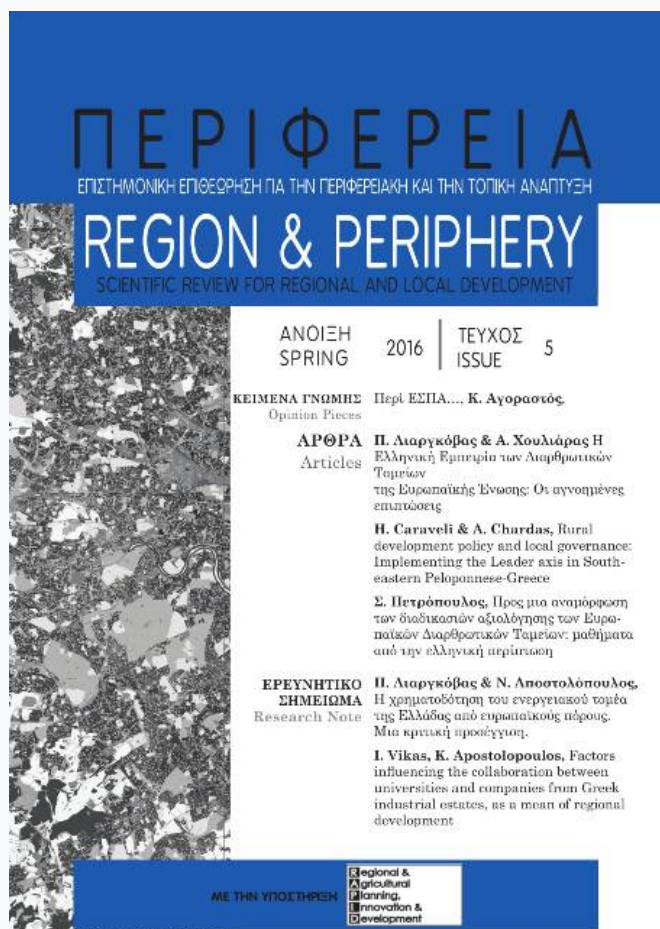


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Αρ. 5 (2016)

Περιφέρεια | Region & Periphery



Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών
αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών
Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση

Σωτήρης Πετρόπουλος

doi: [10.12681/rp.18489](https://doi.org/10.12681/rp.18489)

Copyright © 2018, Σωτήρης Πετρόπουλος



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

Βιβλιογραφική αναφορά:

Πετρόπουλος Σ. (2018). Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, (5), 47-69. <https://doi.org/10.12681/rp.18489>

Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση

Σωτήρης Πετρόπουλος, *Μεταδιδάκτορας ερευνητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*

Περίληψη

Οι διαδικασίες και τα θεωρητικά υποδείγματα επί των αξιολογήσεων των επιπτώσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων στα κράτη-μέλη αποτελούν έναν διαρκώς μεταβαλλόμενο και βελτιούμενο τομέα. Βάσει των αποτελεσμάτων της κάθε προγραμματικής περιόδου, έχουν αναπτυχθεί μια τεράστια βιβλιογραφία και πολυάριθμοι οδηγοί που στόχο έχουν την καλύτερη καταγραφή των σχετικών επιπτώσεων. Η μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, μέσα από τη διενέργεια ενδελεχούς βιβλιογραφικής έρευνας και κυρίως έρευνας πεδίου, έρχεται να αναδείξει ότι παρ' όλες τις σχετικές βελτιώσεις πολλές, έμμεσες κυρίως, επιπτώσεις δεν καταγράφονται και ως εκ τούτου δεν προκύπτουν βελτιώσεις οι οποίες θα έκαναν συνολικά το σύστημα διαχείρισης και αξιολόγησης των ΕΔΤ πιο αποτελεσματικό. Το άρθρο καταλήγει σε μια σειρά από προτάσεις πολιτικής για τη βελτίωση των σχετικών διαδικασιών με άμεση συμβολή στην καλύτερη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Διαρθρωτικά Ταμεία, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Αξιολόγηση

Towards a reform of the evaluation procedures of the Structural Funds: Lessons from the Greek case

Sotirios Petropoulos, *Postdoctoral Researcher, University of Peloponnese*

Abstract

The processes and theoretical models for the evaluation of the impact of European Structural Funds in the Member States are an ever changing and enhancing sector. Based on the results of each programming period, a vast literature and many directives have been developed aimed at better recording these effects. The study of the Greek case, through a thorough literature research and especially a robust field study, indicates that despite all the improvements many, mainly indirect in nature, effects are not recorded and therefore no policy proposals covering such deficiencies and rendering the management and evaluation system of the ESF more effective are being formulated. The article concludes on a series of

policy proposals for the improvement of procedures with a direct impact towards the amelioration of the management system of European funds.

KEY-WORDS: Structural Funds, Greece, European Union, Evaluation

1. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον αξιολογήσεων

Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΔΤ) αποτελούν τον πιο οργανωμένο μηχανισμό διανομής πόρων σε σχήματα περιφερειακής συνεργασίας. Ο μηχανισμός αυτός, ο οποίος είναι απαραίτητος για να εξομαλύνει τις αρνητικές συνέπειες της οικονομικής ενσωμάτωσης διαφορετικών οικονομιών σε μια περιφερειακή ένωση (Hass, 1976; Venables, 1998), άρχισε να αναβαθμίζεται μετά την είσοδο της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και τη δημιουργία των Ολοκληρωμένων Μεσογειακών Προγραμμάτων (1985-1989). Άλλωστε η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει ότι «η Περιφερειακή Πολιτική στοχεύει στη μείωση των σημαντικών οικονομικών, κοινωνικών και εδαφικών δυσαναλογιών που ακόμα υπάρχουν μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης. Η μη θεραπεία αυτών των δυσαναλογιών θα υπέσκαπτε κάποια από τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της μεγάλης ενιαίας αγοράς και του νομίσματός της, του ευρώ». Έτσι, το 1975 δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τα έτη 1988, 1992, 1999, 2005 και 2011 καθώς και οι Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας υπογράμμισαν τη σημασία της Πολιτικής Συνοχής ενώ η ίδια η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου εντοπίζεται το 1958. Η σημασία, δε, αυτού του μηχανισμού επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν τη δεύτερη σημαντικότερη κατηγορία κόστους στον προϋπολογισμό της Ένωσης, αντιπροσωπεύοντας 30% αυτού – 33% κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 (MMF, 2014-2020).

Για τη διαχείριση και τον έλεγχο της χρήσης των πόρων οι οποίοι διοχετεύονται μέσω των ΕΔΤ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σταδιακά δημιούργησε ένα πλαίσιο ρυθμίσεων και κανόνων. Πέραν, δε, των βασικών στοχεύσεων που πρέπει να έχουν τα προγράμματα και τα έργα που χρηματοδοτούνται από τα ΕΔΤ, έχει αναπτυχθεί ένα αρκετά συνεκτικό πλαίσιο αξιολόγησης της χρήσης των πόρων αυτών.

Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο αξιολόγησης περιλαμβάνει τρεις τύπους αξιολόγησης: Ex-ante (πριν την υλοποίηση), Interim (κατά τη διάρκεια της υλοποίησης) και Ex-post (απολογιστικά της υλοποίησης). Υπεύθυνη για τον πρώτο τύπο είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενώ τα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν (συχνά υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής) να διενεργήσουν αξιολογήσεις κατά τη διάρκεια και

κατά τη λήξη υλοποίησης προγραμμάτων και έργων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΛΤ. Ταυτόχρονα, δε, η Επιτροπή παρέχει τεχνογνωσία, πρότυπα, μεθοδολογίες και οδηγούς ώστε να ενισχύσει τις διαδικασίες αξιολογήσεων από τα κράτη-μέλη.

Ένα ενδιαφέρον στοιχείο της σταδιακής αύξησης της σημασίας των διαδικασιών αξιολόγησης των ΕΛΤ προκύπτει από τον αριθμό των εγγράφων που η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παράγει στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου. Έτσι, κατά την περίοδο 1988-1993 δεν είχε παραχθεί κανένα κείμενο-οδηγός ενώ την περίοδο 1994-1999 συντάχθηκαν τέσσερα σχετικά κείμενα. Η αύξηση της σημασίας των ΕΛΤ – που συνέπεσε με τον διπλασιασμό των σχετικών πόρων από την Επιτροπή Ντελόρ – κατά την περίοδο 2000-2006 επιβεβαιώνεται και από την παραγωγή κειμένων-οδηγίων για τις διαδικασίες αξιολογήσεων καθώς εκδόθηκαν 18 σχετικά κείμενα. Για τα έτη 2007-2013 δημιουργήθηκαν ακόμα 15 κείμενα-οδηγοί ενώ για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο έχουν εκδοθεί 12 ακόμα κείμενα.

Η αύξηση του ενδιαφέροντος για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των ΕΛΤ σχετίζεται τόσο με μια σταδιακή ενίσχυση μιας κουλτούρας αξιολόγησης σε ολόκληρη την Ένωση, και ειδικά εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά και φυσικά τη ραγδαία αύξηση των συγκεκριμένων πόρων: 64 δις ECU κατά την περίοδο 1988-1993, 168 δις ECU την περίοδο 1994-1999, 235 δις ευρώ κατά την περίοδο 2000-2006 και 347 δις ευρώ κατά την τελευταία ολοκληρωμένη προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Η εξέλιξη των τεχνικών αξιολόγησης επηρεάστηκε και από εσωτερικές εξελίξεις εντός της Ένωσης. Για παράδειγμα την περίοδο του 1980-1990 ένα κύμα αναμόρφωσης της διαχείρισης δημόσιων πολιτικών οάρωσε πολλές ευρωπαϊκές χώρες προωθώντας μια επιμονή στην αποτελεσματικότητα (Summa and Toulemonde, 2002). Παράλληλα, η είσοδος των κρατών της Σκανδιναβίας (Σουηδία και Φιλανδία) ενδυνάμωσαν περαιτέρω την τάση προς πιο δομημένες διαδικασίες αξιολόγησης της χρήσης κοινοτικών πόρων, γεγονός το οποίο συνδυάστηκε με την ενίσχυση των VfM (Value for Money) διαδικασιών εντός της Μεγάλης Βρετανίας και της Ολλανδίας (Toulemonde, 1995).

