

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Ανάλυση των αρμοδιοτήτων Περιφέρειας, Κενά,
Ελλείψεις και Προτάσεις βελτίωσης**

Αντώνιος Πατακάκης

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2017



**Department of Political Studies and International Relations - University of
Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace
Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki
Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

**An analysis of Greek Peripheries, Deficiencies and
Improvement Suggestions**

Antonios Patakakis

Corinth, September 2017

Περίληψη

Στην παρούσα διπλωματική εργασία μελετούμε το νεότερο μοντέλο οργάνωσης του δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα, όπως αυτό διαμορφώθηκε με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης». Ειδικότερα, μέσα από μία γρήγορη ανασκόπηση της εξέλιξης των παλαιότερων οργανωτικών μοντέλων, καταγράφουμε τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των δεκατριών περιφερειών μέσα από μια ποιοτική και ποσοτική ανάλυση των χαρακτηριστικών τους. Παράλληλα, για την εξακρίβωση της οικονομικής ανισότητας μεταξύ των διαφόρων περιφερειών της ελληνικής επικράτειας κατασκευάζουμε μία σειρά δεικτών σύγκλισης. Χρησιμοποιώντας μεθόδους πάνελ παλινδρόμησης διαπιστώνουμε τη σημαντικότητα των επενδύσεων σε εξειδικευμένο προσωπικό για την οικονομική σύγκλιση ελληνικής περιφέρειας και κέντρου. Τα διάφορα προβλήματα που ανακύπτουν από την πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση μπορούν να εξαλειφθούν μέσω μίας μακροχρόνιας αναπτυξιακής πολιτικής σε επιλεγμένους οικονομικούς τομείς.

Abstract

In this dissertation we study the newest organizational model of the Greek public administration, as this has been shaped with the application of the program “Kallikratis”. More specifically, after a brief review of the previous organizational models, we record the advantages and disadvantages of the program in the thirteen peripheries, through a qualitative and a quantitative analysis of their characteristics. Moreover, in order to discern the economic imbalance between the various peripheries of the Greek state we develop a series of convergence indices. Using panel regression methods we infer upon the importance of investments in specified scientific personnel for the peripheries to the Greek economic center to converge. All the drawbacks that have emerged with the recent administrative reform could be alleviated based on a long-term growthoriented policy in certain aspects of economic activity.

Πίνακας Περιεχομένων

1. Εισαγωγή	10
2. Οργανωτική εξέλιξη στην Ελλάδα	13
2.1 Η περίοδος 1974-1986	13
2.2 Η περίοδος 1987-1997.	16
2.3 Το Πρόγραμμα «Καποδίστριας».....	19
2.4 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».	23
2.4.1 Πλεονεκτήματα του προγράμματος Καλλικράτης	31
2.4.2 Μειονεκτήματα, κενά και παραλήψεις	33
3. Παρούσα κατάσταση, ελλείψεις και κενά	35
3.1 Ποιοτική ανάλυση των στοιχείων	35
3.2 Ποσοτική – Οικονομετρική ανάλυση	44
4. Συμπεράσματα - Προτάσεις	59
Βιβλιογραφικές Αναφορές,.....	63

Ευρετήριο Πινάκων

Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστριας	20
Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης	24
Πληθυσμός ανά περιφέρεια (2016).....	25
Κατανομή εργαζομένων για διάφορους τομείς απασχόλησης περιφέρεια για 2014	38
Περιγραφικά στοιχεία κατά κεφαλή ΑΕΠ ανά περιφέρεια	45
Περιγραφικά στοιχεία δεικτών οικονομικής σύγκλισης.....	45
Τεστ μοναδιαίας ρίζας	47
Αυτοπαλίνδρομο μοντέλο σε πάνελ δεδομένα.....	48
Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κατά κλάδο (ποσοστό)	51
Περιγραφικά στοιχεία δεικτών πάνελ δεδομένων	53
Μοντέλο με ερμηνευτικές μεταβλητές σε πάνελ δεδομένα.....	54
Μοντέλο με ερμηνευτικές μεταβλητές σε πάνελ δεδομένα το διάστημα 2011-2014.....	57

Ευρετήριο Φωτογραφιών και Διαγραμμάτων

Διαχωρισμός τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού (νομαρχίες) την περίοδο 1987-1997...	18
Περιφέρειες με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης»	27
Αριθμός εργαζομένων ανά περιφέρεια σύμφωνα με το σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» για 2015.	36
Ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων και μονίμων κατοίκων ανά περιφέρεια.....	39
Κατά κεφαλή ΑΕΠ των νησιωτικών περιφερειών ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής	41
Κατά κεφαλή ΑΕΠ των περιφερειών Μακεδονίας και Ηπείρου ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής.....	41
Κατά κεφαλή ΑΕΠ των περιφερειών Θεσσαλίας, Δυτικής και Στερεάς Ελλάδας και Πελοποννήσου ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής.....	42
ΑΕΠ των περιφερειών ως ποσοστό του συνολικού ελληνικού ΑΕΠ [τα αναφερόμενα ποσοστά αντιστοιχούν σε ποσοστά του ΑΕΠ.....	43
Κατανομή των καταλοίπων της παλινδρόμησης	56
Κατανομή των καταλοίπων της παλινδρόμησης 2011-2014.....	58

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ.

για τη βοήθειά του κατά την εκπόνηση της συγκεκριμένης πτυχιακής εργασίας.

Η συμβολή του στην παροχή των κατάλληλων κατευθύνσεων συνέβαλε σημαντικά στην ολοκλήρωσή της.

Παράλληλα θα ήθελα να αφιερώσω τη συγκεκριμένη εργασία

Αντώνης Πατακάκης

1. Εισαγωγή

Η εξέλιξη και λειτουργία κάθε οργανισμού εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο είναι δομημένος με σκοπό να μεγιστοποιεί την απόδοσή του και όταν πρόκειται για δημόσιο οργανισμό, να εξυπηρετεί τις ανάγκες των πολιτών του. Η ελληνική δημόσια οργανωτική δομή διήλθε διάφορες διαδικασίες μετασχηματισμού και οργάνωσης από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως και το πλέον πρόσφατο πρόγραμμα περιφερειακής οργάνωσης με το όνομα «Καλλικράτης». Ξεκινώντας από μία δομή με πλειάδα τοπικών περιφερειακών οντοτήτων χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες και πολλές φορές λόγο ύπαρξης, πλέον η ελληνική οργανωτική δομή πλην των υπηρεσιών της κεντρικής κυβέρνησης έχει οργανωθεί σε δεκατρείς περιφέρειες που είναι επιφορτισμένες με σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων.

Με τη νέα του μορφή, το ελληνικό κράτος αναμένεται να ελαχιστοποιήσει τα συγκεντρωτικά του στοιχεία, να αποκτήσει ευελιξία, αποτελεσματικότητα και να εξοικονομήσει πόρους μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων ή να αξιοποιήσει οικονομίες κλίμακας για να προσελκύσει σημαντικά ευρωπαϊκά αναπτυξιακά κονδύλια που θα προσδώσουν οικονομική ανακούφιση στην ελληνική περιφέρεια.. Η σχετική νέα αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δήμων και περιφερειών και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

Ωστόσο η νεότερη μορφή οργάνωσης σε περιφέρειες δεν έχει μόνο θετικά στοιχεία. Το κυριότερο, ίσως, πρόβλημα που εντοπίζουμε στη βιβλιογραφία είναι η υποστελέχωση των υπηρεσιών των περιφερειών, η ελλιπής χρηματοδότηση ως συνέπεια και της παρατεταμένης ύφεσης της ελληνικής οικονομίας των τελευταίων ετών και η διεύρυνση των ανισοτήτων μεταξύ της περιφέρειας Αττικής (ή αλλιώς του οικονομικού κέντρου της Ελλάδας) με την ελληνική περιφέρεια. Η διεύρυνση της οικονομικής ανισότητας αποτελεί σοβαρό ανάχωμα σε οποιαδήποτε προσπάθεια περιφερειακής οργάνωσης και οικονομικής ανάπτυξης που θα αναστρέψει τα προβλήματα των περιφερειών.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία, παρουσιάζουμε συνοπτικά την ιστορική εξέλιξη της περιφερειακής διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού δημοσίου μετά το 1974 έως και την πρόσφατη εξέλιξη του προγράμματος «Καλλικράτης» , επισημαίνοντας τα θετικά και αρνητικά στοιχεία που αναμένονται ή ήδη έχουν εμφανιστεί με το πρόγραμμα. Περνώντας από την ποιοτική σε μία ποσοτική εξέταση, εκπαιδεύουμε μοντέλα πάνελ δεδομένων συλλέγοντας έναν αριθμό μεταβλητών και κατασκευάζοντας δείκτες περιφερειακής σύγκλισης για μία πλειάδα κατηγοριών. Από την ποσοτική εξέταση των δεικτών και των παραγόντων του μοντέλου εντοπίζουμε μία έντονη εμμονή (persistence) της οικονομικής ανισότητας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, που μπορεί να αποδοθεί στις σοβαρές διαρθρωτικές ανισότητες της ελληνικής περιφέρειας με το οικονομικό κέντρο. Παραδόξως, οι μόνες μεταβλητές οι οποίες φαίνεται ότι είναι ικανές να οδηγήσουν στην ανάπτυξη της ελληνικής περιφέρειας και την επίλυση των προβλημάτων που γεννούνται με την εφαρμογή του νέου προγράμματος διοικητικής διάρθρωσης δεν είναι η ενεργοποίηση του δημόσιου

τομέα, αλλά η επένδυση στην απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού στις περιφέρειες και η ανακοπή της αστυφιλίας του πληθυσμού προς το ελληνικό κέντρο. Αν και το δεύτερο φαίνεται δύσκολο, οι δύο αυτές ενέργειες είναι άμεσα συνυφασμένες και αλληλοσυμπληρούμενες. Ωστόσο η μικρή τους απόδοση απαιτεί τη χάραξη μακρόχρονης και σταθερής πολιτικής προς αυτή την κατεύθυνση.

2. Οργανωτική εξέλιξη στην Ελλάδα

Η οργανωτική διάρθρωση της ελληνικής επικράτειας διήλθε από σειρά ανακατατάξεων και αναπροσαρμογών που συχνά αντικαταστάθηκαν γρήγορα πριν ουσιαστικά ολοκληρωθούν για να αντικατασταθούν με μία νέα προσπάθεια. Στο κεφάλαιο αυτό σκιαγραφούμε σύντομα τις κυριότερες οργανωτικές προσπάθειες, με τις καινοτομίες και τα μειονεκτήματά τους, εστιάζοντας στο τελευταίο και πλέον πρόσφατο μέτρο οργάνωσης, αυτό του σχεδίου «Καλλικράτης».

2.1 Η περίοδος 1974-1986

Η πρώτη ουσιαστικά προσπάθεια με την οποία επιχειρήθηκαν από την κεντρική κυβέρνηση παρεμβάσεις με σκοπό την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνει το χρονικό διάστημα 1974-1986. Ο μεγάλος αριθμός των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (5.755), δημιουργούσε σημαντικά προβλήματα στην προοπτική συνεργασιών ανάμεσα στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και στις συλλογικότητες των τοπικών δρώντων (Ι.Τ.Α., 2007). Είναι χρήσιμο ακόμη να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, το 94% των υπαρχόντων δήμων είχε πληθυσμό μικρότερο από 2.000 άτομα και αντιστοιχούσε περίπου στο 31% του πληθυσμού της χώρας, ενώ το 64% είχε πληθυσμό μικρότερο των 510 κατοίκων (Ι.Τ.Α. 2007). Αν σε αυτά τα στοιχεία προστεθεί και η παράμετρος της λειτουργίας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. όχι ως ενιαίων πολεοδομικών ενοτήτων αλλά ως οικισμών, μπορεί να γίνει διακριτό το περίπλοκο τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Ν. 1416/1984 είχε ως βασικό σκοπό την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτός από την σύσταση των επαρχιών στους

νομούς, το νομοσχέδιο περιλάμβανε την τροποποίηση διατάξεων του δημοτικού κώδικα καθώς και μια σειρά άλλων διατάξεων. Το νομοσχέδιο προωθούσε την ενοποίηση των Ο.Τ.Α., τη δημιουργία συνδέσμων μεταξύ πόλεων και κοινοτήτων, όπως και την προοπτική από κοινού παροχής δημοτικών υπηρεσιών, απόγειονικούς δήμους. Αναλυτικότερα, έλαβε χώρα η διάκριση των οικισμών σε 54 αστικούς τομείς, με βάση τις μεγαλύτερες πόλεις της χώρας και σε 494 ανοικτές πόλεις με βάση τους υπόλοιπους οικισμούς, ημιαστικούς και αγροτικούς. Η πρώτη ομάδα συνολικά εκπροσωπούσε περίπου τα 2/3 του πληθυσμού, ενώ το υπόλοιπο 1/3 κατοικούσε στις 494 ανοικτές πόλεις. Οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων που εισήχθησαν με το νομοσχέδιο είχαν αναπτυξιακό χαρακτήρα καθώς παρέχονταν η δυνατότητα για υιοθέτηση και εφαρμογή κοινών συνεργατικών δράσεων. Ο βασικός στόχος αυτής της διαδικασίας ήταν να οδηγήσει σε προοπτική παραγωγής κοινών υπηρεσιών από τους συμμετέχοντες δήμους. Για την παραγωγή κοινών υπηρεσιών από γειτονικούς δήμους προβλεπόταν η πρόσληψη του απαραίτητου προσωπικού, όπως και η από κοινού διάθεση των παραγωγικών συντελεστών.

Ο νόμος αυτός έθεσε τις βάσεις για συγχωνεύσεις δήμων και κοινοτήτων σε προαιρετική βάση. Η βασική φιλοσοφία πίσω από αυτή την προσπάθεια ήταν η αντιμετώπιση της διοικητικής καχεξίας που δημιουργούταν από τον μεγάλο αριθμό πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την επακόλουθη διασπορά τους στον χώρο (Ι.Τ.Α., 2008:29). Επί της ουσίας, σκοπός του νόμου υπήρξε η προσπάθεια για θεμελίωση στους τοπικούς δρώντες μιας σύγχρονης αντίληψης σχετικά με τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Ο ενστερνισμός της συνεργατικής κουλτούρας θα μπορούσε αναμφίβολα να δημιουργήσει σημαντικές οικονομίες κλίμακας στον τοπικό

οικονομικό χώρο. Ωστόσο όπως σημειώνουν οι Lalenis και Liogas (2002:435), δεν παρατηρήθηκε η προσδοκώμενη ανταπόκριση από τους δήμους, τις κοινότητες αλλά και από τον πληθυσμό σε αυτές τις πρωτοποριακές αλλαγές. Η υποδοχή των ιδιαίτερα σημαντικών μεταρρυθμίσεων δεν ήταν η αναμενόμενη από τις τοπικές κοινότητες με αποτέλεσμα να μην εκπληρωθούν οι προσδοκίες της κεντρικής διοίκησης. Ως αποτέλεσμα, ο Ν. 1622/1986 ήλθε να αντικαταστήσει τις προβλέψεις του Ν. 1416/1984.

Μέσω του Ν. 1622/1986, η ιδέα των προαιρετικών συγχωνεύσεων και ενοποιήσεων, όπως και των συνεργατικών αναπτυξιακών στρατηγικών εγκαταλείφθηκε. Κυρίαρχο χαρακτηριστικό του Ν. 1622/1986 είναι η θέσπιση των 13 περιφερειών της χώρας ως διοικητικών οντοτήτων που ήταν αναμφίβολα μια ιδιαίτερα σημαντική εξέλιξη στην περιφερειακή διοίκηση (Αθανασόπουλος, 2005). Οι περιφέρειες θεσπίστηκαν ως μονάδες αποκεντρωμένης διοίκησης, με κάθε μία εξ αυτών να συνιστά αυτόνομη μονάδα Ν.Υ. Τ.Σ. Π¹. Ονόμος αυτός επιχείρησε να προσομοιώσει τη λειτουργία του ελληνικού συστήματος αυτοδιοίκησης, στο ευρωπαϊκό ανάλογο του, δηλαδή το γαλλικό (Lalenis, 2003). Η δημιουργία των 13 περιφερειών της χώρας-σε μια μορφή που διατηρείται έως σήμερα παρά τις θεσμικές αλλαγές-συμπλήρωσε το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης που βασιζόταν σε πρώτο βαθμό στους δήμους και στις κοινότητες, και σε δεύτερο βαθμό στις νομαρχίες.

