

No 14

Αρχές διαμόρφωσης-
Κριτήρια αξιολόγησης
περιφερειακών προγραμμάτων

της

Κ. ΚΑΡΑΜΠΑΤΣΟΥ - ΠΑΧΑΚΗ

Αθήνα 1992

ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΓΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Αρχές διαμόρφωσης-
Κριτήρια αξιολόγησης
περιφερειακών προγραμμάτων

Copyright 1992
του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
Ιπποκράτους 22, 106 80 Αθήνα

Οι γνώμες και οι κρίσεις που περιέχει η εργασία αυτή
είναι της συγγραφέως, και δεν αντιπροσωπεύουν αναγκά
α γνώμες ή κρίσεις του Κέντρου Προγραμματισμού
και Οικονομικών Ερευνών.

ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) ιδρύθηκε το 1959 ως μία μικρή ερευνητική μονάδα με την επωνυμία "Κέντρον Οικονομικών Ερευνών", με βασικό σκοπό την επιστημονική μελέτη των οικονομικών προβλημάτων της Ελλάδας, την ενθάρρυνση των οικονομικών ερευνών και τη συνεργασία με άλλα επιστημονικά ιδρύματα.

Το 1964 το ΚΕΠΕ πήρε τη σημερινή του ονομασία και διάρθρωση και του ανατέθηκαν οι εξής πρόσθετες αρμοδιότητες: (α) Η κατάρτιση σχεδίων βραχυχρόνιων, μεσοχρόνιων και μακροχρόνιων προγραμμάτων ανάπτυξης, η εκπόνηση σχεδίων προγραμμάτων περιφερειακής και χωροταξικής ανάπτυξης, καθώς και προγραμμάτων δημόσιων επενδύσεων, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει η κυβέρνηση. (β) Η παρακολούθηση και ανάλυση της βραχυπρόθεσμης και μεσοπρόθεσμης εξέλιξης της ελληνικής οικονομίας, καθώς και η κατάρτιση προτάσεων για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων. (γ) Η επιμόρφωση νέων οικονομολόγων, ιδιαίτερα σε θέματα προγραμματισμού και οικονομικής ανάπτυξης.

Το ΚΕΠΕ έχει αναπτύξει και αναπτύσσει έντονη δραστηριότητα σε όλους τους πιο πάνω τομείς. Διεξάγει συστηματικές έρευνες πάνω σε βασικά θέματα της ελληνικής οικονομίας, εκπονεί σχέδια προγραμμάτων ανάπτυξης, παρακολουθεί τις βραχυχρόνιες εξελίξεις, χορηγεί υποτροφίες για μεταπτυχιακές σπουδές στην οικονομική επιστήμη και τον προγραμματισμό και οργανώνει διαλέξεις και σεμινάρια.

Στα πλαίσια αυτών των δραστηριοτήτων εντάσσεται και η δημοσίευση μελετών, που είναι αποτέλεσμα έρευνας μελετητών του ΚΕΠΕ, εκθέσεων, που είναι συνήθως αποτέλεσμα συλλογικής εργασίας ομάδων επιστημόνων, οι οποίες συνιστώνται για την εκπόνηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθώς και διαλέξεων, που δίνονται από διακεκριμένους επιστήμονες, οι οποίοι προσκαλούνται από το Κέντρο.

Το ΚΕΠΕ βρίσκεται σε συνεχή επικοινωνία με αντίστοιχα επιστημονικά ιδρύματα του εξωτερικού και ανταλλάσσει εκδόσεις, όπως και απόψεις και πληροφορίες πάνω σε θέματα τρεχουσών

οικονομικών εξελίξεων και μεθόδων οικονομικής έρευνας, συμβάλλοντας και με αυτό τον τρόπο στην προαγωγή της οικονομικής επιστήμης στη χώρα.

ΣΕΙΡΑ: ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΓΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

Οι Εργασίες για Συζήτηση (Discussion Papers) του ΚΕΠΕ είναι σχέδια εργασιών σε προχωρημένο στάδιο. Εκδίδονται σε περιορισμένο αριθμό αντιτύπων, όπως παραδίδονται αρχικά από τους συγγραφείς, και αποσκοπούν στην ταχύτερη δυνατή ενημέρωση ευρύτερου κύκλου ερευνητών για την προώθηση της έρευνας. Ελπίζεται, ότι η κυκλοφορία των εργασιών αυτών θα δώσει τη δυνατότητα στους ειδικούς να διατυπώσουν σχόλια, τα οποία θα επιτρέψουν στους συγγραφείς να βελτιώσουν την ερευνητική τους εργασία.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η εργασία αυτή αποτελεί τμήμα μιας ευρύτερης μελέτης με τίτλο "Μεθοδολογία αξιολόγησης προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης", που εκπονήθηκε από ομάδα εργασίας του ΚΕΠΕ υπό την ευθύνη της κ. Δήμητρας Κατοχιανού για λογαριασμό του ΥΠΕΘΟ (πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για διαμόρφωση σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης).

Επειδή η μελέτη δεν έχει προς το παρόν προωθηθεί για δημοσίευση, θεωρήθηκε σκόπιμη η κυκλοφορία του κεφαλαίου αυτού, που περιέχει ορισμένα πρακτικά κριτήρια τα οποία μπορεί να είναι χρήσιμα σ' αυτούς που ασχολούνται με τον σχεδιασμό ή την αξιολόγηση αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Κ. ΚΑΡΑΜΠΑΤΣΟΥ-ΠΑΧΑΚΗ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

1.	Γενικά.....	13
2.	Αρχές για την διαμόρφωση των προγραμμάτων - Κριτή- ρια αξιολόγησης	17
2.1.	Αναγκαιότητα τοπικής αλλά και κλαδικής ανά- λυσης.....	17
2.2.	Διάγνωση αντιθέσεων.....	17
2.3.	Σχετικότητα της ανάλυσης.....	17
2.4.	Αναφορά στην εθνική πολιτική	18
2.5.	Βάθος και πολυεδρικότητα της ανάλυσης	18
2.6.	Ωριμότητα μελετητικού έργου	18
2.7.	Διαδικασία επιλογών	19
2.8.	Διαδικασία ωρίμανσης παρεμβάσεων	20
2.9.	Διάκριση προγραμμάτων-πλαισίων από τα προγράμ- ματα εφαρμογής	23
2.10.	Εναρμονισμένη πρόοδος μελετητικής και προ- γραμματικής εργασίας	23
2.11.	Εσωτερική συνέπεια	24
2.12.	Συνδυασμός τεχνικής εφικτότητας με οικονομική βιωσιμότητα.....	24
2.13.	Υπερίσχυση έργων υποδομής	24
2.14.	Αξιολογικές έναντι τεχνικών επιλογών.....	25
2.15.	Επιλογή και αξιολόγηση επιμέρους έργων	25
2.16.	Δυνατότητα απορρόφησης πρόσθετων πόρων	26
2.17.	Μορφή και περιεχόμενο των προγραμμάτων	27
	 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	 29

1. Γενικά

Το "πρόγραμμα", ως κείμενο, σε αντιδιαστολή με τη "μελέτη" είναι μία συνθετική εργασία, δηλαδή στηρίζεται και αξιοποιεί προϋπάρχουσα γνώση και μελετητική εργασία για να συναγάγει κατευθύνσεις πολιτικής, δηλαδή οδηγίες για δράση. (Η "μελέτη" αντίθετα στοχεύει στην ανάλυση ενός φαινομένου με πρωταρχικό στόχο την κατανόησή του, δηλαδή την απόκτηση γνώσης καθεαυτήν.)

