

Ενημερωτικό Σημείωμα

Η μεταρρύθμιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)

Εισαγωγή – Δημοσιονομικές επιπτώσεις των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων

Οι αναπτυξιακές επιλογές οφείλουν να προκύπτουν από μια υπεύθυνη και συγκροτημένη διαδικασία διαμόρφωσής τους, σύμφωνα με τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα πλεονεκτήματα των Περιφερειών του και σε αρμονία με την κοινή ευρωπαϊκή στρατηγική. Παράλληλα, πρέπει να στηρίζεται από ένα χρηματοδοτικό σχήμα συμβατό με τις μακροοικονομικές συνθήκες και να παρουσιάζει μία ενδεικτική κατανομή της χρηματοδότησης κατά περιοχή, κλάδο και είδος παρέμβασης. Προκειμένου να αποφεύγονται αστοχίες που επιβαρύνουν τον εθνικό προϋπολογισμό, τα έργα πρέπει να επιλέγονται σύμφωνα με τις ανάγκες αλλά και τις δυνατότητες των Περιφερειών, να παρουσιάζουν ισχυρή συνάφεια με τους γενικότερους στόχους των προγραμμάτων, να συγκεκριμενοποιούνται με διαδικασίες “project definition” με βάση μια σαφή ανάλυση της συμπεριφοράς τους στην αντιμετώπιση καίριων αναπτυξιακών προκλήσεων και να έχουν δυνατότητες να υλοποιηθούν εντός των προδιαγραφών χρόνου, ποιότητας και κόστους που έχουν οριστεί στη μελέτη τους.

Η εθνική συμμετοχή σε ένα πρόγραμμα αποτελεί μια σημαντική δέσμευση του Κράτους που εκτείνεται πολύ πέραν της συγχρηματοδότησης, στην κάλυψη των αστοχιών αυτών με τη διάθεση επιπλέον εθνικών πόρων. Με τον τρόπο αυτό το Κράτος καθίσταται εγγυητής όχι μόνο των διαδικασιών αλλά και του εκροών των έργων. Η διαδικασία με την οποία ενεργοποιείται η εγγύηση αυτή είναι η επιστροφή πόρων στην Ε.Ε. και η μείωση της συγχρηματοδοτούμενης δαπάνης. Η επιστροφή πόρων είναι η πιο επώδυνη διαδικασία στον κύκλο διαχείρισης.

Η «αποφυγή επιστροφών» έρχεται σε έμμεση αντίθεση με την λογική της μέγιστης απορρόφησης, όπως και η επίτευξη του στόχου «αναπτυξιακή αποτελεσματικότητα». Ο λόγος είναι ότι τα έργα που είναι αποτελεσματικά από αναπτυξιακής πλευράς δεν ταυτίζονται πάντα με εκείνα που υλοποιούνται και απορροφούν πόρους ευκολότερα.

«ΠΔΕ- εθνικό σκέλος»

Η αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας, εκτός από τα ΚΠΣ και ΕΣΠΑ καθώς και τις δεσμευτικές πολιτικές της Ε.Ε., καθορίζεται και από τις αμιγώς εθνικές χρηματοδοτήσεις του γνωστού ως «Λοιπό ΠΔΕ» ή «ΠΔΕ- εθνικό σκέλος» που, όμως, χορηγούνται χωρίς πρόγραμμα και υπό ελλιπέστατους όρους.

Το πλαίσιο κατάρτισης και λειτουργίας του ΠΔΕ χρονολογείτο από το 1952 και είχε υποστεί αλλεπάλληλες νομοθετικές και διοικητικές ρυθμίσεις : Ν.2212/52, ΝΔ 2957/54, Ν.4355/64 (βασικός νόμος περί αρμοδιοτήτων πρώην υπουργείου Συντονισμού), Ν.1622/86 (περί Δημοκρατικού Προγραμματισμού), Ν.2218/94 και Ν.2240/94 (περί Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) και Ν.2503/97 (περί Αποκέντρωσης και Οργάνωσης Περιφερειών) όπως έχουν τροποποιηθεί με διάφορα νομοθετικά, βασιλικά και προεδρικά διατάγματα.

