

Η πιστοποίηση της επάρκειας των φορέων.
Εθνικό Πρότυπο Διαχείρισης Έργων.

Μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού του κράτους που δεν πρέπει να ακυρωθεί

Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης έχουν χρηματοδοτήσει χιλιάδες έργα σε όλη τη χώρα. Έργα που ο προϋπολογισμός τους ποικίλλει από μερικές χιλιάδες Ευρώ σε δισεκατομμύρια Ευρώ. Ήταν αυτονόητο ότι για την επιλογή των έργων αυτών χρειαζόνταν κριτήρια που να συνεργούν με τις εκάστοτε στρατηγικές επιλογές και να εξυπηρετούν ευρύτερους αναπτυξιακούς στόχους.

Χρειαζόνταν όμως και κριτήρια για τους φορείς που υλοποιούν τα έργα αυτά ιδίως κατά τη νέα περίοδο 2007-2013, όπου οι Κανονισμοί δημιούργησαν ιδιαίτερα αυξημένες απαιτήσεις.

Οι φορείς αυτοί, με τις πραγματικές, διαρθρωτικές τους αδυναμίες και τις μεγάλες και κρίσιμες ανάγκες υποστήριξης σε σχέση με το ρόλο τους στη διοίκηση των έργων (Project Management), ασκούσαν τις πάγιες αρμοδιότητες σχεδιασμού και υλοποίησης των έργων τους, μέσα σε ένα ασαφές και με προβλήματα νομιμότητας θεσμικό πλαίσιο, ενώ, παράλληλα, είχαν την υποχρέωση διαρκούς αναφοράς σε πολλούς άλλους φορείς στο κέντρο και την Περιφέρεια καθώς επίσης, και την υποχρέωση αντιμετώπισης των πολυάριθμων και πολυεπίπεδων ελέγχων από τα διάφορα εθνικά και Κοινοτικά όργανα.

Με βάση τις σκέψεις αυτές, στο πρώην ΥΠΟΙΟ εκπονήθηκε έρευνα η οποία ανέδειξε μεγάλες οργανωτικές, τεχνικές και επιχειρησιακές αδυναμίες σε ένα πολύ μεγάλο αριθμό φορέων.

Το 30% έως 65% του δείγματος, δεν εφήρμοζε σύγχρονες πρακτικές διοίκησης π.χ. διαχείριση βάσει καθορισμένων στόχων, ούτε σύγχρονες τεχνικές και εργαλεία διαχείρισης έργων ενώ εμφάνιζε σοβαρές αδυναμίες παρακολούθησης των διαδικασιών ωρίμανσης καθώς και διαχείρισης των συμβάσεων.

Παράλληλα, ο μεγάλος αριθμός των φορέων και το γεγονός ότι αυτοί δεν αντιμετωπίστηκαν με γνώμονα το πλήθος, το οικονομικό μέγεθος των έργων που εκτελούν και το ποσοστό συμμετοχής τους στη δημόσια δαπάνη κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος, δημιούργησε δυσκολίες στο σχεδιασμό παρεμβάσεων εξυγίανσης.

Έτσι, στο πλαίσιο του ΚΠΣ αλλά και ενόψει του, πολύ πιο σύνθετου, φιλόδοξου και αυστηρότερου ΕΣΠΑ, εργαστήκαμε σκληρά για την αντιμετώπιση των αδυναμιών των φορέων υλοποίησης σε θέματα διοίκησης έργων αλλά και για την εμπέδωση της αντίληψης ότι, φορείς που διαχειρίζονται δημόσιους, Κοινοτικούς και Εθνικούς, πόρους δεν επιτρέπεται να αγνοούν τους σχετικούς κανόνες, ούτε να μην διαθέτουν την τεχνογνωσία και την τεχνική επάρκεια που απαιτείται για να τους εφαρμόσουν.