Ο "προγραμματισμός", αντίστοιχα, ως λειτουργία περιλαμβάνει δύο στάδια: το μελετητικό, δηλαδή της ανάλυσης και διάγνωσης, και το κυρίως προγραμματικό, δηλαδή της σύνθεσης και διατύπωσης οδηγιών (ή προθέσεων) δράσης.

Υπάρχει άμεση αντιστοιχία ανάμεσα στις πραγματοποιήσεις του μελετητικού σταδίου (βάθος και πλάτος του μελετητικού έργου) και στο εύρος και βαθμό εξειδίκευσης του προγράμματος. Όσο πλουσιότερο και πιο αξιόπιστο είναι το μελετητικό υπόβαθρο που είναι διαθέσιμο σε κάθε στιγμή, τόσο σαφέστερο και λεπτομερέστερο μπορεί να γίνει το πρόγραμμα. Αντίστοιχα, ανάλογα με το βαθμό εξειδίκευσης που απαιτείται για κάθε πρόγραμμα (που εξαρτάται από τον στόχο του, τις ιδιαίτερες ανάγκες που καλείται να καλύψει, και τις περιστάσεις υπό τις οποίες γίνεται) με αυτό το κριτήριο προσδιορίζεται και το μέγεθος του μελετητικού υλικού που είναι αναγκαίο.

Τα δύο στάδια του προγραμματισμού δεν είναι απαραίτητο να συνδέονται λειτουργικά μεταξύ τους: ένα πρόγραμμα μπορεί να γίνει κατευθείαν, αξιοποιώντας προϋπάρχον μελετητικό υλικό (αρκεί να είναι επαρκώς επίκαιρο) και, αντίστοιχα, μελέτες μπορεί να γίνονται είτε για να πλουτίσουν τη γνώση γύρω από ένα αντικείμενο είτε για να τεκμηριώσουν μεμονωμένες προτάσεις πολιτικής, χωρίς να συνδέονται άμεσα με ένα πρόγραμμα δράσης.

Όταν πρέπει να γίνει πρόγραμμα αλλά δεν υπάρχει έτοιμο ή ώριμο μελετητικό υλικό, τότε η προγραμματική λειτουργία προχωράει με μια διαδικασία διαδοχικής προσέγγισης, που παίρνει τη μορφή της σταδιακής διαμόρφωσης του προγράμματος (βαθμιαία εξειδίκευση σε αντιστοιχία με την εμβάθυνση που γίνεται στο μελετητικό επίπεδο, ή σταδιακή ολοκλήρωση καθώς διευρύνεται το μελετητικό υλικό, ή και τα δύο).

Σε αντιστοιχία με το στόχο που καλούνται να εξυπηρετήσουν αλλά και με το διαθέσιμο μελετητικό υλικό τα προγράμματα μπορεί να είναι:

- Προγράμματα-πλαίσια, που φθάνουν μέχρι τη διατύπωση κατευθύνσεων πολιτικής ή αξόνων δράσης.
- Προγράμματα εφαρμογής (ή λειτουργικά προγράμματα), που φθάνουν μέχρι την περιγραφή συγκεκριμένων μέτρων, έργων, και ενεργειών.
- Συγκεκριμένα έργα ή ενέργειες που περιγράφονται στις λεπτομέρειές τους (παρεμβάσεις).

Από την άποψη του εύρους του αντικειμένου, και αντίστοιχα του μελετητικού υλικού που απαιτείται, τα προγράμματα μπορεί να είναι:

- μερικά ή ειδικά, που αφορούν συγκεκριμένα αντικείμενα (κλάδους, λειτουργίες, πόρους για αξιοποίηση κλπ.), ή
- γενικά, που αφορούν το σύνολο των τομέων ενός χώρου ή τους πιο βασικούς για το σκοπό που καλείται το πρόγραμμα να εξυπηρετήσει.

Συνήθως το εύρος ενός προγράμματος βρίσκεται σε αντίστροφη σχέση με το βάθος της ανάλυσης ή την εξειδίκευσή του.

Σαν ειδική κατηγορία μπορούν να θεωρηθούν τα ολοκληρωμένα προγράμματα, τα οποία λαμβάνουν υπόψη όχι μόνον την κύρια δραστηριότητα που καλούνται να αναπτύξουν, αλλά και τις υποστηρικτικές και τις συμπληρωματικές δραστηριότητες που συνδέονται μ' αυτήν, οι οποίες αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις ή συνέπειες της πρώτης. Υπ' αυτήν την έννοια τα ολοκληρωμένα προγράμματα μπορούν να είναι περισσότερο ή λιγότερο γενικά, πάντα όμως έχουν το συστατικό στοιχείο της διακλαδικής ή διατομεακής θεώρησης και της λειτουργικής διασύνδεσης των εξεταζόμενων δραστηριοτήτων.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι ένα πρόγραμμα δεν είναι δυνατόν να αξιολογείται σωστά χωρίς να λαμβάνεται υπόψη:

- ο σκοπός για τον οποίο γίνεται, και
- το μελετητικό υπόβαθρο που το στηρίζει.

Ας σημειωθεί ακόμη ότι το "πρόγραμμα", ως κείμενο προθέσεων ενός επίσημου φορέα, είναι ένα κείμενο που συνοψίζει την πολιτική που ήδη έχει διαμορφωθεί, και περιγράφει κυρίως τα μέσα και τους τρόπους υλοποίησης στόχων που έχουν επιλεγεί

με διαδικασίες πολιτικής φύσεως (άτυπα τις περισσότερες φορές). Αντίθετα το "σχέδιο προγράμματος" ως μελετητική πρόταση που διαμορφώνεται από μια μελετητική ομάδα και εκπροσωπεί μόνον αυτήν, μπορεί να περιέχει πρωτότυπες αξιολογήσεις, ή επεξεργασίες στόχων και μέσων, και προτάσεις πολιτικής, οι οποίες απορρέουν από ένα ορισμένο μελετητικό υπόβαθρο και μια μεθοδολογία αξιολόγησης και επιλογής.

