

Ενημερωτικό Σημείωμα

Η αντιμετώπιση των προβλημάτων της περιόδου 2000-2006 από τη ΝΔ

Η διαχείριση των Κοινοτικών πόρων είναι μια πολυσύνθετη διαδικασία που συνδέεται με τις πολιτικές για την οικονομία, την ανάπτυξη και την κοινωνία και η αποδοτικότητά της πρέπει να αποτιμάται συνολικά. Η διαδικασία αυτή ανέδειξε τη γνωστή δυσκολία της δημόσιας διοίκησης της χώρας μας να σχεδιάζει στρατηγικά και ολοκληρωμένα τις αναπτυξιακές της παρεμβάσεις, να τις διοικεί επιτελικά και να προγραμματίζει αποτελεσματικά ενέργειες και πόρους για την υλοποίησή τους. Ανέδειξε επίσης τη δυσκολία της να κινητοποιεί την ιδιωτική πρωτοβουλία, να εφαρμόζει νέες στρατηγικές, να μεταστρέφει το ενδιαφέρον από πιο παραδοσιακούς σε νέους παραγωγικούς κλάδους αλλά και τη δυσκολία της ελληνικής κοινωνίας να αποδέχεται αλλαγές ή να ξεπερνά νοοτροπίες.

Όταν η αναπτυξιακή διαδικασία άρχισε να προσδιορίζεται από τις διαρθρωτικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και το μεγάλο ύψος των πόρων που τις ακολουθούσαν, η χώρα, εκτός από την έλλειψη επαρκούς και αποτελεσματικού μηχανισμού σχεδιασμού και υλοποίησης, ανακάλυπτε και την έλλειψη έργων ώριμων για να κατασκευαστούν σύμφωνα με τους ειδικούς όρους καταβολής των πόρων, τους δεσμευτικούς κανόνες των πολιτικών της Ε.Ε. αλλά και τις αρχές της επικουρικότητας και της προσθετικότητας.

Εμπρός στο άγχος των απωλειών πόρων και στην ανάγκη να αποκτήσει άμεσα η χώρα ένα ελάχιστο επίπεδο δημόσιων υποδομών για να αυξηθεί η παραγωγικότητα και, σε μεταγενέστερο στάδιο, να κινητοποιηθεί το ιδιωτικό κεφάλαιο, η πρόταξη της απορρόφησης ήταν αναπόφευκτη. Αυτό, παρά τα σημαντικά βήματα που έγιναν, συχνά, περιόρισε την αναπτυξιακή πολιτική της χώρας σε εξειδίκευση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων, χωρίς συγκροτημένη από πάνω προς τα κάτω στρατηγική, και διατήρησε την - υπό ελλειπείς όρους - εκτέλεση των έργων σύμφωνα με την «πιστωσιοκεντρική» λογική των προ ΚΠΣ περιόδων και όχι σύμφωνα με τις απαιτήσεις και τους σύνθετους νομικούς, τεχνικούς και περιβαλλοντικούς όρους που επέβαλε το Κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο. Στο πλαίσιο αυτό, τα δημόσια έργα αποτέλεσαν «εύκολο στόχο» για την Ε.Ε., η οποία αξίωνε επί μακρόν την ευθυγράμμιση με την Κοινοτική νομοθεσία. Οι όποιες προσαρμογές ήταν περιορισμένες αφού βρήκαν ισχυρές αντιδράσεις, τόσο από τη δημόσια διοίκηση, όσο και από ορισμένους επιστημονικούς και οικονομικούς φορείς που είχαν συνηθίσει και εγκλωβιστεί στο προ των ΚΠΣ σύστημα.

Τι παρέλαβε η ΝΔ από την Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ το Μάρτιο 2004

Το γενικό πρόβλημα της έλλειψης έργων και δράσεων έτοιμων να υλοποιηθούν σύμφωνα με τον τεχνικό, οικονομικό, ποιοτικό και χρονικό τους προγραμματισμό, μεταφέρθηκε και στο ΚΠΣ. Το άγχος της απορρόφησης είχε επηρεάσει και τους φορείς υλοποίησης, οι οποίοι, χωρίς (αρχικά τουλάχιστον) υποχρεώσεις επίτευξης μετρήσιμων, ποιοτικών και ποσοτικών στόχων, χωρίς ενιαία καθοδήγηση, με αδυναμίες οργάνωσης και στελέχωσης αλλά και διαχείρισης και εκτέλεσης έργων, δεν ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις. Η συνακόλουθη πολυδιάσπαση των παρεμβάσεων και το γραφειοκρατικό και μεγάλης διασποράς Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) και Σύστημα Παραγωγής Δημοσίων Έργων (ΣΠΔΕ), όξυναν το πρόβλημα.

Οι συνεχείς προειδοποιήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για αναστολές πληρωμών, δηλαδή συνολική διακοπή των χρηματοδοτήσεων μέχρι νεοτέρας, δεν λήφθηκαν υπόψη ούτε όταν οι Κοινοτικοί έλεγχοι ανέδειξαν τις σοβαρές αδυναμίες στα συστήματα αυτά, ούτε όταν, τον

Ιούλιο του 2003, η Ε. Επιτροπή στηλίτευσε την πρόθεση της τότε κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ να μην υιοθετήσει τα συμφωνηθέντα με αυτήν μέτρα για την «*κάλυψη του συσσωρευμένου ελλείμματος σε νομικό, οργανωτικό και μεθοδολογικό επίπεδο και την ανατροπή πρακτικών και συνηθειών που δεν εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον*».

Η περίπτωση του προβληματικού θεσμικού πλαισίου δημοσίων έργων, οι υπερβάσεις προϋπολογισμών έργων με συμπληρωματικές συμβάσεις, οι όροι στις διακηρύξεις που παραβίαζαν τις γενικές αρχές της Συνθήκης περί ανταγωνισμού και μη διάκρισης, και άλλα, είχαν οδηγήσει σε τεράστιες περικοπές πόρων και σε ανάλογη επιβάρυνση του εθνικού προϋπολογισμού. Εκτός Κοινοτικής χρηματοδότησης έμειναν τα έργα που είχαν υποστεί ουσιώδεις τροποποιήσεις, τα ημιτελή έργα ή τα έργα που παρουσίαζαν χαμηλή ποιότητα, εφόσον η αποκατάστασή τους δεν επιβεβαιωνόταν από την ανεξάρτητη τεκμηρίωση του «Εξειδικευμένου Συμβούλου Ποιοτικού Ελέγχους» (ΕΣΠΕΛ) που η ίδια η Ε.Ε. είχε επιβάλει.

Πέραν τούτου, τα φαινόμενα αυτά θεωρήθηκαν, κατά τους Κοινοτικούς ελέγχους, «*συστημικές*» (επαναλαμβανόμενες) παρατυπίες που έθιγαν την αξιοπιστία των διαχειριστικών και ελεγκτικών μηχανισμών. Ως εκ τούτου, η Ε.Ε. υιοθέτησε στάση «μηδενικής ανοχής» και, επικαλούμενη λόγους μη συμμόρφωσης με τις αρχές του Κοινοτικού Δικαίου, απείλησε το 2004 με αναστολή πληρωμών για το μεγαλύτερο μέρος των έργων που συγχρηματοδοτούσε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Χαρακτηριστική ήταν η τότε εισήγηση της Επιτρόπου Περιφερειακής Πολιτικής Danuta Hübner στο Κολέγιο των Επιτρόπων για «*παράτυπη αναδιαπραγμάτευση των δημοσίων συμβάσεων μετά την υπογραφή τους*» και για «*διαδικασίες διακρίσεων και αδιαφάνειας*»!

Ανασταλτικό παράγοντα στην ενίσχυση των επενδύσεων και την αναπτυξιακή πορεία της χώρας, αποτέλεσαν επίσης τα προβλήματα που προέκυψαν από τους δεσμευτικούς περιορισμούς που η ίδια η χώρα έθεσε στο Χάρτη Περιφερειακών Ενισχύσεων της περιόδου 2000-2006, καθώς και από τις ρυθμίσεις του τροποποιημένου με τον Ν. 3219/2004 Αναπτυξιακού Νόμου, που, ως ασύμβατος με το Κοινοτικό Δίκαιο, δεν μπορούσε σε καμία περίπτωση να εφαρμοστεί.

Τέλος, το Μάρτιο του 2004 οι υπηρεσίες, τόσο του ΥΠΟΙΟ όσο και οι υπόλοιπες αρμόδιες δημόσιες αρχές, παρουσίαζαν ελλείψεις σε σύγχρονα συστήματα, σε τεχνογνωσία και τεχνολογία, σε λειτουργικά οργανογράμματα και σε ανθρώπινο δυναμικό. Τις υποχρεώσεις επιβάρυνε το γεγονός ότι όλα σχεδόν τα προγράμματα του Β΄ ΚΠΣ (1994-1999) παρέμεναν λογιστικά ανοικτά, λόγω των απαιτήσεων της Ε. Επιτροπής για επανελέγχους και δραματικές επιστροφές κονδυλίων.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα : τα έργα Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΔΣΑ) και Εγκαταστάσεων Επεξεργασίας Λυμάτων (ΕΕΛ)

Σε έργα ΔΣΑ και ΕΕΛ είχαν δεσμευθεί πολύ σημαντικοί Κοινοτικοί και εθνικοί πόροι. Το αποτέλεσμα ήταν όμως έντονα αμφισβητούμενο όχι τόσο λόγω των κλασικών αστοχιών των υποδομών, αλλά λόγω των ιδιοτελειών των συγκεκριμένων έργων και, κυρίως, λόγω της μη τήρησης των Κοινοτικών Οδηγιών από τις οποίες προκύπτουν ανελαστικές υποχρεώσεις και προβλέπεται προοδευτικά αυξανόμενος βαθμός συμμόρφωσης σε συγκεκριμένα χρονικά ορόσημα.

Οι Οδηγίες αυτές αναφέρονταν χαρακτηριστικά ως «Ευρωπαϊκές Οδηγίες Περιβάλλοντος με αυξημένες απαιτήσεις Επενδύσεων» («Investment Heavy Directives»), διότι απαιτούσαν υποδομές και εξοπλισμό πολύ σημαντικού κόστους. Ο επιτελικός ρόλος του ΥΠΕΧΩΔΕ ήταν

κομβικός δεδομένου ότι έχει την αρμοδιότητα μεταφοράς των Οδηγιών, εισηγείται τις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις και παρακολουθεί την υλοποίηση των στόχων των Οδηγιών. Όμως οι θεσμικές, οργανωτικές και τεχνικές εκκρεμότητες ήταν τεράστιες. Συγκεκριμένα :

Σε θεσμικό επίπεδο εκκρεμούσε η πλήρης εναρμόνιση με το Κοινοτικό Δίκαιο μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων (ΠΔ) και Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ) που προβλέπονταν από τους βασικούς νόμους μεταφοράς των Οδηγιών καθώς και οι αποφάσεις για καθορισμό των αρμοδιοτήτων, τη σύσταση και τη στελέχωση των προβλεπόμενων υπηρεσιών. Η μη έγκαιρη μεταφορά των Οδηγιών οδηγούσε τους φορείς στην εφαρμογή διαφορετικών ρυθμίσεων για το ίδιο έργο. Σημειώνεται ότι η καθυστέρηση ενσωμάτωσης δεν επηρεάζει το χρονοδιάγραμμα συμμόρφωσης που καθορίζεται σε μια Οδηγία. Επίσης, η μη διάχυση των ΠΔ και ΚΥΑ, όταν αυτά εκδίδονταν στην υπόλοιπη νομοθεσία, δημιουργούσε ασυμφωνίες μεταξύ των επιμέρους νομοθετημάτων που οδηγούσαν σε καθυστερήσεις ή απραξία. Τέλος, η έλλειψη ενημέρωσης προς τους φορείς υλοποίησης ως προς τις χρονικές, κυρίως, υποχρεώσεις τους, είχε ως αποτέλεσμα να τις αντιμετωπίζουν στο πλαίσιο του επείγοντος και, βέβαια, σε βάρος ορθότερων επιλογών ως προς τον σχεδιασμό και την οικονομία των έργων, τα οποία, με την προσπάθεια αποφυγής επιβολής προστίμου, επιβαρύνονταν υπερβολικά.

