

02.2016

διαΝΕΟσις
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Αξιοποιώντας το ΕΣΠΑ 2014 - 2020 **Προτάσεις βέλτιστης στόχευσης και διαχείρισης**

Διαδικασία Σύμβουλοι Επιχειρήσεων Α.Ε.

Πίνακας Περιεχομένων

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
2. ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΩΝ «ΠΕΡΙΟΧΩΝ» ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ	
2.1 Εισαγωγή	9
2.2 Προβλήματα που Απορρέουν κατά την Εφαρμογή του ΣΔΕ από τις Διαχειριστικές Αρχές	20
2.3 Προβλήματα που Αφορούν στη Συνεργασία των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ με τους Δικαιούχους	21
2.4 Προβλήματα που Αφορούν στην Επάρκεια των Εργαλείων Υποστήριξης του ΕΣΠΑ	22
3. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΑΙΤΙΩΝ ΕΜΦΑΝΙΣΗΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ	
3.1 Εισαγωγή	24
3.2 Ελλιπής Συντονισμός και Προγραμματισμός της Διαδικασίας Σχεδιασμού και Ένταξης Έργων που Εντάσσονται στο ΕΣΠΑ	25
3.3 Περιορισμένη Διοικητική Ικανότητα των Αρχών Διαχείρισης και των Δικαιούχων κατά την Υλοποίηση των Συγχρηματοδοτούμενων Έργων	27
3.4 Αναποτελεσματικό Σύστημα Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων	29
3.5 Χαμηλός Βαθμός Διείσδυσης Καινοτόμων Εργαλείων Αξιοποίησης Κοινοτικών Πόρων	37
4. ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	
4.1 Εισαγωγή	39
4.2 Εγκαθίδρυση δομών και διαδικασιών Κεντρικού και Τομεακού Στρατηγικού Προγραμματισμού για την εκτέλεση έργων ΕΣΠΑ	41
4.2.1 Πλήρης επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας και των κριτηρίων ένταξης και απένταξης έργων	41
4.2.2 Επανακαθορισμός της Διαδικασίας Εξειδίκευσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020 – Καθορισμός Αρμοδιοτήτων Επιτελικών Δομών	44

4.2.3	Δημιουργία Κεντρικής Οργανωτικής Δομής που θα συντονίζει τις τομεακές πολιτικές ως προς την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων	46
4.3	Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας των Υπηρεσιών και Στελεχών που εμπλέκονται στη διαχείριση έργων ΕΣΠΑ	48
4.3.1	Επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας αξιολόγησης της Διαχειριστικής ικανότητας - επάρκειας των δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2014-2020	48
4.3.2	Ανάθεση συγκεκριμένων διαδικασιών του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ σε Τρίτους (outsourcing)	52
4.3.3	Επαναπροσδιορισμός των προθεσμιών ανταπόκρισης εκ μέρους των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ για συγκεκριμένες διαδικασίες του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ	53
4.3.4	Προγράμματα επιμόρφωσης των στελεχών των Αρχών Διαχείρισης και λοιπών εμπλεκόμενων Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ σε Project Management	54
4.4	Απλούστευση Διαδικασιών Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων Έργων ΕΣΠΑ	56
4.4.1	Δημιουργία Αποθετηρίου κατάθεσης και ελέγχου Δικαιολογητικών συμμετοχής των επιχειρήσεων σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ	56
4.4.2	Καθορισμός κατευθυντήριων γραμμών - συστήματος κοστολόγησης έργων παροχής υπηρεσιών	58
4.4.3	Δημιουργία πρότυπων τευχών διαγωνισμού για τα έργα του ΕΣΠΑ	59
4.4.4	Απόσπαση οριζόντιων λειτουργιών, όπως ο προσυμβατικός έλεγχος, εκτός Διαχειριστικής Αρχής και ανάθεσή τους σε οριζόντιες δομές	60
4.5	Βέλτιστη αξιοποίηση και εφαρμογή καινοτόμων εργαλείων και πολιτικών της 5ης Προγραμματικής Περιόδου	62
4.5.1	Αξιοποίηση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στο ΕΣΠΑ 2014-2020	62
4.5.2	Ουσιαστική εφαρμογή και αξιοποίηση των Περιφερειακών Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης	65
4.5.3	Άμεση εφαρμογή και αξιοποίηση των εργαλείων της ολοκληρωμένης εδαφικής προσέγγισης	68
4.5.3.1	Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων	68
4.5.3.2	Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ)	71
4.5.3.3	Ολοκληρωμένες Χρηματοδοτικές Επενδύσεις (ΟΧΕ)	73

Συνομογραφίες

ΑΠ	Άξονας Προτεραιότητας
ΓΣ	Γενικός Στόχος
ΔΑ	Διαχειριστική Αρχή
ΔΔ	Δημόσια Δαπάνη
ΕΑΣ	Εθνική Αρχή Συντονισμού
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΕΠ	Έγγραφο Εξειδίκευσης Προγράμματος
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΜΠ	Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕπΠα	Επιτροπή Παρακολούθησης
ΕΣ	Ειδικός Στόχος
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΥΔ	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης
ΕΥΘΥ	Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης
ΕΦΔ	Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης
ΘΑ	Θεματικός Στόχος
ΚΕ	Κρατικές Ενισχύσεις
ΚΜ	Κράτος Μέλος
ΚΠ	Κατηγορία Πράξης
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΣ	Κοινοτική Συνδρομή
ΝΔ	Νομικές Δεσμεύσεις
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα ΕΣΠΑ
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΕΠ	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΠΠ	Προγραμματική Περίοδος
Π/Υ	Προϋπολογισμός
ΠΣΚΕ	Πληροφοριακό Σύστημα Κρατικών Ενισχύσεων
ΣΔΕ	Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Πράξεων
ΤΣ	Ταμείο Συνοχής

1. Εισαγωγική

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η ανάδειξη των κυρίων προβλημάτων σε όλο τον κύκλο διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 – καθώς και των αιτιών τους - και η διαμόρφωση στοχευμένων προτάσεων πολιτικής που θα αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες που έχουν εντοπιστεί. Αξιοποιώντας τις συσσωρευμένες εμπειρίες και τις εφαρμοσμένες πρακτικές διαχείρισης των προηγούμενων χρηματοδοτικών πλαισίων στήριξης της χώρας από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μελέτη θα αναπτύξει ένα σύνολο παρεμβάσεων προς αποφυγή επανάληψης, για ακόμα μια προγραμματική περίοδο, των λαθών του παρελθόντος.

Οι προτάσεις που αναπτύσσονται σε αυτή τη μελέτη εκτιμούμε πως θα έχουν θετική επίδραση σε σειρά παραγόντων. Κατ' αρχάς, επιδιώκουν να οδηγήσουν σε αυξημένη απορροφητικότητα των διαθέσιμων για τη χώρα μας κονδυλίων, κάτι που θα έχει αυτονόητα θετική επίδραση τόσο στη ρευστότητα όσο και στους ρυθμούς ανάπτυξης της χώρας μας. Δεύτερον, συμβάλουν στη μείωση της γραφειοκρατίας και άρα ωθούν σε μια καλύτερη σχέση κράτους-πολίτη και κράτους-επιχειρήσεων, κάτι το οποίο επίσης φέρει θετικό αναπτυξιακό αποτύπωμα. Τέλος, οι προτάσεις μας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την καλύτερη οργάνωση των διαδικασιών του ΕΣΠΑ και τον κεντρικό του συντονισμό αναμένουμε πως θα οδηγήσουν σε καλύτερη ποιότητα έργων, μεγαλύτερης αναγκαιότητας και με μεγαλύτερο πολλαπλασιαστικό περιεχόμενο για την ελληνική οικονομία.

Προκειμένου να καταγραφούν τα κύρια προβλήματα που παρουσιάζονται σε όλο τον κύκλο διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 ελήφθησαν υπόψη τα ακόλουθα:

1. Το κοινοτικό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης και διαχείρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020, ήτοι:
 - Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1299/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού ειδικών διατάξεων για την υποστήριξη του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
 - Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1300/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ταμείο

- Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1084/2006
- Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση» αλλά και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006
- Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006
- Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1304/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 του Συμβουλίου
- Ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 του Συμβουλίου
- Ο Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1011/2014 της Επιτροπής, της 22ας Σεπτεμβρίου 2014, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά στα υποδείγματα που πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά την υποβολή ορισμένων πληροφοριών στην Επιτροπή και λεπτομερών κανόνων που διέπουν τις ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ δικαιούχων και διαχειριστικών αρχών, αρχών πιστοποίησης, αρχών ελέγχου και ενδιάμεσων φορέων
- Ο Νόμος 4314/2014 (ΦΕΚ Α/265/23-12-2014): «Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει
- Η Υπουργική Απόφαση 81986/ΕΥΘΥ 712/31-07-15 (ΦΕΚ 1822/Β/24-08-15) - Κανόνες επιλεξιμότητας 2014-2020/Έλεγκοι νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων ΕΣΠΑ 2014-2020/ Διαδικασία ενστάσεων κατά την αξιολόγηση πράξεων (ΥΠΑΣΥΔ 2014-2020)