Είναι φανερό ότι αυτά τα δύο είδη προγραμμάτων αξιολογούνται διαφορετικά: και τα δύο βέβαια ελέγχονται για εσωτερική συνέπεια, αλλά στο μεν πρώτο αξιολογείται κυρίως η διαδικασία κατάρτισής του, που ουσιαστικά συμπίπτει με τη διαδικασία διαμόρφωσης της σχετικής πολιτικής (και εδώ ελέγχεται τόσο η νομιμοποίηση όσο και η καταλληλότητα των φορέων που συμμετέχουν), στο δε δεύτερο αξιολογείται κυρίως η αξιοπιστία του μελετητικού υποβάθρου και η μεθοδολογία επιλογών της μελετητικής ομάδας.

Η διάκριση αυτή έχει σημασία, διότι τα δύο είδη προγραμμάτων συγχέονται πολλές φορές με αποτέλεσμα να αναμένεται από ένα πρόγραμμα που αποτελεί πολιτική κείμενο, να περιέχει αναλύσεις και αιτιολογήσεις οι οποίες θα είχαν θέση μόνον σε μια μελετητική εργασία. Φυσικά, ένα πρόγραμμα-κείμενο πολιτικής έχει διαμορφωθεί και στηρίζεται σε πολλές και διάφορες τεχνικές επεξεργασίες. Αυτές όμως δεν αποτελούν συστατικό στοιχείο του προγράμματος παρά μόνο μικρό μέρος του υποστηρικτικού του υλικού (το μεγαλύτερο και αφανές μέρος του υποστηρικτικού υλικού είναι ή άυλη εμπειρία που συντελεί στη διαμόρφωση των πολιτικών που εφαρμόζονται, και οι οποίες απλώς περιγράφονται ή υποδηλώνονται στο πρόγραμμα).

Τα παραπάνω εισαγωγικά αναφέρονται για να τονιστεί το γεγονός ότι ένα πρόγραμμα δεν μπορεί να αξιολογείται απολύτως, σαν μεμονωμένο κείμενο, αλλά πρέπει πάντα να λαμβάνεται υπόψη ο σκοπός που καλείται να εξυπηρετήσει, οι διαδικασίες με τις οποίες συντάσσεται, και το μελετητικό υπόβαθρο που αντιπροσωπεύει. Με διαφορετικά κριτήρια αξιολογείται ένα πρόγραμμα-πλαίσιο, αλλιώς ένα πρόγραμμα δράσης και αλλιώς ο σχεδιασμός μιας συγκεκριμένης παρέμβασης.

Τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης, όπως συνάγεται από τους σχετικούς κανονισμούς της ΕΟΚ, είναι προγράμματα-πλαίσια. Τα λειτουργικά προγράμματα μπορούν να χαρακτηριστούν ως

προγράμματα δράσης, ενώ οι συγκεκριμένες παρεμβάσεις πρέπει να στηρίζονται σε προμελέτες εφαρμογής.

Στο παρακάτω κεφάλαιο αναπτύσσονται επιλεκτικά ορισμένες αρχές που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο κατά τη διαμόρφωση των προγραμμάτων (αναλυτικό, μελετητικό στάδιο) όσο και κατά την παρουσίαση (συνθετικό, προγραμματικό στάδιο).

2. Αρχές για την διαμόρφωση των προγραμμάτων Κριτήρια αξιολόγησης

Η παράθεση των πιο κάτω αρχών δεν επιχειρεί να είναι εξαντλητική, παρά μόνο να επισημάνει ορισμένα στοιχεία που έχουν συναχθεί από την ενασχόληση με συγκεκριμένα προγράμματα, κλαδικά και τοπικά, και που θεωρώ ότι μπορούν να είναι χρήσιμα κατά την επεξεργασία ή την αξιολόγηση προγραμμάτων. (Οι επισημάνσεις ταιριάζουν καλύτερα σε "τοπικά" προγράμματα, γιατί αυτά εμπεριέχουν και την κλαδική ανάλυση και τη διατομεακή θεώρηση.)

2.1. Αναγκαιότητα τοπικής αλλά και κλαδικής ανάλυσης

Το μελετητικό υλικό που στηρίζει ένα πρόγραμμα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο τοπική ανάλυση, δηλαδή περιγραφή και διάγνωση των ιδιαιτεροτήτων του χώρου, όσο και κλαδική, δηλαδή διάγνωση των προοπτικών των τομέων στο συγκεκριμένο χώρο.

2.2. Διάγνωση αντιθέσεων

Η ανάλυση δεν πρέπει να είναι τυπική, δηλαδή απλώς περιγραφική και παραθετική, αλλά ουσιαστική, δηλαδή να διαγιγνώσκει αλληλοεξαρτήσεις, αλληλοεπιδράσεις, αντιθέσεις και ασυμβατότητες. Στην περίπτωση αντιθέσεων θα πρέπει να αναζητούνται τρόποι για την υπέρβαση ή την ελαχιστοποίησή τους (τεχνική επεξεργασία ώστε να αναχθεί η αντίθεση στο ελάχιστο αξεπέραστο, οπότε η επιλογή αποτελεί πλέον πολιτική απόφαση).

2.3. Σχετικότητα της ανάλυσης

Η ανάλυση δεν πρέπει να είναι απόλυτη, δηλαδή μόνο για τον συγκεκριμένο χώρο, αλλά και σχετική, δηλαδή σε σχέση με τις ευρύτερες ενότητες στις οποίες ανήκει η προγραμματική περιφέρεια.

Αυτό σημαίνει διερεύνηση των προοπτικών των κλάδων σε σχέση όχι μόνον με την τοπική αγορά, αλλά και με την ευρύτερη ενιαία αγορά (περιφερειακή, εθνική, διεθνή), δηλαδή διερεύνηση του συγκριτικού πλεονεκτήματος της περιοχής για την

συγκεκριμένη δραστηριότητα. Το ότι εντοπίζεται κάποιος πόρος στην περιοχή, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι αυτός έχει και άμεσες προοπτικές ανάπτυξης. Επομένως η προϋπαρξη αξιόπιστων κλαδικών μελετών εθνικού επιπέδου είναι σημαντικό στοιχείο για την χάραξη αναπτυξιακής στρατηγικής στην περιφέρεια.

