

**ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2014–2020**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

2. ΜΙΑ ΝΕΑ ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΓΙΑ ΤΟ ΡΟΛΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

2. ΤΟ ΝΕΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3. Η ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΤΩΝ Ε.Π. ΚΑΙ Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ

4. Η ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ Ε.Π.

26.03.2015

Π.Μ.

**ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2014–2020**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το ΕΣΠΑ 2014–2020 και το νέο κανονιστικό πλαίσιο (N.4314/2014), προσφέρουν τη δυνατότητα μιας νέας αντίληψης (concept) για το ρόλο του Υπουργείου Οικονομίας, με βάση τις νομοθετημένες αρμοδιότητές του και αξιοποιώντας την ικανότητα και την εμπειρία των στελεχών των Ειδικών Υπηρεσιών του, προκειμένου να διευρύνει τις λειτουργίες του, που αφορούν στον Συντονισμό και την Υποστήριξη του Προγραμματισμού και της Εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.

Είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι η διαδικασία της εξειδίκευσης των Ε.Π. αποτελεί μια εξαιρετική ευκαιρία για την ενημέρωση των νέων πολιτικών προϋπολογισμών για τους Θεματικούς Στόχους, τις Επενδυτικές Προτεραιότητες, τους Ειδικούς Στόχους, τις Κατηγορίες Δράσης, τις Αιρεσιμότητες και τους Δείκτες των Ε.Π., καθώς και για τη σύνδεση αυτών με τις προγραμματικές επιλογές της νέας Κυβέρνησης.

2. ΜΙΑ ΝΕΑ ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΓΙΑ ΤΟ ΡΟΛΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Το Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού (εφεξής καλούμενο Υπουργείο Οικονομίας) είναι το αρμόδιο Υπουργείο για τις δημόσιες πολιτικές που αφορούν στην **Ανάπτυξη της χώρας** και επομένως έχει την επιτελική ευθύνη για τη βασική **«Αλυσίδα της Ανάπτυξης»**, δηλαδή για τους ακόλουθους τρεις κρίκους της Αλυσίδας αυτής :

- 1. τον Αναπτυξιακό Προγραμματισμό (σε σύνδεση με τον Χωροταξικό Σχεδιασμό) και επομένως για την Εκπόνηση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων,**
- 2. τη Διαχείριση (της εφαρμογής) των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων,**
- 3. την Εποπτεία της Εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.**

Προκειμένου να πετύχει σ' αυτό το ρόλο του, το Υπουργείο Οικονομίας είναι απαραίτητο να έχει την ευθύνη του **Συντονισμού και της Υποστήριξης** όλης της «Αλυσίδας της Ανάπτυξης».

Ως Αναπτυξιακά Προγράμματα εννοώ τόσο τα Τομεακά όσο και τα Περιφερειακά Αναπτυξιακά Προγράμματα, είτε χρηματοδοτούνται μόνον από εθνικούς πόρους είτε συγχρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους.

Εκτιμώ ότι το σοβαρότερο μέχρι σήμερα πρόβλημα στη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και γενικότερα των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων είναι ότι το Υπουργείο Οικονομίας (πρώην Υπουργείο Ανάπτυξης) και η αρμόδια Γενική Γραμματεία ασχολούνται μόνο (ή κυρίως) με τον δεύτερο κρίκο της «Αλυσίδας της Ανάπτυξης», προσπαθώντας μέσα από ένα όλο και πιο πολύπλοκο Σύστημα Διαχείρισης (Ν. 3614/2007 κλπ) να αντιμετωπίσουν τις αδυναμίες του πρώτου κρίκου της Αλυσίδας (ανύπαρκτα ή ελλιπή αναπτυξιακά προγράμματα και ανύπαρκτες ή αδύνατες υπηρεσίες αναπτυξιακού προγραμματισμού) και του τρίτου κρίκου της Αλυσίδας (δικαιούχοι χωρίς επαρκή διοικητική και διαχειριστική ικανότητα εφαρμογής). Την μονομέρεια αυτή την επέτεινε η πίεση των Κοινοτικών οργάνων για την τήρηση των Κοινοτικών Κανονισμών, τα οποία εύλογα δίνουν περισσότερο βάρος στους διαχειριστικούς κανόνες.

Παράλληλα, το Υπουργείο Οικονομίας και η αρμόδια Γενική Γραμματεία δεν είχαν την αναγκαία πολιτική στήριξη για ένα ρόλο συνολικού **Συντονισμού** και έδειχναν ιδιαίτερη μέριμνα για την Υποστήριξη μόνο του δεύτερου κρίκου της Αλυσίδας (Διαχείριση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων) και όχι του πρώτου κρίκου (Εκπόνηση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων) και του τρίτου κρίκου (Εποπτεία της Εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων – Υποστήριξη των Δικαιούχων).

