

Εισαγωγικό ενημερωτικό σημείωμα

Η Εθνική Περιφερειακή Πολιτική

Η εμπειρία διαχείρισης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι τα αναπτυξιακά αποτελέσματα σε όρους βιοτικού επιπέδου, δυνατοτήτων απασχόλησης και παραγωγικότητας, δεν ήταν ανάλογα των πόρων που διατέθηκαν στην Ελλάδα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία τα τελευταία 30 χρόνια. Οι πόροι αυτοί συνέβαλαν μεν στην αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης αλλά δεν δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για να είναι η ανάπτυξη αυτή βιώσιμη και να ωφελεί όλους τους Έλληνες. Δηλαδή να βελτιώνει το βιοτικό τους επίπεδο, προσφέροντας προοπτικές απασχόλησης και εισοδήματος και να δημιουργεί ενδογενή αναπτυξιακή δυναμική, όπως άλλωστε είναι και ο βασικός τους σκοπός.

Σύμφωνα με την [έκθεση](#) «Regional Development Policies in OECD Countries» που παρουσιάστηκε από τον ΟΟΣΑ το Νοέμβριο 2010, τα προβλήματα της Περιφέρειας στην Ελλάδα σχετίζονται με ανισότητες στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, την ανεργία και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών αφενός μεταξύ των Περιφερειών και, αφετέρου, στο εσωτερικό κάθε Περιφέρειας. Η σύγκλιση των Περιφερειών με τον Ευρωπαϊκό μέσο, όσον αφορά στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ συνιστά μία αργή και δύσκολη διαδικασία, εξαιτίας της διαφορετικής φύσης των προβλημάτων που αντιμετωπίζει κάθε περιφέρεια. Γενικά, εξαιρουμένων των περιοχών γύρω από τη Θεσσαλονίκη και την Αθήνα, οι υπόλοιπες περιφέρειες δεν διαθέτουν το πληθυσμιακό υπόβαθρο, αλλά ούτε και την απαραίτητη παραγωγική και τεχνολογική δυναμική.

Η [πολυσύνθετη](#) διαχείριση των Κοινοτικών πόρων συνδέεται με τις πολιτικές για την οικονομία, την ανάπτυξη και την κοινωνία και η αποδοτικότητά της πρέπει να αποτιμάται συνολικά. Το άγχος απωλειών πόρων και η ανάγκη να αποκτήσει η χώρα ένα ελάχιστο επίπεδο δημόσιων υποδομών για να αυξηθεί η παραγωγικότητα και, σε μεταγενέστερο στάδιο, να κινητοποιηθεί το ιδιωτικό κεφάλαιο, πρόταξαν, αναπόφευκτα, την απορρόφηση.

Έτσι, παρά τα σημαντικά βήματα που έγιναν, η αναπτυξιακή πολιτική της χώρας περιορίστηκε, συχνά, σε εξειδίκευση των εθνικών ιδιομορφιών, χωρίς συγκροτημένη «από πάνω προς τα κάτω στρατηγική» με «από κάτω προς τα πάνω» περιφερειακή εξειδίκευση, ενώ διατήρησε μια «πιστωσιοκεντρική» λογική κατά την εκτέλεση των έργων, όχι πάντα σύμφωνη με τις απαιτήσεις αυτές αλλά και τους σύνθετους νομικούς, τεχνικούς και περιβαλλοντικούς όρους που επέβαλε το Κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο.

Τα δημόσια έργα που απορρόφησαν τον κύριο όγκο των χρηματοδοτήσεων, αποτέλεσαν «εύκολο στόχο» για την Ε.Ε., η οποία αξίωνε επί μακρόν την ευθυγράμμιση με την Κοινοτική νομοθεσία. Οι όποιες προσαρμογές έγιναν προ του 2004 ήταν περιορισμένες, αφού βρήκαν ισχυρές αντιδράσεις, τόσο από τη δημόσια διοίκηση, όσο και από φορείς που παρέμειναν εγκλωβισμένοι στο παρελθόν.

Συμπερασματικά, η διασύνδεση της αναπτυξιακής διαδικασίας στην Ελλάδα με τις διαρθρωτικές πολιτικές της Ε.Ε. κατέδειξε τρεις μεγάλες αδυναμίες της χώρας μας: την

ανεπάρκεια πολιτικών, την έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού και την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών διαχείρισης και υλοποίησης. Αν και έγιναν πολλά και χρήσιμα έργα στη χώρα, αυτά δεν ήταν πάντα σύμφωνα με κάποια στρατηγική και, συχνά, δεν ήταν σύμφωνα με τις χρονικές, κοστολογικές και ποιοτικές τους προδιαγραφές.