2.4. Αναφορά στην εθνική πολιτική

Στην ανάλυση των δυνατοτήτων και αναγκών της περιφέρειας θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η εθνική πολιτική και να μην υποδεικνύονται μέτρα και ρυθμίσεις που έρχονται σε αντίθεση με αυτήν. Αν υποστηρίζεται ότι οι εθνικές ρυθμίσεις δεν επαρκούν (π.χ. τα περιφερειακά κίνητρα) ή ότι απαιτείται εξαίρεση από αυτές, αυτό θα πρέπει να αναφέρεται ρητά και να αιτιολογείται. (Αυτός ο όρος φαίνεται αυτονόητος. Εντούτοις παρατηρείται συχνά σε αναπτυξιακά προγράμματα - ιδίως αυτά που συντάσσονται από μελετητικές ομάδες ερήμην των αρμόδιων υπηρεσιών - να αγνοείται παντελώς η ισχύουσα εθνική πολιτική.)

2.5. Βάθος και πολυεδρικότητα της ανάλυσης

Αυτά βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση με τον σκοπό και το επίπεδο της προγραμματικής εργασίας. Όταν αυτή στοχεύει σε πρόγραμμα-πλαίσιο, τότε η ανάλυση που χρειάζεται είναι κατά το δυνατόν πολυεδρική και αναγκαστικά όχι σε μεγάλο βάθος. Σκοπός τότε του προγράμματος είναι να δοθούν οι βασικές γραμμές της φυσιογνωμίας της περιοχής, να καταδειχθούν οι αλληλεξαρτήσεις (ενδοπεριφερειακές, διακλαδικές και διαπεριφερειακές), να διαγνωστούν τυχόν βασικές αντιθέσεις και, τελικά, να συναχθούν οι βασικές κατευθύνσεις πολιτικής (αναπτυξιακή στρατηγική). Αυτή είναι η περίπτωση των ΣΠΑ.

2.6. Ωριμότητα μελετητικού έργου

Όταν, αντιθέτως, η προγραμματική εργασία αποσκοπεί στο να δώσει πρόγραμμα δράσης, με συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα (ΜΟΠ, λειτουργικά προγράμματα, συγκεκριμένες παρεμβάσεις, κλπ.), τότε η μελετητική εργασία πρέπει να είναι πολύ πιο ώριμη. Δηλαδή το μελετητικό έργο να έχει φθάσει σε αρκετό βάθος και

εξειδίκευση και να έχουν ωριμάσει οι διαδικασίες επιλογής συγκεκριμένων παρεμβάσεων. Αν αυτή η ωρίμανση δεν έχει ήδη γίνει όταν συντάσσεται το πρόγραμμα, αλλά οι προτάσεις αποτελούν απλώς ιδέες για παραπέρα επεξεργασία, τότε δεν μπορεί να υπάρξει υλοποίηση του προγράμματος (ούτε απορρόφηση κονδυλίων παρά μόνο για παραπέρα μελέτες). Κατά συνέπεια, η αξιολόγηση ενός τέτοιου προγράμματος, πέρα από την αρμονική ένταξή του σε ένα πρόγραμμα πλαίσιο, δεν μπορεί να γίνεται παρά σε συνάρτηση με την ωριμότητα του μελετητικού του υπόβαθρου. (Με τον όρο ωριμότητα δεν εννοούμε απλώς το να υπάρχει μια μελέτη σκοπιμότητας, αλλά κυρίως να έχουν συντελεστεί οι διαδικασίες αμφισβήτησης, εξέτασης εναλλακτικών λύσεων, διερεύνησης συνεπειών. Για πάρα πολλά προγράμματα και έργα η αμφισβήτηση αρχίζει αφού έχουν ενταχθεί σε ένα πρόγραμμα και αρχίζει η υλοποίησή τους, με αποτέλεσμα πάλι να μπλοκάρεται η πραγματοποίησή του και η σχετική απορρόφηση κονδυλίων.)

2.7. Διαδικασία επιλογών

Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι η επιλογή συγκεκριμένων παρεμβάσεων (έργων, λειτουργιών, προγραμμάτων) δεν γίνεται από τα όργανα οριζόντιου προγραμματισμού και μάλιστα ευρείας περιφέρειας (εθνικός ή περιφερειακός προγραμματισμός).

Τα όργανα αυτά, διατυπώνοντας την αναπτυξιακή στρατηγική, δίνουν απλώς τις διατομεακές ή και διακλαδικές emphases (ανάλογα με τον πλούτο του μελετητικού υλικού που είναι διαθέσιμο) και το πολύ-πολύ τους άξονες δράσης για την προώθηση αυτών των προτεραιοτήτων (που και αυτοί προέρχονται από προϋπάρχουσα τομεακή ή κλαδική επεξεργασία). Οι emphases αυτές στη συνέχεια μεταφράζονται σε σχετικούς ρυθμούς χρηματοδότησης που δείχνουν ως πού μπορεί να προχωρήσει η κλαδική αναπτυξιακή δράση. Η επιλογή των συγκεκριμένων παρεμβάσεων γίνεται ουσιαστικά από τα όργανα κλαδικού προγραμματισμού (υπουργεία, ΔΕΚΟ, ειδικούς φορείς), ανάμεσα σε διάφορα ομοειδή έργα ανάλογα με το στάδιο ωρίμανσης στο οποίο βρίσκεται το καθένα.

2.8. Διαδικασία ωρίμανσης παρεμβάσεων

Η ωρίμανση των επιμέρους παρεμβάσεων (έργων, μέτρων, δράσεων) γίνεται μέσα από μία μακρά διαδικασία, πολυετή πολλές φορές, που έχει πολλά στάδια: αρχική ιδέα, που πηγάζει συνήθως από μία μελετητική εργασία, προμελέτη σκοπιμότητας, υπηρεσιακή πρόταση για ζύμωση, αντιπαράθεση με εναλλακτικές προτάσεις, κατ' αρχήν υιοθέτηση σε υπηρεσιακό επίπεδο, τεχνικο-οικονομική μελέτη, οριστική απόφαση και ένταξη στα ετήσια προγράμματα, οριστική μελέτη, επικαιροποίηση μελέτης κ.ο.κ. Όσο πιο ώριμο μελετητικά είναι ένα έργο όταν εντάσσεται σε ένα λειτουργικό πρόγραμμα, τόσο μεγαλύτερες πιθανότητες έχει να πραγματοποιηθεί. Αντιθέτως, όταν εντάσσονται έργα, που πηγάζουν από κάποιες μελετητικές προτάσεις, χωρίς να έχουν περάσει από τα αναγκαία στάδια ωρίμανσης σε υπηρεσιακό και πολιτικό επίπεδο, τότε οι πιθανότητες να πραγματοποιηθούν είναι πολύ μικρές. Αυτός είναι ο κύριος παράγοντας που κάνει τα διάφορα προγράμματα να μην έχουν απορροφητικότητα. (Ο δεύτερος εξίσου σημαντικός παράγοντας είναι η αδυναμία να κινηθούν γρήγορα οι διάφορες γραφειοκρατικές διαδικασίες, και ο τρίτος παράγοντας η αδυναμία εξεύρεσης φορέα που θα αναλάβει την ευθύνη παρεμβάσεων που δεν είναι απλώς έργα υποδομής", αλλά συνεπάγονται επιχειρηματική ευθύνη.)