Στην τυπολογία των εκκρεμών υποθέσεων των Οδηγιών για τα υγρά απόβλητα και τα στερεά απορρίμματα, το υψηλότερο ποσοστό (70%) αντιστοιχούσε σε κακή εφαρμογή, ποσοστό 17% στη μη ενσωμάτωση και ποσοστό 13% στη μη συμμόρφωση, δηλαδή τον έλεγχο της ορθής μεταφοράς της Οδηγίας. Στις εκκρεμείς ελληνικές «υποθέσεις» πρωταγωνιστούσε η φύση και η διαχείριση αποβλήτων και ακολουθούσαν το νερό, ο αέρας, οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κ.ά.

Χαρακτηριστική περίπτωση παραπομπής της Ελλάδας στο Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και καταδίκης της μέχρι και το τελικό στάδιο με επιβολή ημερήσιου προστίμου, ήταν η περίπτωση του «Κουρουπητού». Οι ευθύνες στην περίπτωση αυτή είχαν διαχυθεί μεταξύ των αρμοδίων υπουργείων, της Περιφέρειας, της Νομαρχίας και του Δήμου. Το τελικό όμως αποτέλεσμα ήταν η χώρα να καταβάλει 4,7 εκ. ευρώ αθροιστικά από την ημερήσια χρηματική ποινή που της επιβλήθηκε επί 9 μήνες.

Στον τομέα της διαχείρισης στερεών αποβλήτων αντιστοιχούσε το ένα τρίτο περίπου των καταγγελιών και των παραβιάσεων με υψηλό κίνδυνο επιβολής προστίμου στο μέλλον, κυρίως λόγω της λειτουργίας σημαντικού αριθμού Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων (ΧΑΔΑ). Οριζόντιες διαδικασίες παραβίασε είχαν κινηθεί και κατά της Ιρλανδίας, της Ιταλίας και της Γαλλίας για το ίδιο θέμα.

Κίνδυνος εμφανιζόταν και στον τομέα διαχείρισης επικινδύνων αποβλήτων όπου στο σχέδιο διαχείρισης της χώρας δεν είχαν προβλεφθεί κατάλληλες εγκαταστάσεις. Τα επικίνδυνα απόβλητα στην Ελλάδα είτε εξάγονταν, είτε αποθηκεύονταν προσωρινά, κάτι που στην πράξη ισοδυναμεί με ΧΑΔΑ επικινδύνων αποβλήτων. Ενώ το ΥΠΕΧΩΔΕ πάσχιζε να ολοκληρώσει την απογραφή των επικινδύνων αποβλήτων, η Επιτροπή, τον Δεκέμβριο του 2005, κίνησε τη σχετική διαδικασία παραβίασεως.

Σε οργανωτικό επίπεδο εκκρεμούσαν σημαντικά ζητήματα, όπως η ολοκλήρωση των εθνικών και περιφερειακών σχεδιασμών διαχείρισης στερεών απορριμμάτων, η αποκατάσταση των ΧΑΔΑ, η κατάρτιση σχεδίου διαχείρισης υδάτων ανά υδρολογική λεκάνη, η εκπόνηση στρατηγικής για τη μείωση των βιοαποδομήσιμων απορριμμάτων που οδηγούνται σε χώρους υγειονομικής ταφής (ΧΥΤΑ), τα μέτρα για τη διαχείριση της παραγόμενης ιλύος, η σύσταση

μηχανισμού παρακολούθησης της προόδου υλοποίησης των έργων με βάση σαφές χρονοδιάγραμμα συνδεδεμένο με την τήρηση των απαιτήσεων των Οδηγιών, αλλά και η ενημέρωση των πολιτών για τις περιβαλλοντικές στρατηγικές, μέσω ενός στοχευόμενου προγράμματος ενημέρωσης.

Σε τεχνικό επίπεδο εκκρεμούσε η σύνταξη πρότυπων προδιαγραφών και διαγραμμάτων τυπικών διαδικασιών χωροθέτησης, μελέτης και κατασκευής των έργων, η αναβάθμιση και ενίσχυση των υφισταμένων μηχανισμών ελέγχου της λειτουργίας των εγκαταστάσεων και της τήρησης των εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων, στις νομαρχίες, στις περιφέρειες και στο ΥΠΕΧΩΔΕ.

Η εφαρμογή της πολιτικής έργων ΔΣΑ και ΕΕΛ προωθείται από την κεντρική διοίκηση προς τους επιμέρους ΟΤΑ. Όμως, στην Ελλάδα, η πρακτική της επιλογής των έργων στο ΚΠΣ και το Ταμείο Συνοχής γινόταν αντίστροφα, καθώς οι προτάσεις των έργων προέρχονταν από τους ΟΤΑ με συνέπεια η επιλογή τους να μη γίνεται με βάση μια ενιαία στρατηγική ικανοποίησης των απαιτήσεων των Οδηγιών με έργα προτεραιότητας. Ως προς τα έργα Περιβάλλοντος των ΟΤΑ στο Ταμείο Συνοχής, το ΥΠΟΙΟ, προκειμένου να μην αναλάβει πολιτικό κόστος, διαβίβαζε στις Βρυξέλλες φακέλους με πλήρη ανωριμότητα προκειμένου τα έργα να «κοπούν» από τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Παρά τις ουσιαστικές αρμοδιότητες του ΥΠΟΙΟ και του ΥΠΕΣΔΔΑ σε θέματα χρηματοδότησης και παροχής κατευθύνσεων στους ΟΤΑ, ο συντονισμός ήταν ανεπαρκής και η παρακολούθηση της υλοποίησης αναποτελεσματική. Στη δε χάραξη στρατηγικής μικρότερων έργων, υπήρχε πασιφανής έλλειψη συντονισμού εκ μέρους του ΥΠΕΧΩΔΕ, ως επιτελικού υπουργείου, με τους Φορείς Προγραμματισμού και υλοποίησης καθώς και έλλειψη συντονισμού των περιφερειών με τους ΟΤΑ που τα υλοποιούσαν (με την ΚΥΑ 5910/2727/2003, θεωρούνταν και οι περιφέρειες ως φορείς προγραμματισμού αλλά και υλοποίησης έργων ΔΣΑ).

Πλην του συντονισμού, η αποκέντρωση σημαντικών περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ είχε δημιουργήσει και άλλα μεγάλα προβλήματα λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας, αλλά και επάρκειας ανθρωπίνων πόρων. Έτσι, το κέντρο βάρους του ενδιαφέροντος εντοπιζόταν μόνο στην απορρόφηση των πόρων, δηλαδή την κατασκευή των έργων και όχι τόσο στην ορθή και αποτελεσματική λειτουργία τους. Όμως μια εγκατάσταση που δεν λειτουργεί σωστά, όχι μόνο δεν συμβάλλει στην αναβάθμιση των συνθηκών του περιβάλλοντος, αλλά επιβαρύνει και οικονομικά τους πολίτες.

Στα μεγαλύτερα έργα της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, ρόλο προγραμματισμού και υλοποίησης έχουν οι Ανώνυμες Εταιρείες ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ για τα υγρά απόβλητα και αντίστοιχα ο Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (ΕΣΔΚΝΑ) για τα στερεά απόβλητα σε μεγάλο τμήμα της Αττικής. Ακόμα και σε αυτά τα μεγαλύτερου μεγέθους έργα εμφανίζονται προβλήματα προγραμματισμού, που, λόγω του αυξημένου πληθυσμού που εξυπηρετούν, επηρεάζουν δυσανάλογα την προσπάθεια τήρησης των απαιτήσεων των Οδηγιών.

Όλα τα παραπάνω προβλήματα, καθώς και τα κλασικά ευρήματα των δημοσίων έργων, αποτυπώνονταν στους ελέγχους αλλά και στις επαφές των υπηρεσιών της Επιτροπής με τις αρμόδιες ελληνικές αρχές. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής έδιναν μεγάλη έμφαση στην έλλειψη θεματικής στρατηγικής και προγραμματισμού σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, αλλά και στην έλλειψη συντονισμού συναρμόδιων φορέων τεκμηριώνοντας έτσι την αδυναμία της χώρας να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις των Οδηγιών. Έτσι ο κίνδυνος επιβολής προστίμων μεγάλωνε διαρκώς.

Οι στόχοι που τέθηκαν

Για την αντιμετώπιση όλων των ανωτέρω προβλημάτων και αδυναμιών αλλά και των συνακόλουθων δημοσιονομικών κινδύνων τέθηκαν δυο προτεραιότητες: (α) η εναρμόνιση της εκτέλεσης του Γ'ΚΠΣ (2000-2006) και, δια αυτής, την αποκατάσταση της αξιοπιστίας της χώρας μας στην Ε.Ε. και (β) η ριζική μεταρρύθμιση των πρακτικών του παρελθόντος και το σχεδιασμό πολιτικών κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 που θα διασφαλίζουν διατηρήσιμη ανάπτυξη, θα βελτιώνουν την ποιότητα ζωής των πολιτών και θα προσφέρουν ίσες ευκαιρίες σε όλους.

Η στρατηγική εστιάστηκε σε τέσσερις κεντρικούς στόχους :

- Ο πρώτος ήταν η αντιστροφή της κατάστασης του Γ'ΚΠΣ, μέσω του περιορισμού του διαφαινόμενου καθολικού κινδύνου απώλειας πόρων και της ανάκτησης της εμπιστοσύνης της Ε.Ε. στον τρόπο με τον οποίο η χώρα μας διαχειρίζεται τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Η εμπέδωση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (διαφάνεια, οικονομία, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των πολιτικών), η αναδιοργάνωση του ΣΔΕ και η αποκατάσταση της συμβατότητας του νομικού πλαισίου με το Κοινοτικό δίκαιο, έπρεπε να συνδυαστεί με συγκεκριμένη επιτάχυνση της απορρόφησης.
- Ο δεύτερος στόχος ήταν η χάραξη ολοκληρωμένης στρατηγικής για τη διασφάλιση των Κοινοτικών πόρων που αφορούσαν στην προγραμματική περίοδο (2007-2013), λαμβάνοντας υπόψη τις δύσκολες συνθήκες που είχαν δημιουργηθεί λόγω της διεύρυνσης της Ε.Ε. και της πίεσης για συρρίκνωση των οικονομικών απολήψεων των παλαιών χωρών συνοχής. Αυτό απαιτούσε συντονισμό των φορέων πολιτικής και ανάπτυξη τέτοιων τεχνικών διαπραγμάτευσης, που δεν είχαν προηγούμενο στη χώρα μας. Αντίστοιχη στρατηγική απαιτήθηκε για την εξασφάλιση, ευνοϊκών για τη χώρα μας, ρυθμίσεων στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης των νέων Κανονισμών.
- Ο τρίτος στόχος ήταν η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου πλαισίου, σε πολιτικό και τεχνοκρατικό επίπεδο, για το σχεδιασμό και την έγκαιρη έγκριση του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) της περιόδου 2007-2013 μέσω των οποίων η χώρα, επενδύοντας στις εθνικές της προκλήσεις, θα κερδίσει από τις διεθνείς ευκαιρίες μία διατηρήσιμη ανάπτυξη σε μία κοινωνία συνοχής και ευημερίας. Ως προϋποθέσεις τέθηκαν μεταξύ άλλων: (α) η αναπροσαρμογή των τομεακών πολιτικών, η σύνδεσή τους με το οικονομικό, το επιχειρηματικό και το κοινωνικό περιβάλλον και η ισορροπημένη χρηματοδότησή τους, (β) η διαμόρφωση ευρύτερων χωρικών ενοτήτων με συντονισμό των τομεακών πολιτικών στο χώρο επειδή τα χαρακτηριστικά του χώρου είναι αυτά που επηρεάζουν τις οικονομικές δραστηριότητες (ορεινές περιοχές, νησιωτικά συμπλέγματα, μητροπολιτικά κέντρα και μεσαίου μεγέθους πόλεις) και (γ) η μεταρρύθμιση της εφαρμογής (ποιος και πώς διαχειρίζεται πόρους και υλοποιεί έργα και ποιος και πώς τον παρακολουθεί και τον ελέγχει) με έμφαση στην επιτελική εποπτεία και το συντονισμό των πολιτικών, την ενδυνάμωση της συνυπευθυνότητας και συνεργασίας περιφερειακών και τοπικών αρχών και την ενίσχυση της διαχειριστικής και επιχειρησιακής ικανότητας των φορέων ώστε να πάψουν να ανατρέπουν τον οικονομικό σχεδιασμό.
- Ο τέταρτος στόχος ήταν η προώθηση της ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας, μέσω της τόνωσης της επιχειρηματικότητας και της εμπέδωσης νέας φιλοσοφίας που να συνάδει με τις απαιτήσεις του διεθνούς ανταγωνισμού, αλλά και της Στρατηγικής της