Όμως θα ήταν ακριβέστερο να τονιστεί ότι η διοικητική υπόσταση των 13 περιφερειών εξαρτιόταν κυρίως από την κεντρική κυβέρνηση. Αν προστεθεί σε

¹ Πρόκειται για όρο που χρησιμοποιείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με σκοπό τη διοικητική ιεράρχηση και ταξινόμηση του ευρωπαϊκού χώρου. Περισσότερες πληροφορίες για τα Ν.Υ.Τ.Σ. μπορούν να αναζητηθούν στον σχετικό ιστότοπο:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

αυτότο δεδομένο, ότι μόνο οι δήμαρχοι και κοινοτάρχες ήταν αιρετοί, ενώ οι νομάρχες και οι γενικοί γραμματείς των περιφερειών (περιφερειάρχες) διοριζόταν από την κεντρική κυβέρνηση αναδεικνύεται η πολυπλοκότητα του διοικητικού μοντέλου. Η πρώτη περίοδος της υλοποίησης θεσμικών μεταρρυθμίσεων, παρά τις σημαντικές προσπάθειες, δεν οδήγησε στη θεμελίωση μιας κουλτούρας συνεργασιών σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Το στοιχείο που έχει σημασία και είναι χρήσιμο να τονιστεί είναι η μηδραίωση ενός σημαντικού ρόλου στην τοπική αυτοδιοίκηση. Συνεπώς η πρώτη (αναγκαία) συνθήκη για τη θεμελίωση του ρυθμιστικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιφερειακή ανάπτυξη δεν ολοκληρώθηκε. Ως εκ τούτου, η N.U.T.S. (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) συμμετοχή των δρώντων σε συνεργατικές δραστηριότητες (ικανή συνθήκη), κινήθηκε σε χαμηλό επίπεδο. Οι μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν προσπάθησαν να βελτιώσουν αυτή την κατάσταση.

2.2 Η περίοδος 1987-1997.

Στη χρονική περίοδο 1987-1997 οι κύριες θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνουν την παροχή επιχορηγήσεων προς τους δήμους και τη θέσπιση της αιρετής αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Οι βασικότεροι νόμοι, είναι ο Ν. 1828/1989 και ο Ν. 2218/1994.

Ο Ν. 1828/1989 ρύθμισε τη διαδικασία χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από τον κρατικό προϋπολογισμό. Στο κείμενο του νόμου τονίζεται ότι τα έσοδα των Ο.Τ.Α. απορρέουν από τη φορολογία και την εκμετάλλευση της περιουσίας τους. Εντούτοις, η βασική μορφή της χρηματοδότησης τους, προέρχεται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.), οι οποίοι απαρτίζονται από τα εξής:

- φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων
- τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων,
- φόρο Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ)
- φόρους που έχουν θεσπισθεί υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ως εκ τούτου, γίνεται αντιληπτό ότι υπάρχει άμεση σύνδεση της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας με τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ποσοστό κατανομής των εσόδων φορολογίας προς τους Κ.Α.Π. βρίσκεται στο 20% για τους φόρους εισοδήματος, 50% για τα τέλη κυκλοφορίας και 100% υπόλοιπους φόρους. Σχετικά με τους φόρους ακίνητης περιουσίας το 20% αυτών εγγράφεται απευθείας στους σχετικούς λογαριασμούς των Κ.Α.Π. και το εναπομένον 80% κατανέμεται στους Ο.Τ.Α. με βάση την αντικειμενική αξία των ακινήτων που βρίσκονται στην επικράτεια τους. Η θέσπιση του Ν. 1828/1989 ανέδειξε την παράλληλη πορεία κεντρικού κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά το ότι η στρατηγική της αποκέντρωσης εξακολουθούσε να εξαρτάται διοικητικά και να χρηματοδοτείται από την κεντρική κυβέρνηση.

Στο επίκεντρο των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της περιόδου 1987-1997, βρίσκεται ο Ν. 2218/1994, με τον οποίο δημιουργείται ο β' βαθμός αιρετής τοπικής αυτοδιοίκησης που αποτελείται από τις νομαρχίες. Καθώς μέχρι την ψήφιση του νόμου αυτού οι νομάρχες διοριζόταν από την κεντρική κυβέρνηση, η εφαρμογή του ανέδειξε νέες όψεις στη λειτουργία των νομαρχιακών ενοτήτων. Ο χάρτης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης όπως εδραιώθηκε το 1994, παρίσταται στη συνέχεια. Όπως μπορεί να γίνει διακριτό από τον παρακάτω χάρτη, στη χώρα δημιουργήθηκαν 51 νομαρχίες, με ορισμένα στοιχεία εξ αυτών να χρήζουν ανάλυσης.



Γράφημα 1: Διαχωρισμός τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού (νομαρχίες) την περίοδο 1987-1997 (πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών)

Οι 51 νομαρχίες του γραφήματος 1 ήταν στην ουσία 52, υπό την έννοια ότι η 51^η (Νομαρχία Αττικής), επιμεριζόταν σε δύο νομαρχιακά διαμερίσματα (Ανατολική Αττική-Δυτική Αττική). Επιπροσθέτως, η διοίκηση των νομαρχιών της Αττικής ολοκληρωνόταν από την υπέρ-νομαρχία Αττικής που είχε ως επικεφαλής υπέρ-νομάρχη. Με βάση τη διοικητική διαίρεση του Ν. 2218/1994, λειτούργησαν άλλες δύο υπέρ-νομαρχίες στη χώρα, το διάστημα 1994-2010. Αυτές ήταν η υπέρ-νομαρχία Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης και η υπέρ-νομαρχία Ροδόπης-Έβρου. Εκτός από την ενοποίηση σημαντικού μέρους των υπηρεσιών τους, το κυρίαρχο σημείο στη λειτουργία αυτών των ενοτήτων, ήταν ότι η εκλογή του επικεφαλής υπέρ-

νομάρχηγινόνταν από το εκλογικό σώμα όλων των νομαρχιών που αποτελούσαν την υπέρ-νομαρχία.

Η απευθείας εκλογή των νομαρχών από τους πολίτες των διοικητικώνεπικρατειών τους, ήταν η βασική συνεισφορά του Ν. 2218/1994 στηναναθεώρηση και στον εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στον αντίποδα καιπαρά τη θετική αυτή εξέλιξη, οι νομαρχίες δεν απέκτησαν αρμοδιότητες ικανές ναεπιτρέψουν διοικητική αυτοτέλεια. Όπως τονίζεται και στο δεύτερο κεφάλαιο τουνόμου (Άρθρο 3) οι νομαρχίες ήταν αποκλειστικά υπεύθυνες γιατησυλλογή στατιστικών στοιχείων, την άσκηση εποπτείας επί των δήμων καικοινοτήτων, όπως και επί των δραστηριοτήτων της αγροτικής κοινωνικοοικονομικήςδραστηριότητας. Αν σε αυτό προστεθεί και ηχηρηματοοικονομική εξάρτηση των νομαρχιών από τις επιχορηγήσεις της κεντρικήςκυβέρνησης, μπορεί να γίνει κατανοητότι η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης διαμορφωνόταν σε σημαντικό βαθμό και από τις πολιτικές επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης (HazakisκαιIoannidis, 2014).

2.3 Το Πρόγραμμα «Καποδίστριας».

Η επόμενη μεταρρύθμιση άλλαξε άρδην ταδεδομένα στον χάρτη της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Πρόγραμμα«Καποδίστριας» έλαβε την ονομασία του από τον πρώτο κυβερνήτη της χώρας καισπουδαίο μεταρρυθμιστή Ιωάννη Καποδίστρια (Ν. 2539/1997). Βασικόχαρακτηριστικό του προγράμματος υπήρξε η συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων σεπολυπληθέστερους δήμους και μεγαλύτερες κοινότητες. Ενδεικτικό της πολιτικής πουεφαρμόστηκε είναι ότι από τους 5.825 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτουβαθμού που λειτουργούσαν στην επικράτεια, μετά την εφαρμογή της μεταρρύθμισηςξέφτασαν τους 1.034, ήτοι 900 δήμους και 133 κοινότητες που στην

συνέχεια έγιναν 134. Σε δεύτερο επίπεδο, ο νόμος μεταβίβασε σχετικά σημαντικές αρμοδιότητες στους νέους δήμους παρέχοντας τους κατά τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα να λειτουργήσουν εντός ενός σύγχρονου πλαισίου.

Καθώς η βάση της μεταρρύθμισης υπήρξε η ενοποίηση δήμων και κοινοτήτων, είναι χρήσιμη η μελέτη της σχέσης ανάμεσα στον πληθυσμό και στον αριθμό των δήμων, όπως παρίσταται στον επόμενο πίνακα 1. Από τα στοιχεία του παρακάτω πίνακα μπορεί να γίνει άμεσα κατανοητό το μέγεθος της μεταρρύθμισης, καθώς και οι αλλαγές που επήλθαν. Πριν το 1997 κυριαρχούσαν οι πολύ μικροί οικισμοί εντός των οποίων διαβίωναν μέχρι 300 άτομα (35,1%) και ακολουθούσαν αυτοί μέχρι των 1.000 ατόμων (23,3%) και μέχρι των 500 (20,2%). Το 90,1% των δήμων και κοινοτήτων της χώρας περιλάμβανε μέχρι και 2.000 κατοίκους. Στον αντίποδα στο εναπομένον 10% περίπου των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εντασσόταν οι δήμοι με πληθυσμό που υπερέβαινε τους 2.000 κατοίκους.

Πίνακας 1: Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστριας				
Πληθυσμός	Πριν την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστριας		Μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστριας	
	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%
<300	2.043	35,1	33	3,2
301-500	1.180	20,2	14	1,3
500-1.000	1.357	23,3	46	4,5
1.001-2.000	672	11,5	93	9
2.001-5.000	337	5,8	380	36,8
5.001-10.000	102	1,8	281	27,2
10.001-20.000	48	0,9	95	9,2
20.001-50.000	54	0,9	56	5,4
50.001-100.000	24	0,4	27	2,6
100.001-200.000	6	0,1	6	0,6
>200.001	2	0,03	2	0,02
Σύνολο	5.825	100	1.033	100

Πηγή: Ηλεπας (2010)

Με την υλοποίηση του προγράμματος Καποδίστριας η κατάσταση άλλαξε άρδην. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι 2.000 κατοίκους, καταλάμβαναν πλέον το 18%, ενώ η βαρύτητα δόθηκε στη ενδιάμεση ομάδα (από 2.001 μέχρι 50.000 κατοίκους), στην οποία πλέον αναλογούσε το 77.6% του πληθυσμού. Το υπόλοιπο 3,82% τοποθετούταν στους μεγάλους και στους πολύμεγάλους δήμους της χώρας.

Η αντιμετώπιση της διοικητικής πολυδιάσπασης απέδωσε θετικά αποτελέσματα. Η λειτουργία ενός εξαιρετικά μεγάλου αριθμού δήμων δημιουργούσε προβλήματα στον διοικητικό συντονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα προβλήματα περιλάμβαναν χαμηλό βαθμό δραστηριοποίησης των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού καθώς αποκλειστική μέριμνα των διοικήσεων τους υπήρξε η ικανοποίηση των εξαιρετικά τοπικών υποθέσεων και η διάσπαση στην κατανομή των κονδυλίων αποτυγχάνοντας την επίτευξη οικονομικών κλίμακας για τη διενέργεια σημαντικών επενδυτικών και αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Παράλληλα, η συμμετοχή περισσότερων και ετερόκλητων εκλογέων στη διαδικασία ανάδειξης των αιρετών εκπροσώπων οδήγησαν στην παραγωγή συνεργατικών δράσεων που οι νέοι δημότες όφειλαν να εφαρμόσουν.

Τα οφέλη της συγκέντρωσης των δήμων μπορούν να αναζητηθούν και στο ευρύτερο πεδίο της αναδιάρθρωσης των αρμοδιοτήτων τους. Οι διοικητικές αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων παρέμειναν ως είχαν, ενώ διαφοροποιήσεις επιβλήθηκαν στην οικονομική διαχείριση των νέων μονάδων. Η βαρύτητα δόθηκε κυρίως στην άσκηση ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας της λειτουργίας των Ο.Τ.Α., πλην όμως αποκλείστηκε η πιθανότητα ελέγχου σκοπιμότητας. Από την άλλη πλευρά, οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, απέκτησαν τη δυνατότητα να συντάσσουν και να υλοποιούν πενταετή

αναπτυξιακά προγράμματα (Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Κεφάλαιο 2/Άρθρο 13).Κεντρικό ρόλο στα αναπτυξιακά προγράμματα των δήμων είχαν οι επενδύσεις, ενώ προβλεπόταν η υιοθέτηση συνεργασιών με την περιφερειακή διοίκηση. Εκτός από την συμμετοχή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) στα ειδικά προγράμματα των Ο.Τ.Α., οι πόροι τους μπορούσαν να αυξηθούν και μέσω της άντλησης κοινοτικών προγραμμάτων.

Παρά τα άμεσα αποτελέσματα που επέφερε η μείωση του αριθμού των δήμων, η διαδικασία της αποκέντρωσης προχώρησε με σχετικά αργούς ρυθμούς (Skamnakis, 2011). Ο ρόλος του κεντρικού κράτους υπήρξε και σε αυτή τη μεταρρύθμιση ιδιαίτερα μεγάλος, υπό την έννοια ότι δεν παρείχε το πλαίσιο για αυτόνομη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση παρέμενε σε υψηλούς βαθμούς καθώς τόσο η χρηματοδότηση της, όσο και η έγκριση των αποφάσεων της, ολοκληρώνονταν σε κεντρικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, τα μικρά περιθώρια δράσης των νέων δήμων ανέστειλαν την εδραίωση συνεργατικών δράσεων. Η μεταρρύθμιση δευστευόταν από κίνητρα που αφορούσαν τον εκσυγχρονισμό των δομών και την ανάπτυξη συνεργατικών δράσεων μεταξύ των τοπικών δρώντων.

Παράλληλα, ο σχετικά αργός ρυθμός μεταβίβασης των κεντρικών αυτοτελών πόρων από τις κεντρικές κυβερνήσεις προς τους δήμους ανέτρεψε σε σημαντικό βαθμό τον αρχικό σχεδιασμό. Είναι ενδεικτικό ότι το οφειλόμενο ποσό προσέγγισε σύμφωνα με τις πρόσφατες εκτιμήσεις το 1,71 δισεκατομμύριο ευρώ (Ν. 3756/2009) με αποτέλεσμα να παρατηρηθούν προβλήματα στην άσκηση πολιτικής καθώς και στην υλοποίηση των επενδυτικών προγραμμάτων. Στο ίδιο μήκος κύματος μπορούν να ευρεθούν και

αβελτηρίες στην ολοκλήρωση των κοινοτικών προγραμμάτων επιχορήγησης. Το χαμηλό ποσοστό απορρόφησης των προγραμμάτων από τις δομές της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, λειτούργησε ανασχετικά όσον αφορά την εδραίωση ισχυρών προοπτικών περιφερειακής ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2012). Αν και η μεταρρύθμιση του Καποδίστρια υπήρξε το πρώτο ουσιαστικό βήμα προς την διοικητική αποκέντρωση, ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης στην απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων εξακολούθησε να είναι καταλυτικός. Μνεία αξίζει να γίνει και στους όρους λειτουργίας των αναπτυξιακών δημοτικών επιχειρήσεων οι οποίες δεν επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Σε πλειάδα δημοτικών αναπτυξιακών επιχειρήσεων παρατηρήθηκαν στρατηγικές σπατάλης και διασπάθισης του δημόσιου χρήματος (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, 2012).

2.4 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Η πλέον πρόσφατη και ίσως σημαντικότερη θεσμική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το Πρόγραμμα Καλλικράτης που υλοποιήθηκε σχετικά πρόσφατα (Ν. 3852/2010). Σε αντίθεση με τα προγενέστερα του, το πρόγραμμα είχε εξ αρχής δυσπόστατη κατεύθυνση. Από τη μία πλευρά, ολοκληρώθηκε η δεύτερη φάση της συγχώνευσης δήμων και κοινοτήτων σε μεγάλους δήμους, όπως και η θεσμοθέτηση των περιφερειών ως μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού. Από την άλλη μια σειρά σημαντικών αρμοδιοτήτων μεταβιβάστηκε από το κεντρικό κράτος προς τις περιφέρειες και τους δήμους, ενισχύοντας την προοπτική ανάληψης δράσεων εκ μέρους τους σχετικά με τις τοπικές υποθέσεις.

Στον παρακάτω πίνακα 2 αναφέρονται οι αριθμοί των δήμων και κοινοτήτων με το πέρας του προγράμματος «Καποδίστριας» αναλόγως του πληθυσμού. Αντίστοιχα,

αναφέρουμε και την κατανομή των δήμων και κοινοτήτων με βάση το σχεδιασμό του προγράμματος « Καλλικράτης».