Σημαντική ώθηση στις σχετικές διαδικασίες είχαν και τα σκάνδαλα της Επιτροπής Σαντέρ και το μετέπειτα πρόγραμμα SEM (Sound and Efficient Management – SEM, 2000). Αν και το εν λόγω πρόγραμμα αφορούσε την ίδια την λειτουργία της Επιτροπής, δημιούργησε πίεση για την υιοθέτηση περισσότερων κανόνων σε όλες τις διαστάσεις χρήσης κοινοτικών πόρων. Έτσι, στον Οδηγό Αξιολόγησης Ευρωπαϊκά Χρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων του 1997 αναφέρεται ότι: «...η αξιολόγηση αποτελεί ένα κεντρικό συστατικό της σύγχρονης πρακτικής διαχείρισης δημόσιων πολιτικών. Είναι γι' αυτό το λόγο που η συστηματική αξιολόγηση των προγραμμάτων δαπανών της ΕΕ αποτελεί ένα στοιχείο κλειδί της πρωτοβουλίας SEM».

Ενδιαφέρον, τέλος, παρουσιάζει το γεγονός ότι σταδιακά αυξήθηκαν οι αριθμοί αξιολογήσεων. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 οι όροι *ex-ante* και *interim* εμφανίστηκαν στο κοινοτικό λεξιλόγιο. Ενώ οι *ex-post* αξιολογήσεις είχαν ως αντικείμενο τον ουσιαστικό έλεγχο της χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων, οι *ex-ante* και *interim* στόχευαν στις ίδιες τις στοχεύσεις των ΕΔΤ. Βάσει των σχετικών οδηγιών (ΕΕ 1998) οι *ex-ante* αξιολογήσεις πρέπει να παρουσιάζουν κατ' ελάχιστο «κάποια μεσοπρόθεσμα οικονομικά και κοινωνικά θετικά αποτελέσματα κατ' αναλογία των πόρων που χρησιμοποιούνται». Η νέα αυτή μορφή αξιολογήσεων εισήχθη πλήρως κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 προωθώντας μια λογική περισσότερο λεπτομερούς και ακριβούς ποσοτικοποίησης των στόχων των παρεμβάσεων, αν και κατά τις πρώτες περιόδους πολύ συχνά οι σχετικές αξιολογήσεις ήταν υπερβολικά περιγραφικές για να προσφέρουν σημαντική προστιθέμενη αξία (Bachtler and Michie, 2007).

Οι *interim* αξιολογήσεις από την άλλη πλευρά ενδυναμώθηκαν σημαντικά κατά την ίδια προγραμματική περίοδο (2000-2006) καθώς από προαιρετικές έγιναν υποχρεωτικές και μάλιστα τα αποτελέσματά τους συνδέθηκαν με τη διανομή ενός ποσοστού των ΕΔΤ το οποίο είχε παρακρατηθεί γ' αυτόν τον σκοπό. Πιο συγκεκριμένα, ο Κανονισμός του Συμβουλίου Νο 1260/99 της 21^{ης} Ιουνίου 1999 εισήγαγε τη λογική ενός «αποθεματικού επίδοσης» (*performance reserve*): «...4% των σχετικών ποσών που έχουν κατανεμηθεί στο κάθε κράτος-μέλος για την περίοδο 2000-2006 τοποθετούνται σε ένα αποθεματικό έως το 2003, για το μίρασμα του στα προγράμματα με τις καλύτερες επιδόσεις έως την 31 Μαρτίου 2004...». Ουσιαστικά επρόκειτο για μια διαδικασία πριμοδότησης των καλύτερων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά την περίοδο 2004-2006 με συνολικά 8,3 δις ευρώ. Αξίζει να σημειωθεί ότι η σχετικά καινοτομία δεν ακολουθήθηκε κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013) κυρίως λόγω αντιδράσεων από πολλά κράτη μέλη που βρήκαν δυσκολίες να «τρέξουν» τις σχετικές διαδικασίες ή αναγκάστηκαν να πριμοδοτήσουν και τα υπόλοιπα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα μέσα από εθνικούς πόρους – όπως για παράδειγμα εν πολλοίς έπραξε η Ελλάδα.

Βέβαια, το συνεχιζόμενο αυξανόμενο ενδιαφέρον για την καταμέτρηση των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου των ΕΔΤ έφερε νέες αλλαγές στις σχετικές διαδικασίες. Έτσι, βάσει του Κανονισμού του Συμβουλίου 1083/2006 της 11^{ης} Ιουλίου 2006 τα Διαρθρωτικά Ταμεία συμπεριλήφθηκαν σε μια πιο στρατηγική προσέγγιση εντός των γενικότερων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ οι δαπάνες οφείλουν να είναι ακόμα περισσότερο συνδεδεμένες με συγκεκριμένα αποτελέσματα και επιδόσεις. Μάλιστα, έγινε προσπάθεια η νέα προγραμματική περίοδος να συμβαδίζει και να ενισχύει την αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας. Παρ' όλα αυτά, οι ίδιες οι οδηγίες για το τι οφείλουν κατ' ελάχιστο να καταγράφουν οι αξιολογήσεις συμπεριελάμβαναν για άλλη μια φορά τον

αριθμό χιλιομέτρων δρόμων και σιδηροδρόμων που κατασκευάστηκαν, εταιρειών που ενισχύθηκαν και νέων θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν, δίνοντας τον τόνο στα σχετικά γραφεία/συμβούλους που ως επί το πλείστον αναλαμβάνουν τις σχετικές εργασίες.

Τέλος, για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2014-2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κάνοντας χρήση των αποτελεσμάτων των interim και ex-ante αξιολογήσεων της περιόδου 2000-2006, προχώρησαν σε μια εκτεταμένη συζήτηση γύρω από τις διαδικασίες αξιολόγησης του αντίκτυπου της χρήσης των ΕΛΤ. Η έμφαση, λοιπόν, κατά την τρέχουσα περίοδο δίνεται στη λογική παρέμβασης, στην έξυπνη εξειδίκευση (smart specialization) καθώς και σε μακροοικονομικές ρήτρες, αλλάζοντας έτσι, σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο, σημαντικά το περιβάλλον τόσο της χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων όσο και των αξιολογήσεων αυτής (ΕΕ, 2011). Στα θετικά, δε, καταγράφεται το γεγονός ότι ενσωματώθηκε στις σχετικές οδηγίες η προτροπή συμπερίληψης στις αξιολογήσεις και των απρόβλεπτων συνεπειών των παρεμβάσεων των ΕΛΤ.

Από θεωρητικής σκοπιάς η αξιολόγηση των ΕΛΤ βασίζεται σε δύο κυρίαρχα μοντέλα: τη βασιζόμενη στη θεωρία προσέγγιση (theory-based approach) και στην προσέγγιση του αντιπαραδειγματισμού (counterfactual approach). Φυσικά το εν λόγω πεδίο είναι σχετικό νέο – μια έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 1992 είχε αποκαλύψει ότι ήταν η ζήτηση για αξιολογήσεις λόγω των ΕΛΤ που σταδιακά δημιούργησε μια σχετική αγορά ειδικών και εξ' αυτού άρχισε να αναπτύσσεται ο συγκεκριμένος κλάδος. Μάλιστα, ειδικά κατά τις πρώτες προγραμματικές περιόδους αλλά και εν μέρει ακόμα και σήμερα αυτοί οι οποίοι αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν αξιολογήσεις δεν αποτελούν απόλυτα εξειδικευμένοι μελετητές αλλά διαθέτουν αρκετή γνώση και πλέον εμπειρία γύρω από ζητήματα αξιολογήσεων (Toulemonde, 1995). Βέβαια, η κατάσταση αυτή βαίνει διαρκώς βελτιούμενη καθώς η ζήτηση για ανθρώπους με εξειδικευμένες γνώσεις επί διαδικασιών αξιολόγησης αυξάνεται (Bachtler and Michie, 2007).

Οι περισσότερες αξιολογήσεις φυσικά δίνουν έμφαση στην ανάλυση οικονομικών δεδομένων και μετρήσιμων παραδοτέων εν πολλοίς αγνοώντας τον αντίκτυπο των ΕΛΤ σε πολιτικό ή θεσμικό επίπεδο (Begg, 1997). Στην πραγματικότητα οι ερωτήσεις οι οποίες τίθενται σε ex-ante επίπεδο σχετίζονται με το «τι θες να αλλάξεις» και «πώς θα ξέρεις αν το έχεις αλλάξεις». Βάσει των απαντήσεων σε αυτά τα ερωτήματα σχεδιάζονται τελικά οι ex-post αξιολογήσεις που έρχονται να επιβεβαιώσουν (ή όχι) την επιτυχία ενός προγράμματος.

Η βασιζόμενη στη θεωρία προσέγγιση, που ουσιαστικά βασίζεται στα θεωρητικά μοντέλα αλλαγής (change theory) εστιάζει στα «γιατί», «πώς» και «σε ποιο πλαίσιο» για κάθε έργο, δράση ή πρόγραμμα και δίνει μεγάλη σημασία στους μηχανισμούς που οδηγούν σε αλλαγή βασιζόμενη, όμως, κυρίως σε ποσοτικά δεδομένα (Stame,

2004). Από την άλλη πλευρά, η προσέγγιση βάσει του αντιπαραδειγματισμού (counterfactual approach) εστιάζει στο «πόσο» σχετικά με την καταγεγραμμένη αλλαγή λόγω ενός έργου, δράσης ή προγράμματος. Η προσέγγιση αυτή στηρίζεται σε συγκρίσεις, π.χ. μεταξύ των επιπτώσεων διαφορετικών πρωτοβουλιών. Φυσικά, οι δύο αυτές προσεγγίσεις είναι αλληλοσυμπληρούμενες και γι' αυτό πολύ συχνά χρησιμοποιούνται στοιχεία και από τις δύο: από τη μια επιτυγχάνεται μια κατανόηση του πλαισίου μιας παρέμβασης, ενώ από την άλλη καταγράφεται μια ποσοτική εκτίμηση των πραγματικών επιπτώσεων αυτής.

Στην πραγματικότητα, η σταδιακή ωρίμανση των διαδικασιών αξιολόγησης των επιπτώσεων των ΕΔΤ και το θεωρητικό υπόβαθρο αυτών έχει αδιαμφισβήτητα οδηγήσει σε μια αναβάθμιση της προστιθέμενης αξίας που αυτές παράγουν. Παρ' όλα αυτά, όπως η παρακάτω ανάλυση της σχετικής ελληνικής εμπειρίας αποδεικνύει, πολύ συχνά δεν καταφέρνουν να καταγράψουν άλλες πτυχές των παρεμβάσεων των ΕΔΤ, ειδικά σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο.