Λισσαβόνας. Ως προϋπόθεση, πέραν του σχεδιασμού του ΕΣΠΑ, τέθηκε η επανεξέταση της αποτελεσματικότητας των υφιστάμενων αναπτυξιακών εργαλείων και κυρίως του Αναπτυξιακού Νόμου.

Ο (ανα)σχεδιασμός

Γ'ΚΠΣ

Πολύ πριν από την τυπική έναρξη του ΚΠΣ (1.1.2000) είχε γίνει σαφές ότι αυτό θα υλοποιείτο σε ένα εντελώς διαφορετικό θεσμικό περιβάλλον σε σχέση με τα προηγούμενα. Το δεδομένο αυτό επέτασσε θεμελιώδεις αλλαγές στο διοικητικό μηχανισμό της χώρας, στο ΣΔΕ και στο ΣΠΔΕ, διάχυση των διαχειριστικών απαιτήσεων σε όλους τους φορείς και συστηματική προετοιμασία και υποστήριξή τους.

Οι ενέργειες αφορούσαν το σύνολο των εμπλεκόμενων φορέων και απαιτούσαν δράση στα ακόλουθα επίπεδα:

- Σε οργανωτικό, λειτουργικό και επιχειρησιακό επίπεδο, προείχε η αναδιοργάνωση και ενδυνάμωση των υπηρεσιών του ΥΠΟΙΟ και η υποστήριξη και ενίσχυση των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης (ΕΥΔ) και των Τελικών Δικαιούχων (ΤΔ). Σημαντικό στοιχείο για τον περιορισμό απωλειών από την εφαρμογή του κανόνα αυτόματης αποδέσμευσης (N+2), συνιστούσε ο ανασχεδιασμός του ΣΔΕ και η διαμόρφωση μεθοδολογικών εργαλείων για την εφαρμογή ομοιόμορφων και αξιόπιστων διαδικασιών. Στο σημείο αυτό, οι παρεμβάσεις υπήρξαν άμεσες με πλήρη αναδιάρθρωση και νέα εργαλεία, και κυρίως με ένταση του συντονιστικού ρόλου του ΥΠΟΙΟ και ενίσχυση της επαφής με τα συναρμόδια Υπουργεία και φορείς.
- Σε θεσμικό επίπεδο, ήταν επιτακτική η ανάγκη άμεσης αναμόρφωσης του νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης και διαχείρισης συμβάσεων, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης δημοσίων έργων, καθώς και η ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της Κοινοτικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτό έλαβε χώρα από το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ σε ότι αφορούσε ιδιαίτερα τα δημόσια έργα σε στενή συνεργασία με το ΥΠΟΙΟ.
- Σε διαπραγματευτικό επίπεδο, προείχε η άμεση λήψη μέτρων, μέσω διαδοχικών αναθεωρήσεων του ΚΠΣ, όπως οι μετακινήσεις πόρων σε προγράμματα με μεγαλύτερες δυνατότητες απορρόφησης, μειώσεις δράσεων που αποδεικνύονταν αναποτελεσματικές και ενίσχυση άλλων ή εισαγωγή νέων με συγκεκριμένες προοπτικές υλοποίησης και συνεπώς εκταμίευσης των αναλογούντων πόρων.

Η διαπραγμάτευση για τη διασφάλιση των Κοινοτικών πόρων

Το ΥΠΟΙΟ, ως φορέας αρμόδιος για τη μακροοικονομική, δημοσιονομική και αναπτυξιακή πολιτική της χώρας, ανέλαβε το συντονισμό των συναρμοδίων Υπουργείων και την υποστήριξη της διαπραγμάτευσης των Δημοσιονομικών Προοπτικών της Ε.Ε. και των σχετικών Κανονισμών της περιόδου 2007-2013. Κύρια αρμοδιότητα του ΥΠΟΙΟ ήταν η συνολική παρακολούθηση της εξέλιξης της διαπραγμάτευσης, ο σχεδιασμός συντονισμένης δράσης με τους συναρμόδιους φορείς για την παραγωγή κειμένων πολιτικής και θέσεων, και η συνεργασία με αντίστοιχες διαπραγματευτικές ομάδες άλλων Κρατών Μελών. Για την τεχνοκρατική υποστήριξη της ελληνικής πλευράς στις διαπραγματεύσεις, συστάθηκε, από το Σεπτέμβριο του 2004, ειδική ομάδα κρούσης (Task Force) «Διαρθρωτικοί Κανονισμοί και Δημοσιονομικές Προοπτικές».

Η διαπραγματευτική στρατηγική για τη μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού φακέλου Συνοχής για την Ελλάδα εστιάστηκε στην ανάδειξη της ιδιαιτερότητας της ελληνικής περίπτωσης (63% του πληθυσμού υφίσταται τη στατιστική επίπτωση της διεύρυνσης της Ε.Ε.) αλλά και στη δημιουργία κατάλληλων συμμαχιών. Για το σκοπό αυτό αναπτύχθηκαν πολυπαραμετρικά εργαλεία για την αποτίμηση της επίπτωσης διαφορετικών σεναρίων στις εισροές πόρων αλλά και στις συνεισφορές της χώρας στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό. Παράλληλα, στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης των νέων Διαρθρωτικών Κανονισμών, η ομάδα κρούσης με την ενεργή συμμετοχή της στην ομάδα του Συμβουλίου «Structural Actions», προέβη σε εκτίμηση των επιπτώσεων των νέων κανονισμών στον προγραμματισμό, διαχείριση, παρακολούθηση, υλοποίηση και έλεγχο των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων για τη χώρα μας, με στόχο την εξασφάλιση ρυθμίσεων που θα επέτρεπαν τη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων.

ΕΣΠΑ / ΕΠ 2007-2013

Ο εθνικός αναπτυξιακός σχεδιασμός για την περίοδο 2007-2013 ήταν αποτέλεσμα μίας απαιτητικής προσπάθειας σύνθεσης προτάσεων και συγκερασμού προτεραιοτήτων και μιας πολυεπίπεδης προσέγγισης που άγγιξε τις συνολικές αναπτυξιακές επιλογές της οικονομίας και της κοινωνίας της χώρας, τις κατευθύνσεις της Ε.Ε., την οικονομική συγκυρία και τις αντικειμενικές δυνατότητες αποτελεσματικής και αποδοτικής υλοποίησης των έργων.

Στο πλαίσιο των διαδικασιών σχεδιασμού, πραγματοποιήθηκε μια πρωτόγνωρη για τα Ελληνικά δεδομένα ανοικτή διαβούλευση, επιδιώκοντας τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή και συναίνεση στη διαμόρφωση των στρατηγικών επιλογών που θα οδηγήσουν στην επίτευξη ενός μακροπρόθεσμου αναπτυξιακού οράματος για τη χώρα αλλά και στη θεσμοθέτηση νέων αποτελεσματικών αρχών και συστημάτων τοπικής, περιφερειακής και εθνικής διακυβέρνησης σε τομείς όπως η διαχείριση και ο έλεγχος, η θεσμική συλλογική εκπροσώπηση, η διαφάνεια στη διοίκηση των δημοσίων έργων, η συνεργασία του δημόσιου, ιδιωτικού, αυτοδιοικητικού και κοινωνικού τομέα και, τέλος, η αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα.

Ο σχεδιασμός, με 4 Εθνικά και 13 Περιφερειακά Αναπτυξιακά Συνέδρια, 3 γύρους θεματικών συναντήσεων, συνεχείς διμερείς συνεργασίες του ΥΠΟΙΟ με φορείς χάραξης πολιτικής και κοινωνικοοικονομικούς εταίρους και 4 εγκυκλίους του ΥΠΟΙΟ από τον Ιούλιο του 2004, ήταν αδιαμφισβήτητα χωρίς προηγούμενο. Ένας σχεδιασμός που υποστηρίχτηκε από επιστημονικές μελέτες, τεκμηριώθηκε προς τον εξωτερικό παρατηρητή και προσέδωσε αξιοπιστία στις επιλογές. Συγκεκριμένα, το 2005 ολοκληρώθηκαν μια εθνική και πέντε θεματικές μελέτες προετοιμασίας του ΕΣΠΑ και των νέων ΕΠ, καθώς και μελέτη για τη διαμόρφωση χωρικών ενοτήτων με βάση την οποία σχεδιάστηκαν τα νέα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Σε οργανωτικό επίπεδο, συστάθηκαν Κεντρικά Όργανα Σχεδιασμού, δηλαδή η Διυπουργική Επιτροπή Συντονισμού και Χάραξης Πολιτικής Αναπτυξιακού Προγραμματισμού 2007-2013, η Ομάδα Σχεδιασμού και Κατάρτισης και, για την υποστήριξή τους, συγκροτήθηκε μία Επιστημονική και μια Οργανωτική Γραμματεία Σχεδιασμού & Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού 2007-2013. Βασική αρμοδιότητά τους ήταν ο συντονισμός, η καθοδήγηση και η συνεργασία με τις επιμέρους Ομάδες Σχεδιασμού Προγράμματος Υπουργείων και Περιφερειών (ΟΣΠ), καθώς και η διασφάλιση της συνεκτικότητας των διαδικασιών και του περιεχομένου του αναπτυξιακού προγραμματισμού σε εθνικό επίπεδο. Αξιοποιήθηκε η τεχνογνωσία και εμπειρία που αποκτήθηκαν κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης των Δημοσιονομικών Προοπτικών και των Κανονισμών 2007-2013, διατηρώντας τον κορμό της

ομάδας κρούσης και σε αυτό το έργο και επενδύοντας στη σχέση εμπιστοσύνης που είχε αρχίσει να δημιουργείται μεταξύ Ε.Ε. και ελληνικών αρχών.

