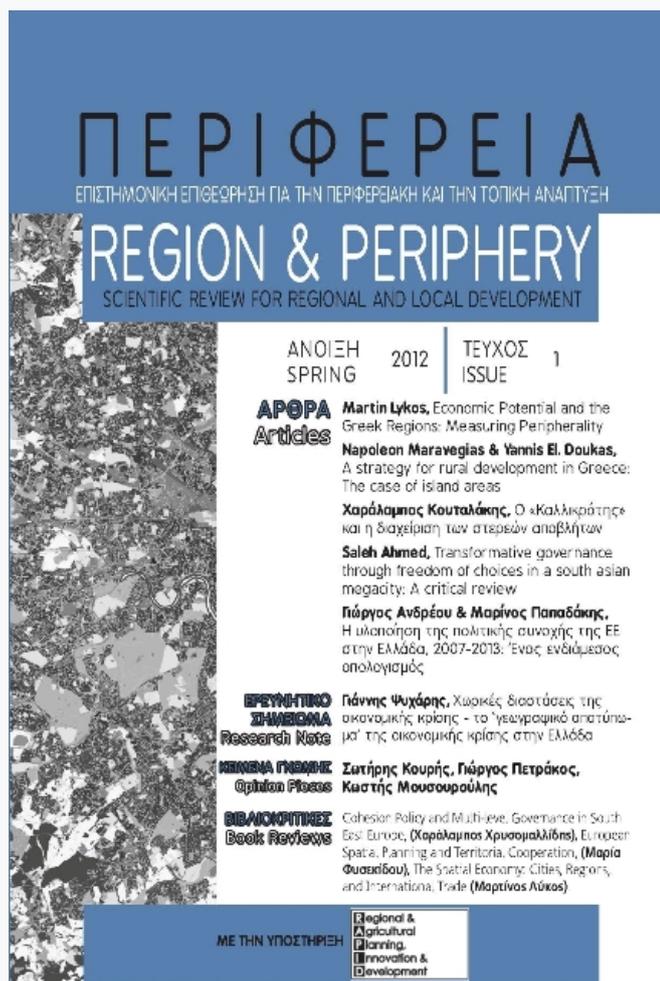


Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 1, Αρ. 1 (2012)

Περιφέρεια | Region & Periphery



Η Υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας Ενδιάμεσος Απολογισμός

Γιώργος Ανδρέου, Μαρίνος Παπαδάκης

doi: [10.12681/rp.16484](https://doi.org/10.12681/rp.16484)

Copyright © 2018, Γιώργος Ανδρέου, Μαρίνος Παπαδάκης



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Ανδρέου Γ., & Παπαδάκης Μ. (2012). Η Υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας Ενδιάμεσος Απολογισμός. *Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 1(1), 93–116. <https://doi.org/10.12681/rp.16484>

Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός

Γιώργος Ανδρέου, Λέκτορας, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Μαρίνος Παπαδάκης, MSc, Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να εντοπίσει τους παράγοντες που επηρέασαν την υλοποίηση των Προγραμμάτων που εντάσσονται στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) της Ελλάδας και, ακολούθως, να ερμηνεύσει και να αποτιμήσει τις πρόσφατες αναθεωρητικές απόπειρες. Η σχετική ανάλυση εμπνέεται από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού και θεμελιώνεται σε ένα ερμηνευτικό σχήμα το οποίο βασίζεται στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγενείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Πολιτική συνοχής, Ελλάδα, διαχείριση ΕΣΠΑ, αναθεώρηση ΕΣΠΑ

The implementation of EU cohesion policy in Greece, 2007-2013: A mid-term assessment

George Andreou, Lecturer, Aristotle University of Thessaloniki
Marinos Papadakis, MSc, University of Athens

ABSTRACT

The aim of this article is to identify the factors that have affected the implementation of the Programmes falling under Greece's National Strategic Reference Framework (NSRF). The relevant analysis is inspired by historical institutionalism and relies on an explanatory framework based on the double distinction between conjectural and structural factors on the one hand and external and domestic factors on the other hand.

KEYWORDS: EU cohesion policy, Greece, Greek NSRF, NSRF review

1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) υπό το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) που υλοποιούνται σήμερα αντιστοιχούν στον πέμπτο κατά σειρά από τους κύκλους προγραμματισμού από την είσοδο της χώρας στην ΕΕ. Επιπροσθέτως, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 η χώρα έχει οικοδομήσει ένα αυτόνομο σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των ΕΠ με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Παρ' όλα αυτά, το Μάρτιο του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκάλυψε ότι η Ελλάδα βρισκόταν στην τελευταία θέση ανάμεσα στα 27 μέλη της όσον αφορά το ύψος του προϋπολογισμού των έργων που είχαν επιλεγεί προς χρηματοδότηση από τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ: το κόστος των ενταγμένων έργων ως ποσοστό των δεσμεύσεων για την περίοδο 2007-2013 βρισκόταν μόλις στο 11,9%, ενώ ο μέσος όρος της ΕΕ ήταν 27% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010: 8). Ένα μήνα αργότερα, άλλη έκθεση ανεξάρτητου ερευνητικού κέντρου, η οποία συνέκρινε τα ποσοστά απορρόφησης των κοινοτικών πόρων για τη συνοχή (δηλαδή των πληρωμών των Διαρθρωτικών Ταμείων προς τα κράτη μέλη) έως τον Απρίλιο του 2010, εμφάνιζε την Ελλάδα στην 25η θέση με ποσοστό γύρω στο 12% (μόνο η Ρουμανία και η Βουλγαρία είχαν χειρότερες επιδόσεις) (Kah, 2010: 3).

Πως είναι δυνατόν να ερμηνευτεί αυτή η υστέρηση; Οι αρμόδιες αρχές επικαλέστηκαν κατ' αρχήν ένα συνδυασμό εξωγενών συγκυριακών παραγόντων όπως η καθυστερημένη έναρξη της υλοποίησης, η οικονομική κρίση, η αλλαγή κυβέρνησης και οι αλλαγές προτεραιοτήτων που επέφερε η υιοθέτηση του Μνημονίου (Υπουργείο Οικονομίας, 2009). Ωστόσο, όπως αποδεικνύεται από τα γεγονότα, οι ίδιες αρχές αναγνωρίζουν ότι οι αιτίες του προβλήματος είναι πολύ πιο σύνθετες. Η πεποίθηση αυτή αντανακλάται σαφώς στο πλήθος των "διορθωτικών" δράσεων και πρωτοβουλιών που έχουν λάβει χώρα κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο ετών και περιλαμβάνουν μέτρα όπως η ψήφιση του Νόμου 3840/2010 για την "αποκέντρωση, απλοποίηση & ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του ΕΣΠΑ 2007-2013" και η πρόσφατη ενεργοποίηση από το Υπουργείο Ανάπτυξης σχεδίου δράσης με στόχο την επιτάχυνση της υλοποίησης του ΕΣΠΑ και τον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Είναι επομένως προφανές ότι απαιτείται μια πιο σύνθετη ερμηνεία.

Στόχος του παρόντος κειμένου είναι να εντοπίσει τους παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχή υλοποίηση των Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ και, στη συνέχεια, να ερμηνεύσει και να αποτιμήσει τις πρόσφατες αναθεωρητικές απόπειρες. Τα κριτήρια που υιοθετούμε προκειμένου να αξιολογήσουμε την πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ είναι το ποσοστό απορροφητικότητας, ο βαθμός αποτελεσματικότητας (ο βαθμός κατά τον οποίο επιτυγχάνονται οι βασικοί στόχοι του ΕΣΠΑ), ο βαθμός αποδοτικότητας (το κατά πόσο επιτυγχάνεται ορθή και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση) και τέλος, τα επίπεδα προστιθέμενης αξίας (η έκταση και η ένταση διαδικασιών 'θεσμικής μάθησης', κινητοποίησης υποεθνικών, κοινωνικών και άλλων εταίρων, διάχυσης καλών πρακτικών σε άλλες δημόσιες πολιτικές¹). Η σχετική ανάλυση² εμπνέεται από την ιστορική θεσμική προσέγγιση και θεμελιώνεται σε ένα ερμηνευτικό σχήμα που παρουσιάζεται στην ενότητα 1. Ακολουθούν η εξέταση της διαμόρφωσης, της υλοποίησης και της αναθεώρησης του ΕΣΠΑ (ενότητες 2, 3 και 4 αντίστοιχα), Στην τελευταία ενότητα συνοψίζουμε τα πορίσματά μας και διατυπώνουμε ορισμένες προβλέψεις για το μέλλον.

2. Το ερμηνευτικό πλαίσιο

Το ερμηνευτικό σχήμα που υιοθετούμε εμπνέεται από τη θεωρία του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism) και βασίζεται στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγινείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου (βλ. Σχήμα 1). Η διάκριση ανάμεσα σε συστημικούς και συγκυριακούς παράγοντες θεμελιώνεται στην αντίληψη του ιστορικού θεσμισμού για την επίδραση που ασκούν οι θεσμοί – με την ευρύτερη έννοια³ - στη συμπεριφορά των δρώντων. Κατ' αρχήν, οι θεσμοί χαρακτηρίζονται από ασυμμετρίες ως προς την ισχύ των δρώντων και την πρόσβασή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, η επίδραση που ασκεί το θεσμικό περιβάλλον αναπτύσσεται, καθώς, με την πάροδο του χρόνου οι ορθολογικοί δρώντες ενσωματώνονται σε αυτό, με αποτέλεσμα οι στρατηγικές τους επιλογές να περιορίζονται όλο και περισσότερο και να οριοθετούνται όλο και σαφέστερα από συστημικούς παράγοντες (Checkel, 1999: 547). Επομένως, οι θεσμοί είναι δυνατόν να αποτελούν τόσο παρεμβαλλόμενη όσο και ανεξάρτητη μεταβλητή. Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στην 'εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι' (path dependency), καθώς τα παγιωμένα θεσμικά χαρακτηριστικά καθοδηγούν την εξέλιξη πάνω σε συγκεκριμένες 'τροχιές', οι οποίες περιλαμβάνουν τόσο εμπρόθετες όσο και ακούσιες συνέπειες και αναποτελεσματικότητες. Ωστόσο, η συνέχεια αυτών των ιστορικών τροχιών τέμνεται από 'κρίσιμες καμπές' (critical junctures), κατά τις οποίες πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές και η ιστορία αλλάζει πορεία (Hey and Wincott, 1998).