Η διάκριση του ΠΔΕ σε συγχρηματοδοτούμενο, με αυστηρούς κανόνες και σε «ευέλικτο» εθνικό, αναπαράχθηκε και στους μηχανισμούς του ΚΠΣ με αρνητικές συνέπειες στην αποτελεσματικότητα της Διοίκησης. Μια σχετικά σύγχρονη δομή «πρώτης ταχύτητας», οι Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης (ΕΥΔ), εντάσσει, ελέγχει και παρακολουθεί τα έργα του ΚΠΣ, ενώ μια δομή «δεύτερης ταχύτητας», απογυμνωμένη από στελέχη χάριν της πρώτης, τα

εκτελεί και μια τρίτη «παρωχημένη δομή», η Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων του πρώην ΥΠΟΙΟ τα πληρώνει διά του ΠΔΕ. Έτσι εξηγείται, εν μέρει, και η καθυστέρηση υλοποίησης των έργων του ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ.

Το «Λοιπό ΠΔΕ» συντάσσεται και εκτελείται ταυτόχρονα, ως ένας «ανοιχτός» κατάλογος έργων, με διαρκώς τροποποιούμενο προϋπολογισμό, ασαφή συσχέτιση οικονομικού και φυσικού αντικείμενου και δυσκολία παρακολούθησης λόγω έλλειψης ουσιαστικής μηχανογράφησης. Εκτελούνται ετησίως πολλαπλές τροποποιήσεις πιστώσεων και προϋπολογισμού με αποτέλεσμα να είναι αδύνατος ο έλεγχος του συνολικού κόστους των έργων και να επιβαρύνεται το σύστημα διαχείρισης του ΠΔΕ με υπερβολικό όγκο εγγράφων.

Η ανάγκη μεταρρύθμισης του τρόπου λειτουργίας του ΠΔΕ ως προς τον σχεδιασμό και την εκτέλεσή του, ήταν αυτονόητη εν όψει των ιδιαίτερα απαιτητικών κανονιστικών ρυθμίσεων της νέας προγραμματικής περιόδου, αλλά και της ανάγκης συμπληρωματικότητας με τις δράσεις που υλοποιούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Επίσης, η ενσωμάτωση των Κοινοτικών προτεραιοτήτων (τόσο αυτών που απορρέουν από τη Στρατηγική της Λισαβόνας όσο και των πολιτικών της Ε.Ε.) προφανώς και δεν αφορά μόνο στις συγχρηματοδοτούμενες παρεμβάσεις. Και μόνο η παρακολούθηση της επίδοσης της χώρας σε συγκεκριμένους δείκτες (και, διά της παρακολούθησης, η υποχρέωση για την επίτευξή τους) προφανώς εμπλέκει αυτομάτως το «Λοιπό ΠΔΕ» στις Κοινοτικές προτεραιότητες και στις αντίστοιχες δεσμεύσεις της χώρας και εξαναγκάζει, λόγω της έμφασης που δίδεται στην τήρηση της αρχής της προσθετικότητας, σε αναγκαίες συνέργειες με το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος.

Συμπερασματικά, όλες οι δημόσιες επενδύσεις θα μπορούσαν να ενταχθούν σε ένα συνολικό μακροπρόθεσμο Σχέδιο Ανάπτυξης, με συγκεκριμένους κανόνες εξειδίκευσής του σε ετήσια προγράμματα και με συγκεκριμένες δομές και διαδικασίες διαχείρισης.

Έτσι, η Κυβέρνηση της ΝΔ, προχώρησε στην ανάθεση σε ελληνικό πανεπιστήμιο, μελέτης αναμόρφωσης, η οποία θα εξελισσόταν παράλληλα με όλες τις προπαρασκευαστικές ενέργειες για το ΕΣΠΑ.