Μετά από την εμπειρία τριών ΚΠΣ, κατέστη αυταπόδεικτο ότι οι πόροι δεν αρκούν, σε όποιο ύψος και να εισρεύσουν, και δεν θα αρκέσουν ποτέ, χωρίς προϋποθέσεις πολλαπλασιαστικών ωφελειών, προϋποθέσεις αυτοτροφοδοτούμενης ανάπτυξης, χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό και προσεκτική επιλογή των προς χρηματοδότηση παρεμβάσεων, με διακριτούς στόχους και μετρήσιμα αποτελέσματα. Έτσι, στο ΕΣΠΑ και στα νέα ΕΠ, δόθηκε μεγάλη έμφαση στο στρατηγικό σχεδιασμό, με επίκεντρο τη Στρατηγική της Λισσαβόνας προτάσσοντας παράλληλα τις ανάγκες της χώρας σε βασικές υποδομές και περιβαλλοντική σύγκλιση αλλά και στην προώθηση συνεργιών μεταξύ περιφερειών και υπουργείων, σε αντιδιαστολή με τη λογική του μεμονωμένου σχεδιασμού στη βάση ανοικτού καταλόγου έργων. Εάν εξαιρέσουμε τη διασφάλιση τεράστιων ποσών Κοινοτικών πόρων, η μεγαλύτερη εισφορά του ΥΠΟΙΟ στη στρατηγική, για τη νέα περίοδο αλλά και το μέλλον, ήταν η υποστήριξη της (παραμελημένης) αναγκαιότητάς της.

Οι Στρατηγικοί στόχοι του ΕΣΠΑ εστιάζουν στην προώθηση της καινοτομίας, της έρευνας και της επιχειρηματικότητας, στην επένδυση σε βιώσιμες υποδομές και στην ανάπτυξη ποιοτικού ανθρώπινου δυναμικού. Με βάση τους στόχους αυτούς προσδιορίστηκαν ως θεματικές προτεραιότητες η επένδυση στην παραγωγικό τομέα της Οικονομίας, το Θεσμικό Περιβάλλον, η Κοινωνία της Γνώσης και Καινοτομία, η Απασχόληση και Κοινωνική Συνοχή και η Ελκυστικότητα της χώρας και των Περιφερειών της, ως τόπου επένδυσης, εργασίας, διαβίωσης. Για την καλύτερη αντιμετώπιση των προκλήσεων καθώς και των προβλημάτων περιφερειακής ανάπτυξης, διαμορφώθηκαν πέντε ευρύτερες και περισσότερο ανταγωνιστικές χωρικές ενότητες, με απώτερο στόχο την ενδυνάμωση της ανταγωνιστικότητας όλων των Περιφερειών της χώρας αλλά και τη διάχυση των θετικών αποτελεσμάτων των δυναμικότερων Περιφερειών στις γειτονικές Περιφέρειες. Για πρώτη φορά σε στρατηγικό κείμενο της Ελλάδας, αναπτύσσεται εκτενής περιφερειακή στρατηγική, όχι μόνο ανά διοικητική περιφέρεια αλλά και ανά χωρική ενότητα.

Η στρατηγική αυτή ολοκληρώνεται με τη χωρική της διάσταση, την εισαγωγή δηλαδή συγκεκριμένων στόχων άμεσα συνδεδεμένων με το χώρο, οι οποίοι και προσδιορίζουν το περιεχόμενο της χωρικής ανάπτυξης: την ανάπτυξη ενός ισόρροπου και πολυκεντρικού αστικού συστήματος και μιας νέας σχέσης πόλης – υπαίθρου, την εξασφάλιση της ισότητας πρόσβασης στις υποδομές και στη γνώση, καθώς και την αειφόρο ανάπτυξη και ορθολογική διαχείριση και προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς. Έτσι, αναδεικνύονται ως πέντε Χωρικές προτεραιότητες της στρατηγικής: η Βιώσιμη αστική ανάπτυξη, η Ανάπτυξη ορεινών περιοχών, η Ανάπτυξη νησιωτικών περιοχών, η Ανάπτυξη αγροτικών περιοχών και περιοχών που συνδέονται με την αλιεία και η Διασυννοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία

Παράλληλα, ο σχεδιασμός έπρεπε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά αφενός το νέο σύνθετο σκηνικό για την Ελλάδα, όπου πέντε περιφέρειες στις οποίες κατοικεί το 63% του πληθυσμού περνούν σταδιακά σε καθεστώς απεξάρτησης από τους Κοινοτικούς πόρους, και αφετέρου το αυστηρότερο κανονιστικό πλαίσιο της νέας περιόδου με ανώτατα όρια πόρων και απαίτηση εμπροσθοβαρούς¹ απορρόφησης για τις μεταβατικές περιφέρειες, με ποσοτικοποιημένη παρακολούθηση των στόχων της Λισσαβόνας και αυξημένες διαχειριστικές απαιτήσεις.

¹ Απορρόφηση στα πρώτα χρόνια, φθίνουσες κατανομές πόρων.

Έτσι, σχεδιάστηκαν επτά (7) τομεακά και πέντε (5) περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (σύνολο 12 έναντι 27 στο Γ'ΚΠΣ), ευέλικτα ως προς το σχεδιασμό αλλά αυστηρά ως προς τους επιδιωκόμενους μετρήσιμους στόχους. Με τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς που σχεδιάστηκαν, διασφαλίζονται οι πόροι των 8 «φτωχότερων» ελληνικών περιφερειών που προορίζονται για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και προσφέρεται πεδίο «υγιούς ανταγωνισμού» μεταξύ ομοειδών περιφερειών που, κατά τεκμήριο, διαθέτουν ανάλογα μέσα υλοποίησης των παρεμβάσεων.

Παράλληλα, σχεδιάστηκαν οι μηχανισμοί εφαρμογής του ΕΣΠΑ με δομικά στοιχεία την επιτελική εποπτεία του αναπτυξιακού σχεδιασμού και της εφαρμογής των πολιτικών, τον περιορισμό της πολυπλοκότητας των διαδικασιών, τη μείωση της γραφειοκρατίας, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των φορέων προγραμματισμού, διαχείρισης, ελέγχου και υλοποίησης, την ενδυνάμωση της εταιρικής σχέσης και συνυπευθυνότητας των περιφερειακών και τοπικών αρχών, διορθώνοντας παράλληλα όλες τις πάγιες αδυναμίες του παρελθόντος. Η τήρηση των αρχών της νομιμότητας και κανονικότητας και η ορθή εφαρμογή του Κοινοτικού και Εθνικού δικαίου είναι θέματα αξιοπιστίας. Στόχος είναι η βέλτιστη υλοποίηση της στρατηγικής, σε συνδυασμό με την καλύτερη διαχείριση, όχι μόνο των Κοινοτικών αλλά και των εθνικών πόρων.

Τέλος, στο πλαίσιο της πολιτικής που ήδη προωθεί η Ε.Ε. για τη μετάβαση από τις επιδοτήσεις στην παροχή δανεισμού με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους, προτάθηκαν και σχεδιάστηκαν νέα καινοτόμα χρηματοδοτικά εργαλεία που προωθούν τη μόχλευση κεφαλαίων στοχεύοντας στην ανάπτυξη και ενδυνάμωση της επιχειρηματικότητας. Η ευόδωση της προσπάθειας αυτής, θα σηματοδοτήσει την επιδιωκόμενη αλλαγή χρηματοοικονομικής φιλοσοφίας και επιχειρηματικής νοοτροπίας, θέτοντας τους υποψήφιους επενδυτές ενώπιον αυξημένων υποχρεώσεων σε σχέση με την παροχή επιδοτήσεων.

Αναπτυξιακός- Επενδυτικός Νόμος

Το ΥΠΟΙΟ έχοντας παραλάβει έναν Αναπτυξιακό Νόμο με θεσμικές και ουσιαστικές αδυναμίες και αναγνωρίζοντας το ρόλο του ως σημαντικού αναπτυξιακού εργαλείου, προέβη στην προετοιμασία ενός νέου Επενδυτικού Νόμου, προσβλέποντας στην ενίσχυση των επενδύσεων, την τόνωση της επιχειρηματικότητας, την αύξηση της εξωστρέφειας, το άνοιγμα σε νέες επενδυτικές δραστηριότητες, καθώς και την ενίσχυση των ΜΜΕ και των τουριστικών επενδύσεων. Παράλληλα, στην προσπάθεια εξάλειψης των αρνητικών συνεπειών της λειτουργίας θεσμικού πλαισίου ασύμβατου με το Κοινοτικό Δίκαιο, το ΥΠΟΙΟ κατήργησε τις διατάξεις του νόμου 3219/2004 και ανέστειλε την έκδοση διοικητικών πράξεων χορήγησης ενισχύσεων σύμφωνα με αυτό.

Με στόχο τον σχεδιασμό ενός νόμου που θα ανταποκρίνεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των περιφερειών της χώρας και τις πραγματικές επιχειρηματικές και αναπτυξιακές ανάγκες της οικονομίας, πραγματοποιήθηκε ευρεία δημόσια διαβούλευση με τους εκπροσώπους των αντιπροσωπευτικότερων θεσμικών φορέων και κοινωνικών τάξεων. Η ανταλλαγή απόψεων ως προς τη δομή και διάρθρωση του νέου νόμου, κατέδειξε τους βασικούς άξονες στους οποίους ήταν αναγκαίο να δοθεί έμφαση. Ειδικότερα, λήφθηκε υπόψη η ανάγκη διεύρυνσης των όρων συμμετοχής των επιχειρήσεων, εναλλακτικά, σε όλα τα είδη των χορηγούμενων κινήτρων και παροχής νέων κινήτρων, ώστε οι νέες επενδυτικές δραστηριότητες να εστιάζουν προς τη βελτίωση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και των υποδομών της χώρας και την κάλυψη των υστερήσεων.

Το νέο καθεστώς, ο Επενδυτικός Νόμος 3299/2004 που ψηφίστηκε το Δεκέμβριο του 2004, με τον αποτελεσματικό σχεδιασμό του, θεωρείται πρωτοποριακός σε σχέση με όλους τους προηγούμενους, απλός και κατανοητός από τους ενδιαφερόμενους. Ο νέος νόμος εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε χρόνο-ρεκόρ για τα Ευρωπαϊκά δεδομένα, δηλαδή εντός δυο μηνών. Κύρια χαρακτηριστικά του νέου Νόμου είναι ότι εξάντλησε τα ανώτατα επιτρεπόμενα όρια του εγκεκριμένου χάρτη περιφερειακών ενισχύσεων και κάλυψε όλους τους τομείς οικονομικής δραστηριότητας.

Έτσι, συμπεριλήφθηκαν στις νέες ρυθμίσεις δραστηριότητες για τις οποίες δεν υπήρχε αντίστοιχη πρόνοια στον προηγούμενο νόμο (π.χ. δημιουργία εμπορευματικών σταθμών και διαμετακομιστικών κέντρων, δημιουργία ευρυζωνικών δικτυακών υποδομών και παροχή υπηρεσιών, επιχειρήσεις εφοδιαστικής αλυσίδας κλπ). Τέθηκε δε σαφής διάκριση μεταξύ ΜμΕ και μεγάλων επιχειρήσεων, ενισχύοντας με μεγαλύτερα ποσοστά τις πρώτες, οι οποίες αποτελούν τον κορμό της ελληνικής οικονομίας αντιπροσωπεύοντας το 99% των επιχειρήσεων της χώρας. Το πλαίσιο αντικατόπτριζε πλήρως τις ανάγκες των ΜΜΕ και της Περιφέρειας με πρόσθετη ενίσχυση 15% στις ΜΜΕ των παραμεθόριων νομών, καθώς και των νομών με κατά κεφαλή Α.Ε.Π. μικρότερο του 65%. Παράλληλα, προσβλέποντας στην αύξηση της αποδοτικότητας του νέου νόμου, επαναπροσδιορίστηκαν και διαφοροποιήθηκαν οι προϋποθέσεις ένταξης επιχειρήσεων και αποσυνδέθηκε η επιχορήγηση από τις δημιουργούμενες νέες θέσεις απασχόλησης.