2.9. Διάκριση προγραμμάτων-πλαίσων από τα προγράμματα εφαρμογής

Πολλή σύγχυση δημιουργείται στην αξιολόγηση των προγραμμάτων επειδή δεν γίνεται σαφής διάκριση ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες. Παρόλο που η διάκριση φαίνεται ευκολονόητη εκ πρώτης όψης, εντούτοις στην πράξη τα δύο είδη συγχέονται και τείνουν να αξιολογούνται προγράμματα του ενός είδους με κριτήρια που θα είχαν εφαρμογή στο άλλο είδος.

Συγκεκριμένα: τα προγράμματα-πλαίσια περιέχουν σε αδρές γραμμές την κοινωνικοοικονομική ανάλυση που δικαιολογεί την αναπτυξιακή στρατηγική που επιλέγεται, και η οποία περιγράφεται σε βασικές επιδιώξεις, μεγάλους άξονες δράσης, κύριες κατευθύνσεις πολιτικής, ενδεικτικά έργα και μέτρα. Ο χρονικός τους ορίζοντας είναι ευρύτερος απ' ό,τι λέει το όνομά

τους (πενταετή) και έχουν αξία για όσο διάστημα η ανάλυση στην οποία στηρίζονται εξακολουθεί να είναι επίκαιρη και η αναπτυξιακή στρατηγική δεν αλλάζει. Τα έργα και μέτρα που αναφέρονται είναι ενδεικτικά του είδους των παρεμβάσεων που επιλέγονται, και συνήθως είναι περισσότερα απ' αυτά που μπορούν να πραγματοποιηθούν στον δηλωμένο χρονικό ορίζοντα, ώστε να υπάρχει ευελιξία επιλογής ανάλογα με τους εντέλει διαθέσιμους πόρους και με τον ρυθμό ωρίμανσης των συγκεκριμένων έργων. Τα προγράμματα-πλαίσια συντάσσονται από τους φορείς που έχουν τη γενικότερη εποπτεία του αντικειμένου (κεντρικούς ή γενικούς φορείς προγραμματισμού) και είναι είτε χωρικά είτε κλαδικά. Από αυτά αναμένει κανείς κυρίως τη λογική της εφαρμοζόμενης πολιτικής.

Η κατανομή των πόρων είναι πολύ αδρομερής και γίνεται κυρίως με προβολή των τάσεων της προηγούμενης χρηματοδότησης ή με μικρές μεταβολές αυτών των τάσεων, ανάλογα με τους προβλεπόμενους οικονομικούς πόρους και με τις μετατοπίσεις των προτεραιοτήτων κατά την προγραμματιζόμενη περίοδο.

Τέτοια είναι τα πενταετή προγράμματα εθνικής και περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και τα γενικά τομεακά ή κλαδικά προγράμματα.

Τα προγράμματα αυτά υφίστανται την κριτική, πολλές φορές, ότι δεν είναι αρκετά εξειδικευμένα ως προς τους στόχους (τους οποίους δεν ποσοτικοποιούν) και τα συγκεκριμένα μέσα, έργα και μέτρα. Όμως σε τέτοια γενικά προγράμματα όπου δεν υπάρχει απόλυτος έλεγχος των μέσων πολιτικής (παρά μόνο μέσω μακροοικονομικών μεταβλητών όπως η πιστωτική, νομισματική, εισοδηματική πολιτική), η ποσοτικοποίηση μερικώτερων στόχων είναι εξαιρετικά παρακινδυνευμένη (έως και μη ενδεικνυόμενη) με την έννοια ότι είναι πάρα πολύ πιθανόν ότι τα συγκεκριμένα νούμερα δεν θα πραγματοποιηθούν, και αυτό θα δώσει αφορμή για εύκολη κριτική, ενώ η πολιτική που χαράσσεται είναι βασικά ορθή.

Επομένως τα προγράμματα-πλαίσια καλώς δίνουν έμφαση στη διαγραφή των βασικών κατευθύνσεων πολιτικής, των κύριων αξόνων δράσης και του είδους των μέτρων και έργων που θα προωθηθούν, και όχι στην ποσοτικοποίηση στόχων και τη λεπτομερή περιγραφή μέτρων.

Τα προγράμματα εφαρμογής, σε αντιδιαστολή, και ιδίως αυτά που αφορούν αυστηρά προσδιορισμένο χρονικό ορίζοντα και συγκεκριμένους χρηματοδοτικούς πόρους, πρέπει να αποτελούνται από εντελώς ώριμα μέτρα και έργα που μπορεί να αρχίσει αμέσως η υλοποίησή τους (και η οριστική μελέτη αποτελεί στάδιο της υλοποίησης). Τα προγράμματα αυτά ουσιαστικά αυντίζονται από τους κεντρικούς προγραμματικούς φορείς με την υιοθέτηση των πιο ώριμων προτάσεων των κλαδικών φορέων. Τα έργα και τα μέτρα από τα οποία αποτελούνται συνήθως δεν βρίσκονται σε προφανή συνάφεια μεταξύ τους (οριζόντια ή διατομεακή σχέση) αλλά εντάσσονται σε μία λογική διαχρονικής τομεακής ανάπτυξης (κάθετη ή ενδοτομεακή σχέση). Γι αυτό και πολλές φορές αυτά τα προγράμματα εφαρμογής κατηγορούνται άδικα σαν "συρραφή ασύνδετων μεταξύ τους έργων και όχι πρόγραμμα". Είναι όμως προφανές ότι έργα που επιλέγονται με κριτήριο την ωριμότητα για άμεση υλοποίηση, δεν είναι δυνατόν να έχουν εμφανή σχέση μεταξύ τους με την αυστηρή έννοια του "ολοκληρωμένου προγράμματος" ή και του "λειτουργικού προγράμματος". Εκείνο που περιμένει κανείς από ένα τέτοιο πρόγραμμα είναι, κάθε έργο και μέτρο να εντάσσεται σε ένα ορθολογικό κλαδικό ή τομεακό πρόγραμμα, και το σύνολο των τομεακών προγραμμάτων να εντάσσονται αρμονικά σε ένα χωρικό πρόγραμμα-πλαίσιο. Τέτοια προγράμματα είναι π.χ. τα ΜΟΠ. Φυσικά, κατά την παρουσίαση ενός τέτοιου προγράμματος (προγραμματικό κείμενο) καταβάλλεται προσπάθεια να φανεί η αρμονική ένταξη κάθε έργου στο προϋπάρχον προγραμματισμό πλαίσιο, (δηλαδή στα κλαδικά, τομεακά, χωρικά προγράμματα που ήδη εφαρμόζονται, είτε είναι ρητά διατυπωμένα είτε όχι), όμως δεν είναι δυνατόν από ένα τέτοιο κείμενο να περιμένουμε προγραμματική αυτοτέλεια, δηλαδή ρητή και εξαντλητική σύνδεση επιδιώξεων, σκοπών, στόχων, και μέσων πολιτικής. Αυτή η προγραμματική λογική πρέπει να υπάρχει, και να είναι εμφανής, σε μια διαχρονική θεώρηση του συνόλου των ενεργειών, δεν είναι δυνατόν όμως να εμφανίζεται με πληρότητα (παρά μόνο υπαινικτικά) σ' ένα κείμενο που αποτελεί μία χρονική τομή. Ούτε μπορούμε να περιμένουμε από ένα τέτοιο κείμενο να εξηγεί και να αναπτύσσει τη διαδικασία επιλογής μεταξύ πιθανών εναλλακτικών στόχων ή μέσων. Αυτό υποτίθεται ότι έχει γίνει (ρητά ή άτυπα) στο πρόγραμμα-πλαίσιο.