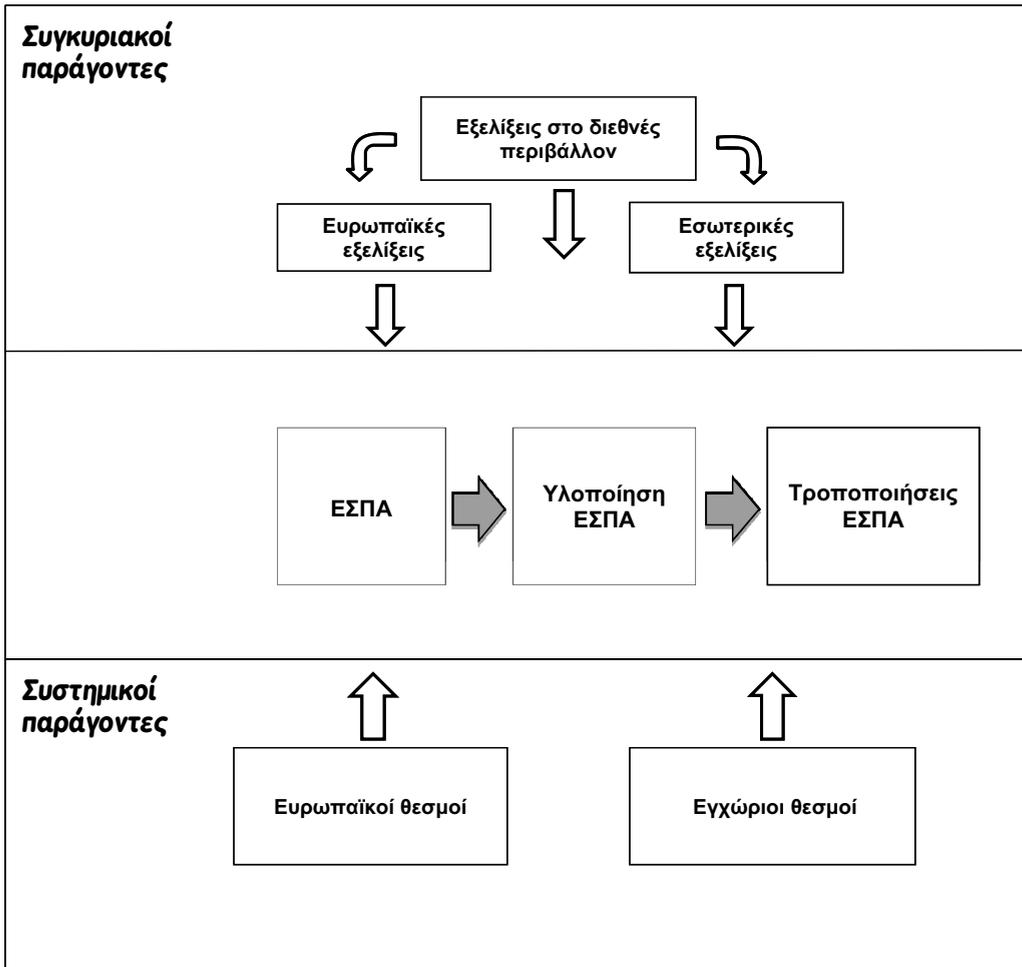
Η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης οργανώνεται με βάση πολυετείς περιόδους προγραμματισμού (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 και 2007-2013) και αναθεωρείται σε κάθε προγραμματική περίοδο. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε απόπειρα αποτίμησης των επιπτώσεων της θα πρέπει να εξετάζει τρεις αλληλοσυνδεδεμένες αλλά διακριτές διαδικασίες:

1. Μια μακροχρόνια εγχώρια διαδικασία - δηλαδή τη δομή και την εξέλιξη του εθνικού πλαισίου πολιτικής.
2. Μια Ευρωπαϊκή διαδικασία – δηλαδή τη δομή και την εξέλιξη του Ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου (των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων).
3. Μια διαδικασία που είναι απόρροια τόσο ευρωπαϊκών όσο και εσωτερικών παραγόντων - την υιοθέτηση και υλοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (1989-2006) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (2007-2013) (Ανδρέου και Λύκος, 2010: 261-262).

Εστιάζοντας στην περίοδο 2007-2013, η ανάλυσή μας αντιμετωπίζει την υιοθέτηση, την υλοποίηση και την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ ως διακριτές αλλά στενά συνδεδεμένες διαδικασίες, οι οποίες ακολουθούν μια συγκεκριμένη χρονική αλληλουχία, και οι οποίες οριοθετούνται και 'χειραγωγούνται' από εθνικούς και Ευρωπαϊκούς συστημικούς παράγοντες. Ταυτόχρονα, ωστόσο, οι διαδικασίες αυτές (και ιδιαίτερα η υλοποίηση του ΕΣΠΑ, η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχώριου διοικητικού και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτες σε συγκυριακούς παράγοντες. Κατά συνέπεια, η τελική έκβαση αυτών των διαδικασιών εξαρτάται τόσο από την προϋπάρχουσα «θεσμική τροχιά» όσο και από τη φύση, την έκταση και τη μορφή των επιπτώσεων των συγκυριακών παραγόντων. Υπό αυτή την οπτική γωνία, ένα βασικό ζήτημα προς διερεύνηση είναι

το εάν η τρέχουσα οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα (και οι διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε η ελληνική κυβέρνηση προκειμένου να την αντιμετωπίσει) αποτελεί μια 'κρίσιμη καμπή' η οποία πρόκειται να δρομολογήσει συστημικές αλλαγές.

Σχήμα 1: Το ερμηνευτικό πλαίσιο



3. Η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ

3.1 Συστημικοί παράγοντες - η 'κληρονομιά του παρελθόντος'

Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής, 1989-2006

Από το 1989, τα Διαρθρωτικά Ταμεία - τα δημοσιονομικά εργαλεία της ΕΕ που υπηρετούν το στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής - λειτουργούν μέσα σε ένα ενιαίο πλαίσιο που στηρίζεται στις αρχές της συγκέντρωσης, του προγραμματισμού, της προσθετικότητας, της εταιρικής σχέσης και, από το 1999, της χρηστής διαχείρισης και συγχρηματοδοτούν ένα μεγάλο φάσμα έργων τα οποία εντάσσονται σε πολυετή (περιφερειακά ή εθνικά) αναπτυξιακά προγράμματα

Η στρατηγική αυτή συνδυάζει τρία διαφορετικά στοιχεία:

1. Την «οριζόντια προσέγγιση», η οποία συνίσταται στην σύνθεση των επιμέρους οικονομικών και θεσμικών στοιχείων ενός προβλήματος ή ενός οικονομικού στόχου σε περιοχικούς και όχι σε τομεακούς όρους,
2. Τις αρχές του πολυετούς προγραμματισμού και του συντονισμού μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών εργαλείων ώστε να μεγιστοποιηθεί η οικονομική αποτελεσματικότητα των σχετικών παρεμβάσεων και
3. Το θεωρητικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης, το οποίο αποδίδει έμφαση στην ενεργοποίηση και την αξιοποίηση των τοπικών δεξιοτήτων και δυνατοτήτων.

Κεντρικός φορέας συντονισμού και διαχείρισης της πολιτικής συνοχής είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (και ιδιαίτερα οι Γενικές Διευθύνσεις Περιφερειακής Πολιτικής, Κοινωνικής Πολιτικής και, έως το 2006, Γεωργίας). Κατά την περίοδο 1989-2006, ο προγραμματισμός της πολιτικής συνοχής περιελάμβανε τα ακόλουθα στάδια.

- Σε πρώτη φάση, οι εθνικές κυβερνήσεις εκπονούσαν εθνικά ή περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια και τα υπέβαλαν στην Επιτροπή.
- Στη συνέχεια, η Επιτροπή και η κάθε μεμονωμένη εθνική κυβέρνηση, έχοντας ως βάση συζήτησης τα σχέδια αυτά, προχωρούσαν στη σύναψη ενός «δημοσιονομικού συμβολαίου», το οποίο προσδιορίζει τις πολυετείς δέσμες δράσεων που τα δύο μέρη θα αναλάβουν να χρηματοδοτήσουν από κοινού. Πρόκειται για τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), καθώς και για τις επιμέρους επιχειρησιακές παρεμβάσεις, οι οποίες λαμβάνουν συνήθως την μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.
- Τέλος, τα ΚΠΣ υλοποιούνταν υπό την επίβλεψη και τον έλεγχο των εθνικών και των κοινοτικών οργάνων.

Το εθνικό πλαίσιο πολιτικής, 1989-2006

Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα υλοποιείται από έναν κυβερνητικό και κρατικό μηχανισμό, η λειτουργία του οποίου οριοθετείται από ένα παράδοξο διακυβέρνησης. Σε τυπικό επίπεδο, οι κυβερνήσεις είναι ισχυρές, καθόσον που αντιμετωπίζουν λίγα τυπικά σημεία αρνησικυρίας (veto points). Ωστόσο, σε θεσμικό επίπεδο, οι κυβερνήσεις είναι εξαιρετικά αδύναμες διότι βασίζονται σε μια εκτεταμένη, χαμηλής κατάρτισης και κακά συντονισμένη δημόσια διοίκηση. Η ικανότητα διακυβέρνησης 'εκ των άνω' υπονομεύ-

εται περαιτέρω από εσωτερικές – ενδοκυβερνητικές - έριδες. Οι πολιτικές αντιπαράθεσεις είναι συγκρουσιακές και υπαγορεύονται από μια λαϊκιστική λογική. Οι σχέσεις κράτους – κοινωνίας διαποτίζονται από μια βαθιά ριζωμένη κουλτούρα πελατειακών σχέσεων, συναλλαγής και αμοιβαίων εκδουλεύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κρατικοί πόροι υπάρχουν για να χρησιμοποιούνται από τα κυρίαρχα συμφέροντα σε κεντρικό αλλά και σε τοπικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να επικρατεί μια κουλτούρα διαφθοράς (μικρής ή μεγάλης κατά περίπτωση). Τα συντεχνιακά συμφέροντα είναι επομένως σε θέση να υπερασπίζονται τα προνόμιά τους ενάντια στο ευρύτερο κοινωνικό συμφέρον. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι κυβερνήσεις διαθέτουν χαμηλή ικανότητα διαμόρφωσης και - κυρίως - υλοποίησης πολιτικής, αλλά με διακυμάνσεις ανά περίοδο και ανά τομέα (Featherstone και Παπαδημητρίου, 2010: 275-281).

Ο συντονισμός της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν έργο της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Από το 1989, το Υπουργείο Οικονομίας κατευθύνει και ελέγχει - σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό - όλες τις φάσεις της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Τα ελληνικά ΚΠΣ αλλά και το ΕΣΠΑ αποτελούνται από τομεακά προγράμματα – υπό την ευθύνη μεμονωμένων υπουργείων - και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) – υπό την ευθύνη των περιφερειών της χώρας. Παρά τη θεσμοθέτηση των δεκατριών περιφερειών το 1987, τα αντίστοιχα ΠΕΠ δεν αποτελούν απλώς αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής αλλά εντάσσονται σε ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα προγραμματισμού και υλοποίησης το οποίο ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση και πρωτίστως το Υπουργείο Οικονομίας. Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική (Andreou, 2006).

Σε ό,τι αφορά τον προγραμματισμό, η πρώτη και η τελευταία λέξη ανήκουν στο Υπουργείο Οικονομίας, ενώ, παρά τη σταδιακή αναβάθμιση της συμμετοχής των κοινωνικών και υποεθνικών εταίρων στις σχετικές διαδικασίες, η πραγματική επιρροή τους παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη.