Επίσης, για λόγους ταχύτερης εξυπηρέτησης και διευκόλυνσης των ενδιαφερομένων επενδυτών, μείωσης της γραφειοκρατίας και περιορισμού του ρόλου του δημόσιου τομέα απλοποιήθηκαν, επιταχύνθηκαν και εκσυγχρονίστηκαν οι διαδικασίες υποβολής, αξιολόγησης και έγκρισης των επενδυτικών σχεδίων.

Παράλληλα, ως Τελικοί Δικαιούχοι των δράσεων ενίσχυσης των ΜμΕ στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα επελέγησαν τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα και σχεδιάστηκαν απλές και γρήγορες διαδικασίες για την εξυπηρέτηση και διευκόλυνση των ενδιαφερομένων επενδυτών. Για την καλύτερη εφαρμογή του νέου συστήματος και του Επενδυτικού Νόμου δημιουργήθηκε Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, που συμβάλλει, στην έγκυρη και έγκαιρη, πληροφόρηση των επενδυτών, διασφαλίζει την αντικειμενικότητα στην αξιολόγηση και μειώνει, απλουστεύει και επιταχύνει τις διαδικασίες. Τέλος, δημιουργήθηκε και αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του ΥΠΟΙΟ ηλεκτρονική βάση δεδομένων, στην ελληνική και αγγλική γλώσσα, για το σύνολο του εθνικού νομικού πλαισίου που διέπει τις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις και τις Κρατικές Ενισχύσεις, στοχεύοντας στην απλοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και στην προσέλκυση επενδύσεων.

Η υλοποίηση

Γ΄ ΚΠΣ

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική υλοποίηση του Γ΄ΚΠΣ, ήταν η ουσιαστική και συνολική παρέμβαση σε οργανωτικό, λειτουργικό και επιχειρησιακό επίπεδο. Με βάση ειδική μελέτη, αναδιοργανώθηκε η Κεντρική Διαχειριστική Αρχή (ΚΔΑ) και ισχυροποιήθηκε η θέση της Αρχής Πληρωμής στο ΣΔΕ. Κατόπιν διεθνούς διαγωνισμού προσλήφθηκε ελεγκτική εταιρεία για την υποβοήθηση της υπηρεσίας «Αρχή Πληρωμής» στον έλεγχο των Τελικών Δικαιούχων (ΤΔ).

Η αναδιοργάνωση αυτή συνδυάστηκε με την ενίσχυση των φορέων διαχείρισης και υλοποίησης. Δόθηκαν εκτενείς οδηγίες στις Διαχειριστικές Αρχές (Ειδικές Υπηρεσίες

Διαχείρισης, ΕΥΔ) για τη διενέργεια των ελέγχων και αντιμετωπίστηκαν οι άμεσες ανάγκες υποστήριξης σε τεχνικό και διαχειριστικό επίπεδο επιλεγμένων Τελικών Δικαιούχων. Επιπλέον, με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και διάχυσης της πληροφόρησης, αναπτύχθηκε online σύστημα πληροφόρησης με τη δημοσίευση στο διαδίκτυο, για πρώτη φορά σε ενιαία βάση, όλων τις προκηρύξεων προγραμμάτων του ΚΠΣ που αφορούν άμεσα τον πολίτη.

Η αντιμετώπιση του κινδύνου απώλειας πόρων από την εφαρμογή του κανόνα αυτόματης αποδέσμευσης Κοινοτικών πόρων (γνωστός ως κανόνας N+2) έγινε με συντονισμένες ενέργειες σε όλα τα επίπεδα :

Εκπονήθηκαν προγράμματα επιτάχυνσης για κάθε ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του ΚΠΣ, με αναλυτικά σχέδια δράσης και εκτιμήσεις δαπανών σε μηνιαία βάση για την κάλυψη των προβλέψεων.

- Υποστηρίχθηκε η εφαρμογή των προγραμμάτων επιτάχυνσης από ειδική κεντρική ομάδα κρούσης που έδρασε σε όλη την επικράτεια με στόχο την υποβολή και δραστηριοποίηση των Τελικών Δικαιούχων ως προς την κάλυψη του στόχου N+2.
- Συγκροτήθηκε δίκτυο υπευθύνων για το N+2 από όλες τις ΕΥΔ, με σκοπό την ενημέρωση, πρόβλεψη και ενιαία αντιμετώπιση προβλημάτων αλλά και τη λήψη προληπτικών ή και επανορθωτικών μέτρων.
- Συντονίστηκε η δράση και ανάδραση μεταξύ ΕΥΔ και των μεγάλων Τελικών Δικαιούχων.
- Οργανώθηκε η παρακολούθηση της εξέλιξης των ΕΠ και της αποτελεσματικότερης διαχείρισής τους με τη δημιουργία κρίσιμων διαδρομών υλοποίησης, τη διαδικασία εξυγίανσης των ΕΠ, τη διαδικασία της υπερδέσμευσης πόρων και τον εξορθολογισμό των ελεγκτικών διαδικασιών.
- Αναβαθμίστηκε τεχνικά το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ) και δημιουργήθηκε νέο για την ψηφιακή υποβολή, αξιολόγηση και παρακολούθηση των ιδιωτικών επενδυτικών σχεδίων με απόλυτη ασφάλεια, διαφάνεια και ταχύτητα κλπ.

Η αποτελεσματική διαχείριση των Κοινοτικών πόρων απαιτούσε τον ανασχεδιασμό του ΣΔΕ. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε σειρά εργαλείων και διαδικασιών με τα οποία συστηματοποιήθηκαν οι πολλές διαφορετικές «απόψεις διαχείρισης» που εκφράζουν οι χιλιάδες φορείς που εμπλέκονται στο σύστημα παραγωγής δαπανών με στόχο τη δημιουργία διαχειριστικής συναντίληψης και τον περιορισμό των αδρανειών του συστήματος. Ιδιαίτερη θέση σε αυτά καταλαμβάνουν η μεθοδολογία ελέγχου όλων των συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους, καθώς και ο έλεγχος τροποποιήσεων συμβάσεων δημοσίων έργων μέσα από αυτοματοποιημένα εργαλεία με βάση τα συμφωνηθέντα με την Ε.Ε. αντικειμενικά κριτήρια, χωρίς τη δυνατότητα υποκειμενικών εκτιμήσεων και χωρίς να παραβιάζεται το βασικό σχέδιο του έργου.

Παράλληλα, σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε για το Ταμείο Συνοχής επίσης, ΣΔΕ και Σχέδιο Επιτάχυνσης των έργων, το οποίο επέφερε καθοριστική βελτίωση στην ταχύτητα υλοποίησης και την ποιότητα διαχείρισης των έργων.

Με συντονισμένες ενέργειες σε θεσμικό και διαπραγματευτικό επίπεδο, αντιμετωπίστηκε ένα από τα σοβαρότερα ζητήματα που τέθηκε από την Ε.Ε., η απειλή της αναστολής πληρωμής

της Κοινοτικής χρηματοδότησης. Διευθετώντας όλες τις χρόνιες αμφισβητήσεις της Ε.Ε. και των υπηρεσιών της σε θέματα νομιμότητας ανάθεσης και διαχείρισης συμβάσεων δημοσίων έργων αλλά και αποσαφήνισης των κανόνων εκτέλεσής τους, επιλύθηκε το πρόβλημα αυτό και επιτέλους το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) του ΚΠΣ αξιολογήθηκε θετικά το 2005, από την Ε. Επιτροπή, μια υποχρέωση της χώρας από την αρχή του ΚΠΣ.

Σε θεσμικό επίπεδο και σε συνεργασία με το ΥΠΕΧΩΔΕ που έφερε το βάρος των ρυθμίσεων, διευθετήθηκαν όλες οι χρόνιες αμφισβητήσεις της Ε.Ε. για τη συμβατότητα του πλαισίου ανάθεσης, διαχείρισης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων με το Κοινοτικό δίκαιο. Στα μισά της περιόδου, το ΚΠΣ υπέστη μία εκ βάθρων αλλαγή του θεσμικού πλαισίου δημοσίων έργων, η οποία ήταν απολύτως απαραίτητη και απέδωσε ένα θεσμικό πλαίσιο υγιές και συμβατό με το Κοινοτικό δίκαιο, στο οποίο μπορούσε να στηριχθεί η συνέχιση της προσπάθειας εκτέλεσης των έργων.

Με το Ν.3316/05 για τις συμβάσεις μελετών και συναφών υπηρεσιών, εναρμονίστηκε η Ελληνική Νομοθεσία με τις νέες οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK. Η ανάθεση γίνεται στην πλέον συμφέρουσα προσφορά με αξιολόγηση κριτηρίων που έχουν σχέση πρωτίστως με ποιοτικά κριτήρια και ακολούθως με την οικονομική προσφορά η οποία αποδεδειγμένα από τον προϋπολογισμό του έργου. Με το Ν. 3263/2004, με τον οποίο εξειδικεύτηκε ο τρόπος ανάδειξης αναδόχου κατά το μειοδοτικό σύστημα, επιλύθηκαν προβλήματα εσφαλμένης ενσωμάτωσης του Κοινοτικού δικαίου στο Ελληνικό, όπως η περίπτωση της εφαρμογής του Μαθηματικού Τύπου στο Ν. 2576/98. Με το Ν.3481/2006 τέθηκαν αυστηρές προϋποθέσεις και ποσοτικά όρια στη χρήση των «επί έλασσον δαπανών» ώστε να μην επέρχεται ουσιώδης τροποποίηση της αρχικής σύμβασης και αλλαγή του βασικού σχεδίου του έργου.

Σε διαπραγματευτικό επίπεδο, επήλθε συμφωνία με την Ε.Ε. με την οποία διευθετήθηκαν οριστικά οι κυρώσεις για όλες τις συμβάσεις δημοσίων έργων της περιόδου 2000-2004 των οποίων οι διαδικασίες μελέτης, δημοπράτησης, ανάθεσης και εκτέλεσης δεν ήταν συμβατές με το Κοινοτικό δίκαιο. Με τη συμφωνία αυτή, στη λήξη του Γ΄ ΚΠΣ, δεν θα χρειαστεί να αντιμετωπίσει η χώρα το πρόβλημα που δημιουργήθηκε με το κλείσιμο του Β΄ ΚΠΣ όταν είχε ανακοινωθεί πλήρης απορρόφηση και τελικώς η χώρα κλήθηκε να επιστρέψει Κοινοτικούς πόρους ύψους άνω του 1,1 δις Ευρώ, λόγω ενστάσεων που προέβαλε η Κοινότητα. Οι παραπάνω ενέργειες και βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου, έδωσαν τη δυνατότητα στο ΥΠΟΙΟ να απαντήσει με τη βέλτιστη δυνατή τεκμηρίωση στην απειλή αναστολής πληρωμών, και το θέμα έκλεισε με την απόφαση της Ε.Ε. για περικοπή της Κοινοτικής συνδρομής κατά 518 εκατ. Ευρώ, μειώνοντας, μετά από πολύ σκληρές διαπραγματεύσεις, την αρχική της απαίτηση κατά 700 εκατ. Ευρώ περίπου (από 1,2 δις Ευρώ, ποσόστωση όλων των χρηματοδοτήσεων του ΕΤΠΑ).

Η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων του Γ΄ΚΠΣ έπρεπε να αντιμετωπίσει και το έλλειμμα σωστού σχεδιασμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Ε.Π.). Έτσι, κατόπιν διαπραγματεύσεων με την Ε.Ε., ολοκληρώθηκαν διαδοχικές αναθεωρήσεις του ΚΠΣ και των 25 Ε.Π.. Οι αναθεωρήσεις αυτές είχαν πολλαπλά οφέλη, ανάλογα με το πού εστιάσθηκε η καθεμία. Το κύριο όφελός τους ήταν η αποφυγή απώλειας πόρων και η διασφάλιση, για πρώτη φορά στην ιστορία των ΚΠΣ, του ευνοϊκότερου δυνατού κλεισίματος - απολογισμού της περιόδου, σε πραγματικούς και οικονομικούς όρους.