2. Η ελληνική εμπειρία

Η Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια έχει αποτελέσει λήπτης σημαντικών κονδυλίων από τα διάφορα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία των οποίων οι επιπτώσεις δεν έχουν αναλυθεί σε βάθος. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια έχει ετήσιες εισροές πόρων που ισοδυναμούν με το 2.4-3.3% του ετήσιου της ΑΕΠ, τους οποίους πόρους τους έχει διαθέσει για την ολοκλήρωση χιλιάδων έργων (από την κατασκευή έργων υποδομής μέχρι την εκπαίδευση εργαζομένων) ανά την ελληνική επικράτεια. Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η ελληνική οικονομία ευεργετήθηκε από την εισροή σημαντικών κονδυλίων από τα διάφορα Ευρωπαϊκά Ταμεία. Αναντίρρητα, ο πρώτος σχετικός και θεσμοθετημένα μακροχρόνιος μηχανισμός υπήρξαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) κατά την περίοδο 1986-1989, τα οποία διοχέτευσαν στην Ελλάδα περίπου 2.6 δις ECU. Έκτοτε, η Αθήνα εισήλθε σε μια μακρά περίοδο σημαντικών και σταθερών εισροών πόρων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά το 1^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) (1989-1993) η Ελλάδα έγινε αποδέκτης 5.8 δις ECU, μέγεθος το οποίο υπερδιπλασιάστηκε κατά το 2^ο ΚΠΣ (1994-1999) προσεγγίζοντας τα 14 δις ECU. Στο πλαίσιο των αλλαγών του πλαισίου των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και των σχετικών διαδικασιών από το 2000 και ύστερα, €22.7 δις δεσμεύτηκαν για την Ελλάδα κατά το 3^ο ΚΠΣ (2000-2006) ενώ ακολούθησε ένα ποσό €20.4 δις υπό το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) (2007-2013). Τέλος, η Ελλάδα αναμένεται να δεχτεί, κατ' ελάχιστο, €20.84 δις κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2014-2020).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο του ελέγχου και της ανάλυσης των επιπτώσεων της μεταφοράς πόρων προς τα περισσότερα κράτη-μέλη, έχει θεσμοθετήσει τη

διενέργεια διαφόρων εκθέσεων όπου συνηθέστερα καταμετρούνται οι εκροές των προγραμμάτων που ολοκληρώθηκαν, όπως για παράδειγμα ο αριθμός των οδικών χιλιομέτρων που κατασκευάστηκαν ή των ανθρώπων που εκπαιδεύτηκαν. Παράλληλα, πιο ενδελεχείς έρευνες έχουν πραγματοποιηθεί – συνηθέστερα με χρηματοδότηση της ΕΕ – όπου λαμβάνει χώρα μια μεγαλύτερη ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων της μεταφοράς αυτής πόρων.

Αυτό που φαίνεται ότι εν πολλοίς αγνοούν οι σχετικές μελέτες και αξιολογήσεις είναι οι μακροχρόνιες επιπτώσεις των ΕΛΤ στην Ελλάδα μέσω της χρήσης των ερευνητικών ευρημάτων της μελέτης της αναπτυξιακής βοήθειας οι οποίες προσφέρουν σημαντική προστιθέμενη αξία στην ανάδειξη των παραμελημένων πτυχών της πολιτικής οικονομίας των ευρωπαϊκών πόρων, ενώ δύναται να αποτελέσουν οδηγό σύνταξης προτάσεων πολιτικής προς τα Ευρωπαϊκά Όργανα, την Ελλάδα και τις άλλες χώρες δέκτες Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Κονδυλίων προς βελτίωση της τρέχουσας και μελλοντικής διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων.

Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε βασίστηκε στη μελέτη και ανάλυση ολοκληρωμένων εκθέσεων/μελετών/αναλύσεων των επιπτώσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, καθώς και στην ενδελεχή μελέτη 8 περιπτώσεων / έργων στην Ελλάδα των οποίων η υλοποίηση ξεκίνησε τις δεκαετίες του 1980 και 1990. Η εις βάθος μελέτη των κυριότερων στοιχείων και γεγονότων που επηρέασαν την υλοποίηση των έργων αυτών προέκυψαν μέσω της διενέργειας διαδραστικών συνεντεύξεων με πλήθος stakeholders όπως: πρώην Επίτροποι και Κοινοτικοί Αξιωματούχοι, πρώην Έλληνες Υπουργοί, Γενικοί Γραμματείς, Δήμαρχοι, Περιφερειάρχες, Δικαιούχοι, ΜΚΟ, κτλ. Στην επόμενη ενότητα **παρουσιάζονται τα σημαντικότερα ευρήματα της έρευνας αυτής και κυρίως οι βασικές προτάσεις πολιτικής για μια σειρά ζητημάτων τα οποία φαίνεται να καθορίζουν τον τρόπο διαχείρισης και αξιοποίησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Πόρων. Κυρίαρχη άποψη είναι ότι με μικρές αλλαγές τόσο στον τρόπο διαχείρισης των σχετικών πόρων όσο και στον τρόπο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου της κάθε προγραμματικής περιόδου, τόσο σε μικρο όσο και σε μακρο επίπεδο, δύναται να προκύψουν σημαντικά οφέλη για τα κράτη μέλη.**

2.1 Το ζήτημα της Απορρόφησης

Η εξέταση του τρόπου με τον οποίο οι ελληνικές κυβερνήσεις διαχειρίζονται τους πόρους από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία αποκαλύπτει ότι ο κρισιμότερος παράγοντας προσδιορισμού των πράξεων του συνόλου της ελληνικής διοίκησης είναι η λογική «να μην χαθούν πόροι». Ήδη από το 1^ο ΚΠΣ το ζήτημα της απορρόφησης των κοινοτικών πόρων έχει αποτελέσει το βασικότερο δείκτη της επιτυχημένης διαχείρισης της εισροής αυτής προς την Ελλάδα. Χαρακτηριστικότερο, δε, παράδειγμα της νοοτροπίας αυτής μπορεί να εντοπιστεί χρονικά περί το 2010,

όταν και μια από τις βασικότερες προτεραιότητες της νεοεκλεγείσας κυβέρνησης ήταν «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ» από το ΕΣΠΑ (2007-2013). Για το λόγο αυτό – καθώς και για λόγους προβολής του κυβερνητικού έργου – η νέα κυβέρνηση δημιούργησε μια ιστοσελίδα όπου ο κάθε πολίτης μπορούσε να παρακολουθεί σε αληθινό χρόνο τους δείκτες απορρόφησης του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος (<http://www.anaptyxi.gov.gr/>).

Φυσικά η επιμονή στο ζήτημα της απορρόφησης δεν αποτελεί αρνητικό ζητούμενο από μόνο του. Είναι οι άμεσες και (πιθανά σε μεγαλύτερο βαθμό) οι έμμεσες συνέπειες της ισχυρής προσήλωσης σε αυτόν τον δείκτη που δημιουργούν ένα πλήθος προβλημάτων στη διαχείριση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων.

Πιο συγκεκριμένα η ανάλυση των τρόπων διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων στην Ελλάδα ανέδειξε ότι η αυξημένη σημασία στο ζήτημα της απορρόφησης των πόρων οδηγεί σε:

Α. Σημαντικές υπερβάσεις προϋπολογισμών (overbooking) στα διάφορα προγράμματα και μέτρα, ειδικά από τα μέσα της κάθε προγραμματικής περιόδου και ύστερα.

Ένα από τα συχνότερα φαινόμενα στη διαχείριση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί η υπερ-δέσμευση πόρων (overbooking). Στο πλαίσιο των διαφόρων προσκλήσεων για χρηματοδότηση (και ειδικά όσο χρονικά πλησιάζουμε στη λήξη της κάθε προγραμματικής περιόδου), οι διάφορες διαχειριστικές αρχές έχουν την τάση να κάνουν αποδεκτές και να εντάσσουν για χρηματοδότηση περισσότερες προτάσεις από αυτές που ο αρχικός προϋπολογισμός επιτρέπει. Η λογική που οδηγεί σε αυτήν την επιλογή είναι ότι, μη μπορώντας να γνωρίζουν εξ' αρχής πόσα από τα έργα τα οποία εντάσσουν θα μπορέσουν να ολοκληρωθούν τελικά με επιτυχία (και εντός των σχετικών χρονοδιαγραμμάτων), προτιμάται η ένταξη περισσότερων έργων ώστε να είναι δεδομένο ότι θα καλυφθεί το σύνολο της διαθέσιμης ευρωπαϊκής δαπάνης. Σε αυτήν την κατεύθυνση φαίνεται να ωθεί και το ιδιαίτερα γραφειοκρατικό και χρονοβόρο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο βάσει του οποίου η έγκυρη ολοκλήρωση ενός έργου δεν είναι ποτέ εγγυημένη, ειδικά όταν εμπεριέχει και κατασκευαστικές εργασίες, λόγω ζητημάτων απαλλοτριώσεων, ενστάσεων, αργοπορίας εξαγωγής δικαστικών αποφάσεων, κτλ.

Στο ερώτημα τι συνέβαινε στην περίπτωση όπου περισσότερα έργα τελικά ολοκληρώνονταν με επιτυχία ή το τι γινόταν με τους πόρους που είχαν δοθεί σε έργα που τελικά απεντάσσονταν, υπάρχουν δύο απαντήσεις:

- (α) έως και το 3^ο ΚΠΣ η διαφορά που προέκυπτε καλυπτόταν συνηθέστερα από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) – από εθνικούς πόρους δηλαδή. Έτσι, γινόταν χρήση εθνικών πόρων για να καλυφθούν οι αστοχίες του όλου συστήματος διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων. Αυτή η πρακτική

φυσικά και δεν θα ήταν ιδιαίτερος αρνητική αν ο όλος σχεδιασμός των δράσεων/μέτρων προς χρηματοδότηση δεν περιείχε σημαντικά προβλήματα όπως θα περιγράψουμε σε επόμενη ενότητα.

Έτσι, οι επιλογές κατά τη διάρκεια μιας προγραμματικής περιόδου οδηγούσαν μοιραία σε αύξηση των εκροών του ΠΔΕ προς δράσεις και έργα για τα οποία δεν υπήρχε αρχικός προγραμματισμός ή με δέσμευση πόρων από τις επόμενες ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις.

- (β) στην περίπτωση του ΕΣΠΑ, ελλείπει ουσιαστικών ανεξάρτητων πόρων στο ΠΔΕ, ξεκίνησε μια τεράστια προσπάθεια εξορθολογισμού των σχετικών οικονομικών δεσμεύσεων, μέσα κυρίως από μονόπλευρες μειώσεις προϋπολογισμών ήδη ενταγμένων έργων, με τα αναμενόμενα ουσιαστικά αποτελέσματα στην ποιότητα αυτών, καθώς και μέσα από την μεταφορά των έργων αυτών στην επόμενη προγραμματική περίοδο (το τελευταίο ίσχυε για αρκετά έργα και κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους).