Κατά το πρώτο ΚΠΣ, η διαχείριση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων γινόταν από τις Γενικές Γραμματείες των Υπουργείων (για τα τομεακά προγράμματα) και τις Γραμματείες των νεοσύστατων -τότε- Περιφερειών (για τα ΠΕΠ). Τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν κατά τη διάρκεια του 2ου ΚΠΣ, όταν με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η ελληνική κυβέρνηση συναίνεσε στη δημιουργία εξειδικευμένων υποστηρικτικών θεσμών οι οποίοι θα αντιμετώπιζαν τις πασιδήλες θεσμικές ανεπάρκειες του συστήματος.⁴ Επιπλέον, δημιουργήθηκε μια σειρά ημι-αυτόνομων εταιρειών, οι οποίες κλήθηκαν να διαχειριστούν την κατασκευή και τη συντήρηση μεγάλων έργων υποδομών, σύμφωνα με το μοντέλο των Συμπράξεων Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Για την περίοδο 2000-2006, οι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων προέβλεπαν αποκέντρωση της διαχείρισης (δηλαδή κατ' ουσία μεταφορά της ευθύνης στα κράτη μέλη), καθώς και αυστηρότερες διαδικασίες διαχείρισης, ελέγχου και αξιολόγησης. Στο θεσμικό επίπεδο, ο γενικός κανονισμός προέβλεπε τη σύσταση διαχειριστικών αρχών, αρχής ελέγχου και αρχής πληρωμών. Η ελληνική κυβέρνηση «εσωτερικέυσε» αυτές τις απαιτήσεις εγκαθιδρύοντας διαχειριστικές υπό τη μορφή «ειδικών υπηρεσιών» οι οποίες υπήχθησαν στο αρμόδιο υπουργείο ή περιφέρεια. Οι αρχές αυτές στελεχώθηκαν με προσωπικό που επελέγη με ομοιόμορφες και διαφανείς διαδικασίες και ανέλαβαν τη διαχείριση όλων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων υπό την εποπτεία και το συντονισμό του Υπουργείου Οικονομίας. Επιπλέον, η γενική γραμματεία του ΚΠΣ μετονομάστηκε σε Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ, ενώ η νέες αρχές ελέγχου, πληρωμών και αξιολόγησης τέθηκαν υπό τον έλεγχο του

Υπουργείου Οικονομίας. Ως συνέπεια των παραπάνω, η ιεραρχική φύση του συστήματος ενδυναμώθηκε περαιτέρω, με το Υπουργείο Οικονομίας να έχει τη συνολική ευθύνη της «χρηστής διαχείρισης» απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Andreou, 2006: 251-53).

Τέλος, σε ό,τι αφορά την παρακολούθηση, παρά την τυπική υιοθέτηση της εταιρικής σχέσης, η οποία προβλέπει την ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών εταιρών, η συμμετοχή των τελευταίων στις αρμόδιες Επιτροπές Παρακολούθησης παραμένει συμβολική και περιθωριακή (με ελάχιστες εξαιρέσεις).

Ανακεφαλαιώνοντας, το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα είναι συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και, από το 2000, παρουσιάζει δύο πολύ ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά: πρώτον, διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης· δεύτερον, παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές (Υπουργεία και Περιφέρειες) και συνεπώς εξακολουθεί να είναι ευάλωτο σε πολιτικές παρεμβάσεις (αν και σε πολύ μικρότερο βαθμό απ' ό,τι στο παρελθόν) (Ανδρέου και Λύκος, 2011).

3.2 Συγκυριακοί παράγοντες

Ευρωπαϊκοί παράγοντες

Οι κανονισμοί της πολιτικής συνοχής για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 δημιούργησαν νέα δεδομένα στα οποία κλήθηκε να προσαρμοστεί ο ελληνικός προγραμματισμός. Πιο συγκεκριμένα:

- Η οργάνωση του προγραμματισμού και της διαχείρισης παύει να εστιάζεται στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης -το οποίο και καταργήθηκε- και μεταφέρεται στα επίμους Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τη θέση του ΚΠΣ ως εγγράφου αναφοράς για τον προγραμματισμό σε εθνικό επίπεδο καταλαμβάνει πλέον το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, το οποίο όμως δεν είναι μέσο διαχείρισης, (όπως ήταν το ΚΠΣ), αλλά έχει ευρύτερη εστίαση και λογική.
- Όλες οι ελληνικές περιφέρειες δεν είναι πλέον επιλέξιμες για το Στόχο 'Σύγκλιση' (πρώην Στόχο 1). Πρώτον, οκτώ περιφέρειες (Ανατολική Μακεδονία - Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη) παραμένουν στο Στόχο Σύγκλισης. Δεύτερον, τρεις περιφέρειες (Αττική, Κεντρική Μακεδονία και Δυτική Μακεδονία, οι οποίες συγκεντρώνουν το 55% του πληθυσμού τη χώρα) παύουν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο Σύγκλιση λόγω του στατιστικού φαινομένου της διεύρυνσης του 2004 και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως "περιφέρειες στατιστικής σύγκλισης ή σταδιακής εξόδου (phase out). Τέλος, δύο περιφέρειες (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο) παύουν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο Σύγκλιση λόγω των ρυθμών μεγέθυνσης που παρουσίασαν και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως περιφέρειες φυσικής σύγκλισης ή σταδιακής ένταξης (phase in). Πρακτικά, η εξέλιξη αυτή σημαίνει ότι το ύψος, το περιεχόμενο και η κατανομή των χρηματοδοτήσεων διαφοροποιούνται ανά κατηγορία περιφερειών, γεγονός που επιβάλλει τη διαμόρφωση τριών διαφορετικών "προγραμματικών προφίλ".
- Κάθε νέο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα χρηματοδοτείται πλέον από ένα μόνο Διαρθρωτικό Ταμείο.

Εθνικοί παράγοντες

Η ελληνική κυβέρνηση απάντησε στα νέα δεδομένα που προέκυψαν από την αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής προκλήσεις υιοθετώντας ένα πολύπλοκο διαχειριστικό σχήμα, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου είναι τα ακόλουθα:

- Η Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ μετονομάζεται σε Εθνική Αρχή Συντονισμού και αναλαμβάνει το γενικό συντονισμό μεταξύ των προγραμμάτων.
- Τα Εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα μειώνονται από δώδεκα σε οκτώ.
- Τα ΠΕΠ μειώνονται από 13 σε 5. Με την εξαίρεση της Αττικής, κάθε νέο ΠΕΠ περιλαμβάνει τρεις ελληνικές περιφέρειες.
- Στο εξής, η Εθνική Αρχή Συντονισμού λειτουργεί ως Διαχειριστική Αρχή για όλα τα ΠΕΠ.
- Οι δεκατρείς Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ 2000-2006 μετονομάζονται 'Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές' και αναλαμβάνουν τη διαχείριση των δράσεων των νέων ΠΕΠ στην οικεία περιφέρεια.
- Οι Διαχειριστικές Αρχές των υπουργείων που 'χάνουν' προγράμματα μετονομάζονται Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης και αναλαμβάνουν τη διαχείριση συγκεκριμένων δράσεων των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Οι παραπάνω αλλαγές δεν μεταβάλλουν ριζικά την θεσμική αρχιτεκτονική της περιόδου 2000-2006. Αντιθέτως, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι βασική μέριμνα του εμπνευστή τους (δηλαδή του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών) ήταν ακριβώς να διατηρήσει την προϋπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων, και πρωτίστως να διασφαλίσει την ηγετική θέση του Υπουργείου Οικονομίας. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά το περιφερειακό επίπεδο, το νέο διαχειριστικό καθεστώς επέφερε ακόμα μεγαλύτερη μείωση της αυτονομίας των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ και ενίσχυσε περαιτέρω το συγκεντρωτισμό στη χάραξη και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα.

3.3 Η προγραμματική και θεσμική αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ

Η Ελλάδα μείωσε τα τομεακά προγράμματα από έντεκα σε οκτώ, εξακολουθεί όμως να διατηρεί τα περισσότερα τομεακά προγράμματα συγκριτικά με τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. Επιπλέον, ενώ οι χώρες της νότιας Ευρώπης διατήρησαν τον αριθμό των ΠΕΠ τους και ενίσχυσαν τον ρόλο των περιφερειακών διαχειριστικών αρχών τους (Bachtler et al., 2009: 30-32), στην Ελλάδα τα ΠΕΠ μειώθηκαν από δεκατρία σε πέντε. Η μείωση αυτή δεν βασίστηκε σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση, αλλά αποσκοπούσε στη μείωση του αριθμού των περιφερειών που θα εντάσσονταν στο καθεστώς μεταβατικής στήριξης (κάτι που τελικά δεν κατέστη εφικτό).

Με εξαίρεση το ΠΕΠ της Αττικής, τα ΠΕΠ αποτελούν στη πραγματικότητα τρία χωριστά προγράμματα στη μορφή του ενός, χωρίς ενιαία προσέγγιση (Andreou, 2010). Η ενοποίηση των περιφερειών έχει προκαλέσει ερωτηματικά για πώς είναι δυνατόν να υλοποιούν ενιαίο πρόγραμμα περιφέρειας που εντάσσεται στο νέο Στόχο 'Σύγκλιση' μαζί με τις περιφέρειες του Στόχου 'Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση', όταν μεταξύ τους υπάρχει σημαντική διαφορά και στους άξονες και στη στρατηγική (Βουλή των Ελλήνων, 2007α: 14).

Όπως προαναφέρθηκε, οι διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ του Γ ΚΠΣ ανέλαβαν καθήκοντα ενδιάμεσων διαχειριστικών αρχών υπό την καθοδήγηση της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, η οποία εκχωρεί πόρους και αρμοδιότητες στις ενδιάμεσες διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ καθώς και στις διαχειριστικές αρχές των τομεακών ΕΠ για δράσεις του ΕΤΠΑ. Η διαχείριση των ΠΕΠ, εκτός από τη συγκεντρωτική διάστασή της, δημιούργησε και ένα αρκετά πολύπλοκο σύστημα βασισμένο στις εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων, το οποίο και διαφοροποιείται ανάλογα με το αν πρόκειται για δράσεις εθνικής εμβέλειας, για δράσεις περιφερειακού χαρακτήρα, ή για δράσεις ενισχύσεων (Μουρουσουήλης, 2006).

Με το υφιστάμενο σύστημα προτιμήθηκε η συγκέντρωση των εξουσιών κυρίως στο Υπουργείο Οικονομίας αλλά και γενικότερα στη κεντρική διοίκηση. Το γεγονός αυτό οδήγησε στον έλεγχο του συνόλου των πράξεων των ΠΕΠ από τα αρμόδια Υπουργεία, αφού οι ΕΥΔ των Υπουργείων ασκούν καθήκοντα ενδιάμεσου φορέα διαχείρισης σε Προγράμματα των περιφερειών που λαμβάνουν μεταβατική στήριξη. Συνέπεια όλων αυτών είναι η αύξηση του γραφειοκρατικού κόστους (Andreou, 2010) και κατ' επέκταση οι καθυστερήσεις στην πρόοδο των έργων.

