

ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ Η ΤΕΧΝΙΚΗ ΚΑΤ'ΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΟΥ Γ' ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΣΤΗΡΙΞΗΣ

Της κ. Αλίκης ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΥ

Αναπλ. Καθηγήτριας Ε.Μ.Π.

και

του κ. Αντ. ΜΑΡΑΓΚΑΚΗ

Πολιτ. Μηχαν., Υποψ. Διδάκτ. Ε.Μ.Π.

Το νομοθετικό πλαίσιο Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Δημοσίων Έργων, που ισχύει σήμερα στην Ελλάδα έχει δύο άξονες. Ο πρώτος είναι ο Ν. 1622/1986 για τον Δημοκρατικό Προγραμματισμό, και ο δεύτερος ο Γενικός Διαρθρωτικός Κανονισμός ΕΚ 1260/1999 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 21/6/1999, για τον Προγραμματισμό και την Χρηματοδότηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Ο Ν. 1622/1986 καθορίζει τη διαδικασία Προγραμματισμού, τα αρμόδια Όργανα για την κατάρτιση (Δημοτικά, Νομαρχιακά, και Περιφερειακά Συμβούλια, και Κεντρικοί Φορείς - Υπουργεία) και τα είδη των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται σε αυτόν η αρμοδιότητα των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων για την κατάρτιση μεσοχρόνιου και ετήσιου Τοπικού Αναπτυξιακού Προγράμματος ύστερα από πρόταση των Τοπικών Συμβουλίων, των Συμβουλίων των Τοπικών Διαμερισμάτων, και των Συνοικιακών Συμβουλίων, με έργα και μέτρα τοπικής σημασίας. Η χρηματοδότηση γίνεται κυρίως από ίδιους πόρους, από πόρους φορέων του δημόσιου τομέα από κοινού με αυτούς, και από πόρους του Π.Δ.Ε. (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων), που κατανέμονται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Ακόμη, τα Δημοτικά Συμβούλια διατυπώνουν προτάσεις για έργα και μέτρα νομαρχιακής ή περιφερειακής σημασίας, που αφορούν στον Δήμο ή στην Κοινότητα, για ένταξή τους στο μεσοχρόνιο Νομαρχιακό ή Περιφερειακό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα.

Αντίστοιχα, προβλέπεται από τον Ν. 1622/1986 η αρμοδιότητα των Νομαρχιακών Συμβουλίων για την κατάρτιση, ύστερα από πρόταση των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων και των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, του μεσοχρόνιου Νομαρχιακού Ανα-

πτυξιακού Προγράμματος (και των αντίστοιχων ετήσιων), μέσα στα πλαίσια του σχετικού μεσοχρόνιου Περιφερειακού Αναπτυξιακού Προγράμματος. Επίσης, τα Νομαρχιακά Συμβούλια διατυπώνουν στα Περιφερειακά Συμβούλια προτάσεις και μέτρα περιφερειακής και εθνικής σημασίας, που αφορούν στη Νομαρχία, και εντάσσονται στο μεσοχρόνιο Περιφερειακό ή Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα. Τέλος, τα Νομαρχιακά Συμβούλια κατανέμουν τους ίδιους πόρους, όπως και εκείνους του Π.Δ.Ε., που διατίθενται από το Περιφερειακό Συμβούλιο, για έργα νομαρχιακής και τοπικής σημασίας.

Σύμφωνα, πάντα με τον Ν. 1622/1986, τα Περιφερειακά Συμβούλια διατυπώνουν προς τους κεντρικούς Φορείς του Δημοσίου Τομέα προτάσεις για έργα και μέτρα εθνικής σημασίας, που αφορούν στην Περιφέρεια, αλλά εντάσσονται στο μεσοχρόνιο Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα, διαμορφώνουν τα πλαίσια για την κατάρτιση των Νομαρχιακών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και τα εγκρίνουν, και καταρτίζουν τα μεσοχρόνια Περιφερειακά Αναπτυξιακά Προγράμματα, μέσα στα πλαίσια του μεσοχρόνιου Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος. Ακόμη, αυτά κατανέμουν τις πιστώσεις του Π.Δ.Ε. για έργα τοπικής και νομαρχιακής σημασίας. Για την άσκηση αυτού του έργου τα Περιφερειακά Συμβούλια υποβοηθούνται από την Διεύθυνση Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΥΠ.ΕΘ.Ο.