2. Τις πληροφορίες και το σχετικό υλικό που συγκεντρώθηκαν από τις διαθέσιμες πηγές πληροφόρησης, στις οποίες περιλαμβάνονται:

- Η περιγραφή του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020, όπως αναρτήθηκε στην επιχειρησιακή πλατφόρμα Δίαυλος το Νοέμβριο του 2015 (βλ. σχετικά την υπ' αριθμόν πρωτ. 115812/ΕΥΘΥ 1091/13-11-2015 ενημερωτική επιστολή)
- Τα αποτελέσματα μελετών που έχουν εκπονηθεί από τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ σχετικά με θέματα που άπτονται του σχεδιασμού, αξιολόγησης διαχείρισης και παρακολούθησης συγχρηματοδοτούμενων πράξεων του ΕΣΠΑ (Πηγές: www.espa.gr, www.mou.gr)
- Τα αποτελέσματα των τρεχουσών (on-going) αξιολογήσεων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2007-2013, ιδίως ως προς την αξιολόγηση των μηχανισμών παρακολούθησης, διαχείρισης, ελέγχου και αξιολόγησης των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων (Πηγές: ιστοσελίδες Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΕΣΠΑ, όπως www.epanad.gov.gr, www.edull.gr, www.epdm.gr, www.epper.gr κ.λπ.)
- Τα αποτελέσματα μελετών περίπτωσης (case studies), που έχουν κατά καιρούς εκπονηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ιδίως την αξιολόγηση των κύριων επιτευγμάτων των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή και των μακροπρόθεσμων έργων σε 15 επιλεγμένες περιοχές (από την περίοδο προγραμματισμού 1989-1993 έως σήμερα) (Πηγή: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2013/evaluation-of-the-main-achievements-of-cohesion-policy-programmes-and-projects-over-the-longer-term-in-15-selected-regions-from-1989-1993-programming-period-to-the-present_0)
- Τα μέχρι σήμερα αποτελέσματα της εκ των υστέρων αξιολόγησης των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής 2007-2013, με επίκεντρο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ) που εκπονείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Πηγές: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2015/data-collection-and-quality-assessment-final-report-ex-post-evaluation-of-cohesion-policy-programmes-2007-2013-focusing-on-the-european-regional-development-fund-erdf-and-cohesion-fund-cf-work-package-zero, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2015/geography-of-expenditure-final-report-work-package-13-ex-post-evaluation-of-cohesion-policy-programmes-2007-2013-focusing-on-the-european-regional-development-fund-erdf-and-the-cohesion-fund-cf, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2015/energy-efficiency-in-public-and-residential-buildings-final-report-work-package-8-evaluation-of-cohesion-policy-programmes-2007-2013)

Ουσιαστικά, για την ανάδειξη των κύριων προβλημάτων σε όλο τον κύκλο διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 διακρίνονται δύο βασικές οντότητες:

- Οι Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020 (Εθνική Αρχή Συντονισμού, Διαχειριστικές Αρχές, Αρχή Πιστοποίησης, ΕΔΕΛ)
- Οι Δικαιούχοι έργων ΕΣΠΑ 2014-2020 (Φορείς του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα, ιδιωτικές επιχειρήσεις στην περίπτωση των έργων κρατικών ενισχύσεων κ.λπ.)

Αυτές οι δυο βασικές οντότητες εντάσσονται στο συνολικό πλαίσιο διαχείρισης του ΕΣΠΑ 2014-2020, με όλα τα επιμέρους δομικά και συστατικά του στοιχεία, ενώ παράλληλα έχουν αναγνωριστεί ως εμπλεκόμενες οντότητες :

- Οι Ανάδοχοι Οικονομικοί φορείς που εκτελούν μέσω δημόσιων συμβάσεων τα έργα του ΕΣΠΑ
- Οι Ωφελούμενοι – από τις παρεμβάσεις του ΕΣΠΑ- πολίτες
- Οι Φορείς άσκησης δημόσιων τομεακών πολιτικών (Υπουργεία και λοιποί Φορείς Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης).

Σε αυτό το πλαίσιο, η διαμόρφωση στοχευμένων προτάσεων βελτίωσης ή και απλούστευσης του πλαισίου διαχείρισης του ΕΣΠΑ προκύπτει ως αποτέλεσμα αξιοποίησης και συσχέτισης:

- Της συσσωρευμένης εμπειρίας και τεχνογνωσίας της Εταιρείας- Συμβούλου που ανέλαβε τη διεξαγωγή της μελέτης.
- Του κοινοτικού, εθνικού, θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου υλοποίησης.
- Του περιεχομένου του ίδιου του Συστήματος Διαχείρισης Συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ΕΣΠΑ 2014-2020 που καταλήγει σε μια ολοκληρωμένη και συνεκτική δέσμη προτάσεων απλούστευσης και επιτάχυνσης διαδικασιών διαχείρισης του ΕΣΠΑ 2014-2020.

Με βάση τα παραπάνω, η παρούσα μελέτη διαρθρώνεται στα εξής επιμέρους κεφάλαια:

Κεφάλαιο 2: Ανάδειξη προβληματικών περιοχών στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων

Κεφάλαιο 3: Προσδιορισμός αιτιών εμφάνισης προβλημάτων στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων

Κεφάλαιο 4: Διαμόρφωση προτάσεων απλούστευσης και επιτάχυνσης διαδικασιών

2. Ανάδειξη προβληματικών «περιοχών» στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων

2.1 Εισαγωγή

Η διαχρονική εξέλιξη των συστημάτων υλοποίησης, διαχείρισης, ελέγχου και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) που έχουν υλοποιηθεί στις διάφορες προγραμματικές περιόδους αναδεικνύει πολύ σημαντικές διαφοροποιήσεις από τη μία περίοδο στην επόμενη, με τη θέσπιση ειδικών αρχών και μηχανισμών και την **καθιέρωση ολοένα και αυστηρότερων διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου**, οι οποίες σε γενικές γραμμές έχουν συμβάλει θετικά στους ρυθμούς υλοποίησης των ΕΠ και στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Υπήρξαν όμως και περιπτώσεις (ιδίως σε ό,τι αφορά στην προγραμματική περίοδο 2000-2006) όπου η τάση αυτή οδήγησε ίσως και σε κάποιες υπερβολές, με τη θέσπιση ορισμένων διαχειριστικών πρακτικών και υποχρεώσεων που είχαν σαν αποτέλεσμα αχρείαστο διαχειριστικό βάρος, ενώ σε άλλα σημεία συνέχισαν να υφίστανται ελλείμματα πληροφόρησης έναντι του επιθυμητού. Κύριο παράδειγμα αποτελεί η επαρκής ποσοτική και ποιοτική αποτύπωση της εξέλιξης του φυσικού αντικείμενου των παρεμβάσεων, ιδίως σε ενδιάμεσα στάδια υλοποίησης των ΕΠ.

Συγκρίνοντας προγραμματικές περιόδους, παρατηρείται ότι σε κάθε μια υπήρξε προσπάθεια βελτίωσης των προβλημάτων και των αδυναμιών που είχαν εμφανιστεί στις προηγούμενες. Επίσης, σε κάθε μια εξ αυτών όπως συνοπτικά αποτυπώνεται στο διάγραμμα που ακολουθεί, σύμφωνα και με το εκάστοτε κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο, υπήρξε καθιέρωση ολοένα και αυστηρότερων διαδικασιών παρακολούθησης και ελέγχου.

- Το Α΄ ΚΠΣ¹ (1989-93) είχε μια σχετικά απλή αρχιτεκτονική παρακολούθησης, χωρίς συγκεκριμένες απαιτήσεις επίτευξης στόχων για την εκταμίευση των κοινοτικών πόρων.
- Το Β΄ ΚΠΣ (1994-99) παρουσίασε ένα σχήμα διαχείρισης όπου για πρώτη φορά ενσωματώθηκε η έννοια της επίτευξης ποσοτικών στόχων ως ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο του προγραμματικού

1. Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

Α' ΚΠΣ (1989-93)	Β' ΚΠΣ (1994-99)	Γ' ΚΠΣ (2000-06)	ΕΣΠΑ 2007-2013
<ul style="list-style-type: none"> Απλή αρχιτεκτονική παρακολούθησης, χωρίς συγκεκριμένες απαιτήσεις επίτευξης στόχων. 	<ul style="list-style-type: none"> Για πρώτη φορά ενσωματώθηκε η έννοια επίτευξης ποσοτικών στόχων Για πρώτη φορά ενσωματώθηκε η έννοια της «εταιρικής σχέσης», με ουσιαστική συνυπευθυνότητα μεταξύ ΚΜ & ΕΕ. 	<ul style="list-style-type: none"> Ριζικές μεταβολές στο ΣΔΕ προς την κατεύθυνση του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων Η συνυπευθυνότητα μεταξύ ΚΜ & ΕΕ εγκαταλείφθηκε. 	<ul style="list-style-type: none"> Διαμορφώθηκε ένα νέο διαχειριστικό και ελεγκτικό πλαίσιο Για πρώτη φορά διαμορφώθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης με συγκεκριμένες διαδικασίες και έντυπα.