4. Η υλοποίηση του ΕΣΠΑ

4.1 Συγκυριακοί παράγοντες

Οι παράγοντες που ευθύνονται για τη μεγάλη καθυστέρηση της υλοποίησης των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ πρέπει να αναζητηθούν σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Από τα συμπεράσματα της στρατηγικής έκθεσης του 2010 προκύπτει ότι υπάρχουν τόσο συγκυριακοί όσο και συστημικοί παράγοντες, κοινοί στα κράτη μέλη, οι οποίοι προκαλούν εμπόδια στην ταχεία υλοποίηση των προγραμμάτων της τέταρτης προγραμματικής περιόδου.

Σε διεθνές επίπεδο, οι επιπτώσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης επιβάρυναν ιδιαίτερα την υλοποίηση των ΕΠ, αφού οι αρμόδιες αρχές βρέθηκαν αντιμέτωπες με τη μείωση των δημόσιων δαπανών των κρατών και την αλλαγή των προτεραιοτήτων των δημόσιων πολιτικών (Mendez and Kah, 2009: 63)

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παράγοντες όπως η αργοπορημένη έγκριση των πολυάριθμων ΕΠ -455 στο σύνολο της ΕΕ- από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή λόγω αυξημένου φόρτου εργασίας και του στρατηγικού προσανατολισμού των ΕΠ (ώστε αυτά να ανταποκρίνονται στη στρατηγική της Λισαβόνας), η πολυπλοκότητα της διαχείρισης των επικαλυπτόμενων περιόδων προγραμματισμού στο πλαίσιο του κανόνα $n+2$, η αυστηρότητα των Κανονισμών της περιόδου 2007-2013⁵ (και κυρίως η έμφασή τους στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση) και οι αλλαγές στους κανόνες του χρηματοοικονομικού ελέγχου επισημαίνονται σχεδόν στο σύνολο των εκθέσεων των κρατών μελών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Κατά συνέπεια, δεν αποτελεί έκπληξη ότι στην ανακοίνωση των αποτελεσμάτων- συμπερασμάτων της συνάντησης Εργασίας της Βαρσοβίας (2010)⁶ διαπιστώθηκε ότι το σύστημα των χρηματοδοτήσεων παρουσιάζει χαμηλό βαθμό απόδοσης καθώς υπόκειται σε υπερβολικό όγκο ρυθμίσεων και ελέγχων (overregulated), και διατυπώθηκε η πρόταση σύμφωνα με την οποία η έμφαση του συστήματος θα πρέπει να μετατεθεί από τον έλεγχο (audit-oriented) στην αποτελεσματικότητα (efficiency-oriented) (ΥΠΑΑΝ, 2009: 190-192).

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ δεν αποτελούν αποκλειστικό γνώρισμα του ελληνικού διοικητικού και πολιτικού συστήματος. Ωστόσο, η μεγάλη απόκλιση που παρατηρήθηκε μεταξύ του Ευρωπαϊκού μέσου όρου και της Ελλάδας⁷ καθιστά επιτακτική την ανάγκη διερεύνησης του ρόλου εγχώριων μεταβλητών.

Η επίδραση των συγκυριακών παραγόντων είναι εμφανής και στο εθνικό επίπεδο. Η αλλαγή κυβέρνησης το 2009 επέφερε σημαντική ανακατανομή αρμοδιοτήτων σε κεντρικό επίπεδο που οδήγησε, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία το νέου Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΑΑΝ) που ανέλαβε το συντονισμό των ΕΠ του ΕΣΠΑ. Επιπλέον, η αλλαγή προτεραιοτήτων πολιτικής, η συνεπακόλουθη καθυστέρηση στο διορισμό Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, καθώς και η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΑΑΝ (2010) συνέβαλαν αναμφίβολα στην αύξηση των καθυστερήσεων. Περαιτέρω, η υλοποίηση του σχεδίου 'Καλλικράτης' επέβαλε τη μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων στις νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, μια διαδικασία που άρχισε μόλις τον Ιούλιο του 2011 και βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη. Η σημαντικότερη όμως συγκυριακή επίπτωση προήλθε από την ελληνική κρίση χρέους, με τα συνεπακόλουθα της. Η επιτήρηση της ελληνικής οικονομίας από την 'τρόικα' ΔΝΤ - ΕΚΤ - ΕΕ, οι περικοπές των δημόσιων δαπανών και ιδιαίτερα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, η έντονη αντίδραση στις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, η μεγάλη ύφεση της ελληνικής οικονομίας, η αβεβαιότητα που έχει προκληθεί λόγω των συνεχόμενων διαπραγματεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης με εκπροσώπους της 'τρόικας', συνιστούν παράγοντες ιδιαίτερα αρνητικούς για την υλοποίηση των ΕΠ του ΕΣΠΑ (Tsirouri, 2010: 5,10).

Βέβαια, μέσω της επιτήρησης της ελληνικής οικονομίας, η απορρόφηση των κοινωνικών κονδυλίων μέσα σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα (εξαμηνιαίοι στόχοι για τις αιτήσεις πληρωμών) καθίσταται πλέον δεσμευτική απαίτηση. Συγκεκριμένα, υιοθετήθηκε ένα σύστημα «γρήγορης παραγωγής έργων», σύμφωνα με το οποίο προβλέπονται συγκεκριμένες προθεσμίες για κάθε στάδιο της έγκρισης και εφαρμογής των έργων (Ελληνική Δημοκρατία, 2010β).

4.2 Επιπτώσεις της νέας αρχιτεκτονικής του ΕΣΠΑ

Οι συγκυριακοί παράγοντες, αν και ιδιαίτερα σημαντικοί, δεν επαρκούν για να εξηγήσουν την υστέρηση που παρουσιάζει η Ελλάδα. Σύμφωνα με την στρατηγική έκθεση του ΕΣΠΑ, ένας βασικός παράγοντας της υφιστάμενης καθυστέρησης είναι ότι τόσο η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ όσο και το νέο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (εφεξής ΣΔΕ) διαφέρουν από τα αντίστοιχα του Γ' ΚΠΣ, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της ενσωμάτωσής τους στις προϋπάρχουσες δομές (ΥΠΑΑΝ, 2010: 206). Το νέο σύστημα υλοποίησης των προγραμμάτων είναι περισσότερο συγκεντρωτικό, με μεγαλύτερη διάχυση των ευθυνών και πιο πολύπλοκες διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Andreou, 2010: 13–27).

Κύριο χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας του νέου συστήματος είναι η αύξηση των φορέων διαχείρισης και συντονισμού. Η αύξηση των δομών και αρχών διαχείρισης των ΕΠ της τέταρτης προγραμματικής περιόδου προκύπτει από τη σύγκριση του Γ ΚΠΣ με το ΕΣΠΑ. Ενώ το Γ' ΚΠΣ - το μοντέλο διαχείρισης του οποίου μάλιστα είχε θεωρηθεί υπερβολικά πολύπλοκο - υλοποιήθηκε από 33 φορείς διαχείρισης με 1192 στελέχη, στο ΕΣΠΑ δημιουργήθηκαν 106 δομές διαχείρισης με 3.763 στελέχη (ΥΠΑΑΝ, 2011α). Με τις

νέες δομές δημιουργούνται αλληπάλληλα επίπεδα συντονισμού, εγκρίσεων και ελέγχων που αλληλεπικαλύπτονται με αποτέλεσμα να μην υπάρχει η απαιτούμενη συγκεκριμενοποίηση της ευθύνης, αλλά διάχυσή της παντού και το τελικό αποτέλεσμα είναι η μεγάλη καθυστέρηση (Βουλή των Ελλήνων, 2007α: 8-9). Επιπλέον, η σύσταση των νέων δομών δημιουργεί καθυστερήσεις και αυξάνει το κόστος διαχείρισης (ΤΕΕ, 2007).

4.3 Συστημικοί παράγοντες

Όπως προκύπτει από την εμπειρία των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, τα σοβαρότερα προβλήματα δεν εντοπίζονται στη διαχείριση, αλλά στην υλοποίηση (EPRC, 2009). Πρόκειται για τα προβλήματα που συνδέονται με το μεγάλο πλήθος, το βαθμό διοικητικής ικανότητας και επάρκειας των δικαιούχων (των δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών φορέων ή επιχειρήσεων που είναι αρμόδιοι για την έναρξη ή την έναρξη και υλοποίηση πράξεων), και ιδιαίτερα των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, την κατάσταση αυτή επιδεινώνουν η πολυπλοκότητα, η γραφειοκρατία και ο συγκεντρωτισμός του ίδιου το συστήματος υλοποίησης, αλλά και οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης συνολικά. Όπως επισημάνθηκε στη στρατηγική έκθεση του ΕΣΠΑ, για την υστέρηση ως προς την υλοποίηση είναι υπεύθυνοι παράγοντες όπως η μη ύπαρξη υποχρεωτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών, ο νέος θεσμός πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων,⁸ οι διαδικασίες ωρίμανσης των έργων υποδομής (EPRC, 2009), οι μεγάλες καθυστερήσεις στην προετοιμασία των μελετών ωρίμανσης των έργων, των αδειοδοτήσεων, των προεγκρίσεων χωροθέτησης και των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το κόστος και οι καθυστερήσεις που προκύπτουν από τις απαλοτριώσεις, το πολύπλοκο και χρονοβόρο σύστημα για την έκδοση άδειας λειτουργίας επιχειρήσεων, καθώς και ο νόμος ανάθεσης μελετών του δημόσιου τομέα (Ν.3316/2005) (ΥΠΑΑΝ, 2010: 205-207).

Συμπεραίνουμε, επομένως, ότι η αναποτελεσματική υλοποίηση του ΕΣΠΑ συνδέεται άμεσα με τα διαχρονικά προβλήματα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Σε ό,τι αφορά την πολιτική ηγεσία, ορατές είναι οι δυσμενείς επιπτώσεις της έλλειψης σαφούς μεταρρυθμιστικής βούλησης, της ασυνέχειας των πολιτικών επιλογών και της κακής δημοσιονομικής διαχείρισης, της έλλειψης συντονισμού, των συναρμοδιοτήτων, των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο (μεταξύ υπουργείων), και κάθετο επίπεδο (μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου). Επίσης, προβλήματα δημιουργούνται και από το υφιστάμενο καθεστώς «δυσαρχίας», δηλαδή από την συνύπαρξη Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου με τον Ειδικό Γραμματέα της ΕΥΔ που εντάσσεται στον τομέα πολιτικής του Υπουργείου.