Οι μακροσκελείς αυτές επισημάνσεις γίνονται διότι υπάρχει η τάση τα διάφορα προγράμματα να επικρίνονται, εξετάζόμενα ως αυτοτελή κείμενα από τα οποία αναμένεται μία προγραμματική πληρότητα δυσανάλογη με το ρόλο που καλούνται να παίξουν, ενώ ταυτόχρονα αγνοείται το μελετητικό και διαδικαστικό υπόβαθρο και η σχετική τους θέση στην όλη προγραμματική διαδικασία.

2.10. Εναρμονισμένη πρόοδος μελετητικής και προγραμματικής εργασίας

Η προγραμματική και η μελετητική εξειδίκευση πρέπει να προχωρούν παράλληλα σε εναρμονισμένες και αλληλοϋποστηριζόμενες φάσεις: από γενικά προγράμματα-πλαίσια προχωρούμε σε μερικότερα και ειδικότερα (τοπικά, κλαδικά) μέχρι και βραχυχρόνια προγράμματα εφαρμογής και επενδυτικά σχέδια, στηριζόμενοι στο υλικό που μας παρέχει η προοδευτικά εξειδικευόμενη μελετητική εργασία. Με τη σειρά της η μελετητική διαδικασία τροφοδοτείται με αντικείμενα για μελέτη από τα διαδοχικά εξειδικευόμενα προγράμματα. Καμμία από τις δύο παράλληλες διαδικασίες δεν μπορεί να προχωρεί χωρίς τη συνδρομή της άλλης, και καμιά δεν μπορεί να ολοκληρωθεί σε μία φάση: π.χ. τα προγράμματα δεν μπορούν να εξειδικεύονται εξ αρχής μέχρι τα ειδικά προγράμματα δράσης, διότι δεν υπάρχει το αντίστοιχο μελετητικό υλικό. Και, αντίστοιχα, εξειδικευμένες μελέτες δεν μπορούν να γίνονται αν δεν έχει επέλθει το στάδιο της επικείμενης υλοποίησης, δηλαδή αν δεν έχει προχωρήσει αρκετά η διαδικασία προγραμματισμού-υλοποίησης.

Έτσι, η απαίτηση για "καλά μελετημένα" προγράμματα πρέπει να εννοείται σαν απαίτηση, τα διάφορα προγράμματα να υποστηρίζονται από μελετητικό υπόβαθρο αντίστοιχο με το επίπεδο εξειδίκευσής τους. Π.χ. αν τα προγράμματα-πλαίσια περιορίζονται στη διατύπωση της γενικής αναπτυξιακής στρατηγικής το ελάχιστο μελετητικό υπόβαθρο είναι η γενική κοινωνικοοικονομική ανάλυση, η διάγνωση των καταρχήν δυναμικών κλάδων ή αξιοποιήσιμων πόρων και η επισημάνση των πιθανών περιοριστικών παραγόντων. Αν το πρόγραμμα φθάνει σε διατύπωση κλαδικής πολιτικής, τότε πρέπει να υπάρχει κλαδική ανάλυση για τον συγκεκριμένο προγραμματικό χώρο. Για την υπόδειξη συγκεκριμένων έργων και μέτρων πρέπει να υπάρχουν πολύ πιο

Εξειδικευμένες μελέτες (προμελέτες κοινωνικής και οικονομικής σκοπιμότητας συγκεκριμένων παρεμβάσεων).

2.11. Εσωτερική συνέπεια

Η ιδιότητα αυτή είναι αυτονόητη, εντούτοις στην πράξη πολλές φορές παραβλέπεται, ιδίως όταν δεν υπάρχει ενιαία αρχική σύλληψη και τελική επεξεργασία του προγράμματος. Γι' αυτό και η σύνθεση και ενοποίηση των κλαδικών πολιτικών πρέπει να θεωρείται ως η κύρια λειτουργία των κεντρικών προγραμματικών οργάνων και όχι η επεξεργασία λεπτομερών κλαδικών πολιτικών. Η σύνθεση αυτή προϋποθέτει επεξεργασία των αντιθέσεων και όχι απλή συρραφή των επιμέρους αναλύσεων.

2.12. Συνδυασμός τεχνικής εφικτότητας με οικονομική βιωσιμότητα

Πολλές φορές στα προγράμματα-μελέτες (σχέδια προγραμμάτων) γίνονται προτάσεις για αξιοποίηση πόρων με βάση μόνον την τεχνική εφικτότητα των σχεδίων, χωρίς ούτε στοιχειώδη οικονομική διερεύνηση των προοπτικών οικονομικής βιωσιμότητας. Αυτό δημιουργεί αισιόδοξες προοπτικές και αναπτυξιακές προσδοκίες, οι οποίες όμως τις περισσότερες φορές δεν επαληθεύονται μετά από λεπτομερέστερη ανάλυση. Γι' αυτό σαν βασική αρχή κατά τη διαδικασία των προγραμματικών μελετών, θα πρέπει να τίθεται η διατήρηση επιφυλάξεων ως προς την οικονομική βιωσιμότητα των επιμέρους αναπτυξιακών προτάσεων.