σχεδιασμού και όπου ξεχώριζε η λεγόμενη «εταιρική σχέση», με ουσιαστική συνυπευθυνότητα μεταξύ του Κράτους Μέλους και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την καθοδήγηση, την εξέλιξη και την παρακολούθηση των ΕΠ.

• Το **Γ' ΚΠΣ (2000-06)** επέφερε **ριζικές μεταβολές στην κατεύθυνση του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων** και της εγκαθίδρυσης ενός διαχειριστικού και εποπτικού μηχανισμού υλοποίησης των ΕΠ. Η ουσιαστική **συνυπευθυνότητα μεταξύ Κράτους Μέλους και Ευρωπαϊκής Επιτροπής εγκαταλείφθηκε**. Μέσα σε ένα συμφωνημένο προγραμματικό πλαίσιο το οποίο οριζόταν από το ΚΠΣ, το Κράτος Μέλος αναλάμβανε πλέον την ευθύνη για την εξειδίκευση του σχεδιασμού και την υλοποίηση των ΕΠ, ενώ ταυτόχρονα ενισχύονταν οι ελεγκτικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κατά την περίοδο αυτή, δημιουργήθηκαν επίσης νέες αρχές διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ, διαμορφώθηκαν νέα κριτήρια, όροι και σχήματα χρηματοδότησης, οικοδομήθηκε ένα ενιαίο Ολοκληρωμένο Πληροφορικό Σύστημα για την παρακολούθηση και την διαχείριση των ΕΠ (ΟΠΣ «Εργόγραμμα»), το οποίο συγκέντρωνε όλη τη διαδρομή υλοποίησης των έργων με ιδιαίτερα λεπτομερειακή καταγραφή και το οποίο καθιέρωνε συγκεκριμένες υποχρεώσεις για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς στην υλοποίηση και την διαχείριση των ΕΠ, ενώ έλαβε σαφή επιχειρησιακή υπόσταση και η έννοια του τελικού Δικαιούχου. Επιπλέον, τέθηκαν σαφείς χρονικοί περιορισμοί ως προς τους επιτρεπόμενους ρυθμούς υλοποίησης των παρεμβάσεων και απορρόφησης των πόρων μέσω του κανόνα «n+2», η μη ικανοποίηση των οποίων περιορισμών σήμαινε την οριστική απώλεια πόρων και την επιστροφή τους στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

• Το **ΕΣΠΑ 2007-2013** λαμβάνοντας ως βάση εμπειρίας τις διατάξεις εφαρμογής των ΕΠ των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, **διαμόρφωσε ένα νέο διαχειριστικό και ελεγκτικό πλαίσιο**, το οποίο αποσκοπούσε στο να ενισχύσει τα πλεονεκτήματα και να καλύψει τα κενά που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν. Προς τούτο, για πρώτη φορά, διαμορφώθηκε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης με συγκεκριμένες διαδικασίες και έντυπα, ενώ εγκρίθηκαν ενιαίες διατάξεις εφαρμογής για όλα τα ΕΠ του ΕΣΠΑ, που συμπεριλήφθηκαν σε όλα τα ΕΠ της προγραμματικής περιόδου 2007-2013.

Στο πλαίσιο αυτό και λαμβάνοντας υπόψη τη διαχρονική εξέλιξη των συστημάτων διαχείρισης και παρακολούθησης των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, το παρόν κεφάλαιο περιλαμβάνει αναλυτικά τα αποτελέσματα της καταγραφής και αποτίμησης της παρούσας κατάστασης σχετικά με τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων των ΕΠ του ΕΣΠΑ, με έμφαση στην ανάδειξη των λειτουργικών περιοχών και διαδικασιών για τις οποίες, η εμπειρία του ΕΣΠΑ 2007-2013 ανέδειξε πληθώρα προβλημάτων, και τα οποία δεν φαίνεται σε πρώτη ανάγνωση να αντιμετωπίζονται από το νέο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) της περιόδου 2014-2020.

Στο πλαίσιο αυτό, για κάθε στάδιο υλοποίησης του ΣΔΕ, ο πίνακας που ακολουθεί περιλαμβάνει την περιγραφή / αποτύπωση των εξής στοιχείων:

1. Καταγραφή των επιμέρους 33 διαδικασιών που περιλαμβάνει το ΣΔΕ των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020
2. Καταγραφή των προβλημάτων κατά την υλοποίηση έκαστης διαδικασίας, με βάση την εμπειρία από την υλοποίηση των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013
3. Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων που εμφανίζονται ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τη μεθοδολογική προσέγγιση του συμβούλου, όπως περιγράφηκε σε προηγούμενη ενότητα, ως εμπλεκόμενες οντότητες έχουν προσδιοριστεί
 - α) οι Αρχές Διαχείρισης του ΕΣΠΑ 2014-2020,
 - β) οι Δικαιούχοι των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ 2014-2020 και
 - γ) οι Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ 2014-2020 (πολίτες, ανάδοχοι έργων ΕΣΠΑ, επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα)

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ	Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
				Αρκές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
I Επιλογή και έγκριση Πράξεων	ΔI_1	Έκδοση πρόσκλησης για υποβολή αιτήσεων χρηματοδότησης	Η καθυστέρηση στην έκδοση προσκλήσεων σε σχέση με το χρόνο έγκρισης της εξειδίκευσης του ΕΠ. (Παρατηρούνται καθυστερήσεις μεταξύ χρόνου έγκρισης εξειδίκευσης ΕΠ και χρόνου έκδοσης των προσκλήσεων των δράσεων που έχουν ήδη εξειδικευθεί)	Το συγκεκριμένο πρόβλημα έχει επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της.	Η καθυστέρηση στην έγκαιρη ενεργοποίηση του ΕΣΠΑ 2014-2020 αναμένεται να δημιουργήσει προβλήματα στην άμεση και ουσιαστική στήριξη των πολιτών, αναδόχων και επιχειρήσεων των οποίων οι ανάγκες στην παρούσα οικονομική συγκυρία βγαίνουν συνεχώς αυξανόμενες	
	ΔI_2	Επιλογή και έγκριση πράξης	<p>Οι συχνές επανυποβολές Τεχνικών Δελτίων εκ μέρους των δικαιούχων μέχρι την ένταξη της πράξης λόγω α) του χαμηλού βαθμού ωριμότητας των πράξεων που υποβάλλουν και β) της αδυναμίας συμπλήρωσης των τυποποιημένων εντύπων του ΣΔΕ 2014-2020</p> <p>Μεγάλο πλήθος και όγκος προτάσεων προς αξιολόγηση</p> <p>Οι καθυστερήσεις στη διαδικασία των αξιολογήσεων των πράξεων εκ μέρους είτε της ΔΑ (λόγω φόρτου εργασίας) είτε των εξωτερικών αξιολογητών γνωμοδοτικές επιτροπές- (λόγω φόρτου εργασίας ή έλλειψης σχετικής τεχνογνωσίας)</p> <p>Η έλλειψη εργαλείου συστηματικής παρακολούθησης των αναλυτικών στοιχείων έκαστης πράξης από τη φάση της έκδοσης της πρόσκλησης έως και την ένταξη της (κυρίως όσον αφορά στα χρονοδιαγράμματα)</p> <p>Η έλλειψη διαδικασίας συντονισμού μεταξύ Φορέα Χρηματοδότησης και Δικαιούχου για την χρηματοδότηση έκαστης πράξης, κατά την εξειδίκευση του ΕΠ που εντάσσεται.</p>	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στις εντάξεις των έργων και κατ'επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις.

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ	Τίτλος Διαδικασίας	Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη				
			Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες		
II	Παρακολούθηση και επαλήθευση Πράξεων	ΔII_1	Παρακολούθηση προόδου υλοποίησης Πράξεων	Εμφάνιση πολλών λαθών τήρησης νομοθετικού και κανονιστικού εθνικού και κοινοτικού πλαισίου κατά την εκτέλεση των πράξεων εκ μέρους των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της. Επίσης, πλέον υφίσταται η κανονιστική υποχρέωση του αποθεματικού επίδοσης, οπότε η μη επίτευξη των ποσοτικών και ποιοτικών στόχων ενδέχεται να οδηγήσει στην αναστολή πληρωμών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Τα συγκεκριμένα προβλήματα συνδέονται με τη διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων, ωστόσο, αν και σύμφωνα με το ΣΔΕ 2014-2020 αυτή θα εξετάζεται πλέον ανά πράξη, δεν φαίνεται να επιλύονται κατ' αυτόν τον τρόπο οι αδυναμίες των δικαιούχων κατά τη διαχείριση των έργων τους	Έντονη γραφειοκρατική διαδικασία ιδίως για την καταβολή των πληρωμών στις δικαιούχους επιχειρήσεις που εκτελούν έργα κρατικών ενισχύσεων, όπως για παράδειγμα το γεγονός ότι ακόμα και σε περιπτώσεις επενδύσεων για τις οποίες δεν αμφισβητείται το φυσικό αντικείμενο είναι υποχρεωτική η διενέργεια επιτόπιων ελέγχων, γεγονός που επιβαρύνει ακόμα περισσότερο το διοικητικό φόρτο για τις επιχειρήσεις
				Έλλειψη εργαλείου παρακολούθησης εκ μέρους της ΔΑ των προθεσμιών υποβολής των εντύπων παρακολούθησης των έργων			
				Αδυναμία τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων υλοποίησης των πράξεων εκ μέρους των δικαιούχων			
				Αδυναμία/ άγνοια για την τήρηση των κανόνων πληροφόρησης και δημοσιότητας εκ μέρους των δικαιούχων			
				Καθυστερήσεις στην αποστολή σχετικών ζητούμενων στοιχείων αλλά και εμφάνιση πολλών λαθών κατά την αποστολή τους			
				Αδυναμία τήρησης φακέλου έργου εκ μέρους των δικαιούχων			
				Εμφάνιση πολλών λαθών κατά στην τήρηση των φακέλων έργου σύμφωνα με τα σχετικά υποδείγματα της ΜΟΔ			
				Έλλειψη εργαλείου συστηματικής παρακολούθησης των αναλυτικών στοιχείων έκαστης πράξης όπως η παρακολούθηση των δαπανών μιας πράξης που υλοποιείται με ίδια μέσα σε επίπεδο πακέτου εργασίας (το ΟΠΣ δεν επαρκεί)			