Β. Ελαστικοποίηση στόχων και όρων χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων

Η προσήλωση στον στόχο να μην χαθούν ευρωπαϊκά κονδύλια οδηγούσε, επίσης, σε μια σχετική ελαστικοποίηση των στόχων και των όρων μέτρων και δράσεων. Αυτή η ελαστικοποίηση δεν αφορούσε φυσικά τις διαδικασίες έγκρισης νέων έργων καθ' ότι ο ελεγκτικός μηχανισμός επί της χρήσης των ευρωπαϊκών κονδυλίων είναι σημαντικά αυστηρός, αλλά κυρίως την ουσία των ίδιων των δράσεων. Έτσι, για παράδειγμα η χρηματοδότηση πράξεων αναβάθμισης των υπηρεσιών μικρομεσαίων επιχειρήσεων (με μια λογική εξωστρέφειας και καινοτομίας) πολύ συχνά οδηγούσε επί παραδειγματι σε ένα πλήθος κομμωτηρίων να έχει εξοπλιστεί με νέα σεσουάρ και ψαλίδια, ενώ χαρακτηριστική είναι και η σταδιακή «χαλάρωση» των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας έργων προς ένταξη στο πρόγραμμα JESSICA υπό το φόβο ότι τα σχετικά κονδύλια θα έμεναν αδιάθετα.

Γ. Εγκατάλειψη αρχικών σχεδιασμών και προγραμματισμού

Το άγχος για πλήρη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων συχνά οδηγούσε σε αλλαγές των αρχικών σχεδιασμών και του όλου προγραμματισμού. Έτσι, ενώ τα εγκεκριμένα Επιχειρησιακά Προγράμματα θεωρητικά υποστηρίζουν μια ολιστική αναπτυξιακή προσέγγιση για ολόκληρη την χώρα με συγκεκριμένους στόχους και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις (εμπεριέχοντας μάλιστα πλήθος καινοτόμων στοιχείων), η τελική εφαρμογή τους φαίνεται να είναι τελείως διαφορετική.

Καθ' όλη τη διάρκεια των τελευταίων προγραμματικών περιόδων υπήρχε σχεδιασμός για δράσεις σχετιζόμενες με την καινοτομία και την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας. Όμως, καθώς οι εν λόγω δράσεις δεν κατάφεραν, παρά μερικώς, να προσελκύσουν το ενδιαφέρον δυνητικών τελικών δικαιούχων

(η προσφορά πόρων ήταν μεγαλύτερη της ζήτησης ή καλύτερα της ικανότητας απορρόφησης) ή η εφαρμογή τους συναντούσε πολλά προβλήματα, συχνό ήταν το φαινόμενο να γίνεται εκτροπή των διαθέσιμων πόρων προς άλλες δράσεις οι οποίες είχαν εγγυημένη (ή έστω πιο πιθανή) απορρόφηση.

Η συγκεκριμένη επιλογή, πιστή στη λογική του «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ», μπορεί τελικά να οδηγούσε σε ένα καλύτερο ποσοστό απορρόφησης των διαθέσιμων πόρων, στερούσε όμως από τη χώρα πόρους που απευθύνονταν σε πιο «δύσκολους» αλλά ταυτόχρονα πιο χρήσιμους για την οικονομική ανάπτυξη τομείς. Παράλληλα, δε, καταργούσαν εν τοις πράγμασι τον ολιστικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και, συνεπώς, μείωναν τα πολλαπλασιαστικά οφέλη που στη θεωρία αυτές οι παρεμβάσεις θα επέφεραν στην ελληνική οικονομία.

Δ. Αύξηση της πίεσης ομάδων συμφερόντων για συγκεκριμένες στοχεύσεις

Σε συνέχεια του ανωτέρω δημιουργείται ένα ακόμα ζήτημα: συνολικά το σύστημα διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων είναι εύαλωτο σε πολιτικής φύσεως επιρροές. Ένα βασικό στοιχείο είναι ότι παρατηρείται μια ταύτιση μεταξύ των δράσεων που υπόσχονται αυξημένα ποσοστά απορρόφησης και αυτών που έχουν τα μεγαλύτερα «ψηφοθηρικά» οφέλη. Πιο συγκεκριμένα, η μεταφορά πόρων από δράσεις που σχετίζονται με την εξωστρέφεια και την καινοτομία σε δράσεις που σχετίζονται με κλασσικές επιχειρηματικές δραστηριότητες και δραστηριότητες που αφορούν το εσωτερικό της οικονομίας – ειδικά σε μια οικονομία εσωστρεφή και στηριζόμενη στην ιδιωτική κατανάλωση όπως η ελληνική – οδηγεί αναντίρρητα σε περισσότερους ωφελούμενους και πιθανά σε πιο ευχαριστημένους μελλοντικούς ψηφοφόρους. Έτσι, ειδικά σε πολλά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, ήταν συχνό το φαινόμενο να προτιμούνται δράσεις λιγότερο καινοτομικού χαρακτήρα με μεγαλύτερο αριθμό δυνητικά ωφελούμενων. Χαρακτηριστικό, δε, είναι το γεγονός ότι σε ένα μεγάλο αριθμό συνεντεύξεων υπήρξε η υπόνοια ότι οι χρονικές καθυστερήσεις σε δράσεις καινοτόμου/εξωστρεφούς χαρακτήρα μπορεί να αποτελούσαν πολιτική επιλογή έτσι ώστε, υπό την πίεση των χρονικών προθεσμιών κάθε προγραμματικής περιόδου, να γινόταν ευκολότερα αποδεκτή (και με τη σύμφωνη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) η μεταφορά πόρων από μια δράση σε μια άλλη.

Πέρα, όμως, από τις όποιες σχετικές «σκιές», είναι αναντίρρητο το γεγονός ότι η ευκολία μετακίνησης πόρων προς πιο «εύκολες» δράσεις ήταν άμεσα συνυφασμένη με την ύπαρξη σημαντικής ζήτησης για πόρους από μια μερίδα τομέων της ελληνικής οικονομίας. Όμως, η πολιτική αυτή λειτουργούσε ως ένας φαύλος κύκλος: η μη επιμονή σε δράσεις καινοτομίας (υπό το φόβο να χαθούν κοινοτικοί πόροι) δεν οδηγούσε ποτέ στην ωρίμανση των σχετικών τομέων στην Ελλάδα και, συνεπώς, δεν ευνοούσε την αύξηση της ζήτησης για σχετικούς πόρους

(και τη σχετική ικανότητα απορρόφησής τους) ενώ αντίθετα η ευκολία μεταφοράς πόρων σε άλλες δράσεις γιγάντωνε τη ζήτηση σε αυτούς τους τομείς. Έτσι, και στην επόμενη προγραμματική περίοδο οι διαχειριστικές αρχές, παρά τους όποιους σχετικούς σχεδιασμούς, βρίσκόντουσαν μπροστά στο ίδιο αδιέξοδο και στην οσάν φυσική επιλογή διοχέτευσης περισσότερων πόρων στους «κλασσικούς» τομείς και προγράμματα υψηλής απορροφητικότητας.

Αξιοσημείωτο αποτελεί, δε, το γεγονός ότι παρ' όλες τις ιδιαίτερα εμφανείς συνέπειες της αυστηρής προσηλώσης στο ζήτημα της απορρόφησης το μεγαλύτερο ποσοστό των συνεντευξιαζόμενων την χαρακτηρίζαν τελικά ως αναγκαίο κακό και λογική επιλογή. Συνεπώς, δεν διαφαίνεται μια εύκολη αλλαγή στο ανωτέρω πρόβλημα από πιθανές αλλαγές προσώπων καθώς η εν λόγω πολιτική εμφανίζεται να έχει διαχυθεί στο σύνολο του συστήματος διαχείρισης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων.

Ταυτόχρονα, δεν θα πρέπει να αγνοήσει κανείς την στάση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία, συχνά στηριζόμενη στο γεγονός ότι τον πρώτο λόγο στο σχεδιασμό και στους τρόπους χρήσης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (εφόσον πάντα βρίσκονται σε συμφωνία με τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς) έχουν τα κράτη μέλη, εγκρίνει ή αποδέχεται ή δεν διατυπώνει αντίθετη γνώμη επί των συγκεκριμένων «εκτροπών». Και στο ευρωπαϊκό επίπεδο, δε, φαίνεται ότι το ζήτημα της απορρόφησης των διαθέσιμων πόρων είναι αρκετά σημαντικό – φανταστείτε πόσο πετυχημένη θα θεωρούταν η DG REGIO αν στο τέλος μιας προγραμματικής περιόδου τεράστια ποσά επιστρέφονταν λόγω μη απορρόφησής αυτών ενώ η ίδια είχε στην αρχή της εγκρίνει το σχεδιασμό βάσει του οποίου θα διοχετεύονταν οι πόροι αυτοί. Αν και αναντίρρητα η ευθύνη βαρύνει το κάθε κράτος μέλος, ένα ποσοστό ευθύνης θα επιρριπτόταν και στην Επιτροπή.

Από τα ανωτέρω γίνεται κατανοητό ότι για την αντιμετώπιση του φαινομένου θα πρέπει να υπάρξουν αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων τόσο στο εθνικό, όσο και (αναπόδραστα) στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Τούτο γιατί αλλαγές μόνο στο εθνικό επίπεδο θα συναντούσαν ισχυρή πολιτική πίεση λόγω της γενικά αποδεκτής προσηλώσης στο «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ».

Για τον περιορισμό του προβλήματος της προσηλώσης στην απορρόφηση θα πρέπει να καταργηθεί ο χρονικός περιορισμός χρήσης των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων. Φυσικά κάτι τέτοιο βρίσκεται εκτός του γενικότερου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής. Όμως, πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η δέσμευση (earmark) συγκεκριμένων πόρων για κάθε κράτος μέλος σε κάθε προγραμματική περίοδο γίνεται βάσει των ιδιαίτερων αναγκών αυτού καθώς και των διαθέσιμων πόρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι, η ολοκλήρωση μιας προγραμματικής περιόδου δεν μπορεί να σημαίνει αυτόματα την απώλεια όσον χρημάτων δεν απορροφήθηκαν. Στο σημείο αυτό δημιουργούνται βέβαια δύο ζητούμενα:

- (α) η μη σπατάλη πόρων σε μη αποτελεσματικά συστήματα διαχείρισης. Με άλλα λόγια, είναι λογικό να μην γίνεται αποδεκτή η δέσμευση πόρων σε κράτη τα οποία δεν μπορούν να τα αξιοποιήσουν.
- (β) η ύπαρξη ήδη μιας διαδικασίας διαπραγματεύσεων μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής ώστε κάποια έργα να «περάσουν» στην επόμενη προγραμματική περίοδο.