Από την άλλη πλευρά, σε ό,τι αφορά το επίπεδο της διαχείρισης, του ελέγχου και της αξιολόγησης, παρατηρείται το φαινόμενο του δύισμού ανάμεσα στο «εξευρωπαϊσμένο» σύστημα διαχείρισης και στην ευρύτερη δημόσια διοίκηση, η οποία συμμετέχει ποικιλοτρόπως στην υλοποίηση των ΕΠ (Andreou, 2010). Πιο συγκεκριμένα, το ευρύτερο διοικητικό πλαίσιο του συστήματος υλοποίησης χαρακτηρίζεται ως γραφειοκρατικό, συγκεντρωτικό, πολύπλοκο και κατακερματισμένο. Έχουν ήδη επισημανθεί:

- Το γραφειοκρατικό, περίπλοκο, αναποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει συνολικά τις εσωτερικές (ενδοϋπηρεσιακές) και εξωτερικές (σχέσεις με πολίτες, επιχειρήσεις), το οποίο δίνει έμφαση στον τύπο και όχι στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα,

- Η αποσπασματικότητα των εκάστοτε οργανωτικών αλλαγών,
- Η περιορισμένη ανεξαρτησία της διοικητικής ιεραρχίας έναντι της πολιτικής ηγεσίας, σε συνδυασμό με το περιορισμένο εύρος δικαιοδοσιών της για ουσιαστικά ζητήματα,
- Η απουσία περιγραφής θέσεων εργασίας και καθηκόντων (job profile και job description), τα οποία καθιστούν εξαιρετικά δύσκολο τον καθορισμό στόχων,
- Η απουσία μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης και
- Η έλλειψη κινήτρων και μηχανισμών υποκίνησης και το χαμηλό επίπεδο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2007: 10-13).

5. Οι αναθεωρήσεις του ΕΣΠΑ

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, το προγραμματικό και θεσμικό πλαίσιο της τέταρτης προγραμματικής περιόδου, αντί να διευκολύνει και να επιταχύνει την υλοποίηση των ΕΠ του ΕΣΠΑ, λειτούργησε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Το γεγονός αυτό έγινε αντιληπτό από την ελληνική κυβέρνηση, η οποία, από τις αρχές του 2010, προχώρησε σε μία σειρά διορθωτικών κινήσεων, οι οποίες εκδηλώθηκαν σε δύο φάσεις.

Σε πρώτη φάση, η κυβέρνηση προχώρησε αφενός στην τροποποίηση του ν. 3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» με τον ν. 3840/2010 «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του ΕΣΠΑ 2007-2013 και άλλες διατάξεις» και, αφετέρου, στην τροποποίηση της υπ' αριθ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.3.2008 Υπουργικής Απόφασης για το Σύστημα Διαχείρισης του ΕΣΠΑ, γνωστής ως ΥΠΑΣΥΔ, με την υπ' αριθ. 28020/ΕΥΘΥ1212/30-6-2010 Απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Σε δεύτερη φάση, τον Ιούλιο του 2011, η ελληνική κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με πρωτοβουλία της πρώτης, διαμόρφωσαν από κοινού και έθεσαν σε εφαρμογή σχέδιο δράσης για την αναθεώρηση και την επιτάχυνση του ΕΣΠΑ, το οποίο προβλέπεται να ολοκληρωθεί μέσα στο 2012.

5.1 Ο Νόμος 3840/2010 και η τροποποίηση της ΥΠΑΣΥΔ

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3840/2010, η αναγκαιότητα τροποποίησης του θεσμικού πλαισίου της εφαρμογής των ΕΠ τεκμηριώνεται από το χαμηλό ποσοστό απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων, καθώς και από τις καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες της υλοποίησης των ΕΠ και κατ' επέκταση της υλοποίησης των στόχων του ΕΣΠΑ. Μέσω της τροποποίησης επιχειρείται να «θεραπευτούν» η πολυπλοκότητα του συστήματος υλοποίησης και οι συγκεντρωτικές διαδικασίες εφαρμογής, οι οποίες, όπως αναγνωρίζεται, οδήγησαν σε σοβαρές δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις στην υλοποίηση των στόχων των ΕΠ και στην απορρόφηση των πόρων (ΥΠΑΑΝ, 2010).

Συνοψίζοντας τα βασικά σημεία του νόμου, προκύπτει ότι έχουν επέλθει δέκα αλλαγές στο σύστημα διαχείρισης και εφαρμογής του ΕΣΠΑ, οι οποίες υπακούουν σε τρεις προτεραιότητες⁹: αποκέντρωση, απλοποίηση και αποτελεσματικότητα.

Όσον αφορά τον στόχο της αποκέντρωσης, η σημαντικότερη καινοτομία είναι η θέσπιση των Επιχειρησιακών Συμφωνιών Υλοποίησης (ΕΣΥ¹⁰). Οι ΕΣΥ ουσιαστικά αποτελούν εκχωρήσεις πόρων και αρμοδιοτήτων διαχείρισης στις ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ. Η προστιθέμενη αξία των ΕΣΥ σε όρους αποτελεσματικότητας, απλοποίησης και επιτάχυνσης προκύπτει από την κατάργηση των διαδοχικών αποφάσεων εκχώρησης που είχαν δημιουργήσει υπερβολική γραφειοκρατία και κατακερματισμό του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Επιπλέον, μέσω των ΕΣΥ επιδιώκεται ο περιορισμός της εμπλοκής κεντρικών φορέων με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες που προκαλούσαν αρκετές εμπλοκές στην εφαρμογή των προγραμμάτων.

Ο στόχος της απλοποίησης υπηρετείται μέσω τροποποιήσεων και καταργήσεων διατάξεων του ν.3614/2007 οι οποίες επιβάρυναν το σύστημα διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων χωρίς να 'παράγουν' ιδιαίτερη προστιθέμενη αξία. Ενδεικτικά παραδείγματα αυτών των αλλαγών είναι η απλοποίηση της διαδικασίας ένταξης πράξεων, η απλοποίηση της μεθοδολογίας επιλογής πράξεων, η κατάργηση των Αναπτυξιακών Οργανισμών Περιφέρειας, της ανώνυμης εταιρείας «ΝΟΜΟΣ Α.Ε.», της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, της «ΔΗΜΟΣ Α.Ε. και δύο ειδικών υπηρεσιών, καθώς και της υποχρεωτικής επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων.

Τέλος, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας προωθείται με μέτρα που αποσκοπούν στην άμεση επιτάχυνση των διαδικασιών. Ενδεικτικά παραδείγματα είναι η πρόβλεψη της διάθεσης των πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά προτεραιότητα στα συγχρηματοδοτούμενα έργα, η κατάργηση του ελάχιστου προβλεπόμενου προϋπολογισμού των προς ένταξη πράξεων, η πρόβλεψη για αποκλειστικές προθεσμίες (20 ημερών) για τον προληπτικό έλεγχο δημοσίων συμβάσεων από τις ΕΥΔ, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, η κατάργηση της ετήσιας έγκρισης προγραμμάτων τεχνικής υποστήριξης της εφαρμογής, καθώς και η δυνατότητα εκπόνησης μελετών δημοσίων έργων και από τις αναθέτουσες αρχές.

Η τροποποίηση του ν. 3614/2007 αλλά και η υπογραφή του μνημονίου συνεργασίας της Ελλάδας με το ΔΝΤ και την ΕΕ κατέστησαν αναγκαία την τροποποίηση της Υπουργικής Απόφασης Συστήματος Διαχείρισης. Ειδικότερα, στην ΥΠΑΣΥΔ προστέθηκε ένα κεφάλαιο (ΣΤ) στο οποίο καθορίζονται δεσμευτικές προθεσμίες για τους φορείς που διαχειρίζονται τα έργα, τους δικαιούχους και τις αρχές που είναι υπεύθυνες για εκτέλεση των πληρωμών. Επιπλέον, θεσπίζεται και σύστημα παρακολούθησης για την τήρηση αυτών των προθεσμιών. Αξίζει, όμως, να τονισθεί ότι δεν προβλέπονται κυρώσεις στην περίπτωση μη τήρησης αυτών των προθεσμιών από τις ειδικές υπηρεσίες διαχείρισης τις αρμόδιες αρχές. Αντίθετα, η μη τήρηση των προθεσμιών δύναται να επισύρει κυρώσεις για τους τελικούς δικαιούχους. Σε κάθε περίπτωση, η τροποποίηση αυτή καθεαυτή επιβεβαιώνει πλήρως τη διάγνωση ότι η καθυστέρηση της υλοποίησης του ΕΣΠΑ οφείλεται σε προβλήματα τόσο από την πλευρά της προσφοράς (φορείς διαχείρισης και υπεύθυνες αρχές για την έγκριση της χρηματοδότησης και την εκτέλεση πληρωμών) όσο και από την πλευρά της ζήτησης (δικαιούχοι).

Στον πίνακα που ακολουθεί επιχειρείται η συσχέτιση των κυριότερων προσδιοριστικών παραγόντων της υλοποίησης του ΕΣΠΑ με τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου.

Πίνακας 1

Συσχέτιση προβλημάτων υφιστάμενης κατάστασης με τις τροποποιήσεις του Θεσμικού πλαισίου				
Προβλήματα	Ν.3840/2010 και ΥΠΑΣΥΔ	Επίπτωση	Ένταση	Παρατηρήσεις
Συγκεντρωτικό σύστημα Αποσπασματικές εκχωρήσεις,	ΕΣΥ	+ *	Σημαντική	Με την προϋπόθεση ότι θα εφαρμοστεί πλήρως η ουσία του νόμου
Πολυπλοκότητα λόγω ύπαρξης μεγάλου αριθμού υπηρεσιών (ΕΦΔ, υπηρεσίες συντονισμού)	Κατάργηση: Νόμος ΑΕ, ΑΟΠ ΑΕ, Δήμος ΑΕ	0	Μηδενική	Δεν απλοποιείται το σύστημα
Πολυπλοκότητα λόγω άσκησης πολλών αρμοδιοτήτων από υπηρεσίες. (πχ διαχειριστικές αρχές, με αρμοδιότητες ΕΦΔ, υπηρεσίες με αρμοδιότητες στρατηγικού σχεδιασμού και συντονισμού καθώς και ΕΦΔ)	1.Κατάργηση καθηκόντων στρατηγικού σχεδιασμού σε 4 υπηρεσίες 2. Η άσκηση καθηκόντων ΕΦΔ σε περιφέρειες μεταβατικής στήριξης γίνεται δυνατή μετά από γνώμη Γ.Γ. της Περιφέρειας 3. Δυνατότητα κατάργησης ΕΦΔ	+	Περιορισμένη	Δεν ελήφθησαν ουσιαστικά μέτρα απλοποίησης
Γραφειοκρατικό σύστημα: πολλά βήματα για την ολοκλήρωση των διαδικασιών	1. κατάργηση προληπτικού προσυμβατικού έλεγχου για συμβάσεις που δεν εμπίπτουν στα όρια της κοινοτικής Οδηγίας 2. Κατάργηση διαδικασίας συντονισμού πριν την απόφαση ένταξης	+	Περιορισμένη	Ός προς το πρώτο σκέλος περιορισμένη, ο έλεγχος παραμένει αλλά κατασταλτικά. Ός προς το δεύτερο σημαντική θετική επίδραση

Καθυστερήσεις στη διαχείριση και υλοποίηση	1. Ανώτατα όρια προθεσμιών στις ΕΥΔ και στους δικαιούχους 2. Σύστημα παρακολούθησης	+	Σημαντική	Αναμένεται σημαντική επιτάχυνση της απορρόφησης από αυτές τις ρυθμίσεις
Έλλειψη διοικητικής ικανότητας στο επίπεδο των δικαιούχων	-	- **	Σημαντική	Η μη λήψη μέτρων ενδέχεται να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις
Προβλήματα στην μικροοικονομική ικανότητα απορρόφησης των πόρων	1.Κατάργηση κατώτατων ορίων ένταξης έργων 2. Προτεραιότητα στα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΠΔΕ	+/- ***	Σημαντική	1.Θετική επίδραση ως προς την επιτάχυνση. 2. Αρνητική ως προς την αναπτυξιακή προοπτική του ΕΣΠΑ

Προβαίνοντας σε μια σύνθεση των ισχυρών και αδύνατων σημείων του ν. 3840/2010 και της ΥΠΑΣΥΔ, παρατηρούμε ότι ορισμένα από τα εντοπιζόμενα προβλήματα της αναποτελεσματικής υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ φαίνεται να επιλύονται, αν και όχι στον επιθυμητό βαθμό.