Με την αναθεώρηση του 2005, μετακινήθηκαν περίπου 700 εκατ. Ευρώ δημόσιας δαπάνης, με κριτήριο την αποδοτικότητα. Στο πλαίσιο αυτό, ενισχύθηκαν κυρίως πολιτικές ανάπτυξης και προώθησης επιχειρηματικότητας και δράσεις τοπικής σημασίας. Η αναθεώρηση αυτή έγινε με βάση ολοκληρωμένες αναλύσεις τις οποίες υποστήριξε εξωτερική

εμπειρογνωμοσύνη σχετικά με την επικινδυνότητα των προγραμμάτων. Έλαβε δε υπόψη τα συμπεράσματα της επικαιροποίησης της ενδιάμεσης αξιολόγησης και τα αποτελέσματα των διαδικασιών εξυγίανσης των ΕΠ. Επίσης, διασφαλίσθηκε η χρηματοδότηση τεχνικών μελετών προετοιμασίας των έργων της περιόδου 2007-2013, όπου η Ε.Ε., για πρώτη φορά, αποδέχτηκε τη συγχρηματοδότηση του κόστους της μελέτης ως αυτοτελούς έργου, με την προϋπόθεση της υλοποίησης του έργου από το ΕΣΠΑ. Αυτό είχε ιδιαίτερη σημασία τόσο για την έγκαιρη έναρξη του ΕΣΠΑ με ώριμα έργα, όσο και για την ελάφρυνση του βάρους από τον εθνικό προϋπολογισμό κατά την ταυτόχρονη χρηματοδότηση δύο περιόδων (τέλος Γ'ΚΠΣ, έναρξη ΕΣΠΑ)).

Η αναθεώρηση του 2006 υπαγορεύτηκε από την αναγκαιότητα καθορισμού κανόνων προετοιμασίας του κλεισίματος του Γ'ΚΠΣ και κανόνων μετάβασης στην επόμενη προγραμματική περίοδο. Στο πλαίσιο αυτό συμφωνήθηκε μεταξύ της Ε.Ε. και του ΥΠΟΙΟ ένα σύνολο μέτρων με στόχο την πλήρη απορρόφηση των Κοινοτικών πόρων, την ομαλή ολοκλήρωση του ΚΠΣ και τη μετάβαση στο ΕΣΠΑ. Σημειώνεται ότι το σύνολο αυτών των βοηθητικών μέτρων επετεύχθη κατόπιν πολύμηνης διαπραγμάτευσης που διεξήχθη ειδικά για την Ελλάδα. Με την τολμηρή αυτή αναθεώρηση έγινε ένα καθοριστικό βήμα για την πλήρη απορρόφηση των πόρων μέσω της αύξησης του ποσοστού Κοινοτικής συγχρηματοδότησης και της συνακόλουθης μείωσης κατά 1,8 δις Ευρώ της εθνικής συμμετοχής του Γ'ΚΠΣ. Η αναθεώρηση του 2007 έθεσε το πλαίσιο για τελικές (προ του κλεισίματος) διορθωτικές, τεχνικές κινήσεις.

Τέλος, προσδιορίστηκαν έργα των οποίων η συγχρηματοδότηση δύναται να συνεχιστεί από τα ΕΠ 2007-2013 (έργα-γέφυρες), καθώς η υλοποίησή τους παρέμεινε σκόπιμη αλλά το χρονοδιάγραμμά τους είχε μετακινηθεί εκτός περιόδου Γ'ΚΠΣ. Η συμφωνία για τα έργα αυτά συνιστά μία ασφαλιστική δικλείδα για τον Εθνικό προϋπολογισμό που δεν είχε προβλεφθεί σε προηγούμενες περιόδους.

ΕΣΠΑ/Ε.Π. 2007-2013

Η στρατηγική του ΕΣΠΑ και των ΕΠ 2007-2013 που διαμορφώθηκε με βάση ένα νέο και σύνθετο δημοσιονομικό και κανονιστικό πλαίσιο, δημιούργησε σημαντικές απαιτήσεις σε σχέση με τις κατάλληλες δομές και μηχανισμούς διαχείρισης και υλοποίησης, οι οποίοι θα έπρεπε να προσαρμοστούν στο νέο μικρό και ευέλικτο σχήμα της αρχιτεκτονικής του ΕΣΠΑ, να ανταποκριθούν στις ανάγκες της μεταβατικής περιόδου διαχείρισης δύο Κοινοτικών πλαισίων και να αντιμετωπίσουν επαρκώς τα προβλήματα του παρελθόντος.

Έτσι, το 2005 ολοκληρώθηκε Μελέτη διερεύνησης της υφιστάμενης διαχειριστικής ικανότητας και επάρκειας των Τελικών Δικαιούχων των έργων του ΚΠΣ 2000-2006, με στόχο την υποβοήθηση της κυβέρνησης στην επεξεργασία και εφαρμογή προτάσεων βελτίωσης ενόψει της περιόδου 2007 -2013. Η Μελέτη ανέδειξε τις οργανωτικές, τεχνικές και επιχειρησιακές αδυναμίες που παρουσίαζε ένας μεγάλος αριθμός τελικών δικαιούχων που εκτελούν συγχρηματοδοτούμενα έργα. Με βάση τη μελέτη αυτή και δεδομένης της αύξησης των σχετικών Κοινοτικών απαιτήσεων, προωθήθηκε μέσα από συνεχή διαβούλευση η ιδέα της πιστοποίησης των Δικαιούχων στη βάση κοινών κριτηρίων επάρκειας. Το σχέδιο κριτηρίων επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των Δικαιούχων ολοκληρώθηκε και τον Ιούλιο του 2007 υπογράφηκε σχετική σύμβαση με τον ΕΛΟΤ για τη δημιουργία Εθνικού Προτύπου Διαχείρισης Έργων το οποίο θα αναπτυχθεί σε συνεργασία και με τους αρμόδιους επιστημονικούς φορείς.

Παράλληλα καταρτίστηκε, μετά από δύο κύκλους διαβούλευσης με κοινωνικούς φορείς, Νόμος για τη «διαχείριση, έλεγχο και εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013», ο οποίος ψηφίστηκε το Νοέμβριο του 2007 από τη Βουλή των Ελλήνων. Ο νέος Νόμος υπ' αριθ. 3614/2007, ενσωματώνει τις απαιτήσεις οκτώ (8) Κανονισμών της Ε.Ε., τα πορίσματα εξειδικευμένων μελετών, την αποκτηθείσα μέχρι σήμερα εμπειρία από τη διαχείριση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και θέτει τις βάσεις για την αποτελεσματική υλοποίηση του ΕΣΠΑ.

Με το Νόμο αυτό δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην αποτελεσματική υλοποίηση Προγραμμάτων και έργων καθώς ενισχύεται ο ρόλος των Διαχειριστικών Αρχών στη συστηματική και ουσιαστική παρακολούθηση των έργων και στην πρόληψη αστοχιών, υποστηρίζονται οι φορείς της αυτοδιοίκησης για την απόκτηση διαχειριστικής επάρκειας, εισάγονται ρυθμίσεις για την επιτάχυνση της υλοποίησης των έργων, θεσπίζονται κίνητρα για τους φορείς που υλοποιούν επιτυχώς τα έργα τους, ενώ ταυτόχρονα προβλέπονται κυρώσεις σε περιπτώσεις μη αιτιολογημένων υστερήσεων.

Ενισχύεται η εταιρική σχέση και η ευθύνη των Περιφερειών στον προγραμματισμό και υλοποίηση περιφερειακών πολιτικών, ενισχύονται οι ανταγωνιστικές διαδικασίες μέσω ανοικτών προκηρύξεων, περιορίζεται το γραφειοκρατικό κόστος με την εισαγωγή διαδικασιών ηλεκτρονικής διαχείρισης. Σημαντικό σημείο είναι η εισαγωγή ρυθμίσεων για την υποστήριξη των φορέων της αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση έργων και εκσυγχρονισμό της λειτουργίας τους με στόχο την έγκαιρη απόδοση των έργων στις τοπικές κοινωνίες.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας JEREMIE (Κοινοί Ευρωπαϊκοί Πόροι για τις Μικρομεσαίες και τις Μεσαίες Επιχειρήσεις), η Ελλάδα, πρώτη μεταξύ των 27 Κρατών-Μελών της Ε.Ε., υπέγραψε στις 26 Ιουνίου 2007, Σύμβαση Χρηματοδότησης με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων για την οργάνωση των δομών υλοποίησης και χρηματοδότησης της πρωτοβουλίας αυτής, πιστοποιώντας τον πρωτοποριακό ρόλο και την αποφασιστικότητά της ως προς την υιοθέτηση και προώθηση σύγχρονων χρηματοοικονομικών μέσων που θα συνδράμουν αποφασιστικά στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ.

Κύριο χαρακτηριστικό της πρωτοβουλίας αυτής αποτελεί ο πολλαπλασιαστικός χαρακτήρας των διατιθέμενων κεφαλαίων η αποπληρωμή των οποίων θα οδηγήσει σε επανεπένδυσή τους σε νέες δράσεις. Παράλληλα, ξεκίνησαν επαφές με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων για την προώθηση και υλοποίηση της πρωτοβουλίας JESSICA (Κοινοί Ευρωπαϊκοί Πόροι για Αειφόρες Επενδύσεις στα Αστικά Κέντρα), η οποία στοχεύει στη στήριξη επενδυτικών προγραμμάτων και έργων αστικής ανάπτυξης.

Επίσης, σχεδιάστηκε και προκηρύχθηκε «Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος εταιρικών σχημάτων για την υποβολή Πρότυπων Καινοτόμων Σχεδίων Ανάπτυξης (ΠΚΣΑ) μέσω συνολικών επιχορηγήσεων (global grants)».

Με βάση την πρόσκληση αυτή, κλήθηκαν εταιρικά σχήματα από όλη την ελληνική επικράτεια να εκπονήσουν και υποβάλουν ΠΚΣΑ, τα οποία θα χρησιμοποιηθούν ως πηγή άντλησης νέων ιδεών για το σχεδιασμό νέων μηχανισμών χρηματοδότησης και δομών διαχείρισής τους κατά την περίοδο 2007-2013. Συνολική επιχορήγηση είναι μία καινοτόμος διαδικασία υλοποίησης έργων, προβλεπόμενη από τους Κοινοτικούς Κανονισμούς, κατά την οποία η Διαχειριστική Αρχή εκχωρεί σε τρίτο φορέα την αρμοδιότητα για ένα σύνολο δράσεων, διατηρώντας την ευθύνη έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αλλά επιτυγχάνοντας μεγαλύτερη ευελιξία και ταχύτητα.