Όσον αφορά στο δεύτερο αξίζει να σημειωθεί ότι καθ' ότι δεν είναι εγγυημένη η αποδοχή εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της «μετακίνησης» έργων στην επόμενη προγραμματική περίοδο το ζήτημα της προσήλωσης στο ζήτημα της απορρόφησης δεν επιλύεται.

Για την θεραπεία του (α) προτείνεται η εξειδίκευση των πόρων εκείνων οι οποίοι δύναται να παραμένουν διαθέσιμοι προς το κάθε κράτος μέλος μετά τη λήξη της κάθε προγραμματικής περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται στην αρχή κάθε περιόδου το κάθε κράτος μέλος να ορίζει, σε διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έναν αριθμό προγραμμάτων/δράσεων για τα οποία, αναγνωρίζοντας ότι εμπεριέχουν σημαντικές δυσχέρειες, δύναται ο χρόνος υλοποίησής τους να παρατείνεται και μετά τη λήξη της κάθε προγραμματικής περιόδου.

Για τα προγράμματα αυτά θα πρέπει, δε, να δημιουργηθούν επιπρόσθετοι των σημερινών δείκτες αξιολόγησης που θα εστιάζουν όχι μόνο στο αποτέλεσμα, αλλά και στην πορεία/πρόοδο υλοποίησης αυτών.

Παράλληλα, η αλλαγή αυτή θα απαιτήσει από τα κράτη μέλη να εντατικοποιήσουν τις σχετικές διαδικασίες προσδιορισμού και αξιολόγησης (*ex ante*) των αναγκών και προγραμμάτων των μελλοντικών προγραμματικών περιόδων. Κρίσιμο στοιχείο αυτής της διαδικασίας αποτελεί ο προσδιορισμός εκείνων των προγραμμάτων τα οποία θα εντάσσονται στην ανωτέρω διαδικασία διευρυμένων χρονικών περιθωρίων υλοποίησης, ενώ ως τέτοια θα πρέπει να τυγχάνουν ευρείας αποδοχής και να αποτελούν προϊόν σημαντικής διαβούλευσης και ανάλυσης, ώστε πράγματι να στοχοποιούνται οι τομείς εκείνοι οι οποίοι είναι μεν πιο «δύσκολοι» αλλά ταυτόχρονα και οι μελλοντικά πιο πολλά υποσχόμενοι και αναγκαίοι για την ουσιαστική προώθηση της ανάπτυξης (και τελικά της σύγκλισης με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο) στο κάθε κράτος μέλος.

2.2 Το ζήτημα του Σχεδιασμού

Η στρατηγική που εφαρμόζει το κάθε κράτος μέλος σε κάθε προγραμματική περίοδο και η οποία αποτυπώνεται στα διάφορα Επιχειρησιακά Προγράμματα και τα αναμενόμενα έργα τα οποία θα υλοποιηθούν κατά τη διάρκεια των επόμενων χρόνων αποτελεί, θεωρητικά τουλάχιστον, προϊόν ενδεδειγμένης έρευνας και σχεδιασμού. Βάσει των γενικών κατευθύνσεων που δίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το κάθε κράτος μέλος καλείται να σχεδιάσει, σεβόμενο και έχοντας ως τελικό στόχο τις γενικότερες πολιτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το πλαίσιο και τους άξονες

στους οποίους θα διοχετευτούν οι ευρωπαϊκοί πόροι της επόμενης προγραμματικής περιόδου, μιας περιόδου δηλαδή περίπου 7 ετών.

Είναι φυσικό ο σχεδιασμός της κάθε νέας προγραμματικής περιόδου να μην ξεκινάει από το μηδέν αλλά να βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στο σχεδιασμό της προηγούμενης περιόδου. Άλλωστε, θα ανέμενε κανείς ότι κάθε κράτος μέλος προβαίνει σε ακόμα πιο μακροχρόνιους (από την 7ετία της κάθε προγραμματικής περιόδου) σχεδιασμούς.

Στην Ελλάδα, από ένα σημαντικό μέρος των συνεντεύξεων αλλά και μια απλή συγκριτική ανάλυση του στρατηγικού σχεδιασμού των τελευταίων προγραμματικών περιόδων (2000-2006 & 2007-2013), προκύπτει το συμπέρασμα ότι υπάρχει ένας γενικότερος «προγραμματικός κορμός» ο οποίος επαναλαμβάνεται σε κάθε προγραμματική περίοδο με μικρές ίσως αλλαγές. Εξ' αυτού προκύπτουν μερικά πρώτα ερωτήματα:

- A. Ήταν τόσο ανεπιτυχείς οι παρεμβάσεις της πρώτης προγραμματικής περιόδου ώστε να χρειάζεται να τεθούν εκ νέου οι ίδιοι στρατηγικοί στόχοι στην επόμενη;
- B. Ήταν τόσο ευρείς οι στόχοι της πρώτης περιόδου ώστε να παραμένουν αναγκαίοι και κατά τη δεύτερη;
- Γ. Είναι ανεπηρέαστοι οι στόχοι της πρώτης περιόδου από το γενικότερο περιβάλλον ώστε να επαναλαμβάνονται, σχεδόν αυτούσιοι, και στην επόμενη προγραμματική, δηλαδή να διατηρούνται σε έναν χρονικό ορίζοντα έως και δεκατέσσερα έτη;
- Δ. Και τελικά, είναι τόσο γενικόλογος και ίσως λίγο αόριστος ο στρατηγικός σχεδιασμός της πρώτης περιόδου ώστε να «χωράει» παντού;

Η απάντηση βρίσκεται κάπου στη μέση. Αναντίρρητα, όπως όλα τα στρατηγικής φύσεως σχέδια, έτσι και το ελληνικό μπορεί να χαρακτηριστεί ως «κάπως γενικό». Αυτό, όμως, προσδίδει ευελιξία. Περαιτέρω, το γεγονός ότι πολλοί από τους στόχους επαναλαμβάνονται δεν σχετίζεται τόσο με το γεγονός ότι δεν είναι πετυχημένες οι σχετικές παρεμβάσεις (συμβαίνει φυσικά και αυτό) αλλά με το ότι όπως πολύ παραστατικά περιγράφηκε σε μια συνέντευξη είναι «σαν στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου ολόκληρος ο σχεδιασμός να μπαίνει σε ένα συρτάρι και να ξεχνιέται από όλους» (καταργώντας επί της ουσίας το αποτέλεσμα του πολύμηνου κόπου των αρμόδιων αρχών).

Γιατί συμβαίνει, όμως, αυτό; Μια πρώτη απάντηση έρχεται από το ήδη αναλυμένο ζήτημα της απορρόφησης. Οι στόχοι που θέτει ο αρχικός σχεδιασμός δεν προσφέρονται για εγγυημένη απορρόφηση όλων των κονδυλίων. Όταν για παράδειγμα γίνεται αναφορά σε προώθηση της καινοτομίας ή στην πιο εξειδικευμένη «διασύνδεση επιχειρήσεων με πανεπιστημιακά ιδρύματα», θεωρείται δεδομένο ότι δεν θα καταστεί εφικτή η πλήρης απορρόφηση των όποιων δεσμευμένων κονδυλίων.

Έτσι, ο εγκεκριμένος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχεδιασμός αποτελεί μάλλον έναν (πολύ) γενικό οδικό χάρτη στον οποίο οι παρακάμψεις είναι δεδομένες και εν πολλοίς (για να απορροφηθούν όλα τα κονδύλια) αναγκαίες. Οι αλλαγές αυτές εν ολίγοις, προκύπτουν από ένα «reality check» στη βάση, όμως, συζητήσιμων κριτηρίων, όπως αυτό της απορρόφησης.

Πέρα από τη συχνή παράκαμψη του στρατηγικού σχεδιασμού, εντοπίζονται σημαντικά προβλήματα σε όλο το φάσμα του προγραμματισμού και κυρίως της εξειδίκευσης των μέτρων και δράσεων προς υλοποίηση. Ένας πρώτος λόγος είναι το γεγονός ότι (και πάλι με αναφορά και στο ζητούμενο της πλήρους απορρόφησης των πόρων) ο σχεδιασμός επηρεάζεται σημαντικά από την υφιστάμενη ζήτηση για ευρωπαϊκά κονδύλια από τους διάφορους τομείς. Τούτο συμβαίνει σε δύο στάδια: (α) κατά το στάδιο του αρχικού σχεδιασμού οι αρμόδιες αρχές στηρίζονται σε εισηγήσεις τομέων οι οποίοι έχουν σημαντική θέση στο σύστημα υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων από προηγούμενες προγραμματικές περιόδους και (β) κατά τη φάση της επικαιροποίησης των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (συνήθως κοντά στη λήξη της προγραμματικής περιόδου). Κλασικά, ίσως, παραδείγματα αποτελούν οι κατασκευαστικές και τεχνικές εταιρείες καθώς και τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.), δύο από τους φορείς που έχουν γίνει αποδέκτες σημαντικού ποσοστού των Ευρωπαϊκών κονδυλίων προς την Ελλάδα. Έτσι, πολύ συχνά προτάσεις από τέτοιους τομείς ενσωματώνονται με ευκολία στις σχεδιαζόμενες δράσεις καθώς (α) καλύπτουν τη συχνή ανεπάρκεια ουσιαστικής έρευνας και σχεδιασμού για δράσεις/προγράμματα των σχετικών αρχών και (β) εγγυώνται την ουσιαστική απορρόφηση των σχετικών κονδυλίων. Αυτή η πρακτική, λοιπόν, οδηγεί σε μια κατάληξη επωφελή για όλους – πλην ίσως για το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον, καθώς δεν εξετάζονται ή προσπερνιούνται συχνά άλλες εναλλακτικές επιλογές. Το ίδιο αποτέλεσμα, δε, έχει και η πολιτική ένταξης πολλών έργων (πέραν του πραγματικά διαθέσιμου προϋπολογισμού) (overbooking) το οποίο αναπόδραστα οδηγεί σε μια πραγματικότητα όπου η νέα προγραμματική περίοδος ξεκινά με «φορτία» από την προηγούμενη.