Τα ετήσια και μεσοχρόνια Εθνικά Αναπτυξιακά Προγράμματα καταρτίζονται από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το οποίο συντονίζει τους αρμόδιους κεντρικούς Φορείς και Υπουργεία.

Υπάρχουν, ακόμη, κατά περίπτωση, και κάποιες άλλες ειδικές διαδικασίες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, όπως τα αντιπλημμυρικά έργα, για τα οποία υπάρχει πρόβλεψη στον Ν. 2598/1998 για τα Δημόσια Έργα, με στόχο να γίνεται ένας κεντρικός συντονισμένος προγραμματισμός από όλους τους εμπλεκόμενους Φορείς του Δημοσίου, όσον αφορά στις δράσεις, που έχουν προτεραιότητα. Δεν σημαίνει βέβαια αυτό, ότι οι προβλέψεις αυτού του τύπου δεν έχουν ασθενή σημεία, όπως στο παραπάνω παράδειγμα είναι η παράλειψη συμμετοχής στο Όργανο αυτό εκπροσώπων των Οργάνων, που κατ' εξοχήν διαχειρίζονται χρηματοδοτήσεις έργων (π.χ. οι Περιφέρειες).

Ο Γενικός Διαρθρωτικός Κανονισμός (Γ.Κ.Δ.) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον Προγραμματισμό και τη Χρηματοδότηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, είναι το πλέον σύγχρονο πλαίσιο Προγραμματισμού, και ως Κανονισμός εφαρμόζεται στην χώρα μας χωρίς να απαιτείται προηγούμενη κανονιστική πράξη του Κράτους. Ο Κανονισμός αυτός αφορά στα έργα που χρηματοδοτούνται από πόρους της Ε.Ε.

Ο Γ.Κ.Δ. περιγράφει αναλυτικά τον τρόπο και τις τεχνικές προδιαγραφές κατάρτισης πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων, που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ.

Επιχειρώντας μία συνοπτική παρουσίαση των βασικών κεφαλαίων του Γ.Κ.Δ. αναφέρεται, ότι περιλαμβάνονται σ' αυτόν: οι Στόχοι κάθε χρηματοδοτικού Οργάνου, η γεωγραφική επιλεξιμότητα για κάθε Στόχο, οι δημοσιονομικές διατάξεις (πόροι, περίοδος διάθεσης, ετήσια κατανομή, κατανομή κατά κράτος και περιφέρεια, πληρωμές, διαχείριση και αξιολόγηση), η οργάνωση της εταιρικής σχέσης της Επιτροπής και του Κράτους

Μέλους, καθώς και ο ορισμός των ενδεδειγμένων εταιρών για συμμετοχή στα διάφορα στάδια του προγραμματισμού, οι ορισμοί των εννοιών του προγραμματισμού, ο συντονισμός μεταξύ των Ταμείων, η προσθετικότητα των δράσεων, ο ορισμός των Επιτροπών Παρακολούθησης, οι επιλεξιμότητες, η δομή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (επιλογή αξόνων προτεραιότητας, στρατηγική, ειδικοί στόχοι ποσοτικά προσδιορισμένοι, είδος και διάρκεια Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης, διατάξεις εφαρμογής, δηλαδή Διαχειριστική Αρχή - Επιτροπή Παρακολούθησης - προπαρασκευή - Παρακολούθηση - Αξιολόγηση παρεμβάσεων), και η δομή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των Συμπληρωμάτων Προγραμματισμού, που απαρτίζουν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Άξονες Προτεραιότητας, Περιγραφή Μέτρων, Ετήσιο Σχέδιο Χρηματοδότησης ανά Άξονα Προτεραιότητας και Μέτρο, Διατάξεις εφαρμογής, τρόπος διαχείρισης, ειδικές διατάξεις για μεγάλα έργα).

Η διαδικασία που ακολουθείται για τον Προγραμματισμό, όπως περιγράφεται στον Γ.Δ.Κ. επιβλέπεται και συντονίζεται κεντρικά από το ΥΠ.ΕΘ.Ο., το οποίο καθορίζει την εθνική πολιτική και στρατηγική σε επίπεδο Κέντρου προς Περιφέρεια (TOP-DOWN), συντονίζει όλες τις ενέργειες και διαβουλεύσεις αφ' ενός μεταξύ Υπουργείων και Περιφερειών, και αφ' ετέρου σε επίπεδο σχεδιασμού από την Περιφέρεια προς το Κέντρο (BOTTOM-UP), με βάση τις προτάσεις Νομαρχιών, Δήμων, Κοινοτήτων και άλλων Φορέων.