Πίνακας 2:Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων πριν και μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης				
Πληθυσμός	Πριν την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστριας		Πριν την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης	
	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%	Αριθμός Δήμων και Κοινοτήτων	%
<300	33	3,2	5	1,54
301-500	14	1,3	3	0,92
500-1.000	46	4,5	5	1,54
1.001-2.000	93	9	14	4,31
2.001-5.000	380	36,8	22	6,77
5.001-10.000	281	27,2	32	9,85
10.001-20.000	95	9,2	82	25,23
20.001-50.000	56	5,4	97	29,85
50.001-100.000	27	2,6	48	14,77
100.001-200.000	6	0,6	14	4,31
>200.001	2	0,02	3	0,92
Σύνολο	1.033	100	325	100

Πηγή: Ιωαννίδης (2014)

Οι δήμοι και οι κοινότητες μειώθηκαν από 1.034 σε 325. Η πληθυσμιακή κατανομή με βάση την απογραφή του 2011(Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2012) ανέδειξε σημαντικές διαφοροποιήσεις σε σύγκριση με την περίοδο της θεσμικής μεταρρύθμισης του Καποδίστρια. Το αποτέλεσμα των συγχωνεύσεων ανέδειξε ως κυρίαρχη μορφή οικισμού αυτή του εύρους 20.001-50.000 (29,85%), με την προηγούμενη (10.001-20.000) να ακολουθεί(25,23%), ενώ οι δήμοι με πληθυσμό από 50.001 μέχρι 100.000 κατοίκους κάλυψαν το 14,77%. Η μεταρρύθμιση μείωσε σημαντικά τον αριθμό των δήμων μέχρι 10.000 κατοίκους. Πλέον το 79,85% του συνολικού πληθυσμού της χώρας διαβιώνει σε δήμους με πληθυσμό από 10.001 έως 100.000 κατοίκους. Η σημαντικότερη μείωση λόγω της ενοποίησης δήμων και κοινοτήτων επήλθε στους δήμους από 2.001-5.000 κατοίκους (από 36,8% επί Καποδίστρια σε 6,77% επί Καλλικράτη) και σε αυτούς

μεπληθυσμό από 5.001-10.000 κατοίκους (από 27,2% σε 9,85%). Στον αντίποδα οιδήμοι από 50.001 έως 100.000 κατοίκους εξαπλασίασαν την παρουσία τους (από2,6% σε 14,77%), ενώ αξιοσημείωτη αύξηση υπέστησαν οι ενότητες από 100.001 έως200.000 (από 0,6% σε 4,31%). Τέλος δεν μπορεί να παραβλεφθεί ότι η συνεισφορά των πολύμικρών δήμων (έως 1.000 κατοίκους) μειώθηκε λόγω της μεταρρύθμισης τουΚαλλικράτη από το 9% στο 4%.

Εκτός όμως από την σημαντική μείωση των δήμων, καίριο ρόλο στημεταρρύθμιση έχει η θεσμοθέτηση των περιφερειών ως μονάδων αυτοδιοίκησηςδεύτερου βαθμού. Οι δεκατρείς περιφέρειες (που δημιουργήθηκαν σε επίπεδο NUTSII με βάση το Ν. 1622/1986) αντικατέστησαν τις νομαρχίες. Οι νομαρχίες που έως το 2010,λειτουργούσαν εντός των χωρικών ορίων της κάθε περιφέρειας, μετονομάστηκαν σεπεριφερειακές ενότητες, συνθέτοντας το νέο διοικητικό σώμα των περιφερειών.Παράλληλα, σύμφωνα και με τι προβλέψεις του προηγούμενου προγράμματος οι επικεφαλής των περιφερειών εκλέγονται πλέον απευθείαςαπό το εκλογικό σώμα. Στον πίνακα 3 αναφέρεται η κατανομή του πληθυσμού στις 13 περιφέρειες.

Πίνακας 3: Πληθυσμός ανά περιφέρεια (2016)		
Περιφέρεια	Πληθυσμός	Ποσοστό (%)
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	604.504	5,61
Κεντρική Μακεδονία	1.883.339	17,46
Δυτική Μακεδονία	273.843	2,54
Θεσσαλία	729.442	6,76
Ήπειρος	336.834	3,12
Ιόνιοι νήσοι	206.141	1,91
Δυτική Ελλάδα	668.258	6,20
Στερεά Ελλάδα	555.830	5,15
Πελοπόννησος	581.026	5,39
Αττική	3.781.274	35,06
Νήσοι Βορείου Αιγαίου	196.654	1,82

Νήσοι Νοτίου Αιγαίου	334.791	3,10
Κρήτη	631.812	5,86
Σύνολο	10.783.748	100

Πηγή ΕΛΣΤΑΤ (2017)

Όπως διακρίνεται στον πίνακα 3, περισσότερο από το 1/3 του πληθυσμού, διαβιώνει στην περιφέρεια Αττικής, ενώ ακολουθεί η Κεντρική Μακεδονία με 17,46%. Το υπόλοιπο 47,46% κατανέμεται κυρίως στη Θεσσαλία (6,76%), στη Δυτική Ελλάδα (6,20%), στην Κρήτη (5,86%), στην Ανατολική Μακεδονία-Θράκη (5,61%) στην Πελοπόννησο (5,39%) και στην Στερεά Ελλάδα (5,15%). Ακόμη σε μικρότερο επίπεδο κυμαίνεται η συμμετοχή της Ηπείρου (3,12%), του Νοτίου Αιγαίου (3,10%), της Δυτικής Μακεδονίας (2,54%), των Ιονίων Νήσων (1,91%) και του Βορείου Αιγαίου (1,82%). Στο γράφημα 2 απεικονίζονται γεωγραφικά οι 13 περιφέρειες.



Γράφημα 2: Περιφέρειες με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» (πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών)

Η σημαντικότερη συμβολή του Καλλικράτη εδράζεται στην αναδιάρθρωση των δημοτικών ενοτήτων σε μεγάλους δήμους για την επίτευξη αποτελεσματικότερης αστικής συγκέντρωσης. Η αστική συγκέντρωση αποτελεί ένα μέσο ενίσχυσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας και της δημιουργίας πόλων ανάπτυξης. Προς αυτή την κατεύθυνση συμβάλλει και η καταλυτική μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιγραμματικά οι αρμοδιότητες που αφορούν την αναδιάρθρωση των περιφερειών αποτελούν τα ακόλουθα πεδία:

- Προγραμματισμός-Ανάπτυξη των περιφερειών,
- Γεωργία-Κτηνοτροφία-Αλιεία (με σημαντικά περισσότερες αρμοδιότητες από αυτές των δήμων)
- Φυσικών Πόρων-Ενέργειας-Βιομηχανίας,
- Απασχόλησης-Εμπορίου-Τουρισμού,
- Μεταφορών-Επικοινωνιών,
- Έργων Χωροταξίας-Περιβάλλοντος,
- Υγείας,
- Παιδείας-Πολιτισμού-Αθλητισμού (με σημαντικά περισσότερες αρμοδιότητες από αυτές των δήμων),
- Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας,

Οι νέες αρμοδιότητες των περιφερειών δημιουργούν ιδιαίτερα θετικές προϋποθέσεις στις περιφερειακές διοικήσεις για την άσκηση

συνεκτικής περιφερειακής πολιτικής. Τα πεδία των αρμοδιοτήτων καλύπτουν τόσο τον προγραμματισμό των οικονομικών πόρων όσο και τη διαχείριση των κοινωνικών και φυσικών πόρων. Αντίστοιχα, οι δύο βασικές διαστάσεις της μεταρρύθμισης στους πρωτοβαθμίους Ο.Τ.Α.αφορούν τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση των προοπτικών συνεργασίας. Μέσω αυτών των διατάξεων, οι δήμοι μετασχηματίζονται σε σημαίνοντες φορείς του τοπικού κοινωνικοοικονομικού συστήματος. Ειδικότερα στο πεδίο της συνεργασίας υπάρχει η άμεση προοπτική για διενέργεια κοινών δράσεων με τοπικούς δρώντες, εξέλιξη που συνιστά μια καίρια διαφοροποίηση της μεταρρύθμισης σε σύγκριση με τις προγενέστερες της.

Αναφορικά με την συνεργασία που μπορεί να αναπτυχθεί εντός των δήμων, σημαντικό ρόλο μπορεί να διαδραματίσει η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης. Το σώμα μπορεί να συγκροτηθεί σε δήμους που έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων. Μέλη της επιτροπής εκτός από τους φορείς της αιρετής δημοτικής διοίκησης μπορεί να είναι εκπρόσωποι των τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών, εργοδοτικών και εργατικών οργανώσεων, όπως επίσης και μεμονωμένοι δημότες.

Αναλυτικότερα, αναφορά μπορεί να γίνει στη διαδημοτική συνεργασία η οποία προκρίνεται στο άρθρο 99 και στο άρθρο 100 με αντικείμενο την από κοινού χρήση παραγωγικών συντελεστών, όπως επίσης και την σύνταξη προγραμματικών συμβάσεων με αντικείμενο την ανάπτυξη. Κεντρικό ρόλο σε αυτές τις συμβάσεις έχει η συνεργασία υπό την έννοια ότι δήμοι ή/και περιφερειακές ενότητες μπορούν να προβαίνουν στην από κοινού χρήση παραγωγικών συντελεστών (π.χ. υλικοτεχνικός και μηχανολογικός εξοπλισμός). Ακόμη υπάρχουν προϋποθέσεις για υιοθέτηση και εφαρμογή κοινών

επενδυτικών προγραμμάτων. Πρόκειται για μαιδιαίτερα σημαντική προοπτική, υπό την έννοια ότι μειώνει όχι μόνο το λειτουργικόκόστος αλλά και το κόστος συναλλαγών των οργανισμών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για ορισμένους ολιγάριθμους Δήμους που έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη, εισάγεται διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος, στο οποίο συμμετέχουν, είτε με απόφαση του Συμβουλίου τους είτε με απόφαση Ειδικής Επιτροπής, η οποία αποφασίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Με την υπαγωγή στο πρόγραμμα τίθενται αυστηρά όρια στο δανεισμό, απαγορεύονται οι προσλήψεις, περιορίζεται η χρηματοδότηση για επενδύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού που δημιουργείται για το σκοπό, αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος. Ταυτόχρονα, διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης.

Σχετικά δε με τις συνεργασίες, κεντρικό ρόλο στη λειτουργία της περιφερειακής διοίκησης έχει το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, όπως είχε συσταθεί με το Ν. 2218/1994, του οποίου οι αρμοδιότητες ενισχύονται με το Ν.3852/2010. Οι πόροι του ταμείου παραμένουν οι ίδιοι όπως και στην προγενέστερη κατάσταση, με τη διαφορά όμως ότι η λειτουργία του εστιάζει σε εντονότερο βαθμό σε περιφερειακό επίπεδο. Επιπρόσθετα, οι περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν και να συμμετέχουν σε δίκτυα περιφερειών. Τα δίκτυα αυτά λειτουργούν στο ίδιο πλαίσιο με τα δίκτυα δήμων και περιφερειών, με τις περιφέρειες να έχουν τον κεντρικό ρόλο ενόψει ανώτατα ιδρύματα και κοινωνικές οργανώσεις μπορούν να αναπτύξουν επικοινωνικό ρόλο (Άρθρο 202). Τέλος, θεσμοθετήθηκε το Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. (Ελληνική

Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) (Άρθρο 281). Το πρόγραμμα διαρθρώνεται σε τρεις επιμέρους άξονες:

α) ο άξονας με κορμό όπως τα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α.,

β) ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης, που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε.Σ.Π.Α. και θα χρηματοδοτηθεί από εθνικούς πόρους του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης,

γ) ο άξονας για την αξιοποίηση και αναδιάταξη των ανθρωπίνων πόρων.

Η εφαρμογή της παρούσας μεταρρύθμισης συνιστά μια καινοτόμο αλλαγή στο μοντέλο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους η μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνοδεύτηκε από μια ουσιαστική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων. Η θέσπιση των περιφερειών ως δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνέβαλλε στην εναρμόνιση της χώρας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Το Σχέδιο Καλλικράτης θεμελιώνει συνθήκες με σκοπό την ανάπτυξη περαιτέρω συνεργασιών ανάμεσα σε τοπικούς δρώντες με τον ρόλο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης να είναι αναβαθμισμένος. Εντός αυτού του πλαισίου η σύνθεση των τοπικών θεσμών, δεν περιορίζεται στην αποκλειστική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και της διακυβερνητικής συνεργασίας. Αντιθέτως, αναδεικνύονται νέες όψεις συνεργασίας οι οποίες στοχεύουν στην ενίσχυση του κοινωνικού κεφαλαίου αλλά και της τοπικής επιχειρηματικότητας.

Στον αντίποδα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ενοποίηση των νέων δήμωνδημιούργησε σε ορισμένες λειτουργικά προβλήματα. Αιτία αυτών των προβλημάτωνυπήρξε η μεγάλη επικράτεια των νέων δήμων η οποία σε συνδυασμό με το ανεπαρκέςεπαρχιακό οδικό δίκτυο θέτει προβλήματα επικοινωνίας μεταξύ των πληθυσμών.Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι αρκετοί νησιωτικοί οικισμοί όπου σε κάθε νησίλειτουργεί κατά κανόνα ένας δήμος. Ακόμη ο μεγάλος αριθμός αγροτικών καιημιαστικών οικισμών που συνθέτουν πλέον αρκετούς επαρχιακούς δήμους,αναδεικνύει προβλήματα συντονισμού και συνεργασίας.Συνεπώς μπορεί να υπογραμμιστεί ότι υπάρχει περιθώριο σημαντικώνβελτιώσεων. Πρωτεύει η ενίσχυση της χρηματοοικονομικής αυτονομίας της τοπικήςκαι της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, μέσω αναδιαρθρώσεων στο φορολογικόσύστημα. Οιβελτιώσεις στις θεσμικές λειτουργίες της τοπικής και της περιφερειακήςαυτοδιοίκησης, μπορούν να ασκήσουν ακόμη μεγαλύτερη επίδραση στην προοπτικήτης περιφερειακής ανάπτυξης (Λαδιάς, 2013). Η θεμελίωση αυτών των συνθηκώνμέσω του Καλλικράτη συνιστά αναμφίβολα μια ιδιαίτερα σημαντική ευκαιρία προς αυτή την κατεύθυνση.

2.4.1 Πλεονεκτήματα του προγράμματος Καλλικράτης

Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της μεταρρύθμισης του Καλλικράτηεδράζεται στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση προς τους δήμους και τις περιφέρειες. Το κεντρικό κράτος εκχώρησε μια σειρά απόαρμοδιότητες και εξουσίες προς τον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό τοπικήςαυτοδιοίκησης δημιουργώντας θετικές συνθήκες σχεδιασμού και άσκησηςπεριφερειακής πολιτικής από τα κάτω προς τα πάνω (bottomup). Ωςαπόρροια αναβαθμίστηκε άμεσα ο ρόλος της περιφέρειας αλλά και του δήμουως ρυθμιστών των τοπικών υποθέσεων. Πλέον μεγάλο μέρος της σχέσης των

δημοτών ενός δήμου ρυθμίζεται άμεσα με την τοπική αυτοδιοίκηση και όχι την κεντρική κυβέρνηση. Παραδείγματα αποτελούν πολεοδομικά θέματα (αποκεντρωμένα στους δήμους), πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ίδρυση θέσης πάρεδρου του ελεγκτικού συνεδρίου στις αποκεντρωμένες περιφέρειες για τον έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ και μία σειρά άλλων θεμάτων.

Η θέσπιση της περιφέρειας ως τοπικής αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού σε συνδυασμό με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση δημιούργησε ουσιαστικές συνθήκες υποκατάστασης της συγκέντρωσης του εξουσίας στην κεντρική κυβέρνηση. Ειδικότερα, η αλλαγή στους όρους ανάδειξης των γενικών γραμματέων της περιφερειακής διοίκησης οι οποίοι πλέον είναι αιρετοί από το τοπικό εκλογικό σώμα και δεν επιλέγονται από την κεντρική κυβέρνηση ενίσχυσε την παρουσία των τοπικών δρώντων στην περιφερειακή πολιτική. Ως εκ τούτου, η περιφερειακή ανάπτυξη κατέστη μια διαδικασία που εξαρτάται περισσότερο από επιλογές των τοπικών δρώντων. Συνεπώς οι τοπικοί δρώντες που επιδιώκουν την συμμετοχή σε υψηλές θέσεις της τοπικής και της περιφερειακής διοίκησης οφείλουν να διαθέτουν υψηλού επιπέδου γνώσεις ώστε να ανταποκρίνονται στα καθήκοντά τους. Το ίδιο μπορεί να υποστηριχθεί και σχετικά με την αναβάθμιση του ρόλου που καλείται να διαδραματίσει το ειδικό επιστημονικό προσωπικό των Ο.Τ.Α.