Συμπερασματικά, εκτιμώ ότι χρειάζεται το **Υπουργείο Οικονομίας και η Γενική Γραμματεία ΕΣΠΑ να αποκτήσουν μια νέα αντίληψη για το ρόλο τους στην Εκπόνηση – Διαχείριση – Εποπτεία της Εφαρμογής – Συντονισμό – Υποστήριξη της Εφαρμογής των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων.**

Η κατεύθυνση αυτή θα ελαφρύνει το Σύστημα Διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και θα βοηθήσει γενικότερα στην εισαγωγή κουλτούρας αναπτυξιακού προγραμματισμού στη Δημόσια Διοίκηση (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) και στη βελτίωση της διοικητικής και διαχειριστικής ικανότητας των φορέων του Δημόσιου τομέα για την εφαρμογή των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

2. ΤΟ ΝΕΟ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το νέο κανονιστικό πλαίσιο (Ν.4314/2014) προσφέρει στο Υπουργείο Οικονομίας με σαφέστερο τρόπο, σε σχέση με το προηγούμενο, τη δυνατότητα να αναπτύξει το ρόλο του στον προγραμματισμό και στην εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων αναπτυξιακών προγραμμάτων, δηλαδή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020, και συγκεκριμένα :

- το Άρθρο 19 του Ν.4314/2014 προβλέπει τη διαδικασία εξειδίκευσης κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος (Ε.Π.) από την αντίστοιχη Διαχειριστική Αρχή,
- το Άρθρο 17, πργρ. 1.α του Ν.4314/2014 προβλέπει ως αρμοδιότητα κάθε Επιτελικής Δομής ΕΣΠΑ Υπουργείου, τη σύνταξη Επιχειρησιακού Σχεδίου,
- το Άρθρο 48, πργρ. 1 και 5 του Ν.4314/2014 προβλέπει την εκπόνηση προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας που αφορούν στον προγραμματισμό, σχεδιασμό, προετοιμασία, διαχείριση, παρακολούθηση, αξιολόγηση, δημοσιότητα, εφαρμογή και έλεγχο των Ε.Π. του ΕΣΠΑ,
- το Άρθρο 25 του Ν.4314/2014 προβλέπει τη συγκρότηση Θεματικών Δικτύων Συντονισμού για όλη την περίοδο 2014–2020,
- το Άρθρο 14 προβλέπει ως αρμοδιότητα της Εθνικής Αρχής Συντονισμού ΕΣΠΑ (ΕΑΣ) τον συντονισμό όλων των ανωτέρω ενεργειών.

Εκτιμώ ότι η έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων θα δώσει στο Υπουργείο Οικονομίας και στη Γενική Γραμματεία ΕΣΠΑ τη δυνατότητα του **ενεργότερου Συντονισμού και της συστηματικότερης Υποστήριξης : α) της Εξειδίκευσης του Προγραμματισμού των Ε.Π. του ΕΣΠΑ και β) της Εφαρμογής των Ε.Π. του ΕΣΠΑ.**

3. Η ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΤΩΝ Ε.Π. ΚΑΙ Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ

Με στόχο να αποκτήσει ουσιαστικό και δυναμικό προγραμματικό χαρακτήρα η διαδικασία εξειδίκευσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Ε.Π.) από τις Διαχειριστικές Αρχές, καθώς και η διαδικασία σύνταξης των Επιχειρησιακών Σχεδίων από τις Επιτελικές Δομές ΕΣΠΑ των Υπουργείων, προτείνω τα ακόλουθα.

- Να ενημερωθούν, με πρωτοβουλία της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Οικονομίας, οι αρμόδιοι Υπουργοί, καθώς και οι 13 Περιφερειάρχες, για το πολιτικό πλαίσιο της διαδικασίας εξειδίκευσης των Ε.Π.
- Η ΕΑΣ να αναλάβει την πρωτοβουλία οργάνωσης συναντήσεων εργασίας, για τη διευκόλυνση «της συνεργασίας των Διαχειριστικών Αρχών με τις Επιτελικές Δομές των Υπουργείων και ελλείψει τούτων με τις αρμόδιες υπηρεσίες των Υπουργείων» (Άρθρο 19, Ν.4314/2014), κατ' αναλογία των συντονιστικών συσκέψεων που είχε οργανώσει η ΕΥΣΣΑΠ για την εκπόνηση των Ε.Π.
- Να υποστηριχθούν οι Επιτροπές Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ) ΕΣΠΑ (της τοπικής αυτοδιοίκησης) για την αποτελεσματική συμβολή τους στην εξειδίκευση των Ε.Π. και ιδίως των Π.Ε.Π. (Άρθρο 24Α Ν.4314/2014). Το έργο αυτό μπορεί να περιλαμβάνεται στο Πρόγραμμα Ενδυνάμωσης και Υποστήριξης των Δήμων (βλέπε επόμενη παράγραφο 4).