Σύμφωνα με τον γενικό Διαρθρωτικό Κανονισμό, και με τους επί μέρους Κανονισμούς κάθε Χρηματοδοτικού Οργάνου - Ταμείου, τα περιεχόμενα των Επιχειρησια-

Κωνσταντίνος ΓΕ.
ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ
Καθηγητής Τμήμ. Οικ. και Περ. Ανάπτ.
Παντείου Πανεπ. Κ.Π.Ε.
Δρ Ιωάννης ΒΛΑΣΣΗΣ
Δρ Βασιλική Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Τόμ. Α'
Β' έκδοση

Αθήναι, 2000

LE DROIT DE L' UNION
EUROPEENNE

Vol. A'

Préface

Par Professeur Const. GE.
ATHANASSOPOULOS
ATHENES, 2000

κών Προγραμμάτων, που υποβάλλονται στην Ε.Ε. και συγκροτούν ένα Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, πρέπει να περιλαμβάνουν: τη γενική περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης του Τομέα ή της Περιφέρειας, τους «Άξονες Προτεραιότητας» του προγράμματος, τους ειδικούς στόχους και την εκτίμηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (ex-ante αξιολόγηση), τη συνοπτική περιγραφή των «Μέτρων», που προτείνονται για την εφαρμογή των αξόνων προτεραιότητας, το σχέδιο χρηματοδότησης, το οποίο προσδιορίζει για κάθε Άξονα Προτεραιότητας και για κάθε Μέτρο το ύψος των κονδυλίων, που προβλέπονται για τη συμμετοχή ανά έτος κάθε Διαρθρωτικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, και άλλων χρηματοδοτικών Οργάνων, και το συνολικό ποσό των επιλέξιμων δημοσίων χρηματοδοτήσεων και των ιδιωτικών κατ' εκτίμηση χρηματοδοτήσεων του Κράτους Μέλους, που αντιστοιχούν στη συμμετοχή κάθε Ταμείου. Το συνολικό ποσό της συμμετοχής των Ταμείων, που προβλέπεται για κάθε έτος, πρέπει να είναι συμβατό με τις εφαρμοστέες δημοσιονομικές προοπτικές.

Τέλος, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, για την εξασφάλιση αποτελεσματικότητας και διαφάνειας, πρέπει να περιλαμβάνουν τις Διατάξεις Εφαρμογής τους, την υπόδειξη της Διαχειριστικής Αρχής, την περιγραφή του τρόπου διαχείρισης του Προγράμματος και των μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης. Επίσης, αναφέρονται στον ρόλο και στις αρμοδιότητες της Επιτροπής Παρακολούθησης του Προγράμματος, καθώς και στη διαδικασία ροής των χρηματοδοτήσεων και των διαδικασιών ελέγχου τους.

Ειδικότερα, για έργα προϋπολογισμού μεγαλύτερου από 50 εκατ. ΕΥΡΩ απαιτούνται περισσότερα στοιχεία, και, κυρίως, ανάλυση κόστους - ωφελειών και οικονομικής βιωσιμότητας, εκτίμηση επιπτώσεων στο περιβάλλον και στην απασχόληση και ακριβές χρονοδιάγραμμα εργασιών και σχέδιο χρηματοδότησης.

Τα στοιχεία αυτά αποφασίσθηκε να θεσμοθετηθούν, ώστε να διέπουν όλα τα Ε.Π., τις Επιτροπές Παρακολούθησής τους, και τις Διαχειριστικές Αρχές του Γ' Κ.Π.Σ.

Όσον αφορά στη διοικητική πρακτική εφαρμογής των ανωτέρω, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας είναι αυτό, που εφαρμόζει τους τεχνικούς κανόνες του παιχνιδιού, αφού διαχειρίζεται και σχεδιάζει κεντρικά τις Δημόσιες Επενδύσεις, καθώς τα έργα γίνονται με μέρος αυτών των χρημάτων. Το πλαίσιο για τον προγραμματισμό των Εθνικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, σύμφωνα και με τον Γ.Δ.Κ., καθορίζεται από την αρμόδια κρατική Αρχή με τη συνεργασία της Ε.Ε., και πάντα σύμφωνα με τους Κανονισμούς της Ε.Ε.