Βέβαια, οι όποιες εξειδικεύσεις των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων επηρεάζονται άμεσα και από μια επιπρόσθετη ιδιαιτερότητα. Ενώ η κάθε προγραμματική περίοδος έχει επταετή διάρκεια οι θητείες των πολιτικών προϊσταμένων των μηχανισμών που καλούνται να δαπανήσουν τους σχετικούς πόρους είναι στην καλύτερη των περιπτώσεων πενταετείς (π.χ. περιφερειάρχες και δήμαρχοι). Έτσι, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο ένα πολιτικό πρόσωπο να προϊσταται της διαδικασίας αρχικού σχεδιασμού ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος και ένα άλλο (ή άλλα) να προϊστανται της υλοποίησής του. Και επειδή όπως γλαφυρά περιέγραψε ένας από τους συνεντευξιζόμενους «ο χρόνος των πολιτικών είναι πιο βραχύβιος», ενεργοποιούνται διαδικασίες επανασχεδιασμού

των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και υπό τη λογική να υπάρξουν σημαντικά αποτελέσματα εντός της θητείας του νέου επικεφαλής.

Σημαντικό πάντως είναι το γεγονός ότι σε επίπεδο διαδικασιών οι σχετικές διαδικασίες σχεδιασμού έργων/παρεμβάσεων έχουν βελτιωθεί σε πολύ σημαντικό βαθμό. Για παράδειγμα, η εισαγωγή της υποχρέωσης σύνταξης Τεχνικού Δελτίου και η προτυποποίηση εγγράφων σχετιζόμενων με την εξειδίκευση μέτρων έχουν μεν κάνει πιο γραφειοκρατικές τις σχετικές διαδικασίες, αλλά από την άλλη έχουν «επιβάλλει» έναν καλύτερο σχεδιασμό. Έτσι, περιπτώσεις όπου παρεμβάσεις/έργα εγκρίνονταν μόνο με την ύπαρξη ενός τίτλου και ενός προϋπολογισμού ή όπου το ίδιο το έργο προσδιοριζόταν μετά την ολοκλήρωσή του (έτσι ώστε ότι υλοποιήθηκε να αποτελεί το αντικείμενο της χρηματοδότησης!) έχουν εκλείψει.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η διαδικασία διαβούλευσης δράσεων και εξειδικεύσεων με τους εταίρους, πρακτική η οποία προωθήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Ελλάδα έχει εν πολλοίς αποτύχει να δώσει βήμα στο σύνολο των φορέων οι οποίοι σχετίζονται με ένα ζήτημα. Είτε επειδή δεν έχουν όλοι οι φορείς τις σχετικές ικανότητες να προβούν σε οργανωμένες εισηγήσεις/παρεμβάσεις στη διαβούλευση είτε γιατί η τελευταία γίνεται «για τα μάτια του κόσμου» και με συνοπτικές διαδικασίες, η εν λόγω πρακτική δεν φαίνεται να έχει οδηγήσει σε μια καλύτερη σύνθεση των απόψεων όλων των φορέων που σχετίζονται με ένα ζήτημα, με δεδομένες τις αρνητικές συνέπειες ως προς την ποιότητα της τελικώς εξειδικευμένης δράσης.

Τέλος, σημαντικός λόγος για τη σχετική αδυναμία ουσιαστικού σχεδιασμού αποτελεί το γεγονός ότι η αργή κάθε φορά υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων δεν αφήνει περιθώρια ολοκλήρωσης των όποιων αξιολογήσεων στην ώρα τους. Έτσι, ο σχεδιασμός για τη νέα προγραμματική περίοδο στερείται των ιδιαίτερα χρήσιμων συμπερασμάτων για το τι υλοποιήθηκε καλώς, που υπήρξαν αστοχίες και εμπόδια και τι θα μπορούσε να γίνει διορθωτικά που θεωρητικά τουλάχιστον συμπεριλαμβάνουν οι interim και ex post αξιολογήσεις έργων, δράσεων και προγραμμάτων.

Για την υπέρβαση των ανωτέρω προβλημάτων και τελικά την ιχυροποίηση των στρατηγικών σχεδιασμών που εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνονται δύο παρεμβάσεις:

- (α) η θεσμοθέτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο δείκτη αξιολόγησης της πιστότητας τήρησης του εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδιασμού με ποινή μείωσης των κονδυλίων της επόμενης προγραμματικής περιόδου. Προϋπόθεση αποτελεί η καλύτερη εξειδίκευση του πλάνου το οποίο εγκρίνεται καθώς και η σαφής περιγραφή των καταστάσεων κατά τις οποίες θα επιτρέπονται σημαντικές αλλαγές στον αρχικό σχεδιασμό – στο πλαίσιο της ανάγκης ύπαρξης σχετικής ευελιξίας.

- (β) η ενίσχυση του κεντρικού και των περιφερειακών μηχανισμών σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο ώστε να μπορεί γρηγορότερα και με μεγαλύτερη ουσιαστική διασύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες να προετοιμάζεται το στρατηγικό πλάνο της κάθε νέας προγραμματικής περιόδου. Προτείνεται, δε, η θεσμική ισχυροποίηση των μηχανισμών αυτών ώστε να περιορίζονται οι πολιτικές και άλλες παρεμβάσεις.

2.3 Το ζήτημα της Διαχειριστικής Επάρκειας και της Τεχνικής Βοήθειας

Υπάρχουν πολλές αναφορές ότι, όταν η Επιτροπή Ντελόρ αποφάσιζε το διπλασιασμό των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, γνώριζε ότι τα πιο αδύναμα κράτη μέλη – ουσιαστικά οι κύριοι δηλαδή αποδέκτες των αυξημένων αυτών πόρων – δεν είχαν τις δυνατότητες να τα διαχειριστούν με ευκολία. Η λογική πίσω από την απόφαση αυτή, πέραν των όποιων πολιτικών σκοπιμοτήτων, ήταν ότι σταδιακά οι αναγκαίες ικανότητες και δεξιότητες θα μπορούσαν να «χτιστούν», γι' αυτό άλλωστε όλα τα προγράμματα ακολουθούνται και από το σκέλος της Τεχνικής Βοήθειας.

Στην Ελλάδα, η εισροή των ευρωπαϊκών πόρων και η χρήση των κονδυλίων για Τεχνική Βοήθεια οδήγησαν σε έναν ιδιόμορφο δυϊσμό: από τη μια πλευρά αναπτύχθηκε ένα ικανό προσωπικό το οποίο μπορεί και διαχειρίζεται με επάρκεια τα σχετικά κονδύλια και από την άλλη αναδύθηκε ένας τεράστιος αριθμός συμβουλευτικών εταιρειών και συμβούλων οι οποίοι καλύπτουν ανάγκες διαχείρισης, σχεδιασμού και επίβλεψης συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων. Το κύριο πρόβλημα έγκειται στο ότι εντοπίζεται μια γεωγραφική συγκέντρωση του εξειδικευμένου προσωπικού σε κεντρικές υπηρεσίες και οργανισμούς ενώ στην περιφέρεια παρατηρείται μια μεγαλύτερη συχνότητα εμφάνισης συμβούλων με κυρίαρχους ρόλους. Φυσικά, τούτο δεν σημαίνει ότι τόσο στις κεντρικές υπηρεσίες δεν απασχολούνται πολλοί σύμβουλοι όσο και ότι στην περιφέρεια δεν υπάρχει προσωπικό με σημαντικές ικανότητες ως προς τη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων, αλλά, αναντίρρητα, ο ρόλος των συμβούλων στη δεύτερη περίπτωση εμφανίζεται ως πιο ισχυρός απ' ότι στην πρώτη. Έτσι, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το φαινόμενο να παρίσταται συνεχώς σε συναντήσεις/συνεντεύξεις με δημάρχους περιφερειάρχες και προϊσταμένους ενδιαμέσων διαχειριστικών αρχών ο εκάστοτε σύμβουλος παρατηρήθηκε μόνο στην περιφέρεια και σε ορισμένες εξειδικευμένους κεντρικούς οργανισμούς.

Αναντίρρητα, έχουν επιτελεστεί πολλά βήματα από τα πρώτα ΚΠΣ όταν και οι δυνατότητες της διοίκησης σε ανθρώπινο δυναμικό ήταν περιορισμένες. Η εισροή νέων ανθρώπων με επαρκείς τεχνικές και άλλες γνώσεις, κάτι το οποίο επισημειώθηκε από την ίδρυση της ΜΟΔ Α.Ε., δημιούργησε το κατάλληλο περιβάλλον ώστε ο σχεδιασμός, η διαχείριση και η παρακολούθηση της πορείας του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος να γίνεται από στελέχη της Διοίκησης.

Παρ' όλα αυτά, σε ένα γενικό επίπεδο δεν δημιουργήθηκαν οι βάσεις για αυτόνομη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστικότερο, ίσως, παράδειγμα αποτελούν οι Τεχνικές Υπηρεσίες των δήμων οι οποίες, αν και έχουν πρωτεύοντα ρόλο στην απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων, δεν ανέπτυξαν σε πολλές περιπτώσεις τις κατάλληλες ικανότητες και ως σήμερα εξαρτώνται από τη συνδρομή συμβουλευτικών/τεχνικών εταιρειών. Έτσι, το παράδειγμα του «Αττικό Μετρό» στο πλαίσιο του οποίο έγινε σημαντική (και εν πολλοίς πετυχημένη προσπάθεια) μεταφοράς τεχνογνωσίας από μια ξένη στην ημεδαπή εταιρεία φαίνεται ότι δεν ακολουθήθηκε παντού.

Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτή η εξάρτηση δεν θα ήταν κατ' ανάγκη τόσο αρνητική αν δεν εντοπιζόνταν ζητήματα επηρεασμού των δράσεων/προγραμμάτων είτε από τον σύμβουλό είτε, συχνότερα, από τον πολιτικό προϊστάμενο της όποιας αρχής. Πιο συγκεκριμένα, καθώς ο σύμβουλος προσλαμβάνεται στο πλαίσιο της θητείας, για παράδειγμα, ενός περιφερειάρχη ή ενός δημάρχου και επειδή οι τελευταίοι αποτελούν πολιτικά πρόσωπα, γίνεται ευκολότερη η προσήλωση σε έργα και δράσεις οι οποίες έχουν άμεσα οφέλη και μπορούν να λειτουργήσουν ως μέσο διαφήμισης αυτών (και, γιατί όχι, προσέλκυσης ψηφοφόρων). Υπό το πρίσμα αυτό, μακροχρόνιες (αλλά και ταυτόχρονα επωφελέστερες) παρεμβάσεις μπορεί να τεθούν στο περιθώριο.