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ	Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
				Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
II Παρακολούθηση και επαλήθευση Πράξεων	ΔΙΙ_2	Έγκριση διακήρυξης	Εμφάνιση πολλών καθυστερήσεων στη διαδικασία έγκρισης διακήρυξης εκ μέρους της αρμόδιας ΔΑ, παρά το γεγονός ότι στο ΣΔΕ τίθεται συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ανταπόκρισης της ΔΑ, λόγω φόρτου εργασίας των στελεχών της ΔΑ ή και έλλειψης τεχνογνωσίας ή και σχετικών ειδικοτήτων (κυρίως νομικών)	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της. Επίσης πλέον υφίσταται η κανονιστική υποχρέωση του αποθεματικού επίδοσης, οπότε η μη επίτευξη των ποσοτικών και ποιοτικών στόχων ενδέχεται να οδηγήσει στην αναστολή πληρωμών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
			Η απουσία τυποποιημένων τευχών διακήρυξης ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, ιδίως υπηρεσιών, που έχει ως αποτέλεσμα τις συνεχείς επανυποβολές των αιτημάτων έγκρισης διακήρυξης εκ μέρους των δικαιούχων (για επουσιώδεις διορθώσεις) και κατ' επέκταση την εμφάνιση πολλών καθυστερήσεων στη διαδικασία έγκρισης διακήρυξης εκ μέρους της αρμόδιας ΔΑ	Οι Διαχειριστικές Αρχές λόγω υποστελέκωσης αλλά και έλλειψης εξειδικευμένων στελεχών (νομικών) για την εκτέλεση της διαδικασίας, καθίστανται τελικά υπόλογοι απέναντι σε κάθε δικαιούχο ή και υποψήφιο ανάδοχο, για την καθυστέρηση στην έκδοση του τεράστιου όγκου προεγκρίσεων.		
	ΔΙΙ_3	Έγκριση ανάληψης νομικής δέσμευσης	Εμφάνιση πολλών καθυστερήσεων στη διαδικασία έγκρισης ανάληψης νομικής δέσμευσης εκ μέρους της αρμόδιας ΔΑ, παρά το γεγονός ότι στο ΣΔΕ τίθεται συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ανταπόκρισης της ΔΑ, λόγω φόρτου εργασίας των στελεχών της ΔΑ ή και έλλειψης τεχνογνωσίας ή και σχετικών ειδικοτήτων (κυρίως νομικών)	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της. Επίσης πλέον υφίσταται η κανονιστική υποχρέωση του αποθεματικού επίδοσης, οπότε η μη επίτευξη των ποσοτικών και ποιοτικών στόχων ενδέχεται να οδηγήσει στην αναστολή πληρωμών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
		Οι Διαχειριστικές Αρχές λόγω υποστελέκωσης αλλά και έλλειψης εξειδικευμένων στελεχών (νομικών) για την εκτέλεση της διαδικασίας, καθίστανται τελικά υπόλογες απέναντι σε κάθε δικαιούχο ή και υποψήφιο ανάδοχο, για την καθυστέρηση στην έκδοση του τεράστιου όγκου προεγκρίσεων				

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ	Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
				Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
II Παρακολούθηση και επαλήθευση Πράξεων	ΔII_4	Προέγκριση τροποποίησης νομικής δέσμευσης	Η συχνότητα των τροποποιήσεων του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου των έργων που υλοποιούνται με ίδια μέσα (αυτεπιστασίες) έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικού φόρτου εργασίας για τη ΔΑ για την έκδοση των προεγκρίσεων τροποποίησης νομικής δέσμευσης	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της. Επίσης, πλέον υφίσταται η κανονιστική υποχρέωση του αποθεματικού επίδοσης, οπότε η μη επίτευξη των ποσοτικών και ποιοτικών στόχων ενδέχεται να οδηγήσει στην αναστολή πληρωμών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Οι Διαχειριστικές Αρχές λόγω υποστελέχωσης αλλά και έλλειψης εξειδικευμένων στελεχών (νομικών) για την εκτέλεση της διαδικασίας, καθίστανται τελικά υπόλογες απέναντι σε κάθε δικαιούχο ή και υποψήφιο ανάδοχο, για την καθυστέρηση στην έκδοση του τεράστιου όγκου προεγκρίσεων.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
	ΔII_5	Διοικητική επαλήθευση δαπάνης	Η έλλειψη εργαλείου συστηματικής παρακολούθησης των αναλυτικών στοιχείων έκαστης πράξης, ιδίως αυτών που υλοποιούνται με ίδια μέσα (αυτεπιστασίες)	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις.
	ΔII_6	Προγραμματισμός επιτόπιων επαληθεύσεων	Ελλιπής στελέχωση των Διαχειριστικών Αρχών και έλλειψη κινήτρων στο Δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις

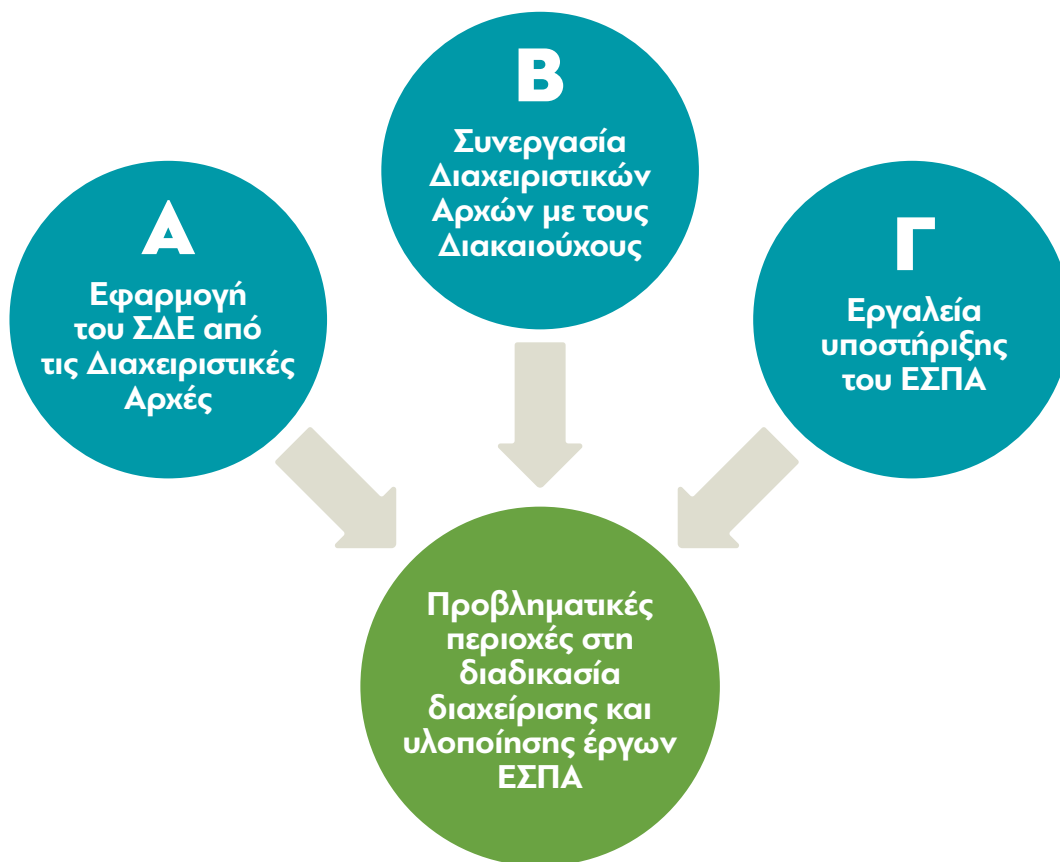
Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ	Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
				Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
II Παρακολούθηση και επαλήθευση Πράξεων	ΔΙΙ_7	Επιτόπια επαλήθευση	Έλλειψη εργαλείου διαχείρισης και παρακολούθησης των επιτόπιων επαληθεύσεων (προθεσμίες, χρεώσεις, εκκρεμότητες, παρακολούθηση συστάσεων, κλη)	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
			Το πολύ έντονα «γραφειοκρατικό» κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των περισσότερων Δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2007-2013 (π.χ. ΑΕΙ, ΤΕΙ κλη)			
	ΔΙΙ_8	Παρακολούθηση συμμόρφωσης Δικαιούχων σε συστάσεις	Έλλειψη εργαλείου συστηματικής παρακολούθησης των συστάσεων που έχουν επιβληθεί στους δικαιούχους (το ΟΠΣ δεν επαρκεί)	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
			Οι πολύ συχνές τροποποιήσεις των αποφάσεων ένταξης (σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι αρκετά ώριμες οι πράξεις οπότε και τροποποιείται το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο καθώς και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης) Η παρουσίαση πολλών λαθών κατά τη σύνταξη των τροποποιήσεων των Τεχνικών Δελτίων εκ μέρους των Δικαιούχων			
ΔΙΙ_9	Τροποποίηση απόφασης ένταξης	Προβλήματα λόγω έλλειψης δομημένου συστήματος πιστοποίησης των παραδοτέων των πράξεων που υλοποιούνται με ίδια μέσα (αυτεπιστασίες) και συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις	
		Υποβολή ελάχιστων Εκθέσεων Ολοκλήρωσης Πράξεων (ΕΟΠ) εκ μέρους των Δικαιούχων (η επιλεξιμότητα δαπανών του ΕΣΠΑ 2007-2013 έληξε στις 31-12-2015 και οι ολοκληρωμένες πράξεις είναι ελάχιστες				
ΔΙΙ_10	Ολοκλήρωση πράξης	Προβλήματα λόγω έλλειψης δομημένου συστήματος πιστοποίησης των παραδοτέων των πράξεων που υλοποιούνται με ίδια μέσα (αυτεπιστασίες) και συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις	