- Οι δεσμευτικές προθεσμίες που τίθενται από τον νόμο και εξειδικεύονται με την ΥΠΑΣΥΔ και το σύστημα παρακολούθησης της τήρησής τους αντιμετωπίζουν τις καθυστερήσεις στον τομέα της διαχείρισης, του έλεγχου και της υλοποίησης και οδηγούν σε επιτάχυνση της απορρόφησης. Η κατάργηση της διαδικασίας συντονισμού πριν την ένταξη των έργων αποτελεί επίσης βήμα απλοποίησης, ενώ προς την ίδια κατεύθυνση συντείνουν και άλλες διατάξεις του ν.3840/2010 που αποσκοπούν στην μείωση της πολυπλοκότητας που δημιουργείται από την άσκηση παράλληλων αρμοδιοτήτων από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ωστόσο, η βασική δομή και λειτουργία του συστήματος παραμένουν ως έχουν, γεγονός που αναπόφευκτα περιορίζει αισθητά τα περιθώρια επίτευξης ουσιαστικής απλοποίησης.
- Μέσω των ΕΣΥ ενδεχομένως να αντιμετωπιστεί το έντονα συγκεντρωτικό σύστημα εφαρμογής των προγραμμάτων και τα προβλήματα συντονισμού και επικαλύψεων που δημιουργούσαν οι αποσπασματικές εκχωρήσεις. Επιπλέον, η κατάργηση των κατώτατων ορίων ένταξης έργων και η προτεραιότητα στα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΠΔΕ συμβάλλει σημαντικά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων όσον αφορά την ικανότητα απορρόφησης των κοινοτικών πόρων.

Από την άλλη πλευρά, οι αλλαγές αυτές επιδέχονται σοβαρής κριτικής, η οποία εκφράστηκε από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ, 2010) και την αντιπολίτευση (Βουλή των Ελλήνων, 2010α, 2010β) και επικεντρώνεται σε τέσσερα σημεία:

Πρώτον, η συμβολή των ΕΣΥ στην αποκέντρωση, την απλοποίηση και την αποτελεσματικότητα αμφισβητείται.¹¹ Επιπλέον, ακόμα και εάν όντως αποκεντρωθεί το σύ-

στημα διαχείρισης, διατυπώνονται σοβαρές επικυλάξεις σχετικά με τη δυνατότητα των περιφερειακών δρώντων να λειτουργήσουν με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Η ενδυνάμωσή τους μέσω της διοικητικής μεταρρύθμισης, του προγράμματος «Καλλικράτης» ενδεχομένως να συμβάλει προς αυτή τη κατεύθυνση. Όμως οι νέες δομές χρειάζονται χρόνο ώστε να είναι σε θέση να λειτουργούν αποτελεσματικά και αποδοτικά.

Δεύτερον, υποστηρίζεται ότι οι τροποποιήσεις του ΕΣΠΑ δε συμβάλλουν πραγματικά στην απλοποίηση. Η επίδραση της κατάργησης των ΑΟΠ Α.Ε., Νομος Α.Ε. και Δήμος Α.Ε. είναι μηδαμινή αφού αυτοί οι φορείς δεν είχαν ενεργοποιηθεί. Αντίθετα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι διευρύνεται ο αριθμός των πιθανών ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης.

Τρίτον, ο νόμος δεν επιχειρεί να θεραπεύσει ένα από τα σημαντικότερα ελλείμματα της υλοποίησης του ΕΣΠΑ, δηλαδή τη χαμηλή διοικητική ικανότητα από τη πλευρά της ζήτησης (δικαιούχοι). Όπως υποστηρίζει το ΤΕΕ, οι πραγματοποιούμενες αλλαγές αφορούν την κορυφή του συστήματος και όχι τη βάση. Όμως, ένα σύστημα που θέτει όλο το βάρος στη διαχείριση και στο έλεγχο των πράξεων, μη έχοντας παράλληλα μεριμνήσει για την εξυγίανση των στρεβλώσεων στα σημεία βάσης του συστήματος, οδηγείται αναπόφευκτα σε ανεπαρκή απορρόφηση (ΤΕΕ, 2010: 6).¹²

Τέταρτον, η κατάργηση του ελάχιστου προϋπολογισμού των υπό ένταξη έργων θα οδηγήσει σε κατακερματισμό των ΕΠ σε πολλά μικρά έργα. Η εξέλιξη αυτή είναι προφανώς αντίθετη με τη φιλοσοφία του ΕΣΠΑ, που είναι η δημιουργία προστιθέμενης πολλαπλασιαστικής αξίας στα παραγόμενα έργα και όχι η απλή απορρόφηση κονδυλίων.

5.2 Το σχέδιο δράσης του 2011

Χρειάστηκε να μεσολαβήσει λιγότερο από ένα έτος από την τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου του ΕΣΠΑ ώστε να καταστεί σαφές ότι οι πραγματοποιηθείσες αλλαγές δεν απέδωσαν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.¹³ Επιπλέον, όπως διαπίστωσαν οι ελληνικές αρχές, η συνέχιση των αποκλίσεων από τους στόχους του Μνημονίου και από τον κανόνα $n+3$ θα έθετε εν αμφιβόλω την εκταμίευση του συνόλου των διαρθρωτικών πόρων της χώρας από το 2012 και μετά (ΥΠΑΑΝ, 2011β).

Στις 30 Ιουνίου του 2011 ο Έλληνας πρωθυπουργός απέστειλε επιστολή προς τον πρόεδρο της Επιτροπής με την οποία αφενός τον ενημέρωσε για την πρόθεση της ελληνικής κυβέρνησης να καταθέσει σχέδιο άμεσης επιτάχυνσης της απορρόφησης των πόρων σε συνδυασμό με πρόταση αναθεώρησης και των προγραμμάτων και των έργων, και αφετέρου έθεσε μια σειρά αιτημάτων που αφορούσαν α) την αύξηση της συμμετοχής της Ένωσης στην χρηματοδότηση β) τη διεύρυνση των κανόνων επιλεξιμότητας και γ) την παροχή τεχνικής βοήθειας από την Επιτροπή αλλά και άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης να συνδυάσει την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ με αύξηση των ποσοστών κοινοτικής χρηματοδότησης, χαλάρωση των κανόνων επιλεξιμότητας και την παροχή τεχνογνωσίας από πλευράς ΕΕ εντάσσονταν σε μία στρατηγική μεγιστοποίησης των συνεργειών ανάμεσα στο πρόγραμμα δανεισμού της Ελλάδας, την πολιτική συνοχής και στις ευρύτερες ανάγκες στήριξης της Ελληνικής οικονομίας (Γραφείο Τύπου Πρωθυπουργού, 2011).

Ως συνέχεια αυτής της επιστολής, οι ελληνικές αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβαν μια σειρά από πρωτοβουλίες με στόχο την επιτάχυνση της υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ. Σε πρώτη φάση, το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης 10 σημείων για την αντιμετώπιση των εντοπιζόμενων

προβλημάτων.¹⁴ Το σχέδιο αυτό εξειδικεύτηκε περαιτέρω με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,¹⁵ με αποτέλεσμα τον από κοινού προσδιορισμό τεσσάρων τομέων προτεραιότητας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

- Πρώτον, έμφαση δίδεται πλέον σε σημαντικά έργα μεγάλου οικονομικού και κοινωνικού αντίκτυπου στην ανάπτυξη, απασχόληση και στην ανταγωνιστικότητα. Πρόκειται για 100 συνολικά έργα, συνολικού προϋπολογισμού 9 δις (40% του ΕΣΠΑ), η συγκεκριμενοποίηση των οποίων θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως τα τέλη Νοεμβρίου του 2011. Εκτιμάται ότι η πρόοδος στην υλοποίηση των μεγάλων έργων (λ.χ. αυτοκινητόδρομων, διαχείρισης στερεών αποβλήτων και το πρόγραμμα Helios) θα οδηγήσει στη ταχύτερη και εμφανή βελτίωση της απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων. Επιπλέον, αναζητούνται καινοτόμοι τρόποι που θα μπορούσαν να στηρίξουν τη δανειοδότηση των ΜΜΕ μέσω των προγραμμάτων πολιτικής συνοχής έτσι ώστε να ενισχυθεί η ρευστότητα και να διατηρηθεί η πιστωτική ροή των ΜΜΕ.
- Δεύτερον, τέθηκε ως άμεσος στόχος η τακτοποίηση των εκκρεμοτήτων της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2000-2006 αφού είναι άμεσα ορατός ο κίνδυνος της επιστροφής των κονδυλίων στην ΕΕ.
- Τρίτον, πρόκειται να ενεργοποιηθεί η διαδικασία αναθεώρησης των ΕΠ της Ελλάδας. Έμφαση θα δοθεί στην βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, στον εξορθολογισμό της προετοιμασίας και υλοποίησης των έργων και στην επickέντρωση των προσπαθειών σε μικρότερο αριθμό έργων. Η διαδικασία αυτή εξελίσσεται σε δύο φάσεις. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011). Το πρώτο στάδιο, το οποίο ήδη ολοκληρώθηκε, αφορούσε την αύξηση του ποσοστού της κοινοτικής συνδρομής στα Ε.Π. από 78% σε 85% κατά μέσο όρο, προκειμένου να αυξηθεί η απορρόφηση και να εξοικονομηθούν εθνικοί πόροι. Επιπλέον, η Επιτροπή έχει προτείνει την προσωρινή αύξηση του ποσοστού της κοινοτικής συνδρομής στο 95%, πρόταση που εξετάζεται προς το παρόν από τον Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι εθνικοί πόροι που θα εξοικονομηθούν (1,9 εκ ευρώ) θα κατευθυνθούν κατά προτεραιότητα στην κάλυψη συναφών δαπανών ανάπτυξης που δεν είναι επιλέξιμες σύμφωνα με τους Κανονισμούς της Ε.Ε. Το δεύτερο στάδιο αποσκοπεί σε μια πιο ουσιαστική αναθεώρηση που θα απαντά και στα προβλήματα δομής και περιεχομένου σε όλα τα Ε.Π. του ΕΣΠΑ. Από τη μία πλευρά, έμφαση θα δοθεί στη στήριξη α) της παραγωγικής επιχειρηματικότητας (μέσω του νέου αναπτυξιακού νόμου και του Ταμείου Επιχειρηματικότητας), β) των εξαγωγών των ελληνικών επιχειρήσεων και γ) της καινοτομίας και της έρευνας και τεχνολογίας. Από την άλλη πλευρά θα επιχειρηθεί α) να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις από τη διογκούμενη ανεργία, β) να καλυφθούν οι υπερδεσμεύσεις που έχουν προκύψει στα προγράμματα, γ) να αυξηθεί η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δράσεις και στα έργα του ΕΣΠΑ και δ) να μεγιστοποιηθεί η ωφέλεια σε όρους κοινοτικής συνδρομής από τις δηλωθείσες και προβλεπόμενες δαπάνες (ΥΠΑΑΝ, 2011β).
- Τέταρτον, διαπιστώνεται για ακόμα μια φορά ότι το τόσο το υφιστάμενο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου όσο και το θεσμικό και διοικητικό του περιβάλλον εξακολουθούν να αποτελούν τροχοπέδη για την υλοποίηση του ΕΣΠΑ.¹⁶ Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος προβλέπεται για πρώτη φορά η παροχή τεχνικής βοήθειας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ μέσω της διαμόρφωσης Συμφώνων Μεταφοράς Τεχνογνωσίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

5.3 Κριτική

Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές η δεύτερη απόπειρα αναθεώρησης του ΕΣΠΑ βρίσκεται ακόμα υπό εξέλιξη, γεγονός που δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης άποψης και άρα τη διατύπωση οριστικών συμπερασμάτων ως προς την αποτελεσματικότητά της. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, η σύγκριση ανάμεσα στις τροποποιήσεις του 2010 και στην τρέχουσα αναθεώρηση οδηγεί σε ορισμένες ενδιαφέρουσες διαπιστώσεις.