Ο Επενδυτικός Νόμος τροποποιήθηκε έγκαιρα με στόχο την εναρμόνισή του προς τις νέες Κοινοτικές ρυθμίσεις της περιόδου 2007-2013. Σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής για τις ρυθμίσεις αυτές τα ποσοστά ενίσχυσης θα μειώνονταν δραματικά. Ειδικά για τις περιφέρειες Ν. Αιγαίου και Στερεάς Ελλάδας, που βάσει του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ τους ανήκουν στις ανεπτυγμένες περιφέρειες της Ε.Ε., τα ποσοστά θα έπεφταν κατακόρυφα από το 2007 στο 15%. Μείωση έως το 15% προβλεπόταν και για τις περιφέρειες Αττικής, Δυτικής Μακεδονίας και Κεντρικής Μακεδονίας, που λόγω της διεύρυνσης εμφανίζονται ως ανεπτυγμένες. Με σκληρές διαπραγματεύσεις με την Επιτροπή και με συνέργιες που το ΥΠΟΙΟ ανέπτυξε με άλλα κράτη-μέλη και οργανισμούς της Ένωσης, η χώρα μας εξασφάλισε ποσοστά ενίσχυσης έως 30-40 % για όλες τις περιφέρειές της, προσαυξημένα με 10% για τις μεσαίες και 20% για τις μικρές επιχειρήσεις. Ο νέος Νόμος αξιοποιεί τα υψηλά κίνητρα του νέου Ελληνικού Χάρτη περιφερειακών ενισχύσεων που εγκρίθηκε πρώτος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και παρέχει ιδιαίτερα ευνοϊκές ρυθμίσεις για τις επενδύσεις.

Η νέα δομή και διάρθρωση του συγκεκριμένου αναπτυξιακού εργαλείου, η αποσαφήνιση των ρυθμίσεων μέσω βοηθητικών εργαλείων και η δημιουργία μηχανισμών διευκόλυνσης και επιτάχυνσης της αξιολόγησης των δυνητικών επενδύσεων, αποτελούν δυναμική αναβάθμιση του Νόμου και παράγοντα διασφάλισης της συμβολής του στην αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας και στην προώθηση της ενίσχυσης αποδοτικών επιχειρηματικών επιλογών.

Επιτεύγματα – Σύνοψη

Το εκτεταμένο και τολμηρό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που σχεδίασε και εφάρμοσε με συνέπεια το ΥΠΟΙΟ με μια πολυδιάστατη δραστηριότητα σε όλο το φάσμα των χρηματοδοτήσεων και της ανάπτυξης, συνέβαλε στην εξυγίανση των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων, στην ορθολογική αξιοποίηση των πόρων αλλά και στη θεαματική βελτίωση των ρυθμών απορρόφησης του Γ' ΚΠΣ. Ειδικότερα:

Γ' ΚΠΣ

- Η Ε.Ε. αξιολόγησε θετικά το αναμορφωμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου αφού το ΥΠΟΙΟ, πεντέμισι χρόνια μετά την έναρξη του Γ' ΚΠΣ (Ιούλιος 2005), ανταποκρίθηκε στη σχετική Κανονιστική υποχρέωση της χώρας (Άρθρο 6 του Κανονισμού 438/2001). Το αποτέλεσμα της προσπάθειας αυτής αποτυπώθηκε το 2006 στην Ετήσια Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου όπου, για πρώτη φορά, η Ελλάδα δε μνημονεύτηκε ούτε μία φορά για παρατυπίες ή προβλήματα στη διαχείριση των Κοινοτικών πόρων. Παράλληλα, αντιμετωπίστηκε η πιθανότητα αναστολής πληρωμών και, με την απόφαση της Ε.Ε. για μείωση της Κοινοτικής συνδρομής σε τέσσερις ετήσιες δόσεις συνολικού ποσού 518 εκατ. Ευρώ, έκλεισαν οριστικά οι εκκρεμότητες με τις προβληματικές συμβάσεις της περιόδου 2000-2004.
- Επιταχύνθηκε σημαντικά η απορροφητικότητα του Γ' ΚΠΣ. Σε διάστημα μόλις 4 ετών το ποσοστό τετραπλασιάστηκε υπερτριπλασιάστηκε (από 23% σε 91.3%) ενώ η μέση μηνιαία απορροφητικότητα υπερδιπλασιάστηκε. Οι υπογραφείσες συμβάσεις ξεπέρασαν το 100% από 44% (πάνω από το μισό ΚΠΣ). Συνακόλουθα, πολλαπλασιάστηκε ο ρυθμός είσπραξης των Κοινοτικών πόρων από 21% σε 91% και ελαχιστοποιήθηκε η απώλεια Κοινοτικών πόρων λόγω του Κανόνα n+2.

- Πολλαπλασιάστηκε η απορροφητικότητα στο Ταμείο Συνοχής από 7% περίπου το Μάρτιο του 2004. Δεσμεύτηκε το σύνολο των πόρων της περιόδου 2000-2006 για το Ταμείο Συνοχής, ενώ παράλληλα ολοκληρώθηκαν και αποπληρώθηκαν τα έργα της Περιόδου 1994-1999, συμβάλλοντας δραστικά στη μείωση του υπόλοιπου προς εκταμίευση της χώρας.
- Ενεργοποιήθηκαν τα έξι διασυνοριακά και τα τρία διακρατικά προγράμματα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG. Η απορρόφηση σε διάστημα μόλις 4 ετών ανήλθε στο 83% της δημόσιας δαπάνης από 6,6% το Μάρτιο 2004. Πλην του διασυνοριακού «Ελλάδα – Τουρκία» και του διακρατικού ARCHIMED (Ελλάδα, Ιταλία, Κύπρος, Μάλτα), που εγκρίθηκαν στα τέλη του 2003, τα υπόλοιπα Ε.Π. κάλυψαν το N+2 των προηγούμενων ετών χωρίς απώλεια πόρων.
- Ολοκληρώθηκε το λογιστικό κλείσιμο του Β' ΚΠΣ όταν τέσσερα ολόκληρα χρόνια μετά τη λήξη της περιόδου 1994-1999, 24 από τα 48 ΕΠ παρέμεναν σε εκκρεμότητα. Σε συμφωνία με την Ε.Ε. για επιπλέον ελέγχους του ΕΣΠΕΛ, διασφαλίστηκαν περισσότερα από 200 εκατ. Ευρώ. Σημειώνεται ότι με το Β' ΚΠΣ η Ελλάδα επέστρεψε 1,1 δισ. ευρώ ενώ υπήρξε πρόσθετη επιβάρυνση του εθνικού προϋπολογισμού κατά 3,8 δισ. ευρώ.
- Εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση στις 20 Φεβρουαρίου 2007, μετά από μακρόχρονες και συντονισμένες ενέργειες, έκτακτη βοήθεια 9.306.527 Ευρώ από το Ταμείο Αλληλεγγύης για την κάλυψη μέρους των δαπανών που προέκυψαν από τις πλημμύρες που σημειώθηκαν στον Έβρο την περίοδο Μαρτίου – Απριλίου 2006. Σημειώνεται, ότι είναι η πρώτη φορά που η Ελλάδα ενισχύεται από το Ταμείο Αλληλεγγύης, το οποίο έχει ιδιαίτερα απαιτητικές τεχνικές διαδικασίες.
- Ενισχύθηκε το Περιφερειακό σκέλος του ΚΠΣ με πλέον των 500 εκατομμυρίων Ευρώ προς όφελος των έργων υποδομής, των δομών κοινωνικής φροντίδας («βοήθεια στο σπίτι») και των ΜΜΕ. Επιπλέον, βάζοντας τέρμα σε νοοτροπίες αποκλεισμού, ανισοτήτων και υστέρησης, δημιουργήθηκαν νέα μέτρα ενίσχυσης της νησιωτικής πολιτικής, για τη στήριξη μικρών νησιών στα οποία οι ατελείς υπηρεσίες, η ευάλωτη περιβαλλοντική ισορροπία και το υψηλό κόστος σε πολλούς τομείς της οικονομικής ζωής περιορίζουν μόνιμα την οικονομική ανάπτυξη και προκαλούν δημογραφική αναιμία.
- Αξιοποιήθηκε θεαματικά το νέο καθεστώς ενίσχυσης επενδύσεων του Ν. 3299/2004, με την αύξηση του μέσου ετήσιου όρου των αιτήσεων κατά 223% (μέσος ετήσιος όρος αιτήσεων 2.197 έναντι 680), του μέσου ετήσιου όρου των εγκρίσεων κατά 246% (1.632 εγκρίσεις έναντι 472), του μέσου ύψους των επενδύσεων κατά 615% και των νέων θέσεων απασχόλησης κατά 113% (δημιουργία σε ετήσια βάση 11.520 νέων θέσεων απασχόλησης έναντι 4.274). Έτσι, συνολικά κατατέθηκαν 4.394 αιτήσεις που αντιστοιχούν σε ύψος επενδύσεων 11,91 δισ. Ευρώ και εγκρίθηκαν 3.807 επενδυτικά σχέδια ύψους 8,78 δισ Ευρώ, με τα οποία δημιουργούνται 21.263 νέες άμεσες θέσεις εργασίας και πολλές περισσότερες έμμεσες.
- Ολοκληρώθηκαν με επιτυχία κύκλοι ενίσχυσης των ΜΜΕ μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Γ' ΚΠΣ για τους τομείς της μεταποίησης και του τουρισμού και, για πρώτη φορά, για τους τομείς του εμπορίου και των υπηρεσιών. Παράλληλα, υλοποιήθηκαν εξειδικευμένοι κύκλοι ενίσχυσης που αφορούν σε νέες τεχνολογίες πληροφορικής, καθώς και περιοχές ολοκληρωμένης αστικής ανάπτυξης, και την Κοινοτική Πρωτοβουλία Urban.

- Τελευταίο σημείο, η αδιαμφισβήτητη υπηρεσία του ΥΠΟΙΟ προς τη χώρα όσον αφορά την αντιμετώπιση των επιπτώσεων από τις καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2007. Με την άμεση παρέμβαση του ΥΠΟΙΟ προς την Ε.Ε. διασφαλίστηκε η παράταση των Προγραμμάτων των περιφερειών που επλήγησαν και τμήματα άλλων Προγραμμάτων ανά περίπτωση. Σκοπός της παράτασης ήταν η διασφάλιση της υλοποίησης των έργων στις περιοχές αυτές, ώστε εκτός από τις καταστροφές των πυρκαγιών, να μην υποστούν επιπλέον καθυστερήσεις ή ματαιώσεις ζωτικών έργων για την οικονομική και κοινωνική ζωή των περιοχών αυτών καθώς αυτό θα επέφερε τελειωτικό πλήγμα, γεγονός που αναγνώρισε με ιδιαίτερα συγκινητικό τρόπο σύσσωμη η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.
- Επίσης εγκρίθηκε νέα αίτηση για ενεργοποίηση του Ταμείου Αλληλεγγύης, ώστε να χρηματοδοτηθεί ειδικά μέρος των έργων αποκατάστασης και να αποδοθεί αποκλειστικά στις πληγείσες περιοχές.

ΕΣΠΑ

- Ολοκληρώθηκε με επιτυχία μια μαραθώνια και κάτω από αντίξοες συνθήκες προσπάθεια για την εξασφάλιση επάρκειας πόρων αλλά και ευνοϊκών ρυθμίσεων εφαρμογής του αναπτυξιακού προγραμματισμού της περιόδου 2007-2013.

Σε σχέση με την αρχική πρόταση της Ε. Επιτροπής, ο τελικός Προϋπολογισμός μειώθηκε κατά 16% (ο φάκελος της Συνοχής μειώθηκε κατά 36,1 δις). Οι μειώσεις αυτές αντανakλούν τις αντίξοες συνθήκες διαπραγμάτευσης που διαμορφώθηκαν, από τον Οκτώβριο του 2003, όταν οι έξι συνεισφέρουσες χώρες ζήτησαν προϋπολογισμό 825 δις, θέτοντας θέμα υπερβολικής δημοσιονομικής τους επιβάρυνσης και ασκώντας σοβαρές πιέσεις για ευνοϊκότερες υπέρ αυτών ρυθμίσεις αλλά και κατάργηση ειδικών ρυθμίσεων, όπως π.χ. τα μεταβατικά καθεστώτα της Ελλάδας. Σημειώνεται ότι οι εταίροι δεν έπαψαν να υπενθυμίζουν στη διαπραγματευτική ομάδα ότι η Ελλάδα διαχειρίστηκε επί πολλά έτη πόρους χωρίς να επιτύχει σημαντική βελτίωση ως προς το μέσο Κοινοτικό όρο, κατέγραψε μεγάλες απώλειες από το Β' ΚΠΣ, χαμηλούς ρυθμούς απορρόφησης και χαρακτηρίστηκε από προβλήματα νομιμότητας δαπανών (βλ. προηγούμενα). Με τη συμφωνία η Ελλάδα χωρίς να είναι πλέον η «φτωχότερη» στους 15 όπως το 1999, υπέστη μικρότερες αναλογικές απώλειες σε σχέση με χώρες ΕΕ-15 όπως η Πορτογαλία.