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ		Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
					Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
II	Παρακολούθηση και επαλήθευση Πράξεων	ΔII_11	Επαλήθευση μακροχρόνιων υποχρεώσεων	Αδυναμία τήρησης των μακροχρόνιων υποχρεώσεων των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις.
		ΔII_12	Ανάκληση απόφασης ένταξης	Παρά το γεγονός ότι στο ΣΔΕ προβλέπεται ως διαδικασία η ανάκληση της απόφασης ένταξης όταν αυτή παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις από τον αρχικό προγραμματισμό, ωστόσο δεν ενεργοποιήθηκε κατά την περίοδο 2007-2013 με αποτέλεσμα να υπάρχουν πάρα πολλά ανενεργά έργα και συμβάσεις (sleeping projects & contracts)	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
III	Έλεγχοι, Δημοσιονομικές διορθώσεις ελεγκτικών οργάνων, ανακτήσεις	ΔIII_1	Δημοσιονομικές διορθώσεις ελεγκτικών οργάνων		Τα προβλήματα και οι αδυναμίες των προηγούμενων λειτουργικών περιοχών και διαδικασιών, σε συνδυασμό με την αδυναμία των δικαιούχων να υλοποιήσουν ορθώς τα έργα τους, έχουν ως αποτέλεσμα την επιβολή σημαντικών δημοσιονομικών διορθώσεων στο πλαίσιο ελέγχων της ΔΑ ή της ΕΔΕΛ ή και Οργάνων της ΕΕ με συνέπεια την περαιτέρω επιβάρυνση του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ, σε μια περίοδο που οι εθνικοί πόροι είναι πολύτιμοι όσο ποτέ άλλοτε. Πρόσθετα, η επιβολή υψηλών (από πλευράς η/υ) δημοσιονομικών διορθώσεων στο πλαίσιο ελέγχων Οργάνων της ΕΕ δημιουργεί επιπλέον επισφάλειες ως προς την εν γένει αξιοπιστία του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ και γενικότερα τις επιδόσεις του ΚΜ ως προς την ορθή διαχείριση των κοινοτικών πόρων		
		ΔIII_2	Ανάκτηση αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών				
		ΔIII_3	Αναφορά παρατυπιών στην ΕΕ				
		ΔIII_4	Επιθεώρηση από Αρχή Πιστοποίησης				
IV	Ροή χρηματοδότησης	ΔIV_1	Χρηματοδότηση Πράξεων και πληρωμές	Καθυστερήσεις στην έγκριση της ετήσιας κατάρτισης του ΠΔΕ Καθυστερήσεις στις πιστώσεις των χρηματοδοτήσεων των πράξεων του ΕΣΠΑ 2007-2013	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν επίπτωση στον ετήσιο προγραμματισμό έκαστης ΔΑ, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 4314/14 τίθενται συγκεκριμένοι ετήσιοι στόχοι ενεργοποίησης και απορρόφησης του ΕΠ ευθύνης της.	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων και κατ' επέκταση στην κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων	Τα συγκεκριμένα προβλήματα έχουν ως αποτέλεσμα να εμφανίζονται πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων από τα οποία θα ωφεληθούν πολίτες και επιχειρήσεις
		ΔIV_2	Απόδοση κοινοτικής συνδρομής	-	-	-	-

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ		Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
					Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
V	Ορισμός και παρακολούθηση Ενδιάμεσων Φορέων	ΔV_1	Ορισμός ενδιάμεσου φορέα (ΕΦ)	Η βασική αδυναμία της διαδικασίας έγκειται στο γεγονός ότι για τον ορισμό των ΕΦΔ την περίοδο 2007-2013 δεν εφαρμόστηκε συγκεκριμένο πλαίσιο αξιολόγησης της διαχειριστικής τους ικανότητας, το οποίο διαφοροποιείται στη νέα περίοδο '14-'20, όπου θεσπίζεται ειδικό πλαίσιο ορισμού και αξιολόγησης των ΕΦΔ	Η συγκεκριμένη αδυναμία είχε επιπτώσεις στην απορρόφηση και γενικά στην πορεία υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ αφού διενεργήθηκαν έλεγχοι από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο σύστημα διαχείρισης των ΕΦΔ του ΕΣΠΑ 2007-2013 και οι παρατυπίες που διαπιστώθηκαν οδήγησαν στην εφαρμογή σημαντικών δημοσιονομικών διορθώσεων	Η εν λόγω αδυναμία είχε ως αποτέλεσμα να παρατηρηθούν σημαντικές καθυστερήσεις στην ένταξη και υλοποίηση έργων Δικαιούχων στο πλαίσιο προσκλήσεων που είχαν εκδοθεί ΕΦΔ, κατόπιν εκκωρήσεων σε ΕΠ του ΕΣΠΑ 2007-2013	Η εν λόγω αδυναμία είχε ως αποτέλεσμα να παρατηρηθούν σημαντικές καθυστερήσεις στην καταβολή των πληρωμών των δικαιούχων επιχειρήσεων ή και ωφελομένων των δράσεων που εκτελούνται από ΕΦΔ
		ΔV_2	Παρακολούθηση ενδιάμεσου φορέα (ΕΦ)				
VI	Παρακολούθηση Επιχειρησιακού Προγράμματος	ΔVI_1	Υποστήριξη έργου Επιτροπής Παρακολούθησης	Αποτελεί νέα διαδικασία, οπότε δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής	Αποτελεί νέα διαδικασία, οπότε δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής και κατ' επέκταση τεκμηριωτικό υλικό αποτίμησης των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
		ΔVI_2	Κατάρτιση και υποβολή ετήσιων και τελικών εκθέσεων υλοποίησης	Αποτελεί νέα διαδικασία, οπότε δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής			
VII	Αιτήσεις πληρωμής, ετήσιοι λογαριασμοί και δήλωση διαχείρισης	ΔVII_1	Κατάρτιση, πιστοποίηση και υποβολή αίτησης ενδιάμεσης πληρωμής	-	-	-	-
		ΔVII_2	Κατάρτιση, πιστοποίηση και υποβολή ετήσιων λογαριασμών	Αποτελεί νέα διαδικασία, οπότε δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής	Αποτελεί νέα διαδικασία, οπότε δεν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία εφαρμογής και κατ' επέκταση τεκμηριωτικό υλικό αποτίμησης των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
		ΔVII_3	Κατάρτιση και υποβολή δήλωσης διαχείρισης και ετήσιας σύνοψης				
		ΔVII_4	Διαβίβαση δημοσιονομικών στοιχείων				
VIII	Διαχείριση κινδύνων	ΔVIII_1	Αξιολόγηση κινδύνων απάτης				
		ΔVIII_2	Εξέταση ενδείξεων απάτης και αναφορά υπονοιών απάτης				
		ΔVIII_3	Υποδοχή και εξέταση καταγγελιών				
		ΔVIII_4	Διαχείριση κινδύνων				

