843	34
	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	9.738.945	100,0	5999	20.113	11.534	57	46265	17101	37	57936	20724	36

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΩΝ ΟΓΑ
ΚΑΤΑ ΝΟΜΟ
ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ-ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΠΛΕ ΕΤΩΝ 1974-1987

ΠΕΡΙΦΕ- ΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΣ	1974 %	1975 %	1976 %	1977 %	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %
ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔ. ΘΡΑΚΗΣ	ΕΒΡΟΥ	44	23	24	14	17	20	27	68	39	18	19	38	45	59
	ΡΟΔΟΠΗΣ	75	84	77	51	69	74	71	75	72	44	31	36	28	35
	ΞΑΝΘΗΣ	87	89	84	77	86	80	68	84	72	43	31	28	24	23
	ΔΡΑΜΑΣ	48	88	91	78	82	82	77	92	80	57	60	58	26	41
	ΚΑΒΑΛΑΣ	16	49	66	76	74	87	85	87	81	58	58	67	11	38
	ΣΥΝΟΛΟ I	53	63	68	59	69	73	70	81	72	44	41	46	26	39
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	ΘΕΣ/ΚΗΣ	52	55	75	96	99	69	70	58	50	23	29	21	6	9
	ΧΑΛΚΙΔΙΚΗΣ	72	80	82	83	72	78	79	73	67	33	28	40	19	51
	ΚΙΛΙΚΙΑΣ	38	38	22	56	38	37	26	45	41	30	37	30	30	34
	ΠΕΛΛΑΣ	72	60	67	57	73	63	57	57	57	30	37	32	26	39
	ΗΜΑΘΙΑΣ	42	59	90	74	67	61	52	59	47	35	32	41	25	39
	ΠΙΕΡΙΑΣ	66	66	76	67	78	68	58	64	58	36	38	36	32	46
	ΣΕΡΡΩΝ	20	61	74	84	82	78	74	84	77	45	49	40	40	54
	ΣΥΝΟΛΟ II	49	72	69	76	77	78	62	65	57	34	36	33	24	35
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	ΦΛΩΡΙΝΑΣ	40	24	23	46	73	76	80	69	58	34	47	50	13	38
	ΚΟΖΑΝΗΣ	59	55	62	67	77	83	73	76	71	48	32	48	33	37
	ΚΑΣΣΟΠΙΑΣ	36	59	58	51	31	46	39	41	36	23	25	38	29	34
	ΓΡΕΒΕΝΩΝ	52	81	76	72	34	38	55	53	66	28	29	31	41	36
	ΣΥΝΟΛΟ III	47	56	56	59	51	62	64	63	60	35	33	42	30	36

Περιφ.	ΝΟΜΟΣ	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
ΗΜΕΡΙΟΥ	ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	60	58	77	70	81	59	45	62	56	45	44	43	27	38
	ΑΡΤΙΑΣ	43	60	42	49	50	42	58	63	64	50	41	44	44	50
	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	54	44	61	53	55	79	54	69	55	55	51	55	25	47
	ΠΡΕΒΕΖΑΣ	71	66	60	63	56	65	60	57	49	40	46	49	45	49
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ IV	58	59	59	59	65	62	52	64	56	47	45	46	33	45
	ΛΑΡΙΣΣΑΣ	69	72	71	86	64	78	76	68	56	31	26	36	23	37
	ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	48	30	62	74	72	59	59	59	52	36	42	42	15	50
	ΤΡΙΚΑΛΩΝ	64	49	54	67	75	52	60	64	45	30	28	26	22	30
	ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	64	62	58	72	70	72	67	72	72	63	38	32	27	28
ΙΟΝΙΩΝ	ΣΥΝΟΛΟ V	63	55	62	75	70	66	66	66	54	35	33	34	22	36
	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	26	61	96	51	51	57	62	59	55	28	31	43	37	40
	ΛΕΥΚΑΔΑΣ	46	56	70	70	69	57	56	57	44	41	39	46	53	58
	ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ	57	46	42	39	44	59	41	54	62	39	39	52	49	34
ΔΥΤΙΚΗΣ	ΖΑΚΥΝΘΟΥ	65	58	73	76	75	74	68	71	57	44	36	47	40	41
	ΣΥΝΟΛΟ VI	40	57	75	56	57	60	55	59	56	37	36	47	44	42
	ΑΙΤΩΛ/ΝΙΑΣ	78	79	71	74	76	77	72	76	67	30	37	37	32	32
	ΑΧΑΪΑΣ	46	54	52	41	63	75	58	63	59	34	28	34	27	43
ΠΑΡΑΡΤΗΣΗ	ΗΛΕΙΑΣ	42	66	55	52	61	67	59	67	46	35	22	37	16	33
	ΣΥΝΟΛΟ VII	61	67	59	56	67	70	63	69	59	32	30	36	26	36