Ακόμη δεν μπορεί να παραβλεφθεί η σημασία της εκ νέου μείωσης των δήμων σε 325 από 1.024 σε συνδυασμό με την κατάργηση των κοινοτήτων. Οι δήμοι πλέον όντας μεγαλύτεροι και έχοντας ουσιαστικότερες αρμοδιότητες μπορούν να λειτουργήσουν αποδοτικότερα καθώς και να επιτύχουν αμεσότερες οικονομίες κλίμακας. Το στοιχείο που έχει σημασία σε αυτή την περίπτωση είναι ότι ο σχεδιασμός και ο προγραμματισμός

της τοπικής ανάπτυξης μπορεί να γίνει με βάση έναν μεγαλύτερο αριθμό τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Τέλος είναι αξιοσημείωτο ότι η συνεργασία των τοπικών δρώντων μπορεί να λάβει χώρα σε μεγαλύτερη κλίμακα. Η αύξηση της επικράτειας και του πληθυσμού των δήμων αναδιάρθρωσε τους όρους αλληλεπίδρασης ανάμεσα στους δρώντες καθώς εκ των πραγμάτων έχουν να αντιμετωπίσουν από κοινού ζητήματα που μέχρι πρότινος ήταν διαφορετικά μεταξύ τους. Ως εκ τούτου το τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο έχει μπει σε διαδικασία αναδιαμόρφωσης.

Το βασικό πρόβλημα στην ανάπτυξη της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη είναι η τρέχουσα οικονομική και δημοσιονομική κρίση. Η κρίση χρέους και ελλείμματος που εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η κεντρική κυβέρνηση οδήγησε στην σημαντική μείωση των επιχορηγήσεων προς τους δήμους (Υπουργείο Εσωτερικών, 2013). Ως εκ τούτου, η διαδικασία της συγχώνευσης τους και της αποτελεσματικής μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση κατέστη δύσκαμπτη λόγω της αδυναμίας εξεύρεσης των απαιτούμενων πόρων. Σχετικά με την υλοποίηση κοινοτικών προγραμμάτων επιχορήγησης, ο βαθμός απορροφητικότητας τους βελτιώθηκε. Σημαντική επίδραση προς αυτή την κατεύθυνση άσκησε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την περιφερειακή κυρίως αυτοδιοίκηση (Λαδιάς, 2013:173).

2.4.2 Μειονεκτήματα, κενά και παραλήψεις

Η μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτη, παρά την πλειάδα θετικών στοιχείων που εισήγαγε, δεν έγινε χωρίς προβλήματα και παραλείψεις. Το βασικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη συνίσταται στο ότι η διαδικασία

συγχώνευσης των δήμων και των κοινοτήτων δεν συνοδεύτηκε από παράλληλη ενίσχυση των δομών των περιφερειών με πόρους και προσωπικό. Παρά την ενίσχυση του ρόλου με αυξημένες αρμοδιότητες, το πρόγραμμα κινητικότητας με προσωπικό από υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης προς τις περιφέρειες δεν είχε ιδιαίτερη επιτυχία. Παράλληλα, σε ορισμένες περιπτώσεις ο αριθμός των αγροτικών και ημιαστικών οικισμών που συγχωνεύονται είναι ιδιαίτερα μεγάλος. Η συγκέντρωση της εξουσίας από τους μεγάλους τοπικούς ημιαστικούς οικισμούς μπορεί να οδηγήσει σε ερημοποίηση της υπαίθρου.

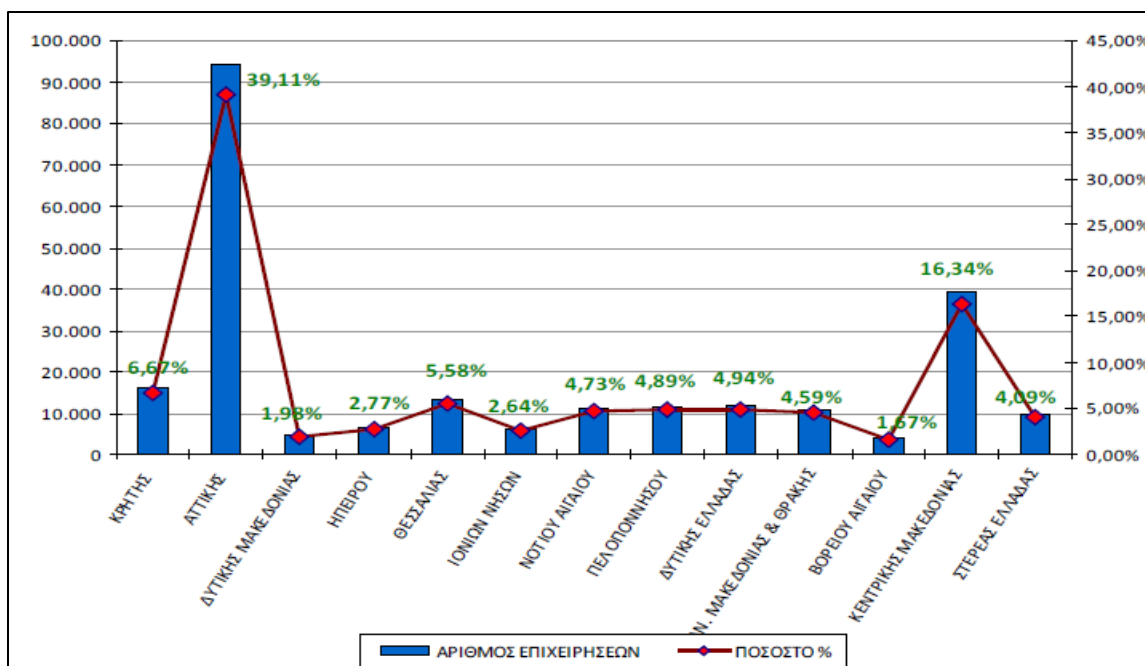
Ένα ακόμη σημαντικό μειονέκτημα της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη είναι αρκετά σημαντική παρουσία του κεντρικού κράτους στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν πεδία όπως είναι χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. καθώς και η έγκριση επενδυτικών προγραμμάτων. Συνεπώς μπορεί να υποστηριχθεί ότι υπάρχουν ακόμη σημαντικά περιθώρια βελτιώσεων στην πορεία προς την περιφερειοποίηση. Τέλος μνεία αξίζει να γίνει στην αρνητική επίδραση που άσκησε η οικονομική κρίση στην ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης. Η σημαντική μείωση των πόρων σε συνδυασμό με την αναδιάρθρωση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. δημιούργησε σημαντικά προβλήματα στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης.

3. Παρούσα κατάσταση, ελλείψεις και κενά

Στα προηγούμενο κεφάλαιο επιχειρήθηκε η σκιαγράφηση της χρονικής εξέλιξης της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και οι διάφορες φάσεις μετασχηματισμού της από το 1974 έως και την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης το 2011 με τη δημιουργία των 13 περιφερειών. Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε την παρούσα κατάσταση όπως αυτή σκιαγραφείται από στατιστικά στοιχεία και θα επιχειρήσουμε να εξετάσουμε στατιστικά τους παράγοντες που επηρεάζουν τη σύγκλιση μεταξύ των περιφερειών.

3.1 Ποιοτική ανάλυση των στοιχείων

Η οικονομική σύγκλιση των διαφόρων περιφερειών μεταξύ τους αποτελεί διαχρονική επιδίωξη κάθε προγράμματος ανάπτυξης της ελληνικής διοίκησης και υπαίθρου, καθώς εκτιμάται ότι η σύγκλιση της οικονομικής δραστηριότητας μεταξύ των περιφερειών θα ανακόψει το κύμα φυγής του πληθυσμού της υπαίθρου προς τα αστικά κέντρα και πιθανών θα αναστρέψει αυτή τη φυγή. Όπως αναφέρθηκε στα στοιχεία του πίνακα 3, το 52,62% του ελληνικού πληθυσμού κατοικούν στις περιοχές της Αττικής και της Κεντρικής Μακεδονίας. Στο γράφημα 3, απεικονίζουμε τον αριθμό των εργαζομένων στον ιδιωτικό ανά περιφέρεια με βάση τα στοιχεία του πληροφοριακού συστήματος «ΕΡΓΑΝΗ». Το πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» αποτελεί μία δικτυακή πλατφόρμα δεδομένων που ξεκίνησε τη λειτουργία του το 2015 με την πρωτοβουλία του Υπουργείου Εργασίας για την καταγραφή των εργαζομένων με εξαρτημένη σχέση εργασίας στον ιδιωτικό τομέα.



Γράφημα 3: Αριθμός εργαζομένων ανά περιφέρεια σύμφωνα με το σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ» για το 2015 (πηγή: Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης)

Ο αριθμός των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα ακολουθεί την ίδια τάση με την πληθυσμιακή κατανομή ανά περιφέρεια. Τα αστικά κέντρα των περιφερειών Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας συγκεντρώνουν σχεδόν το μισό εργατικό δυναμικό του ιδιωτικού τομέα, ενώ οι υπόλοιπες περιφέρειες ακολουθούν με μεγάλη διαφορά. Στον Πίνακα 4 αποτυπώνουμε τις βασικές εργασιακές δραστηριότητες ανά περιφέρεια και ανά τομέα απασχόλησης.

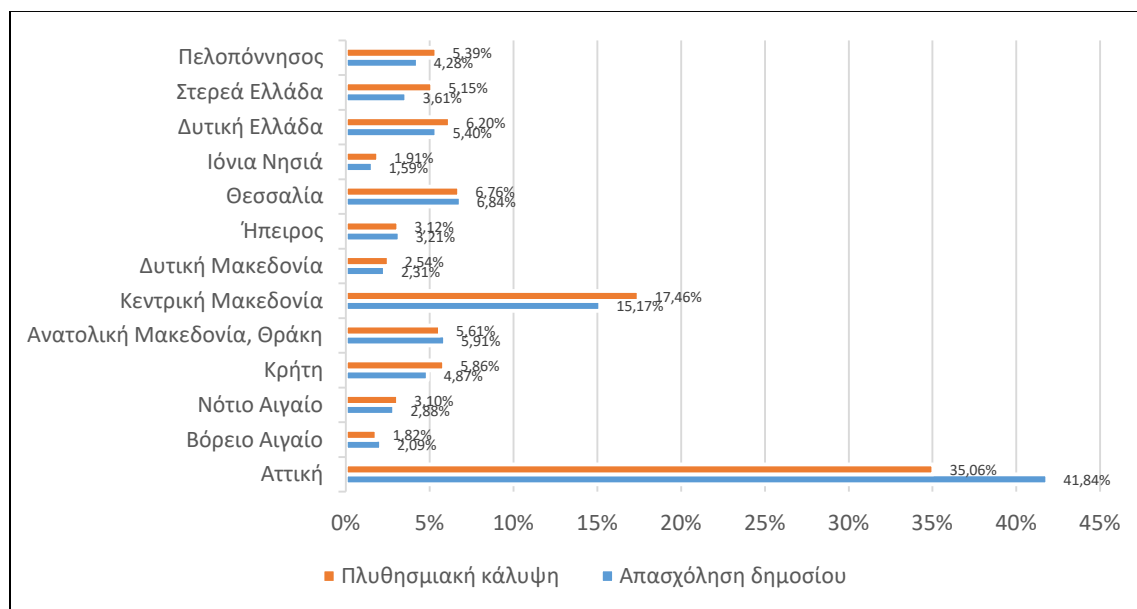
Ειδικότερα μελετούμε την κατανομή της εργασιακής δραστηριότητας στους βασικούς εργασιακούς κλάδους, όπως αναφέρονται στον Πίνακα. Τα στοιχεία αφορούν το 2014 και προέρχονται από την Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (ΕΛΣΤΑΤ). Διακρίνουμε την εξειδίκευση ορισμένων περιοχών σε συγκεκριμένες δραστηριότητες (π.χ. νησιά του Αιγαίου σε κλάδους διασκέδασης και εστίασης, Θεσσαλία και

Μακεδονία σε αγροτική παραγωγή) με βάση τις γεωμορφολογικές συνθήκες και την ιστορική απασχόληση σε συγκεκριμένες παραγωγές.

Πίνακας 4: Κατανομή εργαζομένων για διάφορους τομείς απασχόλησης ανά περιφέρεια για το 2014.												
Περιφέρειες /Κλάδοι	Γεωργία, δασοκομία και αλιεία	Ορυχεία, λατομεία, βιομηχανία, παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου, ατμίου, κλιματισμού και νερού, επεξεργασία λυμάτων, διαχείριση αποβλήτων και δραστηριότητες εξυγίανσης	Κατασκευές	Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευή μηχανοκίνητων οχημάτων και μοτοσυκλετών, μεταφορές και αποθήκευση, δραστηριότητες υπηρεσιών παραοχής καταλύματος και υπηρεσιών εστίασης	Ενημέρωση και επικοινωνία	Χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας	Επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες, διοικητικές και υποστηρικτικές δραστηριότητες	Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, εκπαίδευση, δραστηριότητες σχετικές με την ανθρώπινη υγεία και την κοινωνική μέριμνα	Τέχνες, διασκέδαση, ψυχαγωγία, άλλες δραστηριότητες παραοχής υπηρεσιών, δραστηριότητες νοικοκυριών ως εργοδοτών, μη διαφοροποιημένες δραστηριότητες νοικοκυριών που αφορούν την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών για ίδια χρήση, δραστηριότητες ετερόδικων οργανισμών	Σύνολο Απασχόλησης	Ποσοστό
Αττική	13.705	148.215	62.123	503.740	61.084	50.900	5.036	176.786	362.687	143.136	1.527.414	38,19
ΒόρειοΑιγαίο	8.546	3.999	3.811	24.402	990	1.100	111	4.266	18.100	3.319	68.643	1,72
ΝότιοΑιγαίο	10.460	9.789	9.322	61.262	1.246	1.486	213	8.571	24.994	6.270	133.612	3,34
Κρήτη	41.097	18.237	14.670	87.624	2.325	3.253	311	14.913	42.214	13.134	237.780	5,95
Ανατολική Μακεδονία, Θράκη	60.086	17.500	9.131	48.574	2.063	2.469	229	11.117	51.232	8.401	210.804	5,27
Κεντρική Μακεδονία	87.749	69.510	25.076	204.290	9.502	10.870	920	53.043	131.484	43.401	635.846	15,90
Δυτική Μακεδονία	15.693	15.904	5.802	21.977	404	961	104	4.417	20.060	4.525	89.845	2,25
Ήπειρος	23.081	9.583	7.920	34.329	655	1.302	166	6.934	27.789	4.809	116.567	2,91
Θεσσαλία	62.642	26.663	14.021	66.927	2.124	2.954	336	14.038	59.262	13.788	262.754	6,57
Ιόνια Νησιά	12.471	3.864	5.744	33.552	662	948	138	5.739	13.820	4.786	81.725	2,04
ΔυτικήΕλλάδα	50.926	17.044	10.883	70.481	2.543	2.915	359	10.518	46.836	14.727	227.232	5,68
ΣτερεάΕλλάδα	39.826	33.594	9.313	56.500	1.465	2.909	272	8.212	31.272	10.572	193.936	4,85
Πελοπόννησος	62.130	16.087	11.666	57.334	1.881	2.812	362	9.721	37.094	14.051	213.139	5,33
Σύνολο	488.413	389.991	189.482	1.270.994	86.944	84.879	8.556	328.276	866.841	284.920	3.999.296	100

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ (2017).