Λειτουργική Περιοχή – Στάδιο Υλοποίησης του ΣΔΕ		Τίτλος Διαδικασίας		Προβλήματα κατά την υλοποίηση της διαδικασίας	Αποτίμηση των επιπτώσεων των προβλημάτων ανά εμπλεκόμενη – στη διαχείριση του ΕΣΠΑ - οντότητα και ανά αποδέκτη		
					Αρχές Διαχείρισης ΕΣΠΑ 2014-2020	Δικαιούχοι	Ωφελούμενοι – τελικοί αποδέκτες
ΙΧ	Παρακολούθηση εφαρμογής του ΣΔΕ	ΔΙΧ_1	Παρακολούθηση της εφαρμογής του ΣΔΕ	Παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά τη λήψη διορθωτικών ενεργειών σε αδυναμίες του ΣΔΕ που εντοπίζονται κατά την εκτέλεση των έργων είτε λόγω ελέγχων της ΔΑ ή και οργάνων της ΕΔΕΛ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Η καθυστέρηση στη λήψη διορθωτικών ενεργειών σε αδυναμίες του ΣΔΕ που εντοπίζονται κατά την εκτέλεση των έργων δυσχεραίνει το έργο των Διαχειριστικών Αρχών με επιπτώσεις στην ανταπόκρισή τους σε ελέγχους από την ΕΔΕΛ ή και την ΕΕ		

Συνοψίζοντας τα παραπάνω αναφερόμενα προκύπτει ότι τα βασικά προβλήματα κατά την υλοποίηση των επιμέρους διαδικασιών του ΣΔΕ εστιάζονται σε 3 βασικές κατηγορίες ως ακολούθως:



2.2 Προβλήματα που Απορρέουν κατά την Εφαρμογή του ΣΔΕ από τις Διαχειριστικές Αρχές

Η πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013 και η μέχρι σήμερα εφαρμογή του ΕΣΠΑ 2014-2020 έχουν καταδείξει πλήθος αδυναμιών κατά την εφαρμογή του ΣΔΕ από τις Διαχειριστικές Αρχές και τους λοιπούς Φορείς Διαχείρισης, τις σημαντικότερες εκ των οποίων συνιστούν οι εξής:

- Η καθυστέρηση στην έκδοση προσκλήσεων σε σχέση με το χρόνο έγκρισης της εξειδίκευσης του ΕΠ (παρατηρούνται καθυστερήσεις μεταξύ χρόνου έγκρισης εξειδίκευσης ΕΠ και χρόνου έκδοσης των προσκλήσεων των δράσεων που έχουν ήδη εξειδικευθεί).
- Το μεγάλο πλήθος και ο όγκος των προτάσεων προς αξιολόγηση.
- Οι καθυστερήσεις στη διαδικασία των αξιολογήσεων των πράξεων εκ μέρους της ΔΑ (λόγω φόρτου εργασίας) ή ενδεχόμενων εξωτερικών αξιολογητών (γνωμοδοτικές επιτροπές) είτε λόγω φόρτου εργασίας ή έλλειψης σχετικής τεχνογνωσίας επί του αντικειμένου / πολιτικής των προτάσεων που αξιολογούν.
- Η έλλειψη διαδικασίας συντονισμού μεταξύ Φορέα Χρηματοδότησης και Δικαιούχου για τη χρηματοδότηση έκαστης πράξης, κατά την εξειδίκευση του ΕΠ που εντάσσεται.
- Η εμφάνιση πολλών καθυστερήσεων στη διαδικασία έγκρισης διακήρυξης εκ μέρους της αρμόδιας ΔΑ, παρά το γεγονός ότι στο ΣΔΕ τίθεται συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ανταπόκρισης της ΔΑ, λόγω φόρτου εργασίας των στελεχών της ΔΑ ή και έλλειψης τεχνογνωσίας ή και σχετικών ειδικοτήτων (κυρίως νομικών).
- Η απουσία τυποποιημένων τευχών διακήρυξης ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, ιδίως υπηρεσιών, που έχει ως αποτέλεσμα τις συνεχείς επανυποβολές των αιτημάτων έγκρισης διακήρυξης εκ μέρους των δικαιούχων (για επουσιώδεις διορθώσεις) και κατ'επέκταση την εμφάνιση πολλών καθυστερήσεων στη διαδικασία έγκρισης διακήρυξης εκ μέρους της αρμόδιας ΔΑ.
- Η εμφάνιση πολλών καθυστερήσεων στη διαδικασία έγκρισης ανάληψης νομικής δέσμευσης εκ μέρους της αρμόδιας ΔΑ, παρά το γεγονός ότι στο ΣΔΕ τίθεται συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ανταπόκρισης της ΔΑ, λόγω φόρτου εργασίας των στελεχών της ΔΑ ή έλλειψης τεχνογνωσίας και σχετικών ειδικοτήτων (κυρίως νομικών).
- Η συχνότητα των τροποποιήσεων του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου των έργων που υλοποιούνται με ίδια μέσα («αυτεπιστάσεις»), η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικού φόρτου εργασίας για τη ΔΑ για την έκδοση των προεγκρίσεων τροποποίησης νομικής δέσμευσης.
- Η ελλιπής στελέχωση των Διαχειριστικών Αρχών και έλλειψη κινήτρων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα.
- Τα προβλήματα λόγω έλλειψης δομημένου συστήματος

πιστοποίησης των παραδοτέων των πράξεων που υλοποιούνται με ίδια μέσα (αυτεπιστασίες) και συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ.

- Η μη ενεργοποίηση, κατά την περίοδο 2007 – 2013, της διαδικασίας ανάκλησης της απόφασης ένταξης όταν αυτή παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις από τον αρχικό προγραμματισμό, παρά το γεγονός ότι προβλέπεται στο ΣΔΕ, με αποτέλεσμα να υπάρχουν πάρα πολλά ανενεργά έργα και συμβάσεις (sleeping projects & contracts).

2.3 Προβλήματα που Αφορούν στη Συνεργασία των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ με τους Δικαιούχους

Η πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013 κατέδειξε ότι οι δικαιούχοι του δεν διαθέτουν το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό και την τεχνογνωσία που απαιτείται για την επιτυχή υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων και υπόκεινται σε δύσκαμπτες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Ειδικότερα, αναφέρονται οι ακόλουθες αδυναμίες που εμφάνισαν, κατά την υλοποίηση των ενταγμένων έργων τους, και οι οποίες με τη σειρά τους επιβαρύνουν και δυσχεραίνουν το έργο των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης:

- Αδυναμία τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων υλοποίησης των πράξεων εκ μέρους των δικαιούχων.
- Αδυναμία/ άγνοια για την τήρηση των κανόνων πληροφόρησης και δημοσιότητας εκ μέρους των δικαιούχων.
- Εμφάνιση πολλών λαθών τήρησης νομοθετικού και κανονιστικού εθνικού και κοινοτικού πλαισίου κατά την εκτέλεση των πράξεων εκ μέρους των δικαιούχων.
- Καθυστερήσεις στην αποστολή σχετικών ζητούμενων στοιχείων αλλά και εμφάνιση πολλών λαθών κατά την αποστολή τους.
- Αδυναμία τήρησης φακέλου έργου εκ μέρους των δικαιούχων.
- Οι πολύ συχνές τροποποιήσεις των Τεχνικών Δελτίων έργων (σε πολλές περιπτώσεις δεν ήταν αρκετά ώριμες οι πράξεις οπότε και τροποποιήθηκε το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο καθώς και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης σε σχέση με την αρχική απόφαση ένταξης).
- Η παρουσίαση πολλών λαθών κατά τη σύνταξη των τροποποιήσεων των Τεχνικών Δελτίων εκ μέρους των Δικαιούχων.
- Το πολύ έντονα γραφειοκρατικό κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των περισσότερων Δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2007-2013 (π.χ. ΑΕΙ, ΤΕΙ κ.λπ.).
- Η αδυναμία τήρησης των μακροχρόνιων υποχρεώσεων εκ μέρους των δικαιούχων.
- Η αργή ανταπόκριση των δικαιούχων στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων έργων (π.χ. η υποβολή ελάχιστων Εκθέσεων Ολοκλήρωσης Πράξεων (ΕΟΠ) εκ μέρους των Δικαιούχων στο ΕΣΠΑ 2007-2013).

Πρόσθετα, κατά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ 2007-2013, παρουσιάστηκαν πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στις εντάξεις έργων λόγω αδυναμιών εκ μέρους των Δικαιούχων. Ειδικότερα αναφέρεται ότι χρονική διάρκεια μεταξύ της υποβολής του Τεχνικού Δελτίου και της έγκρισής του προσδιορίζεται από πολλούς παράγοντες, όπως :

- το φορέα που υποβάλλει το Τεχνικό Δελτίο και τη διαχειριστική ικανότητα αυτού.
- την ωριμότητα του έργου και την ικανότητα του φορέα να επεξεργαστεί ένα, άρτιο ως προς τις προϋποθέσεις της ένταξης, Τεχνικό Δελτίο.
- την ταχύτητα διεκπεραίωσης των διαδικασιών συντονισμού που είναι απαραίτητες για την ένταξη.
- την αδυναμία συμπλήρωσης των τυποποιημένων εντύπων του ΣΔΕ.