Τα άλλα Υπουργεία, όλα μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους και του σχεδιασμού, που υπάρχει στο καθένα για τον ρόλο που θα παίξουν στην πολύπλευρη ανάπτυξη της χώρας, διεκδικούν όσον το δυνατόν μεγαλύτερα κονδύλια, το καθένα με το ειδικό βάρος του υπηρεσιακού και τεχνοκρατικού μηχανισμού τους, και της ηγεσίας τους. Έτσι, τα Υπουργεία, εκτός από τους εθνικούς πόρους, που διαθέτουν για κατασκευή Δημοσίων Έργων, σχεδιάζουν και διαχειρίζονται τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, που χρηματοδοτούνται από Κοινοτικούς Πόρους, το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, το Ταμείο Συνοχής και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες.

Οι 13 Περιφέρειες της χώρας μέσα στα πλαίσια των ιδικών τους αρμοδιοτήτων, σχεδιάζουν και διαχειρίζονται, κυρίως, κοινοτικούς πόρους, που διατίθενται με τη μορφή

των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Μεταξύ των Γενικών Γραμματειών των Υπουργείων και των Περιφερειών της χώρας, και κάτω από την εποπτεία του ΥΠ.ΕΘ.Ο., λαμβάνει χώρα διαβούλευση κατά την διαδικασία κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, προκειμένου να συμφωνηθούν οι κατανομές των διαθέσιμων κονδυλίων κατά Τομέα Δράσεων και κατά Περιφέρεια. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας Προγραμματισμού, έγινε και ένας αρχικός ενδεικτικός προσδιορισμός των δράσεων, που θα αναλάβουν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες.

Οι Νομαρχίες με τα αιρετά Νομαρχιακά τους Συμβούλια, διεκδικούν από την πλευρά τους όλο και μεγαλύτερο ποσοστό από τους χρηματοδοτικούς πόρους, κυρίως μέσω των Περιφερειών της χώρας. Από τη χρηματοδότηση αυτή, τα Νομαρχιακά Συμβούλια προγραμματίζουν τα έργα, που θα κατασκευάσουν οι Νομαρχίες και οι αντίστοιχοι Δήμοι.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, μετά από τις αποφάσεις των Δημοτικών και Κοινοτικών τους Συμβουλίων, εντάσσουν έργα στο Τεχνικό τους Πρόγραμμα, και τα κατασκευάζουν με χρηματοδότηση από διάφορους πόρους, κυρίως όμως από τα Π.Ε.Π.

Στην πράξη, ο Ν. 1622/1986 έχει ατονίσει, και δεν εφαρμόζεται σε μεγάλη έκταση. Ο Γενικός Διαρθρωτικός Κανονισμός (Γ.Δ.Κ.) 1260/1999 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, για τον Προγραμματισμό και τη Χρηματοδότηση Αναπτυξιακών προγραμμάτων, είναι το πλέον σύγχρονο πλαίσιο Προγραμματισμού, και εφαρμόζεται υποχρεωτικά από όλους εφ' όσον πρόκειται για κοινοτικούς πόρους.

Η εφαρμογή όλων των ανωτέρω, δηλαδή η διαδικασία κατάρτισης πολυετών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων Δημοσίων Έργων, που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως το Γ' Κ.Π.Σ., απαιτεί αρκετό χρονικό διάστημα, για λόγους δημοκρατικού προγραμματισμού, αλλά και για τεχνικούς λόγους, καθώς η διαδικασία αυτή διέπεται από Κανονισμούς, με ιδιαίτερα αυστηρούς κανόνες.