Ένα σημείο ιδιαίτερη σημασίας αποτελεί η ενασχόληση εργαζομένων του δημόσιου και η κατανομή του στις διάφορες περιφέρειες. Ο συγκεκριμένος κλάδος εργαζομένων καλείται να αναλάβει το διοικητικό έργο των περιφερειών και την όλη διαχείριση του δημόσιου μηχανισμού. Στο γράφημα 4 απεικονίζονται οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα ανά περιφέρεια

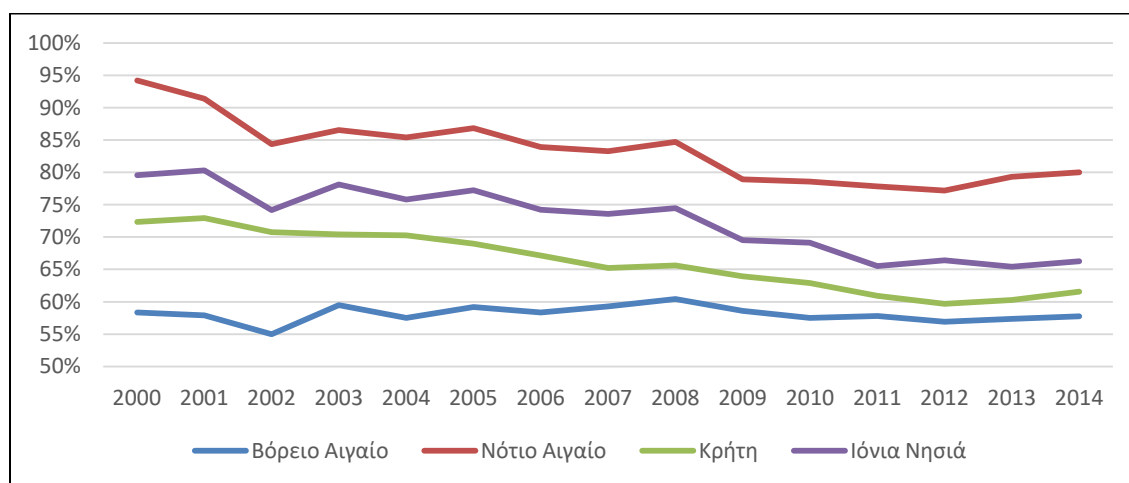


Γράφημα 4: Ποσοστό δημοσίων υπαλλήλων και μονίμων κατοίκων ανά περιφέρεια (πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, 2017)

Όπως παρατηρούμε από το γράφημα 4, ο αριθμός των απασχολούμενων στο δημόσιο ως ποσοστό επί του συνολικού αριθμού των απασχολούμενων στο δημόσιο στην ελληνική επικράτεια και η πληθυσμιακή κάλυψη που παρέχουν αυτοί οι υπάλληλοι ως προς το ποσοστό των κατοίκων ανά περιφέρεια σχεδόν ταυτίζονται. Αν και με μια πρώτη ανάγνωση η εικόνα δείχνει μια ισορροπημένη κατάσταση, ωστόσο είναι παραπλανητική. Στο συγκεκριμένο αριθμό υπαλλήλων περιλαμβάνονται και απασχολούμενοι στα σώματα ασφαλείας και ειδικά στην άμυνα, όπου ο ρόλος τους είναι ιδιαίτερα εξειδικευμένος. Η συγκέντρωση των απασχολούμενων στην άμυνα στην

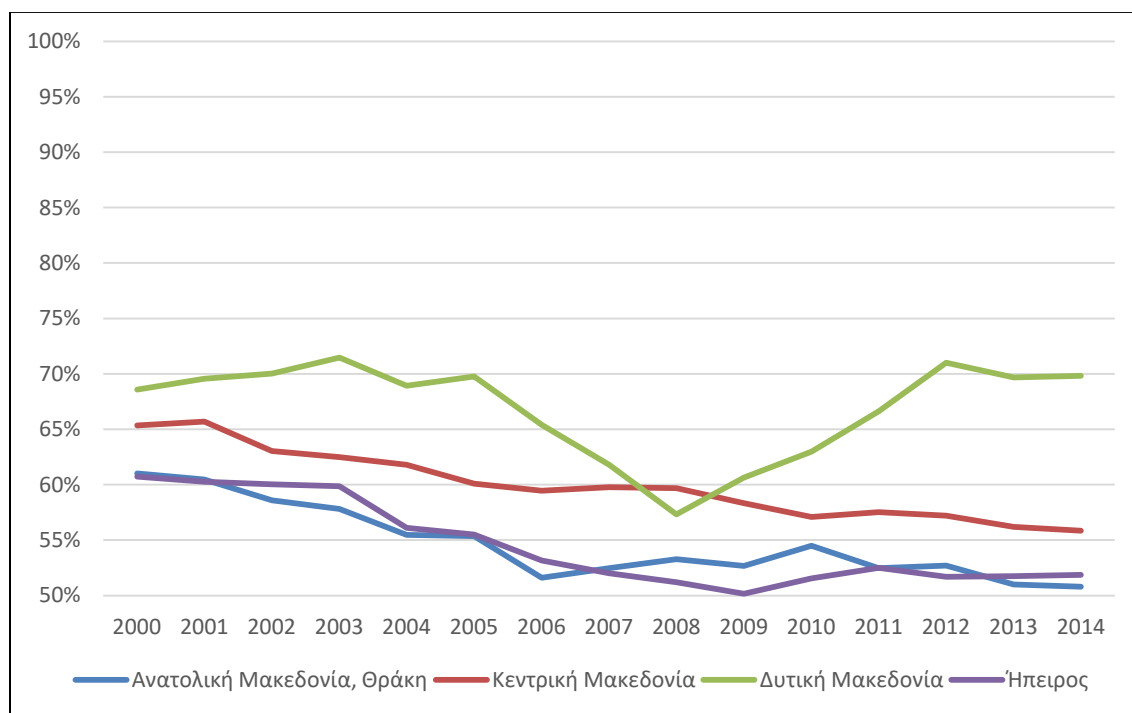
περιφέρεια ΑΜΘ και στις δύο περιφέρειες του Αιγαίου δείχνουν ότι η κατάσταση από πλευράς στελέχωσης είναι πολύ δυσμενέστερη. Δυστυχώς δεν υπάρχουν δημόσια στοιχεία για την κατανομή των υπηρετούντων στην άμυνα. Παράλληλα, η ύπαρξη των υπηρεσιών της κεντρικής κυβέρνησης στην Αττική διευκολύνει τις σχέσεις των διαμενόντων στην περιφέρεια με τη δημόσια οργάνωση ενώ θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και στοιχεία ευκολίας πρόσβασης σε υγεία και παιδεία που δεν είναι προφανής στην περιφέρεια και καλεί για περαιτέρω στελέχωση. Κατά συνέπεια, από τα μέχρι τώρα στοιχεία διαπιστώνουμε ότι παρά την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες, δεν υπήρξε η κατάλληλη στελέχωσή τους για να ανταποκριθούν στο νέο ρόλο που του ανατέθηκε. Μία εκτεταμένη κινητικότητα εργαζομένων στο δημόσιο τομέα από τις περιφέρειες της Αττικής και της Κεντρικής Μακεδονίας προς τις υπόλοιπες θα ανέστρεφε αυτή την κατάσταση.

Επανερχόμενοι στο κομμάτι της οικονομικής ανάπτυξης και σύγκλισης των περιφερειών, στα γραφήματα 5 έως 7 αναπαριστούμε τη διαχρονική εξέλιξη του κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε περιφέρειας ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της Αττικής, η περιφέρεια με το μεγαλύτερο εισόδημα.



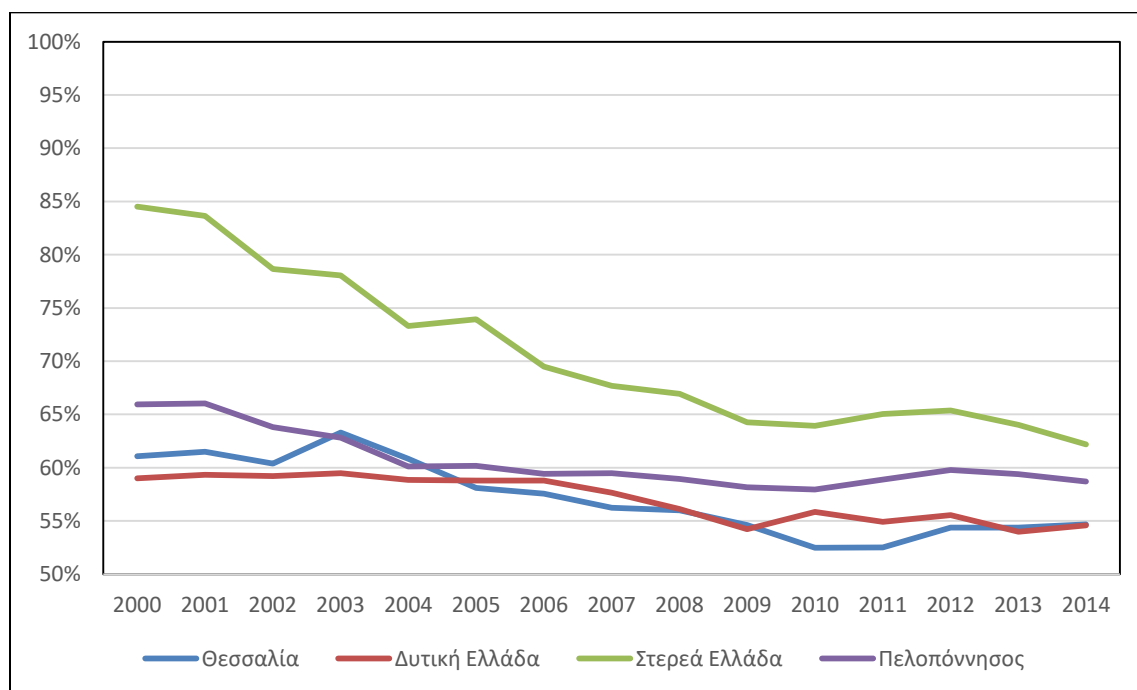
Γράφημα 5: Κατά κεφαλή ΑΕΠ των νησιωτικών περιφερειών ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής (πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, 2017)

Όπως παρατηρούμε για τις νησιωτικές περιοχές υπήρξε μία μείωση στο εισόδημα των κατοίκων της περιοχής σε σχέση με τη μεταβολή στο εισόδημα των κατοίκων της περιφέρειας Αττικής το χρονικό διάστημα 2000-2014. Η περιφέρεια Ιονίων Νήσων και η περιφέρεια Κρήτης σημειώνουν τη μεγαλύτερη μείωση με 15% και 13% αντίστοιχα. Η περιοχή με το μικρότερο εισόδημα αναδεικνύεται η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου, όπου ένας κάτοικός της έχει περίπου το μισό εισόδημα από έναν κάτοικο της περιφέρειας Αττικής. Κατά συνέπεια, η οικονομική ανάπτυξη των περιοχών σημείωσε απόκλιση διαχρονικά με μεγαλύτερο οριακό ποσοστό της παραγωγής (και άρα του ΑΕΠ) να πηγαίνει προς την Αττική.



Γράφημα 6: Κατά κεφαλή ΑΕΠ των περιφερειών Μακεδονίας και Ηπείρου ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής (πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, 2017)

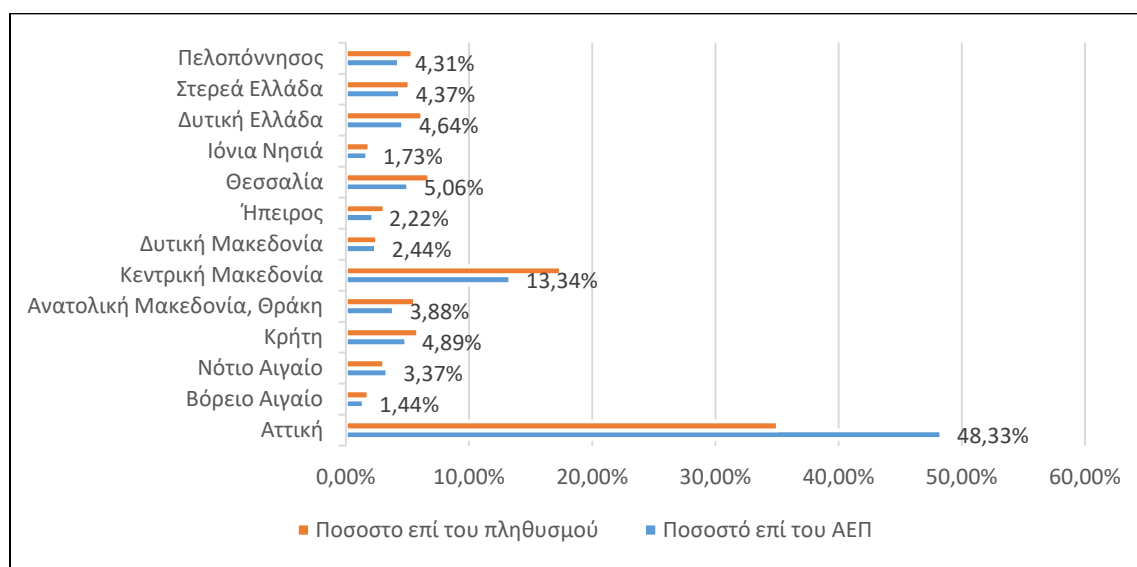
Στην περιφέρεια Ηπείρου και στις τρεις περιφέρειες της Μακεδονίας παρατηρείται ανάλογη πτώση του σχετικού κατά κεφαλή ΑΕΠ. Μάλιστα, η περιφέρεια Ηπείρου και η περιφέρεια ΑΜΘ παρουσιάζουν το μικρότερο σχετικό κατά κεφαλή ΑΕΠ του δείγματος όλων περιφερειών, εναλλασσόμενες στην τελευταία θέση. Παραδόξως, η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας παρά τη σχετικά έντονη οικονομική δραστηριότητα σε σχέση με τα υπόλοιπες περιφέρειες παρουσιάζει χαμηλό σχετικό κατά κεφαλή εισόδημα. Η περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας εμφανίζει μία σημαντική μεταβολή στο διάστημα 2006-2012 και μετά από αυτό το διάστημα επανέρχεται στα πρότερα επίπεδα.



Γράφημα 7: Κατά κεφαλή ΑΕΠ των περιφερειών Θεσσαλίας, Δυτικής και Στερεάς Ελλάδας και Πελοποννήσου ως ποσοστό του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής (πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, 2017)

Η περιφέρεια Πελοποννήσου διατηρεί σταθερό το σχετικό κατά κεφαλή εισόδημα διαχρονικά με έντονη πτώση άνω του 20% για την περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας και ηπιότερη για την περιφέρεια Θεσσαλίας και Δυτικής Ελλάδας.

Παραδόξως, η περιφέρεια Θεσσαλίας, παρά την σημαντική αγροτική παραγωγή διαθέτει περί το 55% του εισοδήματος σε σχέση με το εισόδημα ενός κατοίκου της περιφέρειας Αττικής. Στο γράφημα 8 απεικονίζεται το κατά κεφαλή ΑΕΠ κάθε περιφέρειας ως ποσοστό του συνολικού ελληνικού ΑΕΠ με βάση τα προσωρινά στοιχεία του 2014



Γράφημα 8: ΑΕΠ των περιφερειών ως ποσοστό του συνολικού ελληνικού ΑΕΠ [τα αναφερόμενα ποσοστά αντιστοιχούν σε ποσοστά του ΑΕΠ] (πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, 2017)

Όπως είναι προφανές, το μισό σχεδόν του ελληνικού ΑΕΠ παράγεται στην περιφέρεια Αττικής, ενώ μαζί με την περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (τα δύο αστικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης) παράγουν το 61,67% της ελληνικής παραγωγής. Παράλληλα, παρά τη σημαντική πληθυσμιακή συγκέντρωση στην περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, το ποσοστό του ΑΕΠ που παράγεται είναι μικρότερο του συγκεντρωμένου πληθυσμού. Το ίδιο παρατηρείται και για τις υπόλοιπες περιφέρειες σε μικρότερο βαθμό, ενώ το ακριβώς αντίθετο συμβαίνει στην περιφέρεια Αττικής. Το γεγονός αυτό δείχνει την ικανότητα επίτευξης οικονομικών κλίμακας στην περιφέρεια Αττικής που δεν είναι εφικτές σε άλλες περιοχές. Συμπερασματικά, παρά τις διάφορες προσπάθειες οικονομικής σύγκλισης των διαφόρων περιφερειών της Ελλάδας

μέσω διοικητικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων, το σύνολο σχεδόν της ελληνικής παραγωγής εξακολουθεί να υφίσταται στην περιφέρεια Αττικής, ενώ το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εκτιμάται ότι δημιούργησε παρά άμβλυσε κενά στη διοικητική λειτουργία του δημοσίου.

3.2 Ποσοτική – Οικονομετρική ανάλυση

Μέχρι τώρα η ανάλυσή μας επικεντρώθηκε στην ποιοτική ανάλυση των παρεχόμενων στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ με βάση την περιγραφική μέθοδο σύγκρισης διαγραμμάτων και πινάκων και εξαγωγή συμπερασμάτων από αυτά. Στο σημείο αυτό θα επιδιώξουμε την ποσοτική ανάλυση των στοιχείων με βάση την μελέτη ενός οικονομετρικού μοντέλου. Για την ανάλυσή μας θα χρησιμοποιήσουμε ως δείκτη σύγκλισης μεταξύ των περιφερειών το κατά κεφαλή ΑΕΠ και θα μελετήσουμε τη σχέση του με τη πυκνότητα του πληθυσμού, την απασχόληση και το διαθέσιμο εισόδημα ανά περιφέρεια.