Ιεραία	ΝΟΜΟΣ	1974 %	1975 %	1976 %	1977 %	1978 %	1979 %	1980 %	1981 %	1982 %	1983 %	1984 %	1985 %	1986 %	1987 %	
ΜΙΣΡΕΡΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	ΦΘΙΩΤΙΑΔΑΣ	56	59	67	75	77	64	61	74	68	33	37	47	25	34	
	ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΔΑΣ	40	29	35	59	28	55	56	71	63	29	37	45	39	38	
	ΦΟΚΙΑΔΑΣ	48	59	48	59	64	60	68	62	59	52	47	51	42	47	
	ΒΟΙΩΤΙΑΔΑΣ	28	20	44	59	68	69	71	74	61	35	32	39	38	36	
	ΕΥΒΟΙΑΔΑΣ	49	57	75	56	57	48	36	53	40	27	31	41	45	34	
	ΣΥΝΟΛΟ VIII	46	47	54	61	59	60	57	67	57	34	36	44	38	36	
ΠΙΤΚΗΣ	ΑΤΤΙΚΗΣ	64	80	78	77	79	75	72	76	70	62	58	64	69	68	
	ΣΥΝΟΛΟ IX	64	80	78	77	79	75	72	76	70	62	58	64	69	68	
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	ΚΟΡΙΝΘΙΑΔΑΣ	75	78	72	66	65	64	49	59	49	29	22	37	38	38	
	ΑΡΓΟΛΙΑΔΑΣ	46	57	56	58	63	57	56	53	43	21	28	33	23	33	
	ΑΡΚΑΔΙΑΔΑΣ	36	45	67	52	62	77	66	76	51	23	31	27	50	55	
	ΜΕΛΛΗΝΙΑΔΑΣ	48	47	48	86	63	63	51	59	72	59	36	30	54	41	54
	ΛΑΚΟΝΙΑΔΑΣ	60	62	59	69	69	69	71	48	69	51	25	27	35	29	38
	ΣΥΝΟΛΟ X	50	58	60	72	64	65	56	66	51	27	28	38	37	45	
ΒΟΡΕΙΟΥ ΠΙΤΚΗΣ	ΑΕΙΒΟΥ	42	43	51	42	42	58	63	64	55	31	42	32	30	43	
	ΧΙΟΥ	48	53	32	49	43	66	74	70	75	36	40	61	51	50	
	ΣΑΜΟΥ	72	83	72	78	37	32	52	56	39	36	29	45	44	51	
	ΣΥΝΟΛΟ XI	54	59	53	56	40	55	62	63	56	34	38	44	40	47	

Περιφ.	ΝΟΜΟΣ	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
NOTIOTY MITYOTY	ΚΥΚΛΑΔΩΝ	51	51	67	30	40	72	55	66	65	32	38	42	46	60
	ΔΟΔΕΚΑΝΗΣΟΥ	20	54	60	62	55	46	42	40	53	37	39	37	38	38
	ΕΥΝΟΛΟ XII	30	54	62	44	47	61	50	56	59	35	38	40	42	48
KPHTEH	ΧΑΝΙΩΝ	63	75	84	70	79	56	43	70	53	34	28	28	50	50
	ΡΕΘΥΜΝΗΣ	59	56	59	62	62	75	67	68	63	37	37	56	49	53
	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	59	55	70	51	58	64	55	66	46	39	30	37	36	57
	ΛΑΛΙΘΙΟΥ	47	54	49	55	62	65	66	79	51	47	42	38	41	56
	ΕΥΝΟΛΟ XIII	58	62	68	60	67	64	56	70	52	39	34	39	43	53
	ΓΕΝΙΚΟ ΕΥΝΟΛΟ ΧΩΡΑΣ	51	60	63	63	64	65	60	67	57	37	36	40	34	42