Έτσι, την 22/10/1997 συστάθηκε η Διϋπουργική Ομάδα Σχεδιασμού (ΔΟΣχ) του Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006, της οποίας προεδρεύει ο Υφυπουργός Εθνικής Οικονομίας και Πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Η ΔΟΣχ στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της και του ρόλου, που ανέλαβε, έθεσε τα πλαίσια των επί μέρους σταδίων της διαδικασίας για την κατάρτιση του νέου Σχεδίου Ανάπτυξης. Πιο αναλυτικά, η διαδικασία αυτή εξελίχθηκε ως εξής:

Στις αρχές του έτους 1998, και μετά την έκδοση της 1ης και 2ης Εγκυκλίου του ΥΠ.ΕΘ.Ο., με θέμα την προετοιμασία για την κατάρτιση Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006, ξεκίνησε στις Περιφέρειες της χώρας και στα Υπουργεία, που θα αναλάβουν Επιχειρησιακά Προγράμματα, μία προσπάθεια σε συνεργασία με Υπηρεσίες και Οργανισμούς του Δημοσίου, με επιστημονικά Όργανα, και με τους Συμβούλους Διαχείρισης και Αξιολόγησης των προγραμμάτων του Β' Κ.Π.Σ., προκειμένου να γίνει μία πρώτη προσέγγιση στο θέμα του προγραμματισμού της περιόδου 2000-2006.

Η προσέγγιση αυτή έλαβε υπόψη τις οδηγίες της ΔΟΣχ και του ΥΠΕΘΟ, το νέο προγραμματικό πλαίσιο, την κτηθείσα εμπειρία από τα δύο προηγούμενα Κ.Π.Σ., που αφορούσε σε προτάσεις για την κατάρτιση Συνοπτικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Οι προτάσεις αυτές διατυπώθηκαν με τη βοήθεια ενός τυποποιημένου ερωτηματολογίου για την Περιφερειακή Στρατηγική.

Με τα ερωτηματολόγια αυτά αποτυπώθηκε η υφιστάμενη κατάσταση των υποδομών από τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες, και χαράχθηκε το γενικό αναπτυξιακό πλαίσιο για την επόμενη προγραμματική περίοδο, το οποίο αποτελεί το Συνοπτικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, δηλαδή μία συνοπτική τεκμηριωμένη πρόταση για τους άξονες δράσεων, που θεωρούσε κάθε Υπουργείο και κάθε Περιφέρεια πως έπρεπε να ακολουθήσει στο Γ' Κ.Π.Σ.

Στη συνέχεια, υπεβλήθησαν στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. από όλες τις Περιφέρειες και τα Υπουργεία, τα ως άνω Συνοπτικά Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης του νέου προγράμματος 2000-2006.

Το ΥΠ.ΕΘ.Ο. μετά από τη συλλογή και επεξεργασία όλων των προτάσεων-απαντήσεων στα ερωτηματολόγια της 2ης Εγκυκλίου, άρχισε την κατάρτιση του «Συνοπτικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης» όλης της χώρας, το οποίο αποτελεί το προκαταρκτικό στάδιο της διαδικασίας προγραμματισμού. Η διαδικασία αυτή ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του έτους 1998.

Ακολούθησε η αποστολή της 3ης Εγκυκλίου της Διυπουργικής Ομάδας Σχεδιασμού τον Οκτώβριο του έτους 1998, με σκοπό τη σύνταξη του Αναλυτικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Για τον λόγο αυτό, και σύμφωνα με την παραπάνω εγκύκλιο, συγκροτήθηκαν στα Υπουργεία και στις Περιφέρειες Επιτροπές Κατάρτισης του Γ' Κ.Π.Σ., προκειμένου να συντάξουν Πρόταση - Προγραμματικό κείμενο, με συμπεράσματα και βασικούς άξονες προτεραιότητας, καθώς και εξειδίκευση και ιεράρχηση στόχων, σύμφωνα με το Συνοπτικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Μετά από την έγκριση του τελικού Συνοπτικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης, απεστάλη η 4η Εγκύκλιος του ΥΠΕΘΟ τον Δεκέμβριο του έτους 1998. Σε αυτήν, περιλαμβάνονται οδηγίες σε ό,τι αφορά στη σύνταξη του Αναλυτικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης, για τα αναλυτικά περιεχόμενα των προτάσεων και το χρονοδιάγραμμα υποβολής τους, που πρέπει να είναι σύμφωνα με το ολοκληρωθέν πλέον τελικό Συνοπτικό Σχέδιο Ανάπτυξης.