Σε πρώτο στάδιο θα μελετήσουμε το δείκτη σύγκλισης του κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής και των υπολοίπων περιφερειών ως $V_{rt} = \log \left(\frac{Y_{r,t}}{Y_{o,t}} \right)$, όπου $Y_{r,t}, r=1,2,3,\dots,12$ είναι το κατά ΑΕΠ των υπολοίπων περιφερειών και $Y_{o,t}$ το ΑΕΠ της περιφέρειας Αττικής με βάση ένα αυτοπαλίνδρομο μοντέλο παλινδρόμησης. Τα αυτοπαλίνδρομα μοντέλα παλινδρόμησης χρησιμοποιούν ως ανεξάρτητη μεταβλητή τις προηγούμενες (ιστορικές) τιμές του φαινομένου, δίνοντας τη δυνατότητα να εξακριβώσουμε την σχέση ενός φαινομένου με τις προηγούμενες τιμές του. Αν ένα φαινόμενο είναι έμμοιο, δηλαδή εξαρτάται σημαντικά από τις προηγούμενες τιμές του, τότε ένα εξωγενές σοκ μπορεί να προκαλέσει μόνιμη μεταβολή στην εξέλιξή του.

Στον πίνακα 5 αναφέρονται οι περιγραφικές στατιστικές μετρήσεις του κατά κεφαλή ΑΕΠ για κάθε περιφέρεια.

Περιφέρεια	Μέση Τιμή	Διάμεσος	Τυπική Απόκλιση	Skweness	Κύρτωση	Jarque – Beratest	ADF-test	PP-test
Αττική	23686.11	23530.31	3965.26	-0.24	2.09	0.66	-2,76*	-1,88
ΒόρειοΑιγαίο	13778.04	13388.78	2453.79	-0.11	2.06	0.58	-2,38	-1,76
ΝότιοΑιγαίο	19659.80	19665.91	2825.45	0.24	1.93	0.85	-3,35**	-1,57
Κρήτη	15584.58	15464.51	2265.86	0.10	1.74	1.01	-2,92*	-1,68
Ανατολική Μακεδονία, Θράκη	12860.80	12771.97	1729.47	0.14	1.88	0.83	-2,05	-1,66
Κεντρική Μακεδονία	14130.17	14228.95	2042.23	0.13	1.91	0.79	-2,15	-1,68
Δυτική Μακεδονία	15721.11	16561.20	1917.91	-1.18	3.21	3.50	-3,60**	-3,33**
Ήπειρος	12800.91	12919.30	1504.17	-0.22	2.00	0.75	-2,60	-1,86
Θεσσαλία	13463.60	13327.95	1859.59	-0.11	2.11	0.52	-2,14	-1,88
Ιόνια Νησιά	17124.25	16632.53	2677.88	0.21	1.79	1.03	-3,67**	-1,56
ΔυτικήΕλλάδα	13482.90	13550.08	2076.61	-0.18	1.97	0.75	-2,85*	-1,84
ΣτερεάΕλλάδα	16540.36	16510.14	1871.86	0.06	1.72	1.03	-1,87	-1,35
Πελοπόννησος	14276.62	14066.30	1926.65	-0.02	2.01	0.61	-2,57	-1,79

Παρατηρήσεις: Με * και ** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης για την ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας σε επίπεδο σημαντικότητας 10% και 5% αντίστοιχα.

Από τον πίνακα 5 παρατηρούμε ότι δεν μπορούμε να απορρίψουμε τη μηδενική υπόθεση περί ύπαρξης μοναδιαίας ρίζας, χρησιμοποιώντας τα AugmentedDickey – Fullertest (DickeyandFuller, 1979) και το Phillips- Perron test (PhillipsandPerron, 1988). Η μη απόρριψη της ύπαρξης μοναδιαίας ρίζας δημιουργεί πρόβλημα ετεροσκεδαστικότητας στα σφάλματα, δηλαδή τα σφάλματα ενός μοντέλου εκτίμησης δεν έχουν σταθερή διακύμανση με αποτέλεσμα να μην ακολουθούν ασυμπτωτικά την κανονική κατανομή. Στον πίνακα 6 αναφέρουμε τα αντίστοιχα στοιχεία για τους δείκτες σύγκλισης των περιφερειών με την περιφέρεια Αττικής.

Αριθμητής δείκτη	Μέση Τιμή	Διάμεσος	Τυπική Απόκλιση	Skweness	Κύρτωση	Jarque – Bera test	ADF-test [pvalues]	PP-test [pvalues]
Ανατολική Μακεδονία, Θράκη	-0.61	-0.63	0.06	0.64	2.12	1.52	0.46	0.44
ΔυτικήΕλλάδα	-0.56	-0.55	0.04	-0.25	1.39	1.78	0.82	0.86
Δυτική Μακεδονία	-0.40	-0.37	0.07	-1.02	2.84	2.63	0.09*	0.50
Ιόνια Νησιά	-0.32	-0.30	0.07	-0.19	1.63	1.26	0.84	0.79
Ήπειρος	-0.61	-0.64	0.07	0.60	1.72	1.93	0.48	0.49
Κεντρική Μακεδονία	-0.51	-0.52	0.05	0.43	2.10	0.97	0.47	0.42
Κρήτη	-0.41	-0.42	0.07	-0.05	1.59	1.24	0.77	0.77
ΝότιοΑιγαίο	-0.18	-0.18	0.06	0.50	2.44	0.83	0.19	0.19
Πελοπόννησος	-0.50	-0.52	0.04	1.07	2.73	2.92	0.21	0.21
ΣτερεάΕλλάδα	-0.35	-0.39	0.10	0.58	1.94	1.54	0.10	0.47
Θεσσαλία	-0.56	-0.58	0.06	0.21	1.74	1.10	0.71	0.71

ΒόρειοΑιγαίο	-0.54	-0.55	0.02	-0.60	3.93	1.43	0.03**	0.03**
--------------	-------	-------	------	-------	------	------	--------	--------

Παρατηρήσεις: Με * και ** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης για την ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας σε επίπεδο σημαντικότητας 10% και 5% αντίστοιχα.

Η εξέλιξη του δείκτη σύγκλισης κάθε περιφέρειας στο χρόνο σε σχέση με τις υπόλοιπες μας δίνει τη δυνατότητα μελέτης σε πάνελ παλινδρόμηση για την επαύξηση των παρατηρήσεων, ώστε να αποκτήσουμε επαρκή αριθμό παρατηρήσεων. Η μελέτη πάνελ δεδομένων επιτρέπει τη μελέτη της συσχέτισης μεταξύ των περιφερειών, όπως αυτές εξελίσσονται στον χρόνο. Το μοντέλο που θα μελετήσουμε είναι το κάτωθι:

$$V_{r,t} = c + f_{r,t}V_{r,t-1} + \gamma_r + \varepsilon_{r,t}, \quad r = 1,2,3, \dots, 12(1)$$

όπου c είναι ο σταθερός όρος μεταξύ όλων των σχέσεων που είναι σταθερός στο χρόνο, $f_{r,t}$, ένας πίνακας συντελεστών για κάθε δείκτη σύγκλισης ανά περιφέρεια στη χρονική στιγμή t και $\varepsilon_{r,t}$ ο πίνακας των σφαλμάτων που υποθέτουμε ότι ακολουθούν την κανονική κατανομή με μηδενική μέση τιμή για κάθε περιφέρεια - μοντέλο. Υποθέτουμε σταθερή επίπτωση (fixedeffects) μεταξύ των περιφερειών που εκφράζεται με την μεταβλητή γ_r καθώς η σύγκλιση μεταξύ των περιφερειών εξαρτάται από την πολιτική της κεντρικής κυβέρνησης². Η σταθερή επίπτωση σε κάθε περιφέρεια ουσιαστικά εκφράζεται μέσω μιας δυαδικής μεταβλητής (binary) και συγκεντρώνει την επίπτωση της επιλογών της κεντρικής κυβέρνησης στο δείκτη σύγκλισης μεταξύ των περιφερειών.

Όπως είδαμε στους πίνακες 5 και 6, δεν μπορούμε να απορρίψουμε τη μηδενική υπόθεση για την ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας ούτε για τους δείκτες σύγκλισης. Ωστόσο, ένα από τα στοιχεία που πρέπει να λάβουμε υπόψη μας είναι ο μικρός αριθμός των

²Οι υπολογισμοί όλων των μοντέλων έγιναν με το στατιστικό πακέτο *enviews*.

παρατηρήσεων που έχουμε για το δείγμα μας, καθώς τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ καλύπτουν το χρονικό διάστημα 2000-2014. Για το λόγο αυτό, όλα τα στατιστικά τεστ δεν διαθέτουν την απαραίτητη «δύναμη» για να απορρίψουν τη μηδενική υπόθεση. Για να ενισχύσουμε τη δύναμη των στατιστικών τεστ, χρησιμοποιούμε τα τεστ ύπαρξης μοναδιαίας ρίζας σε πάνελ δεδομένα των Levinetal. (2002). Τα δεδομένα πάνελ διαθέτουν την ιδιότητα ότι εκτός από το χρόνο και την περιφέρεια, ενοποιούν σε μία συνολική μεταβλητή (κατά κεφαλή ΑΕΠ) προσδίδοντας περισσότερες παρατηρήσεις. Με αυτό τον τρόπο οι 15 παρατηρήσεις γίνονται $15 \cdot 12 = 180$. Στον πίνακα 7 αναφέρουμε τα αποτελέσματα των ADF και PP τεστ και του τεστ των Levinetal. (2002). Τα μεν πρώτα υποθέτουν την ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας σε κάθε μία χρονοσειρά χωριστά, ενώ το δεύτερο σε κοινή μοναδιαία ρίζα σε όλο το πάνελ σετ δεδομένων.

Πίνακας 7: Τεστ μοναδιαίας ρίζας				
Μέθοδος	Στατιστική	P-values	Σχέσεις μεταξύ του δείγματος	Παρατηρήσεις
Levin, Lin & Chu	-3,84	0,00***	12	162
ADF - Fisher Chi-square	29,51	0,20	12	162
PP - Fisher Chi-square	23,28	0,50	12	162

Παρατηρήσεις: Με *** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης για την ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας σε επίπεδο σημαντικότητας 1%.

Τα αποτελέσματα του πίνακα 7 απορρίπτουν την ύπαρξη μοναδιαίας ρίζας στο πάνελ σετ δεδομένων μας στο επίπεδο σημαντικότητας 1%. Κατά συνέπεια, μπορούμε να πούμε ότι υπάρχει μεγαλύτερη από 99% πιθανότητα να μην υπάρχει μοναδιαία ρίζα στο σετ δεδομένων μας. Έχοντας εξασφαλίσει την στασιμότητα (stationarity) των δεδομένων, μπορούμε να εκτιμήσουμε μοντέλο παλινδρόμησης με τη χρήση πάνελ δεδομένων. Τα χαρακτηριστικά του μοντέλου εμφανίζονται στον πίνακα 8. Για να ενισχύσουμε την στατιστική δύναμη (robustness) του μοντέλου μας χρησιμοποιούμε τη

μέθοδο του White (1980) για τον υπολογισμό της μήτρας συνδιακυμάνσεων, καθώς θεωρούμε ότι τα σφάλματα είναι συσχετισμένα σε κάθε περίοδο μεταξύ τους λόγω της κεντρικής περιφερειακής πολιτικής της κυβέρνησης.

Πίνακας 8: Αυτοπαλίνδρομο μοντέλο σε πάνελ δεδομένα				
Τμήμα 1 ^ο : Χαρακτηριστικά μοντέλου				
	Συντελεστής	Τυπικό Σφάλμα	Στατιστική t	Pvalue
Σταθερός όρος	-0,08	0,03	-2,79	0,00**
$V_{r,t-1}$	0,84	0,06	14,91	0,00**
Προσαρμοσμένο R-squared	0,96			
Στατιστική F	360,78			0,00**
Στατιστική Durbin-Watson	2,40 [1,77]			
Τμήμα 2 ^ο : Σταθερή Επίπτωση (Fixed-Effects)				
ΒόρειοΑιγαίο	0,00			
ΝότιοΑιγαίο	0,04			
Κρήτη	0,01			
Ανατολική Μακεδονία, Θράκη	-0,03			
Κεντρική Μακεδονία	-0,01			
Δυτική Μακεδονία	0,02			
Ήπειρος	-0,02			
Θεσσαλία	-0,01			
Ιόνια Νησιά	0,02			
ΔυτικήΕλλάδα	-0,01			
ΣτερεάΕλλάδα	0,01			
Πελοπόννησος	-0,01			
Στατιστική F (Cross-section)	1.97			0.03*
Στατιστική Chi-square (Cross-section)	22.02			0.02*

Παρατηρήσεις: Με * και ** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης σε επίπεδο σημαντικότητας 5% και 1% αντίστοιχα.

Από την εκτίμηση του μοντέλου διαπιστώνουμε ότι τόσο ο σταθερός όρος, όσο και ο συντελεστής της πρώτης υστέρησης είναι στατιστικά σημαντικοί, οπότε δεν μπορούμε να υποθέσουμε ότι είναι μηδέν. Ειδικότερα για τον συντελεστή της πρώτης υστέρησης διαπιστώνουμε ότι έχει τιμή 0,84 που είναι πολύ κοντά στη μονάδα. Αυτό το στοιχείο δείχνει ότι ο δείκτης σύγκλισης όλων των περιφερειών με την Αττική είναι έμμενος, δηλαδή μία αλλαγή στην τιμή του που προκαλείται από κάποια πολιτική

απόφαση υπό μορφή νομοθετικής ρύθμισης ή επενδυτικής πρωτοβουλίας σε μία περιφέρεια έχει μόνιμη επίπτωση στο κατά κεφαλή ΑΕΠ της περιφέρειας. Το προσαρμοσμένο R-squared είναι υψηλό και κοντά στη μονάδα, δείχνοντας ότι σημαντικό ποσοστό (96%) της διακύμανσης της εξαρτημένης μεταβλητής ερμηνεύεται από την ανεξάρτητη και το μοντέλο είναι αξιόπιστο. Παράλληλα, η στατιστική F έχει υψηλή τιμή απορρίπτοντας τη μηδενική υπόθεση ότι όλες οι μεταβλητές μαζί είναι μηδέν και η στατιστική των Durbin-Watson (Durbin και Watson, 1950) είναι πάνω από το ανώτερο όριο απορρίπτοντας θετική αυτουσχέτιση στα σφάλματα και κατά συνέπεια ετεροσκεδαστικότητα που θα απέρριπτε την ορθότητα της εκτίμησης.

Από το δεύτερο μέρος του πίνακα παρατηρούμε ότι η σταθερή επίπτωση στις μεταβολές του δείκτη σύγκλισης είναι μικρές, κατά συνέπεια, το μεγαλύτερο ποσοστό αυτής της μεταβολής οφείλεται στην εμμονή της χρονοσειράς. Οι στατιστικές F και Χ-τετράγωνο (Chi-square) απορρίπτουν τη μηδενική υπόθεση ότι οι σταθερές επιπτώσεις είναι περισσότερες από αυτές που χρειάζονται. Συμπερασματικά, η διαχρονική απόκλιση στη σύγκλιση του κατά κεφαλή ΑΕΠ μεταξύ των περιφερειών οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στα ιδιοσυγκρασιακά στοιχεία του δείκτη σύγκλισης και κατά συνέπεια αυτή η απόκλιση είναι πολύ δύσκολο να μεταβληθεί απαιτώντας πολλά χρόνια. Ωστόσο, το συγκεκριμένο υπόδειγμα δεν προσφέρει περαιτέρω πληροφόρηση ως προς τους λόγους της εμμονής, απλά αποκαλύπτει τον μόνιμο χαρακτήρα της απόκλισης. Για τη διερεύνηση της απόκλισης θα χρησιμοποιήσουμε μία σειρά ερμηνευτικών μεταβλητών που διαδραματίζουν τον ρόλο των μεταβλητών ελέγχου. Οι μεταβλητές ελέγχουν απομονώνουν την επίδραση συγκεκριμένων χαρακτηριστικών ώστε να μπορέσουμε να εξάγουμε συμπεράσματα ως προς τις δυνάμεις που οδηγούν την απόκλιση.

Για τον καθορισμό των μεταβλητών ελέγχου χρησιμοποιούμε στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ. Στον Πίνακα 9 αναφέρεται η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κάθε οικονομικού κλάδου παραγωγής ως ποσοστό του ΑΕΠ. Όπως παρατηρούμε, οι σημαντικότεροι παραγωγικοί κλάδοι διαχρονικά είναι το εμπόριο, οι δημόσιες δαπάνες, η διαχείριση περιουσίας, η λατομική και βιομηχανική παραγωγή, ανεξάρτητες επαγγελματικές δραστηριότητες εξειδικευμένου προσωπικού και οι χρηματοπιστωτικές δραστηριότητες. Προσθέτοντας την απασχόληση σε επιλεγμένους τομείς μπορούμε να καθορίσουμε τις ερμηνευτικές μεταβλητές που θα χρησιμοποιήσουμε.