- Να εκπονηθεί από τη ΜΟΔ ένας συνοπτικός οδηγός εκπόνησης Επιχειρησιακού Σχεδίου Υπουργείου ή Περιφέρειας και να υποστηριχθούν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες μέσω της Τεχνικής Βοήθειας για την εκπόνηση των Επιχειρησιακών Σχεδίων τους (Άρθρα 17 και 48 Ν.4314/2014). Η ΜΟΔ ή/και μια συμβουλευτική εταιρεία θα μπορούσε να υποστηρίξει τις αρμόδιες υπηρεσίες στην ανάθεση – παρακολούθηση – παραλαβή των Επιχειρησιακών Σχεδίων.
- Να συγκροτηθούν έγκαιρα τα σημαντικότερα Θεματικά Δίκτυα Συντονισμού, ώστε να υποβοηθήσουν τις κατά περίπτωση αρμόδιες Ειδικές Υπηρεσίες στην εκπόνηση και τη συστηματική επικαιροποίηση των εγγράφων «Εξειδίκευσης Εφαρμογής των Ε.Π.» και των Επιχειρησιακών Σχεδίων, προκειμένου αυτά να έχουν ένα δυναμικό προγραμματικό χαρακτήρα.
- Να συγκροτηθεί διυπουργικό όργανο (Υπουργείου Οικονομίας–Υπουργείου Εσωτερικών) πολιτικού συντονισμού των δράσεων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (που συγχρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014–2020), το οποίο θα υποστηρίζεται από ένα διυπουργικό υπηρεσιακό όργανο. Ο συντονισμός θα αφορά στις σχετικές δράσεις του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» (Ε.Π.Μ.Δ.Τ.) και του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» (Ε.Π.Αν.Ε.Κ.), οι οποίες υπηρετούν τους Θεματικούς Στόχους 11 και 2, και όσο αυτό είναι εφικτό, τις συστημικές δράσεις των λοιπών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020. Ο συντονισμός αυτός θα αφορά καταρχήν στην εξειδίκευση και στη συνέχεια στη διαχείριση και την εφαρμογή των εν λόγω Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (περιλαμβάνοντας ενδεχομένως και τις λειτουργίες θεματικού δικτύου συντονισμού).

Παράλληλα, ένα από τα σοβαρά ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπίσει η διαδικασία της εξειδίκευσης των Ε.Π. είναι και η κατάτμηση των ολοκληρωμένων έργων σε επιμέρους δράσεις, λόγω των διαχειριστικών απαιτήσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) και των Κοινοτικών Κανονισμών.

Για παράδειγμα, η οργάνωση ενός φορέα του δημόσιου τομέα χρειάζεται ως ολοκληρωμένο έργο τη συντονισμένη εφαρμογή τουλάχιστον των ακόλουθων δράσεων του Ε.Π. «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020 :

1. Βελτίωση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας που διέπει την άσκηση των δημόσιων πολιτικών του φορέα (Κατηγορία Δράσης 1.1.2 του Ε.Π.).
2. Αναδιοργάνωση του φορέα και βελτίωση της λειτουργίας του (Κατηγορία Δράσης 1.2.1 του Ε.Π.).
3. Μείωση των διοικητικών βαρών, απλούστευση και προτυποποίηση υπηρεσιών προς τους πολίτες (Κατηγορία Δράσης 1.2.2 του Ε.Π.).

4. Εφαρμογή των θεσμοθετημένων συστημάτων στοχοθεσίας και αξιολόγησης (Κατηγορία Δράσης 1.3.1 του Ε.Π.) και διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού (Κατηγορία Δράσης 3.1.1 του Ε.Π.).
5. Αναβάθμιση των συστημάτων ΤΠΕ του φορέα για την υποστήριξη της καλύτερης οργάνωσης και λειτουργίας του (Κατηγορία Δράσης 2.1.1 του Ε.Π.).
6. Πρόγραμμα κατάρτισης και συνεχιζόμενης συμβουλευτικής υποστήριξης του ανθρώπινου δυναμικού του φορέα για την ανάπτυξη των γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων του (Κατηγορία Δράσης 3.2.1 του Ε.Π.).