Οι βασικότεροι προβληματισμοί-διαπιστώσεις της μελέτης ως προς την κατάρτιση και λειτουργία του εθνικού σκέλους «Λοιπό ΠΔΕ» ήταν οι εξής:

Πρώτον, την δεκαετία 1994-2004, και λόγω της εγγραφής έργων χωρίς προγραμματισμό, τριπλασιάστηκε σε όγκο και διπλασιάστηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ χωρίς να καλύπτεται αναλόγως από δημόσια έσοδα, με αποτέλεσμα την αύξηση του εξωτερικού δανεισμού της χώρας. Επιβαρύνεται δε με μη επιλέξιμες δαπάνες του ΚΠΣ και με «ανελαστικές» δαπάνες (επιχορηγήσεις, συντηρήσεις, επιδόματα κ.ά.) που έχουν χαρακτηριστεί ως επενδυτικές, με πληθώρα διάσπαρτων και μη κωδικοποιημένων διατάξεων ηλικίας έως και πενήντα ετών.

Δεύτερον, χωρίς πληροφορίες (δεν υφίστανται οι έννοιες «αυτοτελές τμήμα έργου», «συνεχιζόμενο έργο», «υπο-εργο- εργολαβία», «φορέας υλοποίησης», «φορέας λειτουργίας» κ.ά. και δεν υπάρχει περιγραφή του έργου με χρονοδιάγραμμα υλοποίησης ή μελέτες σκοπιμότητας και κόστους-οφέλους για τα μεγαλύτερα έργα κ.ά.) και μηχανογράφηση, συντάσσεται και εκτελείται ταυτόχρονα ως «ανοιχτός» κατάλογος έργων με διαρκώς τροποποιούμενο προϋπολογισμό και χωρίς συσχέτιση οικονομικού και φυσικού αντικείμενου, με αποτέλεσμα η παρακολούθηση να είναι αδύνατη, οι τροποποιήσεις να γίνονται κανόνας και η ετήσια συγκρότησή του να μη στηρίζεται σε ορθά απολογιστικά στοιχεία ή προβλέψεις. Παράλληλα, είναι αδύνατη η παρακολούθηση αδιάθετων υπολοίπων που «λιμνάζουν» σε

λογαριασμούς που τηρούνται σε διάφορες τράπεζες (πλην της Τράπεζας της Ελλάδος) και αφορούν ακόμη και σε έργα που έχουν ολοκληρωθεί.

Τρίτον, η εγγραφή και χρηματοδότηση ανώριμων έργων δεσμεύει, λόγω καθυστερήσεων, σημαντικά κεφάλαια χωρίς να επιτρέπει την εκτίμηση της διαθεσιμότητας πόρων. Επίσης, λόγω των πολλαπλών τροποποιήσεων πιστώσεων και προϋπολογισμού, είναι αδύνατος ο έλεγχος του συνολικού κόστους των έργων και δυσχερής η διαχείρισή τους (επιβάρυνση με υπερβολικό όγκο εγγράφων).

Τέταρτον, η ανομοιογένεια λόγω της διάκρισης ενός συγχρηματοδοτούμενου σκέλους με αυστηρούς κανόνες και ενός Λοιπού ΠΔΕ με τα χαρακτηριστικά αυτά, αναπαράγεται και στις δομές σχεδιασμού και εφαρμογής, με αρνητικές συνέπειες στην αποτελεσματικότητα και τη συνοχή της διοίκησης.

Τα δεδομένα της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 και η αναμενόμενη στο μέλλον συνολική μείωση των διαθέσιμων πόρων, επέβαλλαν τη διαμόρφωση συγκροτημένης, μακροπρόθεσμης εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής με επέκταση των όρων και κανόνων εφαρμογής της σε όλο το φάσμα της δημόσιας επενδυτικής προσπάθειας.

Έτσι, και με βάση τη μελέτη, το πρώην ΥΠΟΙΟ (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης) κατέληξε στις παρακάτω γενικές αρχές:

Πρώτον, συγχρηματοδοτούμενα και μη Προγράμματα ενοποιούνται και εντάσσονται σε ένα μεσοπρόθεσμο Σχέδιο Ανάπτυξης (ΣΑ) με συγκεκριμένους ελάχιστους κοινούς κανόνες, δομές και διαδικασίες διαχείρισης. Τα συγχρηματοδοτούμενα έργα υπάγονται στις πρόσθετες απαιτήσεις των Κοινοτικών Κανονισμών..