Στη συνέχεια οι Επιτροπές Κατάρτισης προχώρησαν σε συνεργασία με όλους τους κοινωνικούς και οικονομικούς Εταίρους στη σύνθεση προτάσεων, που αποτέλεσαν τα «Αναλυτικά Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης», και εστάλησαν στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. στις 30/03 για το επόμενο στάδιο προγραμματισμού, δηλαδή την επεξεργασία και σύνθεσή τους. Το κείμενο, που συνέταξε η ΔΟΣχ με βάση τα παραπάνω, συνιστά το «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006», το οποίο ολοκληρώθηκε το Σεπτέμβριο του έτους 1999 και υποβλήθηκε στην Ε.Ε. Αυτό το κείμενο αποτέλεσε το πλαίσιο διαπραγμάτευσης της Ελλάδος με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Παράλληλα με την προαναφερθείσα διαπραγμάτευση, το επόμενο στάδιο του προγραμματισμού, δρομολογήθηκε με την αποστολή από το ΥΠ.ΕΘ.Ο. προς όλες τις Επιτροπές Κατάρτισης της 5ης Εγκυκλίου στις αρχές Αυγούστου του έτους 1999. Με αυτήν ζητήθηκε η κατάρτιση και υποβολή στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας ολοκληρωμένων «Σχεδίων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων». Τα προγράμματα αυτά έπρεπε να συμ-

φωνούν με το «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006», καθώς και με τους νέους γενικούς και Ειδικούς Κοινοτικούς Διαρθρωτικούς Κανονισμούς (ανάλογα με το χρηματοδοτικό Ταμείο) για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα και την χρηματοδότησή τους. Ταυτόχρονα, η εγκύκλιος είχε προβλέψει και τον τρόπο υποβολής του «Συμπληρώματος Προγραμματισμού», το οποίο σε σχέση με τα «Σχέδια Επιχειρησιακών Προγραμμάτων», προχωρά σε μεγαλύτερη εξειδίκευση στο αμέσως κατώτερο επίπεδο διάρθρωσης από αυτό των «Αξόνων Προτεραιότητας», δηλαδή στα «Μέτρα», που αυτοί περιλαμβάνουν.

Τα περιεχόμενα των «Σχεδίων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» και των «Συμπληρωμάτων Προγραμματισμού», που υποβάλλονται στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. και στη συνέχεια στην Ε.Ε., έπρεπε να περιλαμβάνουν τη γενική περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης του Τομέα ή της Περιφέρειας, τους άξονες προτεραιότητας του προγράμματος, τους ειδικούς στόχους και την εκτίμηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων (ex-ante αξιολόγηση), τη συνοπτική περιγραφή των μέτρων, που προτείνονται για την εφαρμογή των αξόνων προτεραιότητας, το σχέδιο χρηματοδότησης το οποίο προσδιορίζει για κάθε Άξονα Προτεραιότητας και για κάθε Μέτρο το ύψος των κονδυλίων, που προβλέπονται για τη συμμετοχή ανά έτος κάθε Διαρθρωτικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, και άλλων χρηματοδοτικών Οργάνων, και το συνολικό ποσό των επιλέξιμων δημοσίων χρηματοδοτήσεων και των ιδιωτικών κατ' εκτίμηση χρηματοδοτήσεων του Κράτους Μέλους, που αντιστοιχούν στη συμμετοχή κάθε Ταμείου. Το συνολικό ποσό της συμμετοχής των ταμείων, που προβλέπεται για κάθε έτος, πρέπει να είναι συμβατό με τις εφαρμοστέες δημοσιονομικές προοπτικές. Τέλος, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα πρέπει να περιλαμβάνουν τις διατάξεις εφαρμογής τους, την υπόδειξη της Διαχειριστικής Αρχής, την περιγραφή του τρόπου διαχείρισης του προγράμματος και των μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Παρακολούθησης, καθώς και τη διαδικασία ροής των χρηματοδοτήσεων και των διαδικασιών ελέγχου τους για την εξασφάλιση αποτελεσματικότητας και διαφάνειας. Ειδικότερα, για έργα προϋπολογισμού μεγαλύτερου από 50 εκατ. ΕΥΡΩ απαιτούνται περισσότερα στοιχεία, και κυρίως ανάλυση κόστους - ωφελειών και οικονομικής βιωσιμότητας, εκτίμηση επιπτώσεων στο περιβάλλον και στην απασχόληση, και ακριβές χρονοδιάγραμμα εργασιών και σχέδιο χρηματοδότησης. Συμπερασματικά, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα πρέπει να αποτελούν συνεπή σύνολα αξόνων προτεραιότητας πολυετών «μέτρων» για την πραγματοποίηση των οποίων θα ζητείται η χρηματοδοτική συνδρομή ενός ή περισσότερων χρηματοδοτικών Οργάνων και Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και ιδιωτική συμμετοχή.