Οι δράσεις 1, 2, 3, 4 και 6 χρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ και μπορεί να αποτελέσουν υποέργα μιας πράξης και η δράση 5 χρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ και μπορεί να αποτελέσει μια πράξη. Μετά την ένταξη των δύο πράξεων μπορεί να γίνει ενιαία προκήρυξη και να υπογραφεί μια σύμβαση εφαρμογής τους.

- Επομένως, στην εγκύκλιο για την εξειδίκευση των Ε.Π. προτείνω να προβλεφθεί ότι κατά την εξειδίκευση του Ε.Π. θα υπάρχει ειδικό κεφάλαιο στο οποίο θα παρουσιάζονται, έστω και ενδεικτικά, τα ολοκληρωμένα έργα που συντίθενται από επιμέρους δράσεις. Όπως φαίνεται και στο ανωτέρω παράδειγμα, στην περίπτωση που ορισμένες εκ των δράσεων αυτών χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και άλλες από το ΕΚΤ, η ένταξή τους θα γίνεται με δύο χωριστές πράξεις, αλλά θα μπορεί η προκήρυξή τους να γίνεται ενιαία και επομένως να υπογράφεται μία σύμβαση για την εφαρμογή τους. Κατά συνέπεια, ιδιαίτερη μέριμνα θα πρέπει να λαμβάνουν οι Διαχειριστικές Αρχές για την ταυτόχρονη πρόσκληση υποβολής προτάσεων, για τις δράσεις που εντάσσονται σε ολοκληρωμένο έργο ενός Δικαιούχου ή κατηγορίας Δικαιούχων.

Ο προσδιορισμός των ολοκληρωμένων έργων θα διευκολυνθεί από την εκπόνηση των Επιχειρησιακών Σχεδίων των Υπουργείων, καθώς και από την τυχόν εκπόνηση Επιχειρησιακού Σχεδίου (που θα αφορά σε δράσεις ενός ή περισσότερων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων) μιας μεγάλης κατηγορίας Δικαιούχων (π.χ. των 325 Δήμων).

Τα παραπάνω θα βοηθήσουν ώστε η εξειδίκευση να αποτελέσει «ένα υποστηρικτικό εργαλείο διαχείρισης, για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των Ε.Π. 2014–2020 στην κατεύθυνση επίτευξης των στόχων και υλοποίησης των προτεραιοτήτων που τέθηκαν στο πλαίσιο του σχεδιασμού τους» και «ένα εύχρηστο εργαλείο ενεργοποίησης, υλοποίησης αλλά και παρακολούθησης και αξιολόγησης κάθε Ε.Π.».¹

¹ Βλέπε το Σχέδιο Εγκυκλίου για την Εξειδίκευση Εφαρμογής Ε.Π.

4. Η ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ Ε.Π.

Αξιοποιώντας το Άρθρο 48, πργρ. 1 και 5 του Ν.4314/2014, προτείνω να εκπονηθεί έγκαιρα ένα Οριζόντιο Πρόγραμμα Υποστήριξης των Δικαιούχων, που θα περιλαμβάνει τις δράσεις που αφορούν οριζόντια όλους τους δικαιούχους και Πρόγραμμα Υποστήριξης κατά Κατηγορία Δικαιούχων.²

Για παράδειγμα, για τους 325 Δήμους θα μπορούσε να εκπονηθεί ένα «Πρόγραμμα Ενδυνάμωσης και Υποστήριξης των Δήμων ως δικαιούχων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014–2020», που θα περιλαμβάνει τα ακόλουθα :

- ⇒ την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των (Περιφερειακών) Επιτροπών Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (ΠΕΑΣ),
- ⇒ την ενδυνάμωση των μικρών ορεινών και νησιωτικών Δήμων,
- ⇒ την οργάνωση και τον λειτουργικό εκσυγχρονισμό των Δήμων,
- ⇒ τη συμβουλευτική υποστήριξη των Δήμων για τη διασφάλιση της διαχειριστικής επάρκειάς τους, για την ωρίμανση των έργων τους και την υλοποίηση αυτών και
- ⇒ τη συμβουλευτική υποστήριξη των Δήμων για τη συμμετοχή τους σε εταιρικά σχήματα που αναλαμβάνουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων, τα οποία χρηματοδοτούνται από τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία.

26.03.2015

Πάνος Μαΐστρος

² Βλέπε το Παραδοτέο Π4 της ΚΡΜΓ.