Συνεπώς, η φιλόδοξη στρατηγική στόχευση του ΕΣΠΑ και οι υψηλές αυτές απαιτήσεις, υπαγόρευαν τη δημιουργία ενός αξιόπιστου συστήματος εφαρμογής. Έτσι, με βάση τα συμπεράσματα της έρευνας, προώθησα, μέσα από ομιλίες, άρθρα αλλά και με συνεχή διαβούλευση, την ιδέα της δημιουργίας ενός συστήματος επιβεβαίωσης της

διαχειριστικής επάρκειας των φορέων, στη βάση κοινών κριτηρίων με τα οποία θα αξιολογούνται όλοι όσοι λαμβάνουν χρηματοδότηση από το ΕΣΠΑ.

Για τη νομική στήριξη της ιδέας αυτής επικαλέστηκα το άρθρο 2.4 του Κανονισμού 1083/2006, δεδομένου ότι οι πρώτες αντιδράσεις που, σε λίγες, περιπτώσεις, εξελίχθηκαν σε επιθέσεις, ήταν : “γιατί να δημιουργηθεί ένα τέτοιο σύστημα όταν δεν μας το επιβάλλει ρητώς η Ε.Ε.”. Παρά τις αντιδράσεις, το Σεπτέμβριο του 2005, θέσαμε το πλαίσιο των κριτηρίων αυτών σε ανοικτή δημόσια διαβούλευση.

Τα κριτήρια διαχειριστικής επάρκειας των Δικαιούχων κατηγοριοποιήθηκαν στις ακόλουθες ενότητες: Θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των φορέων, Οργανωτική δομή με διάκριση καθηκόντων, Στελέχωση (ποιοτική και ποσοτική επάρκεια), Εφαρμοζόμενες διαδικασίες λειτουργίας και Υλικοτεχνική Υποδομή. Ειδικότερα, το Θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας Δικαιούχων, έπρεπε να παρέχει τη δυνατότητα υλοποίησης των συγκεκριμένων κατηγοριών έργων ανάλογα με τις αρμοδιότητες και να είναι συμβατό με το Κοινοτικό δίκαιο σε ότι αφορά στην ανάθεση, εκτέλεση, παρακολούθηση και διαχείριση έργων.

Ως προς την οργανωτική δομή του Δικαιούχου, έπρεπε να υπάρχει οργανόγραμμα, αρμοδιότητες και ιεραρχικές σχέσεις μεταξύ μονάδων διοίκησης καθώς και πρόβλεψη ειδικών διοικητικών ενότητων ή διακριτών αρμοδιοτήτων μέσα στις διοικητικές ενότητες που να καλύπτουν λειτουργίες όπως : προγραμματισμού και ωρίμανσης (έργων / ενεργειών), π.χ. ικανότητα αντιμετώπισης θεμάτων αδειοδοτήσεων, απαλλοτριώσεων, εκτέλεσης έργων / ενεργειών (διαχείριση συμβάσεων, διαχείριση εφαρμογής έργων/ ενεργειών, χρονοδιάγραμμα υλοποίησης φυσικού αντικειμένου), οικονομικής διαχείρισης, λοιπών δράσεων που εντάσσονται στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης έργων, π.χ. διαχείριση ποιότητας, διαχείριση κινδύνων, πιθανά εσωτερικός έλεγχος, νομική υποστήριξη κτλ..

Επίσης, προτάθηκε η κατηγοριοποίηση των διαδικασιών αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων διαδικασιών ανάλογα με το μέγεθος του φορέα και το ύψος των υλοποιούμενων έργων.

Ως προς τη στελέχωση του Δικαιούχου, θα έπρεπε να εξετασθεί η ποιοτική και ποσοτική επάρκεια του κατά λειτουργία με διάθεση των ειδικοτήτων που αντιστοιχούν στις λειτουργίες που προανέφερα.

Ως προς την υλικοτεχνική υποδομή θα έπρεπε να υπάρχει εξειδίκευση κατά λειτουργία: απαιτήσεις εξοπλισμού πληροφορικής, συστημάτων ηλεκτρονικής παρακολούθησης, καταχώρησης (βάσεις δεδομένων, υλικών, τιμολόγια κτλ), εξειδικευμένο λογισμικό διαχείρισης έργων (χρονική, φυσική και οικονομική παρακολούθηση) καθώς και χώροι και τρόποι ασφαλούς τήρησης των πληροφοριών.