Μεταξύ των γενικών Γραμματειών των Υπουργείων και των Περιφερειών της χώρας, και κάτω από την εποπτεία του ΥΠ.ΕΘ.Ο., έλαβε χώρα στις αρχές Νοεμβρίου 1999 διαβούλευση για τη διαδικασία κατάρτισης των «Σχεδίων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» (Ε.Π.), προκειμένου να συμφωνηθούν οι κατανομές των διαθέσιμων κονδυλίων κατά Τομέα Δράσεων και κατά Περιφέρεια. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας, έγινε και ένας αρχικός ενδεικτικός προσδιορισμός δράσεων, που θα αναλάβουν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες.

Τα «Σχέδια Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» υποβλήθηκαν τελικά στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. περί τα τέλη Νοεμβρίου του 1999, από τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες, δηλαδή τις Αρχές Κατάρτισης, και αξιολογήθηκαν από αυτό, και στη συνέχεια κατατέθηκαν στην Ε.Ε. μεταξύ Φεβρουαρίου και Απριλίου του 2000.

Με βάση το «Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006» και τα ως άνω «Σχέδια Επιχειρησιακών Προγραμμάτων», εγκρίθηκε από την Ε.Ε. στα τέλη Ιουλίου 2000 το Γ' Κ.Π.Σ. Μετά από κάποιες προσαρμογές που συμφωνήθηκαν κατά την παραπάνω έγκριση, τα επί μέρους Τομεακά και Περιφερειακά Προγράμματα εγκρίνονται από την Ε.Ε. Το αργότερο εντός τριών μηνών από την έγκριση, κάθε Πρόγραμμα εγκρίνεται στο αμέσως επόμενο και τελευταίο επίπεδο, το «Συμπλήρωμα Προγραμματισμού», από τις αρμόδιες Διαχειριστικές Αρχές του κάθε Προγράμματος.

Η διοίκηση και διαχείριση των Ε.Π. αναμένεται να είναι έργο ισάριθμων με αυτά Οργάνων, δηλαδή των Διαχειριστικών Αρχών, οι οποίες θα αναλάβουν καθήκοντα με τη θεσμοθέτησή τους, με νομοσχέδιο στο οποίο θα οριοθετούνται η στελέχωση και οι αρμοδιότητές τους.

Στην διαδικασία προγραμματισμού, επισημαίνονται ως πλέον αδύνατα σημεία:

Η μη εφαρμογή και μη εκσυγχρονισμός του Ν. 1622/1986, ώστε να προσαρμοστεί στα σύγχρονα δεδομένα, δηλαδή στους Κοινοτικούς Κανονισμούς, που έχει ως αποτέλεσμα την αδρανοποίησή του.

Η μικρή σε σχέση με το μέγεθος του ζητήματος σημασία, που έχει δοθεί στη διαβούλευση μεταξύ των Υπουργείων και των Περιφερειών, για τη διαδικασία κατάρτισης των «Σχεδίων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» (Σ.Ε.Π.), κατά την οποία πρέπει να συμφωνηθούν οι κατανομές των διαθέσιμων κονδυλίων κατά Τομέα Δράσεως και κατά Περιφέρεια, καθώς και να γίνει ένας αρχικός ενδεικτικός προσδιορισμός δράσεων, που θα αναλάβουν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες.

Διαπιστώνεται ακόμα και σήμερα η δυσκολία συγχρονισμού και παράλληλης συνεργασίας μεταξύ των εκατοντάδων Υπηρεσιών και Οργανισμών του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα, με αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων σχεδιασμού και επιλογής έργων σε Τομείς ή Γεωγραφικές Ενότητες. Η επίτευξη μίας παράλληλης συνεργασίας όλων αυτών των Φορέων, απαιτεί ανθρώπινο δυναμικό, συντονισμό και συνεργασία, όγκο και χρόνο δουλειάς.