Παράλληλα, η εγγενής τάση των Υπουργείων να θεωρούν τη διαχείριση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Ε.Π.) ως αυτονόητο δικαίωμα που πηγάζει από τις θεσμικές τους αρμοδιότητες, επιβάρυνε δυσανάλογα το εθνικό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) με πλήθος μη επιλέξιμων δαπανών, που ανέτρεπαν κάθε προσπάθεια χάραξης συνεκτικής δημοσιονομικής πολιτικής και επιβάρυναν το έλλειμμα. Στην πράξη, μια σχετικά σύγχρονη δομή «πρώτης ταχύτητας» εντάσσει, παρακολουθεί και ελέγχει τα συγχρηματοδοτούμενα έργα, μια δομή «δεύτερης ταχύτητας», απογυμνωμένη από στελέχη χάριν της πρώτης, τα εκτελεί και μια τρίτη, «παρωχημένη δομή» (Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων) τα χρηματοδοτεί μέσω του ΠΔΕ.

Τέλος, με την υπαγωγή στο επίπεδο του ίδιου Υπουργείου τόσο του Φορέα Προγραμματισμού, Εκτέλεσης και Ελέγχου των έργων όσο και του Φορέα Διαχείρισης του Ε.Π., δημιουργήθηκαν οι συνθήκες που οδήγησαν στο να υποβαθμιστεί η προτεραιότητα επίτευξης των στόχων που κάθε Ε.Π είχε θέσει, αφού πάντα υπερίσχυαν κατά την υλοποίηση οι «ζωτικές» ανάγκες, όπως αυτές γίνονται αντιληπτές υπό το βάρος της καθημερινής άσκησης της κάθε τομεακής πολιτικής. Έτσι τα Ε.Π. γίνονταν αντιληπτά όχι ως ολοκληρωμένα λειτουργικά σύνολα δράσεων και έργων που αποσκοπούν στην επίτευξη μετρήσιμων και ορατών στόχων, αλλά ως πηγές ταμειακής εξυπηρέτησης αναγκών άσκησης βραχυπρόθεσμης πολιτικής.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, αναπόφευκτα, τα ΚΠΣ ταυτίστηκαν με την απορρόφηση πόρων, ενώ οι αναπτυξιακές πολιτικές περιορίστηκαν σε μια απλή καταγραφή των προς υλοποίηση έργων. Αποκάλυψαν, όμως, και ένα ακόμη σημαντικό έλλειμμα: την εγγενή αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να σχεδιάζει στρατηγικά, να διοικεί επιτελικά τις αναπτυξιακές παρεμβάσεις και να κινητοποιεί αποτελεσματικά την ιδιωτική πρωτοβουλία κατευθύνοντάς την προς νέους παραγωγικούς κλάδους.

Ταυτόχρονα, αποκάλυψαν και την αδυναμία της ίδιας της ελληνικής κοινωνίας να αποδέχεται αλλαγές ή να ξεπερνά παλαιές αντιλήψεις. Το άνοιγμα της αναπτυξιακής «ψαλίδας» μεταξύ κέντρου και Περιφέρειας, αλλά και οι ενδοπεριφερειακές ανισότητες, είναι η πλέον ορατή από τις επιπτώσεις αυτής της πραγματικότητας.

Βεβαίως, η προσπάθεια για ανατροπή αυτών των αντιλήψεων και των πρακτικών θα ήταν περιττή, αν η χώρα μας διέθετε μια ποιοτική, σταθερή και κωδικοποιημένη νομοθεσία, μια αποτελεσματική, εξωστρεφή, συνεπή, αντιγραφειοκρατική δημόσια διοίκηση και μια καλύτερη συνεργασία ανάμεσα στον δημόσιο, ιδιωτικό, αυτοδιοικητικό και κοινωνικό τομέα.

Πιστεύουμε ότι πιθανότητες να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα υπάρχουν μόνο όταν αναδεικνύονται οι λόγοι που τα δημιουργούν. Πολύ δε περισσότερο όταν αυτά συνδέονται με το σύνολο των πολιτικών που χαράσσονται και εφαρμόζονται για την οικονομία και την κοινωνία. Αυτή τη θεώρηση έκανε πράξη η Νέα Δημοκρατία την περίοδο 2000-2006 καταβάλλοντας μεγάλες προσπάθειες για να αντιμετωπίσει με επιτυχία τα μεγάλα προβλήματα που παρέλαβε το 2004 ([ΕΣ09](#)).