Οι αρχικές προτυποποιημένες διαδικασίες στις βασικές λειτουργίες του φορέα που είχαμε προβλέψει αφορούσαν στον προγραμματισμό και την ωρίμανση των έργων, στην υλοποίησή τους, δηλαδή την ανάθεση συμβάσεων, την παρακολούθηση και πιστοποίηση της υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου του έργου κλπ, στην οικονομική διαχείριση, την ενημέρωση προς άλλους φορείς, τον εσωτερικό έλεγχο και τη χρήση τυποποιημένων εντύπων για όλες τις λειτουργίες.

Για κάθε μία από τις παραπάνω λειτουργίες εξετάσαμε τις αναγκαίες διαδικασίες και την αντίστοιχη αναγκαία υποδομή για την τήρησή τους. Την τελική επιβεβαίωση της

διαχειριστικής επάρκειας των Δικαιούχων διακρίναμε σε τρία επίπεδα (Α, Β, Γ) ανάλογα με τον αριθμό και τον προϋπολογισμό των έργων που θα διαχειριστεί ο κάθε Δικαιούχος.

Τέλος αποφασίσαμε το σύνολο των κριτηρίων να αποτελεί ένα πλαίσιο ποιότητας αντίστοιχο με διεθνή πρότυπα, τα οποία να προσδιορίζουν τις δυνατότητες και υποχρεώσεις των φορέων για την ανάληψη των ευθυνών διοίκησης. Στόχος μας επίσης ήταν η ανανέωση σε τακτά διαστήματα του πλαισίου αυτού, ώστε η αναβάθμιση να είναι διαρκής, και το επίπεδο συνολικής διαχείρισης των έργων να παραμένει υψηλό.

Αμέσως μετά την πρώτη αυτή προσέγγιση προχωρήσαμε, **πρώτον** : στον προσδιορισμό ποσοτικών ορίων για κάθε επίπεδο επιβεβαίωσης επάρκειας (επίπεδα Α, Β και Γ, όπως προανέφερα), **δεύτερον**: στην εξειδίκευση, για κάθε επίπεδο επάρκειας, μετά από διαβούλευση των κριτηρίων στελέχωσης, κατά λειτουργική περιοχή και κατά τύπο έργων, των αναγκαίων εγχειριδίων διαδικασιών, κατά λειτουργική περιοχή και κατά τύπο έργων και της αναγκαίας ελάχιστης υλικοτεχνικής υποδομής, κατά λειτουργική περιοχή και κατά τύπο έργων και, **τρίτον**: στην πιλοτική εφαρμογή των εξειδικευμένων κριτηρίων σε αντιπροσωπευτικούς φορείς.

Μετά την ολοκλήρωση του σχεδίου κριτηρίων επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των Δικαιούχων, υπογράψαμε, τον Ιούλιο του 2007, σύμβαση με τον Ελληνικό Οργανισμό Τυποποίησης (ΕΛΟΤ) για τη δημιουργία Εθνικού Προτύπου Διαχείρισης Έργων το οποίο αφού αναπτύχθηκε σε στενή συνεργασία με τους εμπλεκόμενους φορείς, εφαρμόστηκε μέσω πιστοποιήσεων που έγιναν σε πολύ μεγάλο αριθμό φορέων σε όλη τη χώρα.

Σήμερα, η Κυβέρνηση καθιστώντας το πρότυπο μη απαιτητό, ακυρώνει όλη αυτή την προσπάθεια, συμβιβαζόμενη με τις ανελαστικότητες νοοτροπιών και λειτουργιών που ταλανίζουν, διαχρονικά, το δημόσιο τομέα. **Πάντοτε υπήρχαν και θα υπάρχουν αντιδράσεις και δυσκολίες όταν επιχειρούνται τομές. Εκεί, όμως, κρίνεται και η στάση της πολιτείας να φέρει εις πέρας μια διαρθρωτική μεταρρύθμιση.**