Πρώτον, οι δύο αναθεωρητικές απόπειρες διαπνέονται από μια διαφορετική λογική και βασίζονται σε διαφορετικά εργαλεία πολιτικής. Από τη μια πλευρά, η αναθεώρηση του 2010 διαπνέεται από μία παραδοσιακή λογική, καθώς αποσκοπεί αποκλειστικά στη βελτίωση της λειτουργίας των υφιστάμενων τυπικών θεσμών και επικεντρώνεται στην τροποποίησή τους με την άμεση χρήση νομοθετικών εργαλείων (νόμου και υπουργικής απόφασης). Από την άλλη πλευρά, το σχέδιο δράσης του 2011 είναι πιο φιλόδοξο (καθώς προβλέπει μια μεγάλη ποικιλία νομοθετικών, δημοσιονομικών και ρυθμιστικών παρεμβάσεων), εξελίσσεται σε βάθος χρόνου και, σε πρώτη φάση, εστιάζεται στη βελτίωση των «εκρμών» του συστήματος θέτοντας συγκεκριμένες προτεραιότητες πολιτικής, οι οποίες και ποσοτικοποιούνται.

Δεύτερον - και σημαντικότερο -, η αναθεώρηση του 2010 προγραμματίστηκε και υλοποιήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση χωρίς καμία άμεση εμπλοκή της ΕΕ (αν και η τροποποίηση της ΥΠΑΣΥΔ αποτελεί σε μεγάλο βαθμό «απάντηση» στις απαιτήσεις που τέθηκαν από το Μνημόνιο). Αντιθέτως, το σχέδιο δράσης του 2011 είναι προϊόν στενής συνεργασίας ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εξελίσσεται σε δύο επίπεδα: το εγχώριο και το Ευρωπαϊκό. Είναι αξιοσημείωτο ότι, αντιμετωπίζοντας το φάσμα της απώλειας πόρων του ΕΣΠΑ αλλά και τις πιέσεις του Μνημονίου υπό συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, η ελληνική κυβέρνηση επέλεξε τελικά να απολέσει το μονοπώλιο της ευθύνης όσον αφορά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ και να παραχωρήσει σημαντικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή με αντάλλαγμα την παροχή δημοσιονομικών ελαφρύνσεων και διευκολύνσεων. Εξίσου σημαντική είναι όμως και η προσφυγή των ελληνικών αρχών στην Ευρωπαϊκή τεχνική βοήθεια, επιλογή που αφενός ισοδυναμεί με αποδοχή της αποτυχίας του εγχώριου συστήματος υλοποίησης και αφετέρου εντάσσεται στο σχέδιο μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του Μνημονίου. Ωστόσο η ενεργοποίηση της Ευρωπαϊκής τεχνικής βοήθειας δεν προαναγγέλλει αναγκαστικά την εισαγωγή ουσιαστικών καινοτομιών κατά τη διάρκεια της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου. Αντιθέτως, το πιθανότερο είναι ότι η πίεση χρόνου και η ανάγκη μεγιστοποίησης της απορροφητικότητας θα επιβάλουν τη θέσπιση μόνο παραμετρικών αλλαγών.

6. Συμπεράσματα

Το παρόν άρθρο επεχείρησε έναν μεσοπρόθεσμο απολογισμό της υλοποίησης του ελληνικού ΕΣΠΑ. Για το σκοπό αυτό επελέγη ένα ερμηνευτικό σχήμα που εμπνέεται από τη θεωρία του ιστορικού θεμισμού και εκλαμβάνει τη θέσπιση, την υλοποίηση και την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ ως διακριτές διαδικασίες που υπακούουν σε μια συγκεκριμένη

χρονική ακολουθία. Στην προσπάθειά μας να εντοπίσουμε τους αιτιακούς παράγοντες που διαμόρφωσαν ή/και διαμορφώνουν τη φύση και την πορεία της κάθε διαδικασίας καταφύγαμε στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγενείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου.

Η προγραμματική και θεσμική αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ διαμορφώθηκαν από το συγκερασμό της θεσμικής «κληρονομιάς του παρελθόντος», των προτιμήσεων των κυρίαρχων δρώντων του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και των νέων απαιτήσεων των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το τελικό αποτέλεσμα ήταν η διαμόρφωση ενός συγκεντρωτικού, πολυδαίδαλου και γραφειοκρατικού συστήματος που συμμορφώνεται με τον τύπο της κοινοτικής νομοθεσίας αλλά στην ουσία διασφαλίζει τη διαιώνιση παγιωμένων συσχετισμών και πρακτικών με σημαντικό κόστος σε όρους απορροφητικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, το σύστημα υλοποίησης της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου όχι μόνο αδυνατεί να λειτουργήσει ως φορέας μεγιστοποίησης της προστιθέμενης αξίας του ΕΣΠΑ, αλλά καθίσταται και αυτό μέρος της γενικότερης προβληματικής εικόνας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Όστόσο, η προβληματική υλοποίηση του ΕΣΠΑ δεν θα πρέπει να αποδοθεί αποκλειστικά στις δυσλειτουργίες του συστήματος υλοποίησης και στις ενδημικές ανεπάρκειες του ευρύτερου θεσμικού περιβάλλοντος. Ο ρόλος των εγχώριων και διεθνών συγκυριακών παραγόντων είναι επίσης σημαντικός. Ανάμεσα στο πλήθος των συγκυριακών παραγόντων προεξάρχουσα θέση κατέχει σαφώς η οικονομική κρίση, η οποία περιόρισε ασφυκτικά τα δημοσιονομικά περιθώρια αξιοποίησης του ΕΣΠΑ¹⁷ τη στιγμή ακριβώς όπου αυτή κατέστη ζωτικής σημασίας για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας.

Η πρώτη διορθωτική κίνηση της ελληνικής κυβέρνησης εκδηλώθηκε στις αρχές του 2010 και δεν βελτίωσε σημαντικά την κατάσταση. Από την άλλη πλευρά, η συνεχιζόμενη επιδείνωση της δημοσιονομικής και διαπραγματευτικής θέσης της Ελλάδας και η θέσπιση του Μνημονίου εξάντλησαν ουσιαστικά τα περιθώρια μονομερών διορθωτικών κινήσεων εκ μέρους των ελληνικών αρχών. Με αυτά τα δεδομένα, οι όροι του σχεδίου αναθεώρησης του 2011 και η συνακόλουθη εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην υλοποίηση του ΕΣΠΑ αποτελούν μάλλον φυσιολογικές εξελίξεις.

Εκτιμούμε ότι η κρίση είναι πιθανόν να αποδειχθεί μια 'κρίσιμη καμπή' για το παρόν και το μέλλον της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Όπως προαναφέρθηκε, δεν υπάρχουν ιδιαίτερα περιθώρια για συστημικές αλλαγές στο ΕΣΠΑ κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Όμως, η επόμενη προγραμματική περίοδος (2014-2020) αντιπροσωπεύει ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για ριζικές μεταρρυθμίσεις¹⁸ που θα θίγουν τόσο το στενότερο σύστημα υλοποίησης όσο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανόμενης της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.¹⁹ Μένει βέβαια να αποδειχθεί το εάν οι εθνικοί και Ευρωπαϊκοί δρώντες θα είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν αυτή την ευκαιρία.

Σημειώσεις

1. Για μια ανάλυση της έννοιας της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής, βλ. Bachtler and Taylor (2003).
2. Μεγάλο μέρος της ανάλυσης βασίζεται στην εργασία «Το ζήτημα της απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων: η πορεία υλοποίησης, τα προβλήματα και η τρο-

ποποίηση του ΕΣΠΑ» που εκπονήθηκε από τον Μ. Παπαδάκη στο τμήμα Γενικής Διοίκησης της Κ' εκπαιδευτικής σειράς της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Αθήνα, Μάιος 2010).