2.13. Υπερίσχυση έργων υποδομής

Τα προγράμματα συνήθως αναφέρονται τόσο σε ενέργειες που εξαρτώνται από άμεσα ελεγχόμενους από το κράτος φορείς (δημόσιες υπηρεσίες) όσο και σε δραστηριότητες που αναμένεται να υλοποιηθούν από μη άμεσα ελεγχόμενους φορείς (επενδυτές). Είναι φυσικό, όμως, όταν το πρόγραμμα συνδέεται με διάθεση περιορισμένων και χρονικά προσδιορισμένων χρηματοδοτικών πόρων, να καταλαμβάνεται κατά το μέγιστο μέρος του από τις δραστηριότητες των ελεγχόμενων φορέων. Και αυτές αφορούν παραδοσιακά, κυρίως, έργα ή δραστηριότητες (π.χ. εκπαίδευση)

υποδομής. Οι άμεσα παραγωγικές δραστηριότητες, που προϋποθέτουν επιχειρηματική πρωτοβουλία και κίνδυνο, αφορούν τους μη άμεσα ελεγχόμενους φορείς και είναι φυσικό να μὴν μπορεί να προεξοφληθεί η ανταπόκρισή τους στα παρεχόμενα κίνητρα. Γι' αυτό και δεν διακινδυνεύεται η δέσμευση μεγάλου τμήματος των διαθέσιμων πόρων γι' αυτές τις δραστηριότητες. Αυτό φυσικά συνδέεται άμεσα με το επίπεδο ανάπτυξης της οικονομίας, που προσδιορίζει και το επίπεδο επιχειρηματικής εγρήγορσης: σε μια οικονομία με ελλείψεις στις βασικές υποδομές και με χαμηλό επίπεδο οργάνωσης και λειτουργικότητας (τραπεζικό σύστημα, διοικητική μηχανή, επικοινωνίες) είναι φυσικό να είναι μειωμένη η ευαισθησία των επενδυτών στις κατευθύνσεις των προγραμμάτων (π.χ. παρατηρείται χαμηλή ανταπόκριση σε προγράμματα-κίνητρα αναδιάρθρωσης καλλιιεργειών).

2.14. Αξιολογικές έναντι τεχνικών επιλογών

Στην προγραμματική εργασία αντιμετωπίζονται διαρκώς εναλλακτικές δυνατότητες και επομένως πρέπει να γίνονται επιλογές. Από αυτές άλλες είναι τεχνικής φύσεως και άλλες αξιολογικές. Οι αξιολογικές επιλογές είναι πολιτικής και όχι τεχνικής φύσεως λειτουργία, και γι' αυτό κανονικά δεν γίνονται από τα τεχνικά προγραμματικά όργανα, αλλά από τα πολιτικά. Αυτό όμως τις περισσότερες φορές δεν γίνεται τυπικά, με βάση προκαθορισμένες διαδικασίες, αλλά άτυπα, μέσα από διάφορες ζυμώσεις σε κοινωνικό, υπηρεσιακό και πολιτικό επίπεδο. Όταν συντίθεται ένα προγραμματικό κείμενο οι αξιολογικές επιλογές θεωρούνται λίγο-πολύ δεδομένες, γι' αυτό και δεν περιμένουμε από τέτοια κείμενα να δικαιολογούν τις επιλογές αυτές.

2.15. Επιλογή και αξιολόγηση επιμέρους έργων

Ο τρόπος αξιολόγησης και επιλογής των επιμέρους έργων και μέτρων από τους φορείς που τα προτείνουν και τα προωθούν, δεν είναι κατ' αρχήν της αρμοδιότητας των γενικών προγραμματικών οργάνων να τον προσδιορίσουν και να τον επιβάλουν. Εντούτοις, αυτά τα όργανα θα μπορούσαν να ζητήσουν να ενσωματωθεί στη διαδικασία ωρίμανσης των έργων η θεώρηση ορισμένων κριτηρίων, που θα βοηθούσαν στην αξιολόγηση και τα κλαδικά και τα

οριζόντια προγραμματικά όργανα. Αυτά τα κριτήρια θα μπορούσαν να είναι είτε ποιοτικά (π.χ. μελέτη οικονομικής βιωσιμότητας, μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κλπ.) είτε ποσοτικά (π.χ. διάφοροι δείκτες). Αν αυτά τα κριτήρια δεν έχουν ζητηθεί και προετοιμαστεί εκ των προτέρων, είναι πρακτικά αδύνατον να ετοιμαστούν κατά τη διαδικασία σύνδεσης και αξιολόγησης του προγράμματος, ή και αν ετοιμαστούν εκ των ενόντων, δεν θα είναι αξιόπιστα. Γι' αυτό και στα προγράμματα-πλαίσια αρκεί να αναφέρεται το είδος των μέτρων και έργων με τα οποία σκοπεύεται να προωθηθεί η επιλεγόμενη πολιτική, και να είναι εμφανές ότι αυτά πράγματι δρουν προς την κατεύθυνση της προώθησης των επιδιώξεων. (Έτσι κι αλλιώς η τελική τους αποτελεσματικότητα είναι αδύνατον να τεκμηριωθεί: π.χ. η δημιουργία θέσεων εργασίας από μία επένδυση δεν είναι τελικά βέβαιο ότι στην νέα μακροοικονομική ισορροπία της περιοχής θα συνεπάγεται αύξηση της συνολικής απασχόλησης.) Όταν, αντιθέτως, έρχεται η ώρα της υλοποίησης συγκεκριμένων έργων, τότε οι απαιτήσεις για τεκμηρίωση της βιωσιμότητας και σκοπιμότητάς τους μπορεί να είναι πολύ πιο αυστηρές.

2.16. Δυνατότητα απορρόφησης πρόσθετων πόρων

Αν τα προγράμματα αφορούν τη χρησιμοποίηση νέων, πρόσθετων πόρων, τότε καλό είναι να μην ταυτίζονται με τα τρέχοντα αναπτυξιακά προγράμματα που αναπτύσσουν τη συνολική στρατηγική για το χώρο (ή για τον κλάδο), αλλά να αποτελούν έκτακτα προγράμματα, που θα εστιάζονται σε ορισμένα προγραμματικά αντικείμενα (π.χ. αντιμετώπιση ανεργίας ή πρόγραμμα ορεινών και προβληματικών περιοχών ή επέκταση προγράμματος αρδευτικών έργων). Στην περίπτωση αυτή το ευρύτερο προγραμματικό πλαίσιο θα πρέπει να θεωρείται δεδομένο ή να επισκοπείται περιληπτικά, και να γίνεται διεξοδική ανάπτυξη μόνον του ειδικότερου προγραμματικού αντικειμένου που επιλέχθηκε. Θεωρητικά, τα Κοινοτικά προγράμματα θα έπρεπε να είναι αυτού του είδους, δηλαδή προγράμματα απορρόφησης πρόσθετων πόρων. Στην πράξη όμως, επειδή υπάρχει το αυστηρά προσδιορισμένο χρονοδιάγραμμα και ο κίνδυνος απώλειας των πόρων που δεν απορροφώνται εγκαίρως, γι' αυτό στην ουσία τα Κοινοτικά προγράμματα αντικαθιστούν τα εθνικά μεσοχρόνια, με

κύριο κριτήριο επιλεξιμότητας των έργων τον βαθμό ωρίμανσής τους - δηλαδή την δυνατότητα άμεσης απορρόφησης κονδυλίων.