Η μη επαρκής συνεργασία μεταξύ των διαφόρων αρμοδίων φορέων έχει ως συνέπεια σπατάλη χρόνου και πόρων προετοιμασίας, σχεδιασμού, αλλά και κατασκευής. Αναφέρονται ως χαρακτηριστικά παραδείγματα ο προγραμματισμός έργων στην ίδια γεωγραφική περιοχή με αντίστροφη αλληλουχία από αυτή που θα επιβαλλόταν προκειμένου να επιτευχθεί η «οικονομία των κατασκευών», π.χ. η κατασκευή ενός δρόμου, που ακολουθώντας σκάβεται προκειμένου να κατασκευαστεί δίκτυο αποχέτευσης, ομβρίων ή ύδρευσης, ή άλλων δικτύων κοινής ωφέλειας. Άλλα παραδείγματα είναι ο προγραμματισμός του ίδιου έργου από διαφορετικούς Φορείς, ή και η αναίρεση της ανάγκης ενός έργου λόγω της κατασκευής άλλου.

Η μη ύπαρξη των εν λόγω προβλημάτων θα οδηγούσε σε ακόμη ορθότερη κατανομή των κονδυλίων, σύμφωνα με τις ανάγκες κάθε περιοχής και κάθε τομέα αλλά, κυρίως, σύμφωνα με τον ρόλο, που καλείται να διαδραματίσει κάθε περιοχή.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών, σήμερα είναι τεχνικά εφικτό να δημιουργηθεί μία κεντρική βάση Γεωγραφικού Συστήματος Πληροφοριών (G.I.S.), όπου θα καταγράφεται με λεπτομέρεια ο σχεδιασμός και προγραμματισμός κάθε Φορέα σε κάθε σημείο της Επικρατείας, καθώς και η εξέλιξη όλων των εκπονούμενων μελετών και των κατασκευαζόμενων έργων, με σκοπό την διευκόλυνση του συντονισμού και της παρακολούθησής τους. Με αυτόν τον τρόπο θα μπορέσει η Δημόσια Διοίκηση να αποκτήσει μία πλήρη εικόνα των έργων, που έχουν προγραμματιστεί, εκείνων που εκτελούνται, της φάσης στην οποία βρίσκονται, των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον, διευκολύνοντας έτσι και τον μελλοντικό προγραμματισμό.

Η εφαρμογή του Ν. 1622/1986 καθώς προβλέπει συγκεκριμένη συμμετοχή όλων των βαθμίδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Διοίκησης στον προγραμματισμό, θα διασφάλιζε την ευρύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση για τις αποφάσεις, αποτρέποντας σχεδιασμό, που θα βρισκόταν σε αντιδιαστολή με τις πραγματικές ανάγκες κάθε περιοχής και του ρόλου, που καλείται να παίξει. Για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι αναγκαία η προσαρμογή του Νόμου αυτού στα σύγχρονα δεδομένα, δηλαδή στους ισχύοντες Κοινοτικούς Κανονισμούς, ώστε να δημιουργηθεί ένα πλήρες και νέο ελληνικό νομοθετικό κείμενο, που να διέπει και τα έργα αμγώς εθνικής χρηματοδότησης.

Βιβλιογραφία

- Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης. Τόμ. Α', Δ' έκδ. Αθήναι, 2000, ιδίως το Κεφ. Δημοκρατικός Προγραμματισμός και Οργάνωση των Υπηρεσιών Ανάπτυξης.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21 Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1261/1999 του Συμβουλίου της 21 Ιουνίου 1999 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1783/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12 Ιουνίου 1999 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1784/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12 Ιουνίου 1999 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1257/1999 του Συμβουλίου της 17 Μαΐου 1999 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1263/1999 του Συμβουλίου της 12 Ιουνίου 1999 σχετικά με το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1264/1999 του Συμβουλίου της 21 Ιουνίου 1999 σχετικά με την τροποποίηση του ΕΚ αριθ. 1164/94 για την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής.
- Κανονισμός ΕΚ αριθ. 1265/1999 του Συμβουλίου της 21 Ιουνίου 1999 σχετικά με την τροποποίηση του ΕΚ αριθ. 1164/94 για την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής.
- Ν. 1622/1986 περί Δημοκρατικού Προγραμματισμού.
- Συνοπτικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006, ΥΠ.ΕΘ.Ο. 1998.
- Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006, ΥΠ.ΕΘ.Ο. 1999.