Δεύτερον, πριν την έναρξη κάθε προγραμματικής περιόδου, το ΥΠΟΙΟ θα αξιολογεί την αναπτυξιακή κατάσταση της χώρας και τα δημοσιονομικά περιθώρια και θα προσδιορίζει, με βάση τις προτάσεις των κεντρικών φορέων του Δημοσίου και των Περιφερειακών Συμβουλίων, τις στρατηγικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας και αντίστοιχα, αδρά, μεγέθη επενδυτικών πόρων. Τα υπουργεία και οι περιφέρειες θα προσδιορίζουν αναλόγως τις προτεραιότητές τους και τα, αδρά, μεγέθη αναγκαίων επενδυτικών πόρων για όλη την περίοδο. Έπειτα από διαβούλευση με τα κατά νόμο όργανα συναίνεσης, το Υπουργικό Συμβούλιο και η Βουλή θα εγκρίνουν το σύνολο των ανωτέρω ως Σχέδιο Ανάπτυξης (ΣΑ) της προγραμματικής περιόδου.

Τρίτον, το ΣΑ θα εξειδικεύεται περαιτέρω και θα περιλαμβάνει τις στρατηγικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας, τις προτεραιότητες κατά τομέα και περιφέρεια, το συνολικό εκτιμώμενο μέγεθος διαθέσιμων επενδυτικών πόρων και το εκτιμώμενο μέγεθός τους κατά τομέα και περιφέρεια. Θα περιλαμβάνει επίσης την κατανομή κατά συγχρηματοδότηση ή μη από την Ε.Ε., ποσοτικούς στόχους εκρών-αποτελεσμάτων-επιπτώσεων και δείκτες επίδοσης.

Τέταρτον, το μη συγχρηματοδοτούμενο σκέλος (το σημερινό «Εθνικό ΠΔΕ») θα ονομάζεται Εθνικό Πλαίσιο Στήριξης (ΕΠΣ).

Πέμπτον, το ΣΑ θα διαρθρώνεται σε Αναπτυξιακά Προγράμματα, ένα για κάθε υπουργείο και περιφέρεια, με εσωτερική διάκριση σε συγχρηματοδοτούμενα και εθνικά. Θα περιλαμβάνει, τέλος, τις διατάξεις βάσει των οποίων θα γίνεται ετησίως η κατανομή των επενδυτικών πόρων (συνολικά, κατά τομέα και κατά περιφέρεια), τους κανόνες εφαρμογής-παρακολούθησης-

ελέγχου-πληρωμών-αξιολόγησης, το αποθεματικό, τα όρια πληρωμών, τους κανόνες αναθεώρησης και τροποποίησης.

Έκτον, το ΕΠΣ θα ψηφίζεται από τη Βουλή ως νόμος του κράτους, θα έχει τη μορφή νόμου-πλαισίου και θα εξειδικεύεται ετησίως με την ψήφιση του Προϋπολογισμού.

Έβδομον, κάθε μη συγχρηματοδοτούμενο έργο θα εντάσσεται στο Πρόγραμμα βάσει (απλοποιημένων σε σχέση με τα προβλεπόμενα για τα συγχρηματοδοτούμενα) Τεχνικών Δελτίων και κριτηρίων σκοπιμότητας-ωριμότητας, ενώ για ορισμένα έργα μπορεί να γίνεται συγκριτική (απλοποιημένη) αξιολόγηση ανάλογη με αυτή του Ταμείου Συνοχής. Για τα μεγάλα έργα θα ισχύουν ειδικοί κανόνες αξιολόγησης.

Όγδοο, κάθε έργο θα εντάσσεται σε δύο φάσεις: (α) έλεγχος σκοπιμότητας και ωρίμανσής του (χρηματοδότηση των αρχικών φάσεων και αναγκών του έργου, π.χ. μελέτες, απαλλοτριώσεις) και (β) χρηματοδότηση σαφούς φυσικού αντικειμένου, ακριβούς προϋπολογισμού και αξιόπιστου χρονοδιαγράμματος.