2.17. Μορφή και περιεχόμενο των προγραμμάτων

Σαν γενική αρχή για την σύνθεση προγραμματικών κειμένων μπορούμε να θέσουμε ότι θα πρέπει σε γενικές γραμμές να συνδέουν τη διάγνωση μιας κατάστασης με τους τρόπους παρέμβασης για τη βελτίωσή της προς μία ορισμένη κατεύθυνση που έχει επιλεγεί. Η σύνθεση αυτή, όμως, δεν θα πρέπει να γίνεται μηχανικά, σύμφωνα με προδιαγεγραμμένους τύπους, γιατί τότε το πρόγραμμα θα είναι φορμαλιστικό κείμενο που θα στερείται ουσίας, και θα κινδυνεύει να είναι σε κάθε περίπτωση το ίδιο, οπότε δεν θα διαβάζεται. (Στην περίπτωση αυτή θα μπορεί να αξιολογηθεί μόνο με βάση αριθμητικούς δείκτες, πράγμα που είναι πολύ επικίνδυνο για την ουσία του προγραμματισμού.)

Γι' αυτό, τα οποιαδήποτε υποδεικνυόμενα περιγράμματα και περιεχόμενα προγραμμάτων θα πρέπει να θεωρούνται ενδεικτικά και υποβοηθητικά και όχι υποχρεωτικά ή περιοριστικά. Η προγραμματική εργασία προϋποθέτει ωριμότητα και εξοικείωση με το προγραμματικό αντικείμενο, και αυτό δίνει τη δυνατότητα στον συντάκτη να επιλέγει τα στοιχεία εκείνα που θα δώσουν την πιο ανάγλυψη εικόνα του προγραμματικού σχεδίου.

Αν υποχρεωθεί σε μηχανική συμπλήρωση παραγράφων ενός τυποποιημένου περιγράμματος, τότε η ουσία του σχεδιασμού μπορεί να διαφύγει. Και επίσης μπορεί να χαθεί και η ιδιαίτερη προσφορά του προγραμματιστή, που είναι ο συντάκτης του τελικού κειμένου και ο οποίος υποτίθεται ότι κάνει την σύνθεση όλων των διαθέσιμων στοιχείων. (Σ' αυτή την περίπτωση το πρόγραμμα θα μπορούσε να αντικατασταθεί με ένα σύνολο πινάκων και δεικτών που θα αντιπαραβαλλόταν μ' ένα σύνολο δεικτών-κριτηρίων. Αυτή η πολύ μηχανιστική, όμως, αντίληψη του προγραμματισμού θα κινδύνευε να αφήσει απ' έξω εκείνους τους τομείς που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη παρεμβάσεων.)

Γι' αυτό, τελικό κριτήριο αξιολόγησης ενός προγράμματος, πέραν από οποιαδήποτε τεχνικά κριτήρια που μπορούν να εφαρμοστούν στα αριθμητικά δεδομένα του, πρέπει να είναι η αίσθηση της ωριμότητας που αναδίδει ως προς τη σύλληψη του

προγραμματικού σχεδίου (στρατηγική), τη αξιοπιστία του μελετητικού του υπόβαθρου και η πειστικότητα των φορέων υλοποίησής του.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης. Μελέτη προδιαγραφών τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, ΕΕΤΑΑ, 1986.
2. ΕΟΚ, Κανονισμοί 2052/88, 4253/88, 4254/88, 4255/88, 4256/88.
3. ΚΕΠΕ, Πρόγραμμα Αμβρακικού, τόμος 2, "Πενταετές Πρόγραμμα Ανάπτυξης, Τελική Εκθεση", από ομάδα εργασίας, 1990.
4. Παχάκη, Κ., Σχολιασμός μελέτης προδιαγραφών τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, ΚΕΠΕ, 1986, αδημοσίευτη εισήγηση.
5. Παχάκη, Κ., "Το πρόγραμμα Αμβρακικού ως παράδειγμα διεπιστημονικής προσέγγισης της ανάπτυξης". Πρακτικά του 1ου διαπανεπιστημιακού συνεδρίου με θέμα την "Διεπιστημονική προσέγγιση της ανάπτυξης", Μάιος 1988, Εκδόσεις Παπαζήση.
6. ΥΠΕΘΟ, Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Ανάπτυξης, "Προδιαγραφές κατάρτισης σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης 1989-1993", Αθήνα, 1988 (πολυγραφημένο).

ΣΤΗΝ ΙΔΙΑ ΣΕΙΡΑ

- No 1 Γ. Αλογοσκούφη, Ανταγωνιστικότητα, προσαρμογή μισθών και μακροοικονομική πολιτική στην Ελλάδα. Αθήνα, 1990.
- No 2 L. Athanassiou, Adjustments to the Gini Coefficient for Measuring Economic Inequality. Αθήνα, 1990.
- No 3 J. Dutta and H. Polemarchakis, Credit Constraints and Investment Finance: Evidence from Greece. Αθήνα, 1990.
- No 4 Κ. Κανελλόπουλου, Παραοικονομία στην Ελλάδα: Τι δείχνουν επίσημα στοιχεία. Αθήνα, 1990.
- No 5 N. Antonakis and D. Karavidas, Defense Expenditure and Growth in LDCs - The Case of Greece, 1950-1985. Αθήνα, 1990.
- No 6 J. Geanakoplos and H. Polemarchakis, Observability and Constrained Optima. Αθήνα, 1992.
- No 7 L. Athanassiou, Distribution, Output Prices and Expenditure. Αθήνα, 1992.
- No 8 Ν. Χριστοδουλάκη, Ορισμένες μακροοικονομικές συνέπειες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αθήνα, 1992.
- No 9 V. Rapanos, Technological Progress - Income Distribution and Unemployment in the less Developed Countries. Αθήνα, 1992.
- No 10 V. Rapanos, Joint Production and Taxation. Αθήνα, 1992.
- No 11 Δ. Μαρούλης, Economic Analysis of the Macroeconomic Policy of Greece during the Period 1960-1990. Αθήνα, 1992.
- No 12 C. Kanellopoulos, Incomes and Poverty of the Greek Elderly. Αθήνα, 1992.
- No 13 G. Agapitos and P. Koutsouvelis, The Harmonization within EEC: Single Market and its Impacts on Greece's Private Consumption and Vat Revenue. Αθήνα, 1992.