Πίνακας 9: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κατά κλάδο (ποσοστό)

Κλάδος	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Γεωργία, δασοκομία και αλιεία	6,08	5,84	5,59	5,57	4,74	4,77	3,61	3,44	3,18	3,14	3,27	3,36	3,66	3,62	3,72
Ορυχεία και λατομεία, μεταποίηση, ενέργεια, παροχή νερού, επεξεργασία λυμάτων, διαχείριση αποβλήτων, εξυγίανση	13,98	14,65	14,73	13,95	13,36	13,48	13,19	13,09	12,71	12,16	11,20	12,10	12,77	13,60	13,43
Κατασκευές	7,01	7,07	7,07	8,92	9,19	6,36	9,37	7,32	5,01	4,97	4,45	3,47	3,44	2,93	2,50
Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευές οχημάτων και μοτοσικλετών, μεταφορά και αποθήκευση, υπηρεσίες παροχής καταλύματος και υπηρεσίες εστίασης	27,57	26,61	25,00	25,68	25,44	25,80	24,63	25,34	26,62	24,21	24,74	24,36	22,30	22,68	23,93
Ενημέρωση και επικοινωνία	3,90	4,02	4,13	3,76	3,80	3,89	4,04	4,03	3,77	4,03	3,85	3,49	3,27	3,59	3,33
Χρηματοπιστωτικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες	4,58	3,93	4,04	4,15	4,76	4,75	4,70	4,49	4,39	4,60	4,82	4,76	4,97	5,18	4,87
Διαχείριση ακίνητης περιουσίας	11,04	11,01	11,53	10,60	10,28	11,62	10,39	11,85	13,24	13,91	16,79	17,24	19,13	18,93	18,31
Επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες, διοικητικές και υποστηρικτικές δραστηριότητες	4,81	4,83	5,25	5,52	5,69	5,70	6,25	6,50	6,38	6,34	5,31	5,26	5,14	4,77	4,81
Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση, εκπαίδευση, δραστηριότητες σχετικές με την ανθρώπινη υγεία και την κοινωνική μέριμνα	17,11	18,03	18,53	18,08	18,84	19,46	19,51	19,66	20,56	22,00	21,66	22,21	21,26	20,51	21,02
Τέχνες, διασκέδαση και ψυχαγωγία, επισκευές ειδών νοικοκυριού και άλλες υπηρεσίες	3,91	4,01	4,14	3,77	3,90	4,19	4,32	4,28	4,13	4,65	3,92	3,75	4,07	4,20	4,07

Το μοντέλο που θα εκτιμήσουμε έχει τη μορφή:

$$\begin{aligned}
 V_{r,t} = & c + \beta_1 \log \left(\frac{D_{r,t-1}}{D_{0,t-1}} \right) + \beta_2 \log \left(\frac{K_{r,t-1}}{K_{0,t-1}} \right) + \beta_3 \log \left(\frac{KE_{r,t-1}}{KE_{0,t-1}} \right) + \beta_4 \log \left(\frac{KD_{r,t-1}}{KD_{0,t-1}} \right) + \\
 & \beta_5 \log \left(\frac{KA_{r,t-1}}{KA_{0,t-1}} \right) + \beta_6 \log \left(\frac{KI_{r,t-1}}{KI_{0,t-1}} \right) + \beta_7 \log \left(\frac{KG_{r,t-1}}{KG_{0,t-1}} \right) + \beta_8 \log \left(\frac{KS_{r,t-1}}{KS_{0,t-1}} \right) + \beta_9 \log \left(\frac{E_{r,t-1}}{E_{0,t-1}} \right) + \\
 & \beta_9 \log \left(\frac{EG_{r,t-1}}{EG_{0,t-1}} \right) + \gamma_r + f_{r,t} V_{r,t-1} + \varepsilon_{r,t}
 \end{aligned} \quad (2)$$

όπου D η πυκνότητα πληθυσμού της περιφέρειας, K η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια, KE η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια στο εμπόριο και υπηρεσίες εστίασης, KD η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια στη διαχείριση περιουσίας, KA η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια στη γεωργία, KI η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια σε ορυχεία και βιομηχανία, KG η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια στο δημόσιο τομέα, KS η συνολική επένδυση πάγιου κεφαλαίου στην περιφέρεια σε εξειδικευμένο προσωπικό, E η συνολική απασχόληση στην περιφέρεια και EG η συνολική απασχόληση στην περιφέρεια στο δημόσιο τομέα.

Η επιλογή του τομέα της γεωργίας έγινε λόγω της σημαντικής θέσης της γεωργίας στο δημόσιο διάλογο και την θέση της για συγκεκριμένες περιφέρειες, αντιπροσωπεύοντας την πρωτογενή παραγωγή. Παράλληλα, συμπεριλάβαμε και τις υπηρεσίες εξειδικευμένου προσωπικού για να μετρήσουμε την συνεισφορά στην επένδυση σε «ανθρώπινο κεφάλαιο». Ο παρονομαστής κάθε δείκτη απεικονίζει τις αντίστοιχες τιμές για την περιφέρεια Αττικής ώστε να μετρηθεί η απόκλιση/σύγκλιση κάθε περιφέρειας στο συγκεκριμένο τομέα. Ακολουθούμε πάλι την προσέγγιση των σταθερών επιδράσεων στην εκτίμηση των συντελεστών του μοντέλου με αξιόπιστη

(robust) εκτίμηση του πίνακα συνδιακυμάνσεων των σφαλμάτων. Στον πίνακα 10 απεικονίζονται τα στατιστικά χαρακτηριστικά των μεταβλητών.

Πίνακας 10: Περιγραφικά στοιχεία δεικτών πάνελ δεδομένων							
Δείκτης	Μέση Τιμή	Διάμεσος	Τυπική Απόκλιση	Skweness	Κύρτωση	Jarque – Bera test	Levin, Lin & Chu common unit root test (pvalue)
Πυκνότητα Πληθυσμού	-2,84	-2,90	0,40	0,19	2,13	6,81*	0,99
Συνολική επένδυση σε κεφάλαιο	-2,25	-2,16	0,64	0,22	3,12	1,55	0,00**
Επένδυση στο εμπόριο	-3,67	-3,75	0,82	0,73	3,61	18,86**	0,00**
Επένδυση σε διαχείριση περιουσίας	-1,64	-1,61	0,71	0,11	2,76	0,79	0,85
Επένδυση στη γεωργία	1,16	1,33	0,79	-0,13	2,00	8,10*	0,00**
Επένδυση στη βιομηχανία	-2,48	-2,24	1,32	-0,70	3,00	14,78**	0,00**
Επένδυση στο δημόσιο τομέα	-1,53	-1,49	0,69	-0,15	2,61	1,84	0,00**
Επένδυση σε εξειδικευμένο προσωπικό	-3,56	-3,63	0,69	0,99	3,88	35,05**	0,02*
Συνολική απασχόληση	-2,21	-2,06	0,61	0,37	2,84	4,38	0,00**
Απασχόληση στο δημόσιο	-2,35	-2,35	0,62	0,45	3,06	6,14*	0,00**

Παρατηρήσεις: Με * και ** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης σε επίπεδο σημαντικότητας 5% και 1% αντίστοιχα.

Όπως παρατηρούμε από τον πίνακα 10 σε επίπεδο σημαντικότητας 5%, η πυκνότητα πληθυσμού και η επένδυση σε διαχείριση περιουσίας εμφανίζουν μοναδιαία ρίζα, κατά συνέπεια λαμβάνουμε τους ρυθμούς μεταβολής (πρώτες διαφορές) των συγκεκριμένων δεικτών. Οι υπόλοιποι δείκτες υπολογίζονται με βάση την υφιστάμενη μορφή τους. Στον πίνακα 11 αναφέρουμε τα χαρακτηριστικά του μοντέλου μετά την εκτίμησή του.

Πίνακας 11: Μοντέλο με ερμηνευτικές μεταβλητές σε πάνελ δεδομένα				
Τμήμα 1 ^ο : Χαρακτηριστικά μοντέλου				
	Συντελεστής	Τυπικό Σφάλμα	Στατιστική t	Pvalue
Σταθερός όρος	0,08	0,13	0,64	0,52
Πυκνότητα Πληθυσμού (ρυθμός μεταβολής)	0,04	0,01	3,26	0,00**
Συνολική επένδυση σε κεφάλαιο	0,03	0,03	0,97	0,34
Επένδυση στο εμπόριο	-0,01	0,01	-0,94	0,35
Επένδυση σε διαχείριση περιουσίας (ρυθμός μεταβολής)	0,01	0,01	0,53	0,60
Επένδυση στη γεωργία	-0,01	0,02	-0,80	0,42
Επένδυση στη βιομηχανία	0,00	0,01	-0,11	0,91
Επένδυση στο δημόσιο τομέα	-0,01	0,01	-1,80	0,07*
Επένδυση σε εξειδικευμένο προσωπικό	0,05	0,02	3,11	0,00**
Συνολική απασχόληση	0,07	0,06	1,10	0,27
Απασχόληση στο δημόσιο	-0,05	0,04	-1,18	0,24
$V_{r,t-1}$	0,69	0,03	19,87	0,00**
Προσαρμοσμένο R-squared	0,97			
Στατιστική F	201,05			0,00**
Στατιστική Durbin-Watson	2,14 [1,91]			
Τμήμα 2 ^ο : Σταθερή Επίπτωση (Fixed-Effects)				
Πυκνότητα Πληθυσμού	0.06			
Συνολική επένδυση σε κεφάλαιο	0.09			
Επένδυση στο εμπόριο	-0.02			
Επένδυση σε διαχείριση περιουσίας	-0.05			
Επένδυση στη γεωργία	-0.12			
Επένδυση στη βιομηχανία	0.07			
Επένδυση στο δημόσιο τομέα	-0.01			
Επένδυση σε εξειδικευμένο προσωπικό	-0.04			
Συνολική απασχόληση	0.06			
Απασχόληση στο δημόσιο	-0.04			
Στατιστική F (Cross-section)	3,25			0,00**
Στατιστική Chi-square (Cross- section)	37,13			0,00**

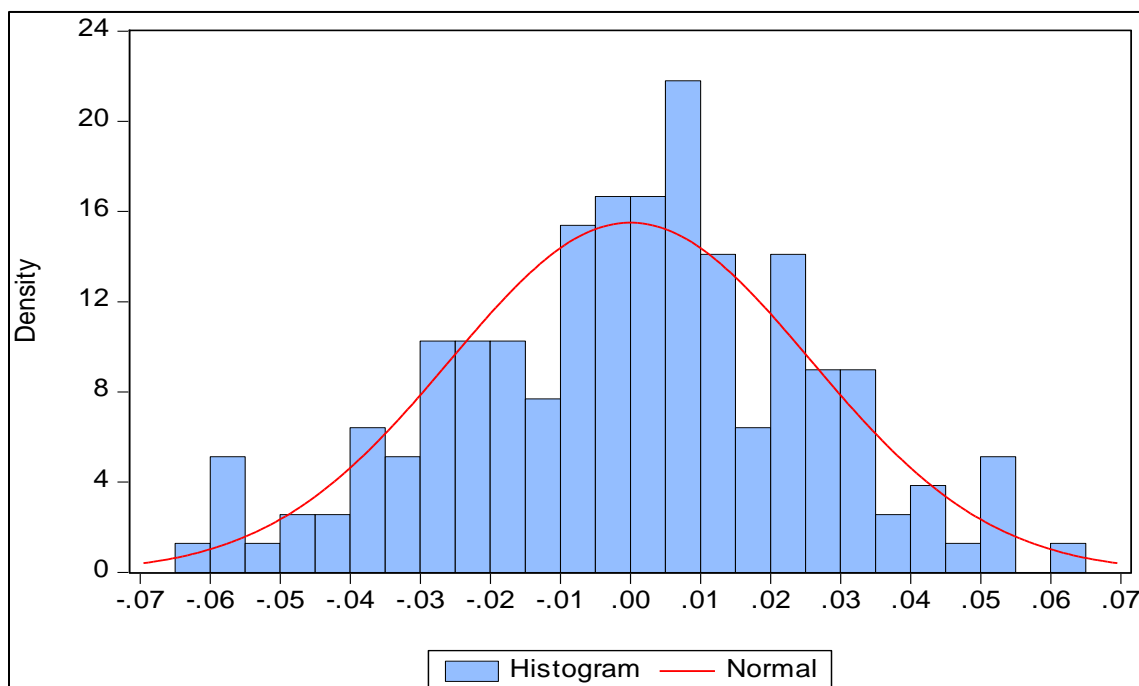
Παρατηρήσεις: Με * και ** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης σε επίπεδο σημαντικότητας 10% και 1% αντίστοιχα.

Από τον πίνακα 11 διαπιστώνουμε ότι το μοντέλο έχει υψηλή ερμηνευτική ικανότητα (Προσαρμοσμένο R-squared=0,97) και οι στατιστικές F και Durbin-Watson μας δείχνουν ότι το μοντέλο είναι ορθά ορισμένο. Το δεύτερο μέρος του πίνακα αναφέρει τους συντελεστές των όρων σταθερής επίδρασης, που είναι μικροί αριθμητικά. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η μεγαλύτερη επίδραση παρατηρείται στην αγροτική παραγωγή με την αύξηση της κρατικής πολιτικής στον αγροτικό κλάδο να προκαλεί αρνητική μεταβολή στο δείκτη οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των περιφερειών.

Σε επίπεδο σημαντικότητας 5% μόλις τρεις μεταβλητές είναι σημαντικές: α) ο ρυθμός μεταβολής του δείκτη σύγκλισης της πυκνότητας πληθυσμού, β) η επένδυση σε εξειδικευμένο προσωπικό και γ) η προηγούμενη ιστορικά τιμή του δείκτη οικονομικής σύγκλισης. Αν και η τιμή του συντελεστή της πρώτης υστέρησης του δείκτη μειώθηκε από 0,84 σε 0,67, εξακολουθεί να είναι υψηλή, δείχνοντας ιδιαίτερη εμμονή του δείκτη σύγκλισης. Η μείωση στην τιμή αποδίδεται στην εισαγωγή των μεταβλητών ελέγχου. Η τιμή του συντελεστή των υπολοίπων δύο μεταβλητών είναι σημαντικά μικρότερη από την υστέρηση του ίδιου του δείκτη οικονομικής σύγκλισης. Ειδικότερα, εντοπίζουμε μια ασθενή θετική σχέση μεταξύ της αύξησης του δείκτη σύγκλισης οικονομικής δραστηριότητας με την αύξηση της πληθυσμιακής πυκνότητας και της επένδυσης κεφαλαίου σε εξειδικευμένου προσωπικού. Ωστόσο, η σχέση είναι τόσο ασθενής που μία μεταβολή 1% στην πυκνότητα ή το επενδύμενο κεφάλαιο προκαλεί μία αύξηση της τάξης του 0,04% και 0,05%, αντίστοιχα.

Αν θεωρήσουμε ακόμη χαμηλότερο επίπεδο σημαντικότητας (10%) τότε και η δημόσια δαπάνη προκαλεί μία στατιστικά σημαντική αρνητική επίδραση στο δείκτη σύγκλισης. Το αρνητικό πρόσημο μπορεί να ερμηνευτεί ως μία ένδειξη ενός growding-

outeffect όπου η δημόσια πρωτοβουλία αντικαθιστά την ιδιωτική, μειώνοντας μακροχρόνια την παραγωγική δυνατότητα της περιφέρειας. Ωστόσο η επίδραση είναι ισχνή. Στο διάγραμμα 8 παρουσιάζεται η κατανομή των καταλοίπων της παλινδρόμησης με τη θεωρητική (κανονική) κατανομή γύρω από το μηδέν, όπου φαίνεται η ορθή προσαρμογή του μοντέλου.