- Ύστερα από μια πολύμηνη και επίπονη διαπραγμάτευση για τις Δημοσιονομικές Προοπτικές της Ε.Ε. της περιόδου 2007-2013, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2005 εξασφαλίστηκαν 20,1 δις Ευρώ (24,3 δις Ευρώ σε τρέχουσες τιμές) από τον Κοινοτικό προϋπολογισμό, για τη χρηματοδότηση δράσεων με στόχο τη μείωση του αναπτυξιακού ελλείμματος της χώρας και των περιφερειών της, αλλά και ευνοϊκές συνθήκες απορρόφησης (με κυριότερη την διεύρυνση του κανόνα $n+2$ σε $n+3$ έτη και το 85% ως μέγιστο ποσοστό συγχρηματοδότησης). Η Ελλάδα κατόρθωσε να αυξήσει το μερίδιό της ως προς το σύνολο των παλαιών Κρατών Μελών (ΕΕ15), σε σχέση με την περίοδο 2000-2006 δηλ. από 11.7% σε 12.04%. Επίσης, κατέκτησε την υψηλότερη καθαρή θέση (εισροές μείον εκροές) από όλες τις ΕΕ-15, είτε ως ποσοστό εθνικής ευημερίας (1,9% του ΑΕΕ), ή ως απόλυτο ποσό (της τάξης των 25 δις Ευρώ για την περίοδο 2007-2013). Στο σύνολο των 27 Κρατών Μελών, έχει την τέταρτη υψηλότερη καθαρή θέση σε απόλυτα ποσά.
- Επετεύχθη, μετά από σκληρές διαπραγματεύσεις και ισχυρή τεχνοκρατική τεκμηρίωση, ειδική πληθυσμιακή ρύθμιση για τις περιφέρειες Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας και

Δυτικής Μακεδονίας οι οποίες υπέστησαν το στατιστικό αποτέλεσμα της διεύρυνσης της Ε.Ε. λόγω μείωσης του μέσου όρου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των 25 Κρατών Μελών έναντι αυτού των 15 (στατιστική σύγκλιση). Η ειδική αυτή ρύθμιση, που απέδωσε επιπλέον 2,5 δις Ευρώ για τις περιφέρειες αυτές, συγκαταλέγεται μεταξύ των μεγαλύτερων σε ύψος πόρων ειδικών ρυθμίσεων που αποφάσισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ειδικά για το Ταμείο Συνοχής, η Ελλάδα κατάφερε να αυξήσει το δημοσιονομικό της φάκελο σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, καθώς εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές ανάγκες στους τομείς των Μεταφορών και του Περιβάλλοντος.

- Σε συνέχεια της Συμφωνίας, ολοκληρώθηκαν με επιτυχία δύσκολες και μακρόχρονες διαπραγματεύσεις για το νέο νομοθετικό πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το ΥΠΟΙΟ με συντονισμένες ενέργειες τόσο στο Συμβούλιο όσο και την Ε. Επιτροπή και το Ε.Κοινοβούλιο πέτυχε μια σειρά από πολύ ευνοϊκές ρυθμίσεις που θα βοηθήσουν ουσιαστικά στη νέα περίοδο να αξιοποιηθούν καλύτερα οι πόροι και να επιτευχθεί ανάπτυξη ακόμη και εκεί που λόγω των νέων οικονομικών δεδομένων (Περιφέρειες Φυσικής και Στατιστικής Σύγκλισης) οι δυνατότητές θα ήταν περιορισμένες. Εξασφαλίστηκε η συνέχιση της χρηματοδότησης των υποδομών σε όλες τις περιφέρειες. Παρά τις αντιρρήσεις πολλών Κρατών - Μελών επιτεύχθηκε η διεύρυνση της επιλεξιμότητας των δράσεων για περιφέρειες σταδιακής εισόδου (Ν. Αιγαίο, Στερεά Ελλάδα), ώστε να είναι ίδια για τις μειονεκτικότερες περιοχές τους με αυτή των περιφερειών του αμιγούς στόχου 1.
- Ύστερα από απευθείας διαπραγμάτευση του ΥΠΟΙΟ με τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις νέες Κατευθυντήριες Γραμμές Περιφερειακών Ενισχύσεων της περιόδου 2007-2013, εξασφαλίστηκαν πολύ ευνοϊκές για τη χώρα μας ρυθμίσεις για τις κρατικές ενισχύσεις. Σε συνέχεια της διαπραγμάτευσης αυτής, εγκρίθηκε, πρώτος από όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ο Ελληνικός Χάρτης Περιφερειακών Ενισχύσεων της περιόδου 2007-2013.

Τα ως άνω συνολικά αποτελέσματα ήταν καρπός πολύμηνων εξαντλητικών διεργασιών και διαβουλεύσεων τόσο σε διμερές επίπεδο (τεχνικό και πολιτικό), όσο και σε επίπεδο συνεργασιών και συμμαχιών. Επετεύχθη δε, αν και υπό αντικειμενικές δυσκολίες, επειδή η Ελλάδα διεξήγαγε μία συντεταγμένη διαπραγμάτευση και ταυτόχρονα επέδειξε σοβαρότητα στην τρέχουσα διαχείριση των Κοινοτικών πόρων, γεγονός που προσέδωσε το επιχείρημα μίας νέας αξιοπιστίας στο πώς θα χρησιμοποιηθούν όλοι αυτοί οι πόροι που διεκδικούνταν.

- Καταρτίστηκε με πρότυπες διαδικασίες διαβούλευσης το ΕΣΠΑ 2007-2013, το οποίο εγκρίθηκε μόλις δεύτερο στην Ε.Ε. Πρόκειται για μια χωρίς προηγούμενο επιτυχία της Ελλάδας, που για πρώτη φορά σημείωσε στην ιστορία των διαπραγματεύσεων των ΚΠΣ, καθώς ήταν το δεύτερο, μετά τη Μάλτα, Κράτος Μέλος στην Ε.Ε. των 27, και η πρώτη χώρα Συνοχής, με πολύ υψηλό πακέτο απολήψεων, που ολοκλήρωσε με επιτυχία και τόσο γρήγορα το σχεδιασμό και τις σχετικές διαπραγματεύσεις με την Ε.. Σημειώνεται ότι η Ελλάδα είχε το μικρότερο χρόνο διαπραγμάτευσης στην ΕΕ27 (2 μήνες έναντι 3-10 μηνών για τις υπόλοιπες χώρες).
- Ολοκληρώθηκε η συντονισμένη διαπραγμάτευση με την Ε. Επιτροπή για όλα τα νέα Ε.Π., τα οποία εγκρίθηκαν το διάστημα Οκτωβρίου-Νοεμβρίου '07, πριν από τους περισσότερους εταίρους μας. Η συνολική δημόσια δαπάνη για το ΕΣΠΑ φθάνει τα 32 δις. Ευρώ, ενώ μαζί με τα Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης το συνολικό ποσό φθάνει τα

37,2 δισ. Ευρώ. Κατευθύνθηκε στην Περιφέρεια το 80% των πόρων του ΕΣΠΑ, ενώ δόθηκε αυξημένη βαρύτητα στη χρηματοδότηση των παρεμβάσεων που αφορούν στο ανθρώπινο κεφάλαιο, όπου κατανέμεται ποσοστό 25,4% του ΕΣΠΑ συγκριτικά με 22,4% της περιόδου 2000-2006.

Οι εγκρίσεις αυτές απέδειξαν με τον πιο ξεκάθαρο τρόπο την αλλαγή στις σχέσεις με την Ε. Επιτροπή, η οποία αναγνώρισε στην Ελλάδα έναν συνεπή, τεχνοκράτη συνομιλητή που παράγει δουλειά υψηλού επιπέδου, σέβεται χρονοδιαγράμματα, διαπραγματεύεται με σοβαρότητα και επιχειρήματα και αποδίδει σε ευρωπαϊκό πλαίσιο και επίπεδο. Μαζί με την ανάταξη του Γ'ΚΠΣ, η χώρα γύρισε σελίδα στη διαχείριση των Κοινοτικών πόρων.

- Ψηφίστηκε, μετά από ευρεία διαβούλευση, ο Νόμος του ΕΣΠΑ για μια αναβαθμισμένη διαχείριση των ΕΠ 2007-2013 με πολλές καινοτομίες για την ποιοτική βελτίωση του συστήματος διαχείρισης, ελέγχου και υλοποίησης των δράσεων, την υποστήριξη του Περιφερειακού Σχεδιασμού από Α.Ε., την αναβάθμιση του Συστήματος Διαχείρισης των Εθνικών Επενδυτικών Πόρων κατά τα πρότυπα του ΕΣΠΑ, την πιστοποίηση των Δικαιούχων κλπ.
- Κατόπιν μακράς και επίπονης προσπάθειας θεσπίστηκε η αναγκαιότητα επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των Τελικών Δικαιούχων και υπογράφηκε σχετική σύμβαση με τον ΕΛΟΤ για τη δημιουργία Εθνικού Προτύπου Διαχείρισης Έργων, σε συνεργασία και με τους σχετικούς επιστημονικούς φορείς.
- Ολοκληρώθηκε Μελέτη αναμόρφωσης του καθεστώτος διαχείρισης και λειτουργίας του Εθνικού Σκέλους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, με συγκεκριμένους κανόνες εξειδίκευσής του σε ετήσιο πρόγραμμα και με αναβαθμισμένες δομές και διαδικασίες διαχείρισης. Τέθηκαν οι βάσεις για την επίλυση των προβλημάτων στη συγκρότηση, δόμηση, διαδικασίες και κριτήρια του ΠΔΕ – «εθνικό σκέλος» μέσω του εξορθολογισμού του υφιστάμενου προγράμματος και των διαδικασιών του, αλλά και της αναμόρφωσης του συνολικού ΠΔΕ κατά σαφή, λειτουργικά και αποτελεσματικά προγραμματικά πρότυπα, σε πραγματικό Εθνικό Πρόγραμμα. Σκοπός είναι η οριστική αντιμετώπιση της κατάστασης που αναφέρθηκε και στο προοίμιο του παρόντος κεφαλαίου, καθώς είναι ενδεικτικό για τη δυσκολία του εγχειρήματος το ότι η νομοθεσία των Δημοσίων Επενδύσεων χρονολογείται από τη δεκαετία του 1950.
- Εκπονήθηκαν και εφαρμόστηκαν νέα Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα. Το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Βιώσιμης Ανάπτυξης Πίνδου με κεντρικό στόχο τη διαμόρφωση συνθηκών βιώσιμης ανάπτυξης του ορεινού όγκου, το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Καρδίτσας για την περαιτέρω βελτίωση των υποδομών του Νομού και το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Φθιώτιδας.
- Δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην πληροφόρηση των πολιτών, σχεδιάζοντας εφαρμογές και δημοσιεύοντας στο διαδίκτυο νέες ιστοσελίδες πληροφόρησης, με ενιαία καταχώρηση όλων των προκηρύξεων αλλά και των καλών πρακτικών, για την άμεση και έγκυρη ενημέρωση του πολίτη και του δυνητικού επενδυτή.