Ένα δεύτερο ζήτημα όσον αφορά στη διαχειριστική επάρκεια, αυτή τη φορά των τελικών δικαιούχων, είναι ότι δεν έχει καταστεί δυνατό να δημιουργηθεί ένας σημαντικός όγκος φορέων οι οποίοι μπορούν με απόλυτη ευχέρεια να διαχειριστούν ευρωπαϊκούς πόρους. Σε αυτό, εκτός των άλλων, συντελεί και η σχετική γραφειοκρατική επιβάρυνση της διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων, απόρροια τόσο των δαιδαλωδών εθνικών και κοινοτικών κανόνων, καθώς και της αυστηρής συχνά στάσης των ελληνικών αρμόδιων ελεγκτικών αρχών υπό το φόβο μη έγκρισης από τις σχετικές ευρωπαϊκές αρχές της επιλεξιμότητας ήδη εκταμιευμένων κονδυλίων. Παρ' όλα αυτά, υπάρχει σημαντικό έλλειμμα επάρκειας χρηστής διαχείρισης ευρωπαϊκών πόρων από τελικούς δικαιούχους, συχνά πέρα από τυχόν κακοπροαίρετες πράξεις των τελευταίων.

Το παραπάνω έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί επηρεάζει σημαντικά την ομαλότητα καθώς και την ταχύτητα υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Εμπλοκές σε ενδιάμεσες πληρωμές, για παράδειγμα, μπορούν να οδηγήσουν σε τεράστιες καθυστερήσεις, οδηγώντας ακόμα και στην μη ολοκλήρωση έργων. Και αυτό όπως έχει ήδη αναλυθεί επηρεάζει σημαντικά το σχεδιασμό κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος, ειδικά υπό το πρίσμα της προσήλωσης στο «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ». Η αδυναμία πρόβλεψης του πόσα έργα θα υλοποιηθούν επιτυχώς και ειδικά του πόσα θα απενταχθούν λόγω παρατυπιών ενθαρρύνει, δε, την πρακτική του overbooking με τις συνακόλουθες συνέπειες όπως αυτές αναλύθηκαν σε προηγούμενη ενότητα.

Σε μια προσπάθεια να μειωθεί η σχετική αβεβαιότητα δημιουργήθηκε πρόσφατα ένα πλαίσιο πιστοποίησης τελικών δικαιούχων ως διαχειριστικά επαρκείς. Ύστερα από σχετική πρόσκληση, υποψήφιοι δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι ευρωπαϊκών πόρων κατέθεταν έναν φάκελο ώστε να λάβουν πιστοποίηση διαχειριστικής επάρκειας. Όμως, οι αντιδράσεις σε πολιτικό επίπεδο επί του γεγονότος ότι μια μεγάλη μερίδα δικαιούχων (από ιδιωτικούς φορείς έως δήμους και από δημόσιους οργανισμούς έως πανεπιστημιακά ιδρύματα) δεν θα κατάφερναν να πιστοποιηθούν οδήγησε σε χαλάρωση των σχετικών προϋποθέσεων με τελικό αποτέλεσμα η διαδικασία να γίνει περισσότερο τυπική. Παρ' όλα αυτά στα θετικά καταγράφεται ότι πολλοί φορείς «εκπαιδεύτηκαν» σε βασικές διαδικασίες και ικανότητες που θα πρέπει να έχουν για να μπορούν με επάρκεια να διαχειρίζονται ευρωπαϊκούς πόρους ως τελικοί δικαιούχοι.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι αν και τα νέα πρότυπα έγκρισης της ένταξης ενός έργου περιλαμβάνουν το ερώτημα κατά πόσο ο τελικός δικαιούχος διαθέτει διαχειριστική επάρκεια, στις περισσότερες συνεντεύξεις επιβεβαιώθηκε ότι σε όλες παρά ελάχιστες περιπτώσεις οι αρμόδιοι δίνουν καταφατική απάντηση. Η πρακτική αυτή φαίνεται ότι γίνεται γιατί οι πιθανές απεντάξεις λόγω αδυναμίας επαρκούς διαχείρισης των πόρων καλύπτονται – όσον αφορά το ζήτημα της απορρόφησης – από τη μέθοδο του overbooking. Όσον αφορά, δε, τις ήδη πιστωμένες δαπάνες σε ορισμένες περιπτώσεις (και σίγουρα όχι όταν πρόκειται για δημόσιους φορείς) ξεκινάει μια διαδικασία επανάκτησης με αμφίβολα πολλές φορές αποτελέσματα.

Για την υπέρβαση των ανωτέρω προβλημάτων προτείνονται οι ακόλουθες παρεμβάσεις:

- (α) σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα πρέπει να οριστεί ένα πλαφόν στη χρήση των πόρων της Τεχνικής Βοήθειας από τους ίδιους φορείς έτσι ώστε σταδιακά αυτοί να «απογαλακτίζονται» από την διαρκή ανάγκη πρόσληψης συμβούλων για γενικά ζητήματα (η δυνατότητα θα παραμένει για ειδικά ζητήματα). Παράλληλα, θα πρέπει οι αξιολογήσεις που αναθέτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εστιάζουν και στο ζητούμενο της ανάπτυξης των ικανοτήτων διαχείρισης από την πλευρά των κρατών μελών. Τα αποτελέσματα αυτών των αξιολογήσεων θα πρέπει να χρησιμοποιούνται ώστε να πριμοδοτούνται με περισσότερους πόρους εκείνα τα κράτη μέλη τα οποία χρησιμοποίησαν την Τεχνική Βοήθεια πιο αποτελεσματικά.
- (β) Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να αναπτύξει – με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – ένα σύστημα ελέγχων της ποιότητας των αξιολογήσεων της διαχειριστικής επάρκειας τελικών δικαιούχων όπως αυτή γίνεται από τους αρμόδιους φορείς. Στην ουσία θα πρέπει να υπάρχουν καταλογισμοί σε περιπτώσεις όπου ένα μεγάλο ποσοστό των αξιολογημένων

ως «διαχειριστικά επαρκείς» δικαιούχων δεν καταφέρνει να διαχειριστεί αποτελεσματικά τους ευρωπαϊκούς πόρους τους οποίους έλαβε οδηγώντας στην απένταξη των εν λόγω έργων. Μια τέτοια πρακτική θα ασκούσε πίεση για περιορισμό της διαδικαστικής αξιολόγησης των δυνατοτήτων των τελικών δικαιούχων διαχείρισης ευρωπαϊκών χρημάτων με θετικές, επίσης, συνέπειες στην πρακτική του overbooking. Σημειώνεται ότι από μια τέτοια παρέμβαση δεν αναμένεται να υπάρξει ουσιαστική επιβάρυνση των ρυθμών υλοποίησης των προγραμμάτων των νέων προγραμματικών περιόδων, καθώς η πίεση από την προσηλωση στην απορρόφηση δεν θα αφήσει σχετικά περιθώρια.

2.4 Το ζήτημα του Συντονισμού

Αναντίρρητα, ένα από τα κρισιμότερα στοιχεία για τη μεγιστοποίηση της ωφέλειας από τους πόρους των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί ο κατάλληλος συντονισμός μεταξύ των διαφόρων φορέων διαχείρισης, των δράσεων των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καθώς και των υπόλοιπων δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης (εθνικές πολιτικές και πράξεις). Ο συντονισμός όλων αυτών των παραμέτρων άσκησης δημόσιας πολιτικής δύναται να οδηγήσει όχι μόνο στην επιτυχή ολοκλήρωση των προγραμμάτων και έργων που εντοπίζονται στον στρατηγικό σχεδιασμό κάθε προγραμματικής περιόδου, αλλά και να επιφέρει πλήθος πολλαπλασιαστικών ωφελειών τόσο σε οικονομικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του ερευνητικού έργου ο εν λόγω αναγκαίος συντονισμός είναι ιδιαίτερα ελλιπής στην περίπτωση της Ελλάδας, μειώνοντας έτσι τον θετικό αντίκτυπο της εισροής τόσο μεγάλων πόρων από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία.

Η αρχή γίνεται από την περιθωριοποίηση του αρχικώς εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδιασμού, ο οποίος, λόγω των σχετικών διαδικασιών και κριτηρίων έγκρισής του, εμπεριέχει σημαντικά στοιχεία συντονισμού δράσεων ανάμεσα στα διάφορα Περιφερειακά και (κυρίως) Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης των στόχων της κάθε προγραμματικής περιόδου, ο στρατηγικός σχεδιασμός εσωκλείει (σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο) κάθετες και οριζόντιες συνέργειες οι οποίες οδηγούν σε πολλαπλασιαστικά οφέλη. Όπως περιγράφηκε και σε προηγούμενες ενότητες το ζήτημα της απορρόφησης, οι επιλογές των πολιτικών προϋσταμένων, οι διάφορες ομάδες συμφερόντων, κτλ, δημιουργούν ένα περιβάλλον το οποίο ενισχύει την τάση για ανεξαρτητοποίηση της υλοποίησης του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος από τον αρχικό στρατηγικό σχεδιασμό. Αυτό με τη σειρά του αυξάνει την αυτόνομη υλοποίηση του κάθε προγράμματος μειώνοντας έτσι τις συνέργειες μεταξύ τους.

Μια ακόμα παράμετρος η οποία φαίνεται να επηρεάζει το επίπεδο συντονισμού της διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων αποτελεί η συχνή εναλλαγή πολιτικών

προϊσταμένων στους εκάστοτε φορείς. Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο οι μεν γενικές κατευθύνσεις ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος να παραμένουν ίδιες καθ' όλη τη διάρκεια μιας προγραμματικής περιόδου αλλά η ουσιαστική υλοποίησή του (οι εξειδικεύσεις δηλαδή σε μέτρα και δράσεις) να διαφοροποιείται σημαντικά έναντι τόσο του αρχικού σχεδιασμού όσο και διαφορετικών περιόδων εντός της ίδιας προγραμματικής περιόδου αν εντός αυτής έχει υπάρξει αλλαγή πολιτικού προϊσταμένου. Μάλιστα, έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι υπάρχουν ενδείξεις ότι ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αποσταθεροποιείται ακόμα και όταν έχουμε αλλαγές προσώπων χωρίς αλλαγή κυβερνητικού κόμματος (πρόκειται δηλαδή για νέα πολιτικά πρόσωπα του ίδιου κόμματος). Φυσικά, οι πιθανές αστοχίες συντονισμού όταν αφορά σε συνεργασίες φορέων με πολιτικούς προϊσταμένους διαφορετικών κομμάτων (περιπτώσεις περιφερειών, περιφερειών/δήμων και κεντρικής διοίκησης, κτλ) αυξάνονται. Τούτο συμβαίνει κατά κύριο λόγο γιατί στην Ελλάδα εμφανίζεται ιδιαίτερα έντονο το φαινόμενο τα πρόσωπα να έχουν αυξημένες δυνατότητες επηρεασμού της πορείας διαχείρισης και υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Οφείλουμε πάντως να τονίσουμε ότι οι πρόσφατες αλλαγές με την ενοποίηση της ευθύνης επίβλεψης των περισσότερων προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία σε ένα υπουργείο κινείται προς τη θετική κατεύθυνση.