3. Στους θεσμούς περιλαμβάνονται τυπικοί ή επίσημοι θεσμοί (όπως κυβέρνηση και δημόσιες υπηρεσίες, η τοπική αυτοδιοίκηση οι επιχειρήσεις, τα συνδικάτα), κοινωνικές κατασκευές (όπως το δικαιοσύνη, το πολιτικό σύστημα, αλλά και η γλώσσα και το χρήμα) και άτυποι θεσμοί (όπως συμβατικοί, ηθικοί και εθιμικοί κανόνες, κοινωνικές και πολιτισμικές αξίες, αλλά και συνήθειες).
4. Αυτές ήταν η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ) - η ίδρυση της οποίας προβλεπόταν από το ίδιο το ΚΠΣ -, ο Ειδικός Λογαριασμός Κονδυλίων Έρευνας (ΕΛΚΕ), η Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης για τα δημόσια έργα (ΜΕΚ), ο Ειδικός Σύμβουλος Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ), το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) και το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ).
5. Για τις αλλαγές μεταξύ τρίτης και τέταρτης προγραμματικής περιόδου στο κοινοτικό επίπεδο βλ. Λιαργκόβας και Ανδρέου (2007).
6. Τα συμπεράσματα αυτά αναφέρονται στις αλλαγές που πρέπει να πραγματοποιηθούν στην επόμενη προγραμματική περίοδο. Για την Πέμπτη προγραμματική περίοδο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010).
7. Ακόμα και τα νέα κράτη-μέλη της Ένωσης, τα οποία έχουν να αντιμετωπίσουν εκτός από τους συστημικούς παράγοντες και άλλους παράγοντες - όπως την ασαφή κατανομή των καθηκόντων σε εθνικό επίπεδο, την ανεπαρκή εμπειρία, την έλλειψη διοικητικής ικανότητας τόσο σε επίπεδο διαχειριστικών αρχών όσο και σε επίπεδο δικαιούχων και τις εσωτερικές διαδικασίες αναδιοργάνωσης των δημόσιων διοικήσεων - είχαν προχωρήσει στην ένταξη των έργων του ΕΣΠΑ με ταχύτερους ρυθμούς από την Ελλάδα.
8. Οφείλουμε πάντως να επισημάνουμε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως σε αυτή της πιστοποίησης των φορέων υλοποίησης, ανακύπτει ζήτημα «ανταλλαγής» (trade-off) ανάμεσα στην ταχύτητα και στην ποιότητα της υλοποίησης.
9. Ο διαχωρισμός των βασικών σημείων του νόμου 3840/2010 στις τρεις υποενότητες γίνεται αποκλειστικά για λόγους συστηματικής παρουσίασης και όχι ουσιαστικής διάκρισης μεταξύ τους. Είναι σαφές ότι δημιουργούνται αλληλένδετες σχέσεις μεταξύ αυτών των εννοιών. Για παράδειγμα μια διάταξη που αφορά την απλοποίηση δύναται να είναι ταυτόχρονα και πράξη υπέρ της αποτελεσματικότητας. Αντίστοιχα μια τροποποίηση υπέρ της αποκέντρωσης δύναται να είναι ταυτόχρονα και στοιχείο υπέρ της απλοποίησης και της αποτελεσματικότητας.
10. Οι ΕΣΥ συνάπτονται μεταξύ του Υπουργού ΟΙΑΝ, του Γενικού Γραμματέα της εκάστοτε περιφέρειας και του αρμόδιου Υπουργού ανά τομέα
11. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η υπογραφή των ΕΣΥ δεν θα επιταχύνει οι διαδικασίες εφαρμογής του ΕΣΠΑ, αλλά θα δημιουργήσει νέα ασαφή σχήματα, τα οποία θα προκαλέσουν επιπρόσθετες καθυστερήσεις, αύξηση του γραφειοκρατικού κόστους και ενίσχυση του συγκεντρωτισμού (ΤΕΕ, 2010).
12. Προκύπτει δηλαδή ότι ενισχύεται το φαινόμενο των υπηρεσιών «δυσταχυτήτων». Στην ίδια κριτική υπόκειται επίσης η ρύθμιση για την κατάργηση της υποχρεωτικής επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων.

13. Είναι χαρακτηριστικό ότι το πρώτο εξάμηνο του 2011 οι πληρωμές ανήλθαν στα 626 εκ ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί μόλις στο 56,6% του στόχου που είχε τεθεί από το Μνημόνιο για το συγκεκριμένο εξάμηνο
14. Οι σημαντικότερες αλλαγές του σχεδίου είναι οι ακόλουθες: η κατάργηση της δυνατότητας δημιουργίας Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης χωρίς την έγκριση του ΥΠΑΑΝ, η απλοποίηση του συστήματος εκχωρήσεων πόρων, η αναδιοργάνωση των Αρχών Διαχείρισης, ο επαναπρογραμματισμός με έμφαση σε ώριμα και σκόπιμα έργα, η αξιολόγηση των ανενεργών έργων με σκοπό την άμεση υλοποίηση ή την απένταξή τους, η υποστήριξη των τελικών δικαιούχων και η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων στις Περιφέρειες.
15. Η επιτάχυνση των έργων της πολιτικής συνοχής αποτελεί έναν από τους τρεις άξονες της τεχνικής βοήθειας που παρέχει η ομάδα δράσης της Επιτροπής για την Ελλάδα, η οποία ξεκίνησε τις εργασίες της την 1/9/2011.
16. Όπως αναγνωρίζεται ρητά, τα συστήματα πληροφόρησης και ελέγχου, η νομοθεσία δημοσίων έργων, οι απαλοτρώσεις, οι περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις, και οι διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων αποτελούν τομείς υστέρησης του ελληνικού συστήματος που προκαλούν καθυστερήσεις και μπλοκάρουν την απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων.
17. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι δευτερογενείς επιπτώσεις της κρίσης, οι οποίες εκδηλώνονται ως σημαντικά προβλήματα ρευστότητας των δικαιούχων (κυρίως των αναδόχων μεγάλων έργων και των επιχειρήσεων).
18. Σύμφωνα με τον Kingdon (1984: 188), ένα 'παράθυρο ευκαιρίας' για την υιοθέτηση μιας νέας πολιτικής πρότασης ανοίγει στην περίπτωση που ισχύουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το θέμα συζήτησης στο οποίο αυτή εντάσσεται εκλαμβάνεται ως πρόβλημα, β) οι λύσεις που προτείνονται είναι εφικτές και εφαρμόσιμες και γ) οι γενικότερες πολιτικές συνθήκες είναι ευνοϊκές.
19. Η αξιοποίηση του ρόλου της νεοσύστατης περιφερειακής αυτοδιοίκησης αντιπροσωπεύει μία επιπλέον ευκαιρία και πρόκληση για το ελληνικό κράτος.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Ανδρέου Γ. και Λύκος Μ. (2011), «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής» στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 259-286.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), «Πολιτική για τη συνοχή: Στρατηγική έκθεση 2010 σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων 2007-2011», Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών', COM(2010)110 τελικό, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), TFGR, Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, 1η τριμηνιαία έκθεση. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111117_1_el.pdf

- Featherstone K. και Παπαδημητρίου Δ. (2010), *Τα Όρια του Εξευρωπαϊσμού. Δημόσια Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα.
- Λιαργκόβας Π. και Ανδρέου Γ. (2007), *Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης (2009), «Στρατηγική Έκθεση Παρακολούθησης ΕΣΠΑ 2007-2013», Αθήνα, Δεκέμβριος.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2007), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»*.

Ξενόγλωσση

- Andreou G. (2006), 'EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization', *South European Society and Politics*, vol. 11, no. 2, pp. 241-259.
- (2010), 'The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: islands of Europeanization in a sea of traditional practices', *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 10, no. 1, pp. 13-27.
- Bachtler J. and S. Taylor (2003), 'The added value of the structural funds: a regional perspective', *European Policies Research studies, IQ-NET report on the reform of the Structural Funds*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQnet_Reports%28Public%29/IQ_Net_Added_Value.pdf
- Bachtler J., M. Ferry, C. Mendez and I. McMaster (2007), 'The 2007-2013 operational Programs: A preliminary assessment', *IQ-NET thematic paper no. 19 (2)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publications_C_published_reports.cfm
- Checkel J.T. (1999), 'Social Construction and Integration', *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 545-560.
- European Policies Research Centre (2009), 'Ex post evaluation of cohesion policy programs 2000-2006 co-financed by the ERDF (objective 1 and 2) work package 11: management and implementation systems for cohesion policy', final report to the European Commission (DG Regio), task 3, case study report Greece. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11_en.htm
- Hey C. and D. Wincott (1998), 'Structure, Agency and Historical Institutionalism', *Political Studies*, vol. 46, no. 5, pp. 951-957.
- Kah S. (2010), 'On track again after the crisis? Review of programme implementation winter 2009- spring 2010', *IQ-Net review Paper No. 26 (1)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQNet_Reports\(Public\)/ReviewPaper26\(1\)final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQNet_Reports(Public)/ReviewPaper26(1)final.pdf)
- Kingdon J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston (Mas).

- Mendez C. and S. Kah (2009), 'Programme implementation in times of economic crisis, review of programme implementation winter 2008-summer 2009', IQ-net review paper N0. 24(1), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. <http://www.eriknetwork.net/erikaction/docs/OPS-crisis-IQ-Net.pdf>
- Tsipouri L. (2010), 'Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of cohesion policy 2007-2013, task 2: Country Report on achievements of cohesion policy; Greece', final version.

Νομοθεσία

- Ελληνική Δημοκρατία (2000), Νόμος 2860/2000 'Διαχείριση, Παρακολούθηση και Έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις' http://www.espa.gr/elibrary/N2860_141100_fek251.pdf
- Ελληνική Δημοκρατία (2007), Νόμος 3614/2007 'Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013' <http://www.parliament.gr/ergasies/nomosmedia/ValidNomosxedio/555/D-EFANAPT-PAP.pdf>
- Ελληνική Δημοκρατία (2010α), Νόμος 3840/2010 'Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις' http://www.mou.gr/media/documents/hlektroniki_vivliothiki/ethniko/nomoi/n3840_10_tropop3614.pdf
- Ελληνική Δημοκρατία (2010β), Νόμος 3845/2010 'Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο', Παράρτημα IV 'Ελλάδα: Μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής'.
- Ελληνική Δημοκρατία (2010γ), υπ' αριθ. 28020/ΕΥΘΥ1212/30-6-2010 (ΦΕΚ 1088 / Β' /19-7-2010) 'Απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας σχετικά με την τροποποίηση της υπ' αριθ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.3.2008 Υπουργικής Απόφασης Συστήματος Διαχείρισης (ΦΕΚ 540/Β' /27.3.2008)'.

Άλλες πηγές

- Βουλή των Ελλήνων (2007α), Πρακτικά Η' Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση Α', 14 Νοεμβρίου 2007. <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/es14112007.pdf>
- Βουλή των Ελλήνων (2007β), Πρακτικά της Η' Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση ΚΘ', 13.Νοεμβρίου 2007. <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/es13112007.pdf>
- Βουλή των Ελλήνων (2010α), Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΓ', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Α', 23 Μαρτίου 2010. <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/es20100323.pdf>

- Βουλή των Ελλήνων (2010β), Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΓ', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Β', 24 Μαρτίου 2010, <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/ES20100324.pdf>
- Βουλή των Ελλήνων (2010δ), Αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις» <http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/EisigisiEpitropon/1394/A-ESPA-EIS.qxp.pdf>
- Γραφείο Τύπου Πρωθυπουργού (2011), Επιστολή Πρωθυπουργού Γεώργιου Α. Παπανδρέου προς τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jose Manuel Barroso.
- Μουσουσούλης Κ. (2006), 'Σύστημα διαχείρισης και ελέγχου τέταρτης προγραμματικής περιόδου', Παρουσίαση στο 4 αναπτυξιακό συνέδριο. <http://www.espa.gr/el/Pages/staticNationalDevelopmentPlanning.aspx>
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2010), 'Θέσεις του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας επί του σχεδίου νόμου «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις', Δελτίο Τύπου. http://portal.tee.gr/portal/page/portal/INFO_TEE/INFO_2010/2010_03/15-3-2010/deltio_tyrou_tee20100315.pdf
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2007), Θέσεις ΤΕΕ για το ν. 3614/07.
- Υπουργείο Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, (2010), Πρακτικά δεύτερης συνεδρίασης της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του ΕΠ αλιείας. <http://www.espa.gr/el/Pages/NewsFS.aspx?item=195>
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (2011α), Ενημερωτικό σημείωμα με θέμα 'Δέκα μέτρα για την επίταχυνση του ΕΣΠΑ'.
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ) (2011β), Εγκύκλιος με θέμα 'Αναθεώρηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ'.