Γράφημα 8: Κατανομή των καταλοίπων της παλινδρόμησης

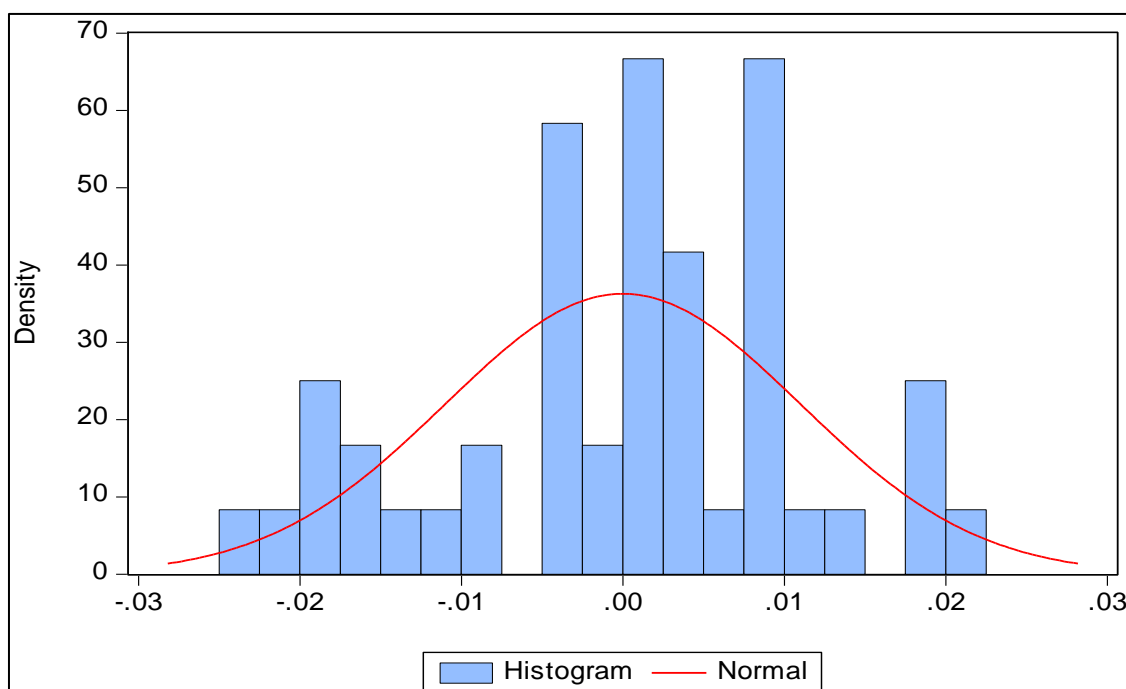
Στον πίνακα 12 αναφέρονται τα στοιχεία από την επανεκτίμηση του μοντέλου αποκλειστικά για το χρονικό διάστημα 2011-2014, περίοδο εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης». Η χρησιμοποίηση πάνελ δεδομένων επιτρέπει τη χρήση των 48 παρατηρήσεων του δείγματος.

Πίνακας 12: Μοντέλο με ερμηνευτικές μεταβλητές σε πάνελ δεδομένα για το διάστημα 2011-2014				
Τμήμα 1 ^ο : Χαρακτηριστικά μοντέλου				
	Συντελεστής	Τυπικό Σφάλμα	Στατιστική t	Pvalue
Σταθερός όρος	-0.19	0.08	-2.38	0.03*
Πυκνότητα Πληθυσμού (ρυθμός μεταβολής)	0.04	0.01	3.35	0.00***
Συνολική επένδυση σε κεφάλαιο	-0.02	0.02	-0.97	0.34
Επένδυση στο εμπόριο	0.00	0.01	-0.78	0.44
Επένδυση σε διαχείριση περιουσίας (ρυθμός μεταβολής)	0.00	0.01	0.51	0.61
Επένδυση στη γεωργία	0.01	0.00	1.78	0.09*
Επένδυση στη βιομηχανία	0.00	0.00	0.53	0.60
Επένδυση στο δημόσιο τομέα	-0.03	0.00	-6.65	0.00***
Επένδυση σε εξειδικευμένο προσωπικό	0.04	0.02	1.89	0.07*
Συνολική απασχόληση	0.08	0.17	0.47	0.64
Απασχόληση στο δημόσιο	-0.01	0.11	-0.05	0.96
$V_{r,t-1}$	0.26	0.06	4.68	0.00***
Προσαρμοσμένο R-squared	0,99			
Στατιστική F	167,16			0,00***
Στατιστική Durbin-Watson	2,17 [0,99-2,19]			
Τμήμα 2 ^ο : Σταθερή Επίπτωση (Fixed-Effects)				
Πυκνότητα Πληθυσμού	0.05			
Συνολική επένδυση σε κεφάλαιο	0.23			
Επένδυση στο εμπόριο	-0.03			
Επένδυση σε διαχείριση περιουσίας	-0.13			
Επένδυση στη γεωργία	-0.15			
Επένδυση στη βιομηχανία	0.17			
Επένδυση στο δημόσιο τομέα	-0.07			
Επένδυση σε εξειδικευμένο προσωπικό	-0.11			
Συνολική απασχόληση	0.11			
Απασχόληση στο δημόσιο	-0.09			
Στατιστική F (Cross-section)	6,58			0,00***
Στατιστική Chi-square (Cross- section)	65,28			0,00***

Παρατηρήσεις: Με *, ** και *** σημειώνεται η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης σε επίπεδο σημαντικότητας 10%, 5% και 1% αντίστοιχα.

Το μοντέλο έχει υψηλότερη ερμηνευτική ικανότητα από το μοντέλο στο πλήρες εύρος, η στατιστική Fμας δείχνει ότι δεν μπορούμε να απορρίψουμε τις μεταβλητές ενώ

δεν μπορούμε να καταλήξουμε για την ύπαρξη αυτοσυσχέτισης στα σφάλματα, μια και η στατιστική Durbin-Watson είναι μεταξύ του χαμηλότερου και ψηλότερου ορίου. Σε επίπεδο σημαντικότητας 10%, εκτός από τους δείκτες πυκνότητας πληθυσμού, δείκτης σύγκλισης επένδυσης σε εξειδικευμένο προσωπικό, δείκτης σύγκλισης σε δημόσιες επενδύσεις και η ιστορική τιμή του δείκτη οικονομικής σύγκλισης, εμφανίζεται στατιστικά σημαντικός και ο συντελεστής του δείκτη επενδύσεων στον αγροτικό τομέα. Ο συντελεστής εμμοχής του δείκτη σύγκλισης μειώνεται περαιτέρω στο 0,25 οπότε δείχνει εξαιρετικά μικρή εμμοχή. Ωστόσο, τα κατάλοιπα της εξίσωσης που απεικονίζονται στο γράφημα 9 δεν ακολουθούν την κανονική κατανομή. Κατά συνέπεια τα παραπάνω ευρήματα πρέπει να αντιμετωπιστούν με προβληματισμό.



Γράφημα 9: Κατανομή των καταλοίπων της παλινδρόμησης 2011-2014

4. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Από την μέχρι τώρα ανάλυση αναδεικνύονται συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Μετά από μια μακρά περίοδο μετασχηματισμών από τοπικούς οργανισμούς σε επαρχίες και νομούς και από εκεί σε περιφέρειες, η διαδικασία χαρακτηρίζεται από μία διαδικασία που ωστόσο μόλις στην τελευταία της φάση όπως αυτή εκδηλώθηκε μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης» εκχώρησε ουσιαστικές αρμοδιότητες στην περιφερειακή διοίκηση. Μια σειρά από στρεβλώσεις με την εξάρτηση από την κεντρική χρηματοδότηση, τον έλεγχο σε υπερβολικό βαθμό από τα όργανα της κεντρικής κυβέρνησης, τη μη εκχώρηση ουσιαστικών μέσων για την κάλυψη των κενών που δημιουργεί η εκχώρηση των νέων αρμοδιοτήτων και η μυωπική αντιμετώπιση του όλου εγχειρήματος από τους τοπικούς παράγοντες συνιστούν μερικούς μόνο από τους λόγους δυσλειτουργίας του εγχειρήματος.

Η εμπειρική ανάλυση των στοιχείων ανέδειξε μα μακροχρόνια (έμμονη) ανισότητα των υπολοίπων περιφερειών με την περιφέρεια Αττικής κα μάλιστα η κυρίαρχη θέση της τελευταίας ενδυναμώθηκε τα τελευταία έτη μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης». Οι παράγοντες αυτού του σοβαρού διαρθρωτικού προβλήματος στην ανάπτυξη της ελληνικής επικράτειας μπορούν να αποδοθούν σε ιστορικούς λόγους, με τη σταδιακή ανάπτυξη του ελληνικού κράτους και την εδραίωση της οικονομικής δραστηριότητας στην περιοχή, γεωμορφολογικοί λόγοι που βασίζονται στο ορεινό ανάγλυφο της χώρας και τον εκτεταμένο νησιωτικό χώρο, οικονομικοί λόγοι όπως η ποιότητα του ανθρωπίνου δυναμικού λόγω των μεγάλων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και πολιτικοί λόγοι μέσω ενός στρεβλού προγράμματος αποκέντρωσης. Αν η παραπάνω

κατάσταση συνδυαστεί με τα έντονα προβλήματα από την διογκούμενη ανεργία και την ύφεση των τελευταίων ετών το μίγμα γίνεται εκρηκτικό οδηγώντας την ελληνική περιφέρεια σε μία διαρκή κατάσταση υπανάπτυξης και οικονομικής στασιμότητας. Μια σειρά μελετών σχετικά με τους οικονομικούς κύκλους επισημαίνουν ότι οι περιφερειακές αποκλίσεις τείνουν να αυξάνονται σε περιόδους σοβαρών υφέσεων και να μειώνονται σε περιόδους οικονομικής μεγέθυνσης (Πετράκος, 2009).

Η εμμονή (persistence) αποτελεί ένδειξη ότι η ασύμμετρη ανάπτυξη μεταξύ της περιφέρειας Αττικής και της ελληνικής περιφέρειας αποτελεί δομικό πρόβλημα διάρθρωσης όλης της ελληνικής οικονομίας που παρατηρείται για δεκαετίες. Η ποσοτική εξέταση μέσω οικονομετρικών μοντέλων κατέδειξε την ισχυρή επίδραση τριών εξωγενών παραγόντων στο δείκτη οικονομικής σύγκλισης περιφέρειας – κέντρου: α) η πληθυσμιακή πυκνότητα, β) οι επενδύσεις σε εξειδικευμένο προσωπικό και γ) η επίδραση των κεφαλαιουχικών επενδύσεων του δημοσίου. Αφενός η πυκνότητα του πληθυσμού καθορίζεται ιστορικά και σπανίως έχουν επιτυχία προγράμματα προσέλκυσης πληθυσμού και αφετέρου οι δημόσιες επενδύσεις αμβλύνουν την οικονομική διαφορά. Κατά συνέπεια, οι επενδύσεις σε εξειδικευμένο προσωπικό αποτελούν, ίσως, το μοναδικό μοχλό ανάπτυξης που θα μπορούσε να οδηγήσει στη μεταφορά οικονομικής δραστηριότητας προς την περιφέρεια.

Σε αυτό το πνεύμα, υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η δημιουργία ερευνητικών πάρκων και περιοχών ευνοϊκής μεταχείρισης επιχειρήσεων υψηλής εξειδίκευσης και παροχής καινοτόμων υπηρεσιών θα μπορούσε δυνητικά να προσελκύσει επενδυτική δραστηριότητα. Ωστόσο η συγκεκριμένη προσπάθεια δεν πρέπει να υποπέσει στα αποτήματα παλαιότερων προσπαθειών. Παράδειγμα τέτοιων

εγχειρημάτων αποτέλεσαν τα προγραμμάτων διοχέτευσης κονδυλίων στην περιοχή της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, τα οποία όμως αφορούσαν επενδύσεις χαμηλής παραγωγικότητας και σε κλάδους παρωχημένης τεχνολογίας, οι οποίοι δεν ήταν ανταγωνιστικοί απέναντι στα προϊόντα των βαλκανικών και ασιατικών αγορών που παράγονται με το 1/3 του κόστους (Πολύζος, 2011).

Παραδόξως, παραδοσιακοί τομείς οι οποίοι συγκεντρώνουν συνήθως ερευνητικό ενδιαφέρον σε παλαιότερες προσπάθειες όπως η πρωτογενής παραγωγή, η υποστελέχωση του δημόσιου τομέα στις περιφέρειες και ο προσανατολισμός μιας περιοχής προς τον αγροτικό, τουριστικό ή βιομηχανικό παραγωγικό χαρακτήρα δεν φαίνεται να επηρεάζουν το βαθμό σύγκλισης, όπως διαφαίνεται από την εξέταση των σταθερών επιδράσεων του μοντέλου. Κατά συνέπεια, η επένδυση σε τομείς υψηλής εξειδίκευσης όπως η «πράσινη ενέργεια», αιεφόρος παραγωγή, έρευνα και υψηλή τεχνολογία αποτελούν μία πιθανή διέξοδο. Άλλωστε, όπως αναφέρουν και οι Γκόγκας και Πλακανδάρας (2013) επικεντρώνοντας αποκλειστικά στους αριθμούς που απεικονίζουν την ψυχρή αλήθεια πέρα από προκαταλήψεις και ιδεοληψίες παρατηρούμε ότι παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα βρίσκεται στην 38η θέση παγκοσμίως από πλευράς χρηματοδότησης της έρευνας και ανάπτυξης (αξιοποιώντας μόλις το 0,6% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος στην έρευνα) οι ερευνητές μας έχουν δημοσιεύσει κατά το 2012 (μέσα στην κρίση) 9.840 άρθρα σε διεθνή επιστημονικά περιοδικά, οδηγώντας τη χώρα μας στην 19η θέση παγκοσμίως στην κατάταξη από πλευράς ερευνητικού έργου³. Συμπερασματικά, το συγκριτικό πλεονέκτημα της Ελλάδας αποτελεί το έμπυχο επιστημονικό δυναμικό της. Ανακόπτοντας το κύμα

³ Τα στοιχεία προέρχονται από δημοσίευση του 2013 του περιοδικού Nature.

μετανάστευσης των τελευταίων ετών και παρέχοντας πραγματικά φορολογικά και χρηματοδοτικά κίνητρα σε εγχώριες και ξένες επενδύσεις είναι δυνατή η αξιοποίηση αυτού του κεφαλαίου για την ανάπτυξη της ελληνικής περιφέρειας.

Βιβλιογραφικές Αναφορές,

Ξενόγλωσσες

- Dickey, D, A., and W, A, Fuller (1979) Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association*, 74, 427–431.
- Durbin, J.; Watson, G, S, (1950) Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression. *Biometrika*, 37(3–4), 409–428.
- European Social Survey (2012) European Social Survey Round 6 Data Released, London.
- Hazakis K., Ioannidis P., G., (2014), From Kapodistrias to Kallikrates: Intraregional Cooperation and Local Governments Institutional Reforms in Eastern Macedonia and Thrace. *International Journal of Global and Trade Markets*, 7(4), 15-28.
- Hlepas N.K. (2010), Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008–09) Wave of Reforms. *Local Government Studies*, 36,(2), 223-249.
- Lalenis, K. , Liogas, V., (2002), Reforming Local Administration in Greece to achieve decentralization and effective management on space: The Failure of Good Intentions. Department of Planning and Regional Development, University of Thessaly, School of Engineering , Discussion Paper Series, 8, (18), 423-446.
- Lalenis, K., (1993), Public Participation Strategies in Urban Planning in Greece after the Urban Reconstruction Operation 1982-1984, Comparison of Theory and Practice, Ph. D. Research Topic, University of Westminster, England
- Levin, A., C,-F, Lin, and C,-S, J, Chu (2002) Unit root tests in panel data: Asymptotic and finite-sample properties. *Journal of Econometrics*, 108, 1–24.
- Phillips, P, C, B.; Perron, P, (1988). Testing for a Unit Root in Time Series Regression. *Biometrika*, 75 (2), 335–346.
- Skamnakis, C. (2011), Smaller Governments, Less Social Policy? Social Policy Association, annual conference, Lincoln, UK.
- White, H. (1980) A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity. *Econometrica*, 48, 817–830.

Ελληνικές

- Αθανασόπουλος Κ. Γ. Ε., (2005), Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Τόμος Α, Αθήνα.
- Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, (2012), Ετήσια Έκθεση Έτους 2011, Αθήνα.
- Ελληνική Στατιστική Αρχή (2012), Στοιχεία Απογραφής 2011, Αθήνα.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2007), Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων, Αθήνα .

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008), Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., Αθήνα.

Ιωαννίδης Π. (2014) Η Επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του Οικονομικού χώρου: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη», διδακτορική διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Κομοτηνή.

Λαδιάς, Χ., (2013), Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Διαδίκτυο

Nomenclature of Territorial Units for Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Top 100 countries index, Nature 515, S98–S108 (13 November 2014), http://www.nature.com/nature/journal/v515/n7526_supp/fig_tab/515S98a_T1.html?oxtrotcallback=true

Γκόγκας Π. και Πλακανδάρης Β. (2013) Επιστήμη και Έρευνα: το Ελληνικό Συγκριτικό Πλεονέκτημα, <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=494404>

Ελληνική Στατιστική Αρχή πληθυσμός ανά περιφέρειες, <http://www.statistics.gr/el/statistics/pop>

Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, <http://www.ypakp.gr/>

Υπουργείο Εσωτερικών, Αυτοδιοίκηση, <http://www.ypes.gr/el/Regions/>