Η χρηματοδότηση της Περιφερειακής Πολιτικής σε εθνικό επίπεδο

Μέχρι σήμερα, η αναπτυξιακή διαδικασία στη χώρα μας καθορίζεται, κυρίως, από τα ΚΠΣ και, τώρα, το ΕΣΠΑ, λόγω της υψηλής συγχρηματοδότησής τους και της δεσμευτικότητας των πολιτικών της Ε.Ε. που την συνοδεύουν και δευτερευόντως, από τις χρηματοδοτήσεις του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ που, όμως, χορηγούνται χωρίς πρόγραμμα και υπό ελλιπέστατους όρους αν και υπάρχει και εδώ η υποχρέωση τήρησης των πολιτικών της Ε.Ε..

Η διαχείριση και εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής έχει οδηγήσει σε spill-overs σε ολόκληρο το εθνικό σύστημα καθώς και η εμπειρία που αποκτήθηκε κατά τη διαχείριση των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων επηρέασε τις πρακτικές για τη διαχείριση των εθνικών πολιτικών.

Επειδή όμως, η επερχόμενη ανάγκη της χώρας να υλοποιήσει εκτεταμένες δημόσιες επενδύσεις υπό συνθήκες μείωσης των Κοινοτικών πόρων, απαιτεί τον έλεγχο της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους, είναι απαραίτητο να προχωρήσει και να ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση του ΠΔΕ σύμφωνα με την σχετική προετοιμασία που είχε γίνει από την Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας ([ΕΣ10](#)). Άλλωστε, και μόνο η υποχρεωτική τήρηση των πολιτικών της Ε.Ε. προφανώς εμπλέκει το «Π.Δ.Ε. - εθνικό σκέλος» στις Κοινοτικές προτεραιότητες και στις αντίστοιχες δεσμεύσεις της χώρας, και υποχρεώνει, λόγω της αρχής της προσθετικότητας, σε αναγκαίες συνέργιες με το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος.

Η προσέγγιση της ανάπτυξης στη χώρα μας δεν μπορεί παρά να είναι στρατηγική ανεξάρτητα από την πηγή χρηματοδότησης (Ε.Ε. ή αμιγώς εθνικοί πόροι), να θέτει διαυγείς στρατηγικούς στόχους, θεματικές (τομεακές) και χωρικές προτεραιότητες και να υλοποιείται με συντονισμό και συνέργεια όλων των διαθέσιμων αναπτυξιακών πόρων. Η Νέα Δημοκρατία έκανε πράξη την προσέγγιση αυτή, τόσο με το σχεδιασμό του ΕΣΠΑ 2007-2013 ([ΕΣ11](#)) το οποίο εγκρίθηκε δεύτερο στην Ε.Ε.27, όσο και με το σχεδιασμό του Επενδυτικού Νόμου ([ΕΣ12](#)).

Σημειώνεται ότι ύστερα από απευθείας διαπραγματεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις νέες Κατευθυντήριες Γραμμές Περιφερειακών Ενισχύσεων (ΚΓΠΕ) της περιόδου 2007-2013 και παρά την αρχική πρόβλεψη για κάθετη μείωση των ενισχύσεων, η Κυβέρνηση της ΝΔ εξασφάλισε πολύ ευνοϊκές ρυθμίσεις για τη χώρα μας, βάσει των οποίων καταρτίστηκε και εγκρίθηκε πρώτος στην Ε.Ε.27 ο Ελληνικός Χάρτης Περιφερειακών Ενισχύσεων στον οποίο ορίστηκαν οι Περιφέρειες που δικαιούνται ενισχύσεων, καθώς και το ανώτατο όριο ενίσχυσης για κάθε μία από αυτές.

Σημειώνεται τέλος, ότι μέσω του ΕΣΠΑ στο οποίο εντάσσονται και οι περισσότερες επενδύσεις του Επενδυτικού Νόμου πρόκειται να διατεθούν στην Ελλάδα, συνολικά 20,4 δις Ευρώ σε σταθερές τιμές. Οι κύριες προτεραιότητες αφορούν στις μεταφορές (6 δις Ευρώ), το περιβάλλον (5,5 δις Ευρώ), την έρευνα και ανάπτυξη και την καινοτομία (3,6 δις Ευρώ), καθώς και την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση (2,2 δις Ευρώ).