Ένατο, τα έργα θα παρακολουθούνται μέσω του ΟΠΣ, με απλές εγγραφές για τα εθνικά και με εξειδικευμένες για τα συγχρηματοδοτούμενα. Η ροή των χρηματοδοτήσεων θα εκτελείται μέσω της Αρχής Πληρωμής και θα εφαρμόζονται κανόνες ελέγχου νομιμότητας και υλοποίησης φυσικού αντικειμένου.

Η μετάβαση στο νέο σύστημα θα γίνει σταδιακά (για να αποφευχθούν κλυδωνισμοί που θα είχαν αρνητικές συνέπειες στην πρόοδο των ήδη υλοποιούμενων έργων και στην απορρόφηση των Κοινοτικών πόρων) με τις εξής ενέργειες:

Πρώτον, μηχανογράφηση και συμπλήρωση των σημερινών στοιχείων του «Εθνικού ΠΔΕ» κατά τα πρότυπα του συγχρηματοδοτούμενου, αλλά με απλούστερες εγγραφές.

Δεύτερον, εξυγίανση του σημερινού «σώματος» ενταγμένων έργων. Έλεγχος και διαγραφή έργων που χρονίζουν (παλαιά, σε αναστολή, χωρίς κίνηση πληρωμών), ομαδοποίηση εργολαβιών σε έργα με συναφή χαρακτηριστικά και διάκριση των έργων σε: έργα με λειτουργική αυτοτέλεια, έργα «ετήσιων αναγκών» (επιδοματικά, συντηρήσεις κ.λπ.), έργα αυτοτελή και έργα συμπληρωματικά του ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ (απαλλοτριώσεις, μη επιλέξιμες ενέργειες, απενταχθέντα).

Τρίτον, προσαρμογή των συνεχιζόμενων και των νέων έργων στα κριτήρια και τις διαδικασίες του νέου συστήματος με πιλοτική εφαρμογή διαδικασιών αξιολόγησης και έγκρισης.

Τέταρτον, συγκρότηση μιας «δεξαμενής» έργων σκόπιμων, βιώσιμων και συμβατών με τις απαιτήσεις των Κοινοτικών Κανονισμών, προς ένταξη στα Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Ο ενιαίος σχεδιασμός και η εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής συνεπάγονται και την ύπαρξη ενιαίου προγράμματος και ενιαίων διαδικασιών. Συνεπώς, οι δομές διαχείρισης του συγχρηματοδοτούμενου και του «Εθνικού ΠΔΕ» πρέπει να ενοποιηθούν ώστε να μην είναι ανομοιογενείς.

Τέλος, κάθε υπουργείο και περιφέρεια θα πρέπει να διαθέτουν υπεύθυνη Υπηρεσία ή Διαχειριστική Αρχή για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων του Αναπτυξιακού του/της Προγράμματος, με τις ειδικές πρόσθετες απαιτήσεις για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα.

Η ανάγκη της χώρας να υλοποιήσει εκτεταμένες επενδύσεις για να καλύψει την υστέρησή της σε ανταγωνιστικότητα, αλλά υπό συνθήκες μείωσης των Κοινοτικών πόρων, προφανώς απαιτεί τον έλεγχο της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους. Πρόκειται για μια επέμβαση εξαιρετικά δύσκολη και, αναγκαστικά, μακροχρόνια.

Σκοπός της τότε πολιτικής ηγεσίας δεν ήταν να φτιάξει ένα πρόγραμμα «στα χαρτιά» ούτε να επιβάλει «σοβιετικές» μεθόδους, αλλά να υποβάλει το όλο σύστημα υλοποίησης αναπτυξιακών παρεμβάσεων στη χώρα μας σε πολύ συγκεκριμένες αρχές: στρατηγικός σχεδιασμός στην επιλογή των παρεμβάσεων, απλοί αλλά απόλυτοι κανόνες στην υλοποίηση, στην παρακολούθηση, στον έλεγχο, στη χρηματοδότηση, οικονομικά αποδοτική διαχείριση του δημοσίου χρήματος και επίτευξη των στόχων που κάθε φορά τίθενται για τα αναπτυξιακά αποτελέσματα και τις επιπτώσεις των παρεμβάσεων και των έργων.

Το όλο εγχείρημα θεσπίστηκε με ορισμένες προσαρμογές με τον Νόμο 3614/07.