Από την άλλη πλευρά, η επίτευξη συντονισμού μεταξύ των διαφόρων φορέων και μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων απαιτεί την ύπαρξη ενός γενικότερου ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης. Και αν και σε γενικό επίπεδο αυτό προσφέρεται από το στρατηγικό πλαίσιο/σχεδιασμό κατά την έγκριση των προγραμμάτων στην αρχή της κάθε προγραμματικής περιόδου, οι ορθώς συντονισμένες εξειδικεύσεις δράσεων προϋποθέτουν την ύπαρξη σχετικών μελετών και προεργασίας. Κάτι τέτοιο τις περισσότερες φορές απουσιάζει ή είναι αρκετά γενικό ώστε να μην δύναται να οδηγεί αναπόδραστα σε συγκεκριμένες συνέργιες μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πρόγραμμα JESSICA το οποίο στόχευε στην χρηματοδότηση πολλών μικρών έργων σε αστικές περιοχές με πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις τοπικές κοινωνίες. Ο βασικός σχεδιασμός του προγράμματος βασιζόταν στην ύπαρξη των λεγόμενων Ολοκληρωμένων Σχεδίων Αστικής Ανάπτυξης τα οποία έπρεπε να ήταν διαθέσιμα πολύ πριν την έναρξη του JESSICA. Όμως, η απουσία αυτών των σχεδίων (όπου υπήρχαν) ή ο γενικόλογος χαρακτήρας του οδηγούσε σε αδυναμία προσδιορισμού των έργων εκείνων των οποίων η υλοποίηση θα οδηγούσε σε σημαντική προστιθέμενη αξία για την τοπική κοινωνία λόγω των σχετικών συνεργιών και πολλαπλασιαστικών ωφελειών. Τέτοια παραδείγματα, δυστυχώς, βρίθουν στον ελληνικό χώρο.

Πέραν του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων συγχρηματοδοτούμενων δράσεων στο πλαίσιο μιας προγραμματικής περιόδου, προβλήματα συντονισμού εντοπίζονται

και ανάμεσα σε αυτές και τις διάφορες εθνικές πολιτικές. Πιο συγκεκριμένα, παρατηρείται αρκετά συχνά ένα σημαντικό κενό μεταξύ των αποτελεσμάτων της χρηματοδότησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και της μετέπειτα αξιοποίησής τους. Έτσι, υπάρχουν αρκετά παραδείγματα με επεκτάσεις νοσοκομείων ή άλλων κτηριακών εγκαταστάσεων τα οποία δημιουργήθηκαν με ευρωπαϊκούς πόρους και μένουν (ή έμειναν) για πολύ καιρό ανενεργά λόγω μη πρόβλεψης στελέχωσής τους, μη ανάληψης του κόστους λειτουργίας και συντήρησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες κτλ. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις το χρονικό κενό λειτουργίας σχετίζεται με την αργοπορία των σχετικών διαδικασιών, σε αρκετές οι αρμόδιες υπηρεσίες φαίνεται ότι τις ξεκινούν πολύ αργότερα από την ολοκλήρωση του (κατασκευαστικού) έργου. Με άλλα λόγια, πριν την απόφαση ένταξης ενός έργου δεν έχει γίνει καμία συζήτηση για τη μελλοντική διαχείριση του παραγόμενου αποτελέσματος.

Για την υπέρβαση των ανωτέρω προβλημάτων η βασική παρέμβαση σχετίζεται με την αλλαγή νοοτροπίας επί του τρόπου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων. Ειδικά υπό το τρέχον περιβάλλον απουσίας ουσιαστικού εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος, τα διάφορα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα αποτελούν το μοναδικό κορμό αναπτυξιακών πολιτικών στην Ελλάδα και ως εκ τούτου η διαχείριση των πόρων αυτών θα πρέπει να στοχεύει στη μεγιστοποίηση των προσδοκώμενων ωφελειών για το σύνολο της χώρας. Ουσιαστικά αυτό που πρέπει να εφαρμόζεται είναι η επιμονή σε έναν πολύ καλό στρατηγικό σχεδιασμό κατά την έναρξη της κάθε προγραμματικής περιόδου ο οποίος θα στηρίζεται και στην ύπαρξη σχετικών μελετών παρεμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό η *ex ante* αξιολόγηση από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρέπει να είναι αυστηρότερη και να οδηγεί στην παραγωγή ενός συνεκτικού προγραμματισμού ο οποίος θα συμπεριλαμβάνει (ενδεικτικές έστω) εξειδικεύσεις δράσεων – οι οποίες φυσικά θα μπορούν να τροποποιούνται κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου. Παράλληλα, οφείλει ο εθνικός σχεδιασμός να γίνεται κτήμα του συνόλου της δημόσιας διοίκησης έτσι ώστε ο βαθμός επιρροής των πολιτικών προσώπων να μην αφορά στην ουσία των προγραμμάτων αλλά σε επιμέρους στοιχεία αυτών ενώ παράλληλα να ενισχυθεί περαιτέρω η συνένωση των συντονιστικών αρμοδιοτήτων σε μια υπηρεσία – ιδανικά ανεξάρτητη από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία.

3. Συμπεράσματα

Η τριακονταετής ελληνική εμπειρία με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία, με τις όποιες υπερβολές που το ελληνικό σύστημα πιθανά εμπεριέχει, καταδεικνύει ότι το σύστημα διαχείρισης και αξιολόγησης των επιπτώσεων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων είναι αρκετά μονομερές και ελλιπές ώστε

σημαντικές επιπτώσεις σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο να αγνοούνται. Όμως, αυτές οι επιπτώσεις τελικά επηρεάζουν συνολικά το σύστημα δημιουργώντας στρεβλώσεις και μειώνοντας την πραγματική προστιθέμενη αξία που θα μπορούσε να έχει η χρήση των πόρων αυτών για μια οικονομία όπως η ελληνική. Παρ' ότι η μακρά περίοδος συγκεκριμένου τρόπου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων, με την «ανοχή» ενός ελλειμματικού συστήματος αξιολογήσεων, φαίνεται να έχει δημιουργήσει συγκεκριμένες παραδοξότητες εντός του ελληνικού συστήματος διαχείρισης των ΕΔΤ η έρευνα έχει καταδείξει σημεία παρέμβασης που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μικρές, σταδιακά μεγεθυνόμενες, προσαρμογές του συστήματος προς όφελος της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Δεδομένου ότι στο μεγαλύτερο ποσοστό το σύστημα διαχείρισης των ΕΔΤ «επιβάλλεται» στην αρχή κάθε προγραμματικής από το ευρωπαϊκό περιβάλλον, είναι ακόμα πιο εφικτή μια ταυτόχρονη, γρήγορη εφαρμογή μικρών αλλαγών με σημαντικές θετικές συνέπειες.

Αναφορές

- Bachtler, J. and Michie, R. (2007), "A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds", *Regional Studies* 29(8):745-751.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (20008), Implementation of the performance reserve.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2006α), Working Document No 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), Guidance document on ex-ante evaluation.
- Haas, E. (1976), "Turbulent fields and the theory of regional integration", *International Organization* 30(2):173-212.
- MMF 2014-2020, http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm
- Stame, N. (2004), "Theory-based Evaluation and Types of Complexity", *Evaluation* 10(1):58-76.
- Summa, H. and Toulemonde, J. (2002), "Evaluation in the European Union: Addressing Complexity and Ambiguity", in J.E. Furubo et al (eds) *International Atlas of Evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Toulemonde, J. (1995), "The Emergence of an Evaluation Profession in European Countries: The Case of Structural Policies", *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge and Utilization* 8(3):43-54.
- Venables, A. (1998), "Regional Integration Agreements: A Force of Convergence or Divergence? ", *World Bank Policy Research Working Paper* 2260.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Cohesion Policy 2014-2020: Investing in Growth and Jobs.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, September.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Guidance Document on Monitoring & Evaluation, March.

Κανονισμός Συμβουλίου No 1260/99 of 21 June 1999.

Κανονισμός Συμβουλίου 1083/2006 of 11 July 2006.

Έρευνα για Ελλάδα

ΕΕΟ Group (2003), “Ex-Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999”, National Report Greece, Μάρτιος.

Evalion (1995), “Ex-Post Evaluation of the CSF 1989-1993 for Greece”.

Remaco and Eurotec (2003), “Mid-term Evaluation of the Community Support Framework 2000-2006”, Greece, Νοέμβριος.

Remaco and Eurotec (2005), “Evaluation Report of CSF III (2000 – 2006)”, Greece, Δεκέμβριος.

Συνεντεύξεις

Αγουρίδης Δέξιππος, πρώην Γενικός Διευθυντής ΜΟΔ Α.Ε. 11 Μαΐου 2015.

Γιαννούσης Γεώργιος, Γενικός Γραμματέας ΕΣΠΑ, 05 Μαρτίου 2014.

Δήμαρχος Α, δήμαρχος από Βόρεια Ελλάδα, 13 Μαΐου 2014.

Δήμαρχος Α, πρώην δήμαρχος στη Νότια Ελλάδα, 23 Μαρτίου 2015.

Δήμαρχος Β, πρώην δήμαρχος στην Κρήτη, 15 Σεπτεμβρίου 2014.

Δήμαρχος Γ, δήμαρχος από την περιφέρεια Πελοποννήσου, 15 Οκτωβρίου 2012.

Μουσσουρούλης Κωστής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 11 Μαΐου 2015.

Πρώην Σύμβουλος, Περιφέρεια στην ηπειρωτική Ελλάδα, 10 Φεβρουαρίου 2015.

Πρώην Σύμβουλος, Περιφέρεια στην ηπειρωτική Ελλάδα, 22 Μαΐου 2015.

Σκούρας Αναστάσιος, Προϊστάμενος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής, ΠΕΠ Πελοποννήσου, 29 Ιανουαρίου 2014.

Στέλεχος Διαχειριστικής Αρχής ΕΔΤ, 13 Φεβρουαρίου 2015.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΕΠ, 13 Οκτωβρίου 2014.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΠΕΠ (Βόρεια Ελλάδα), 20 Μαρτίου 2015.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΠΕΠ (Νότια Ελλάδα), 20 Μαρτίου 2015.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΠΕΠ Αττικής, 12 Νοεμβρίου 2012.

Φίρμπας Ιωάννης, Γενικός Διευθυντής, Εθνική Αρχή Συντονισμού ΕΣΠΑ, Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού, 17 Δεκεμβρίου 2013.

Χατζιδάκης Κωστής, Βουλευτής, Πρώην Υπουργός Ανάπτυξης, 22 Μαΐου 2015.