Στις παραπάνω αδυναμίες, επίσης καταγράφονται και τα ακόλουθα:

- Οι μεγάλες καθυστερήσεις σχετικά με τη λήψη ενημέρωσης από την Τράπεζα της Ελλάδος σχετικά με τις πιστώσεις των λογαριασμών των Δικαιούχων και τις πληρωμές των έργων.
- Οι πολύ μεγάλες καθυστερήσεις στην έγκριση της ετήσιας κατάρτισης του ΠΔΕ, και στις κατανομές των χρηματοδοτήσεων των πράξεων εκ μέρους του ΥΠΑν και των Φορέων Χρηματοδότησης αντίστοιχα.
- Η έλλειψη δομημένης και τυποποιημένης διαδικασίας επικοινωνίας της εκάστοτε ΔΑ με άλλες εμπλεκόμενες Υπηρεσίες, που να υποστηρίζεται από ηλεκτρονικά μέσα.

2.4 Προβλήματα που Αφορούν στην Επάρκεια των Εργαλείων Υποστήριξης του ΕΣΠΑ

Στις αδυναμίες που σχετίζονται με την επάρκεια των εργαλείων υποστήριξης του ΕΣΠΑ καταγράφονται τα ακόλουθα:

- Η αδυναμία συστηματικής παρακολούθησης και διαχείρισης των αναλυτικών στοιχείων έκαστης πράξης από τη φάση της έκδοσης της πρόσκλησης έως και την ολοκλήρωση της (κυρίως όσον αφορά στα χρονοδιαγράμματα).
- Η αδυναμία παρακολούθησης και παροχής άμεσης ενημέρωσης σχετικά με τις διενεργούμενες πληρωμές των έργων της Τεχνικής Βοήθειας.
- Η αδυναμία συστηματικής παρακολούθησης των αναλυτικών στοιχείων έκαστης πράξης όπως η παρακολούθηση των δαπανών μιας πράξης που υλοποιείται με ίδια μέσα (αυτεπιστασία) σε επίπεδο πακέτου εργασίας και παραδοτέου.
- Η αδυναμία παρακολούθησης των προθεσμιών και των χρονοδιαγραμμάτων υποβολής των δελτίων παρακολούθησης των πράξεων.

- Η έλλειψη εργαλείου διαχείρισης και παρακολούθησης των επιτόπιων επαληθεύσεων και ελέγχων (προθεσμίες, χρεώσεις, εκκρεμότητες, παρακολούθηση συστάσεων κλπ).
- Η έλλειψη εργαλείου διαχείρισης και συστηματικής παρακολούθησης των συστάσεων που έχουν επιβληθεί στους δικαιούχους (το ΟΠΣ δεν επαρκεί).
- Η έλλειψη εργαλείου εξαγωγής δεικτών και συγκεντρωτικών στοιχείων προόδου υλοποίησης φυσικού και οικονομικού αντικειμένου των πράξεων, ιδίως στις περιπτώσεις αίτησης παροχής στοιχείων από άλλες εμπλεκόμενες υπηρεσίες.
- Η αδυναμία παρακολούθησης της χρηματοοικονομικής προόδου υλοποίησης Αξόνων Προτεραιότητας και Κατηγοριών Πράξεων (προϋπολογισμοί δημόσιας δαπάνης, προσκλήσεων, ενταγμένων έργων, συμβασιοποιήσεων δαπανών) σε σχέση με τις αντίστοιχες τιμές των δεικτών Εκροών, Αποτελέσματος και Επιπτώσεων που επιτυγχάνονται
- Δεν είναι εύκολα σαφές, για το κάθε έργο που υλοποιείται, το ποια είναι τελικά η επίδραση του στη βελτίωση των επιδιωκόμενων στόχων και ειδικά σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις, βάσει του τεχνικού δελτίου ένταξης του και των μετέπειτα τροποποιήσεων του.
- Οι ανάγκες περιοδικής ανασκόπησης δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν λόγω της έλλειψης ενός αυτοματοποιημένου συστήματος παραγωγής και δημοσιοποίησης αναφορών (reporting) προσαρμοσμένων στις ειδικές ανάγκες σε ανώτερο επίπεδο διαμόρφωσης στρατηγικής και πολιτικής.
- Υπάρχει αδυναμία σύνδεσης των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται από το Ε.Π. σε συνδυασμό με τις παράλληλες εξελίξεις άλλων δράσεων (π.χ. υλοποίηση άλλων Ε.Π., γενικότερες εξελίξεις και οικονομικές ή κοινωνικές επιδράσεις, κ.λπ.).
- Υπάρχει αδυναμία σύνδεσης και συσχετισμού των δεικτών με τα συμπληρωματικά συστήματα δεικτών όπως της ΕΥΣΕ και των αντίστοιχων συστημάτων της Ε.Ε..
- Η αδυναμία συγκέντρωσης και αξιοποίησης στοιχείων φυσικού αντικειμένου για τους ωφελούμενους των παρεμβάσεων του ΕΚΤ. Η πληθώρα δεικτών εκροών που εντάχθηκαν στο Ο.Π.Σ. δεν εξυπηρέτησε το στόχο της αποτελεσματικής παρακολούθησης των δράσεων μέσω της αξιοποίησης όλης αυτής της πληροφόρησης που υπήρχε κατακερματισμένη σε τόσο πολλούς απλούς και σύνθετους δείκτες. Τελικά, δεν κατέστη δυνατό να αποτυπωθεί συγκεντρωτικά όλος αυτός ο πλούτος των δεδομένων που συγκεντρώνονταν. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις ετήσιες εκθέσεις των προγραμμάτων του ΕΚΤ δεν αξιοποιούνταν όλη η πληροφόρηση που συγκεντρωνόταν στο Ο.Π.Σ. από τους εκατοντάδες δείκτες εκροών ΕΚΤ (οι περισσότεροι δείκτες δεν χρειαζόταν να υπάρχουν τις πιο πολλές φορές), αλλά και στις εκθέσεις αξιολόγησης των Ε.Π. αποτυπώνονταν κυρίως τα προβλήματα που συναντούσαν οι αξιολογητές σε ό,τι αφορά την επεξεργασία όλων αυτών των στοιχείων.

3. Προσδιορισμός αιτιών εμφάνισης προβλημάτων στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων

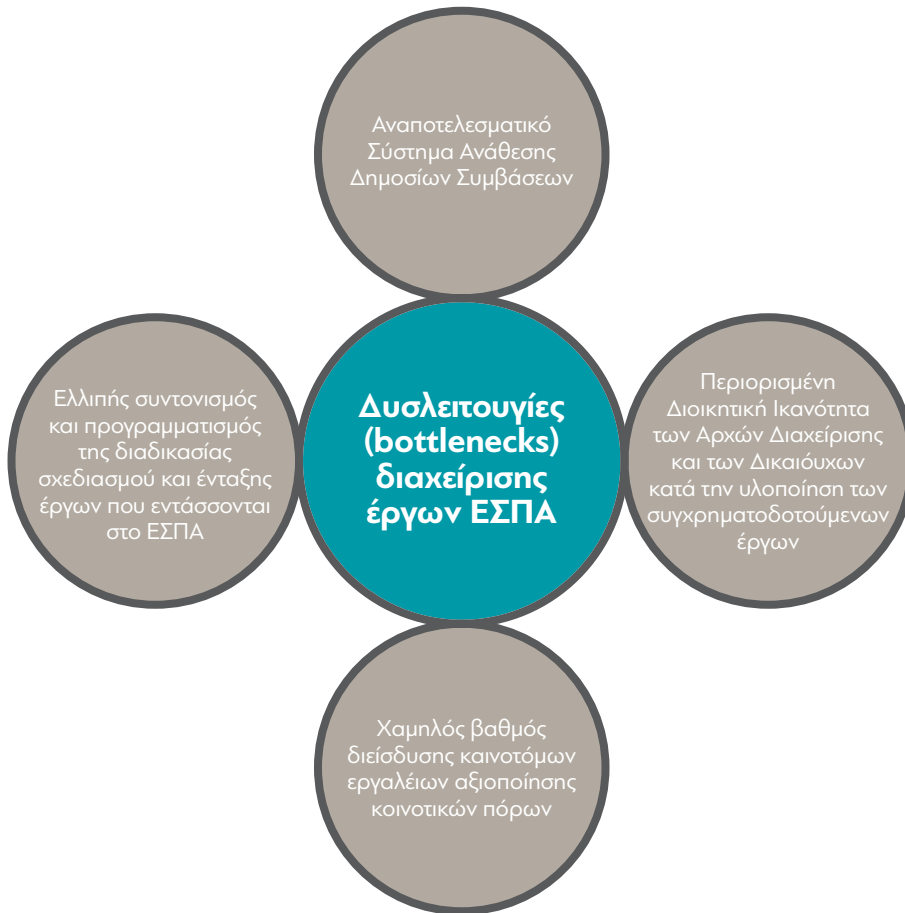
3.1 Εισαγωγή

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται ο προσδιορισμός και η ανάλυση των βασικότερων αιτιών εμφάνισης δυσλειτουργιών (bottlenecks) στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία που έχει αποκομισθεί από την 4η προγραμματική περίοδο, προκειμένου να αντιμετωπιστούν και να μην επαναληφθούν τα ίδια προβλήματα - δυσλειτουργίες κατά την 5η προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Στο πλαίσιο αυτό και λαμβάνοντας υπόψη, αφενός τα προβλήματα που καταγράφονται κατά την εκτέλεση των επιμέρους διαδικασιών του ΣΔΕ, όπως αυτά αναλύθηκαν σε προηγούμενη ενότητα της παρούσας μελέτης, και αφετέρου προβλήματα που σχετίζονται άμεσα με την υλοποίηση του ΕΣΠΑ αλλά ωστόσο απορρέουν από την ύπαρξη οριζόντιων διαρθρωτικών αδυναμιών της Δημόσιας Διοίκησης και κατ' επέκταση του πλαισίου υλοποίησης του ΕΣΠΑ, η μελέτη προέβη:

- στην ιεράρχηση της κρισιμότητας και της σοβαρότητας του εκάστοτε προβλήματος και ιδίως των επιπτώσεων που επιφέρει κάθε ένα εξ αυτών, τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον του συστήματος διαχείρισης του ΕΣΠΑ (Εμπλεκόμενες Υπηρεσίες Διαχείρισης και Δικαιούχοι) όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον του (ωφελούμενοι πολίτες και επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα)
- στον προσδιορισμό και στην ομαδοποίηση των βασικότερων αιτιών εμφάνισης των παραπάνω καταγεγραμμένων προβλημάτων και δυσλειτουργιών (bottlenecks) στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ

Υπό το πρίσμα αυτό, διακρίνονται οι ακόλουθες 4 βασικές κατηγορίες αιτίες εμφάνισης δυσλειτουργιών (bottlenecks) στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ:



3.2 Ελλιπής Συντονισμός και Προγραμματισμός της Διαδικασίας Σχεδιασμού και Ένταξης Έργων που Εντάσσονται στο ΕΣΠΑ

Η πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013, αλλά και των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων έχει καταδείξει διαχρονικά ότι βασικά προβλήματα της διαδικασίας σχεδιασμού, ένταξης και υλοποίησης των έργων που εντάσσονται στο ΕΣΠΑ είναι:

- η απουσία Στρατηγικού Σχεδιασμού και η εκτέλεση μεμονωμένων έργων που δεν αποτελούν μέρος συνολικού προγραμματισμού
- η αποσπασματική προκήρυξη και υλοποίηση δράσεων και έργων, σε ό,τι αφορά το χρονισμό, τη διαδικασία και το περιεχόμενο τους
- η αδυναμία σύνταξης προκαταρκτικών τεχνικών προδιαγραφών καθώς και σωστού και ακριβούς προσδιορισμού των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων μιας προτεινόμενης πράξης

- η έλλειψη συντονισμού, καθώς και η έλλειψη συγκέντρωσης της σχετικής πληροφόρησης ανά τομεακή πολιτική, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σύγχυσης στην αγορά και μείωσης των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων
- η έλλειψη κεντρικού συντονισμού και παροχής κατευθύνσεων, ως προς:
 - το περιεχόμενο και τα βασικά χαρακτηριστικά των δράσεων που θα ενταχθούν στο ΕΣΠΑ σύμφωνα με τις εκάστοτε εθνικές τομεακές και διατομεακές πολιτικές και
 - τη θέσπιση χρονοδιαγράμματος σχεδιασμού και ενεργοποίησης αυτών, **ειδικά όσον αφορά σε έργα που συνδέονται με μνημονιακές και λοιπές εθνικές ανελαστικές υποχρεώσεις**, λόγω του ότι δεν επιδέχονται χρονικής μετάθεσης ή/και καθυστέρησης κατά την υλοποίηση, αφού συνδέονται με δεσμεύσεις της χώρας και θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι μια συγκεκριμένη ημερομηνία (π.χ. αιρεσιμότητες)
- η ύπαρξη πολλών επικαλύψεων ως προς το αντικείμενο των έργων που εντάσσονται στο ΕΣΠΑ, με αποτέλεσμα να χρηματοδοτείται η υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων που εξυπηρετούν τον ίδιο ακριβώς σκοπό και έχουν παρόμοιο (αν όχι ακριβώς το ίδιο) φυσικό αντικείμενο .

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της κατάστασης αυτής είναι το γεγονός ότι στο πλαίσιο του Ε.Π. «Ψηφιακή Σύγκλιση 2007-2013» εκδόθηκαν πολλές προσκλήσεις που απευθύνονταν σε Δικαιούχους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, σχετικά με την ανάπτυξη και την εγκατάσταση ηλεκτρονικών εφαρμογών. Αποτέλεσμα αυτού ήταν ο ίδιος Δήμος να έχει χρηματοδοτηθεί για την ανάπτυξη 2 παρόμοιων εφαρμογών, που εξυπηρετούν ακριβώς τις ίδιες ανάγκες, ενώ θα μπορούσαν να είχαν εκδοθεί σε κεντρικό επίπεδο προσκλήσεις που θα είχαν ως στόχο τη χρηματοδότηση των Δήμων με οριζόντιες λύσεις τεχνολογικής και πληροφορικής υποστήριξης των λειτουργιών τους.

- η έλλειψη ενός σαφώς οριοθετημένου πλαισίου διαχωρισμού πολιτικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων, όσον αφορά στην εκτέλεση των έργων ΕΣΠΑ με αποτέλεσμα:
 - η ασυνέχεια στη διοίκηση και στην εκτέλεση των έργων ΕΣΠΑ, ιδίως ως προς την προτεραιοποίηση των τομεακών πολιτικών, οι οποίες διαφοροποιούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα, ανάλογα με το πολιτικό πλαίσιο που επικρατεί την εκάστοτε χρονική περίοδο.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», για το οποίο, ενώ είχαν έγκαιρα

ωριμάσει και προετοιμαστεί πλήθος παρεμβάσεων και έργων, σημαντικών για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση της χώρας, οι συχνές αλλαγές πολιτικών και στρατηγικών επί των κυριότερων παρεμβάσεων του Προγράμματος είχαν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση σημαντικής υστέρησης στις επιδόσεις του, ιδίως ως προς την επίτευξη των ποσοτικών και ποιοτικών του στόχων. Παράλληλα, σημαντικά έργα που περιλαμβάνονταν στο πρόγραμμα, δεν έχουν ξεκινήσει να υλοποιούνται μέχρι και σήμερα.

- η έλλειψη ενός εγκεκριμένου συνολικού μακροπρόθεσμου στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου του τομέα πολιτικής ευθύνης του εκάστοτε Υπουργείου της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, βάσει του οποίου θα σχεδιάζονται και θα χρηματοδοτούνται τα έργα ανά τομέα πολιτικής στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ.
- η έλλειψη δομημένης και συνεκτικής μεθοδολογίας για την ένταξη ή και απένταξη έργων στο πλαίσιο των ΕΠ του ΕΣΠΑ, με αποτέλεσμα να περιλαμβάνονται σε κάθε ΕΠ του ΕΣΠΑ 2007-2013, πράξεις οι οποίες, αφενός ήταν ανώριμες και αφετέρου εμφάνιζαν πολύ μεγάλη καθυστέρηση (sleeping projects και sleeping contracts). Ωστόσο, για τις πράξεις αυτές, δεν υπήρξε καμία επίπτωση, ενώ αντιθέτως επιβάρυναν τις υπερδεσμεύσεις (overbooking) του ΕΣΠΑ 2007-2013, τις δεσμεύσεις έκαστου ΕΠ.

Με βάση τα ανωτέρω, μολονότι το ΣΔΕ της ΠΠ 2014-2020 βελτιώθηκε εν μέρει ως προς την διαδικασία έκδοσης προσκλήσεων, για τις οποίες αποτελεί προϋπόθεση έκδοσης τους, να περιλαμβάνονται στις εξειδικεύσεις του ΕΠ (οι οποίες εγκρίνονται από την Επιτροπή Παρακολούθησης), ωστόσο η έλλειψη θεσμοθετημένης διαδικασίας βάσει της οποίας τα έργα που προτείνονται από τις Επιτελικές Δομές των Υπουργείων, θα αποτελούν μέρος ενός συνολικού προγραμματισμού, δημιουργεί επισφάλειες ως προς την αντιμετώπιση των αδυναμιών που έχουν εντοπισθεί και την εν γένει σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητα των έργων που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ.

3.3 Περιορισμένη Διοικητική Ικανότητα των Αρχών Διαχείρισης και των Δικαιούχων κατά την Υλοποίηση των Συγχρηματοδοτούμενων Έργων

Κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχή εφαρμογή στην πράξη της αναπτυξιακής στρατηγικής για την περίοδο 2014-2020 αποτελούν, εκτός από την αρχιτεκτονική του νέου ΕΣΠΑ, η διοικητική ικανότητα των Αρχών Διαχείρισης και των Δικαιούχων να υλοποιήσουν τα συγχρηματοδοτούμενα έργα.

Η μέχρι σήμερα εμπειρία αποδεικνύει ότι η διαχείριση των προγραμμάτων λειτουργεί σε γενικές γραμμές ικανοποιητικά, παρότι ορισμένες βελτιώσεις είναι αναγκαίες.

Τα κυριότερα προβλήματα που παρουσιάστηκαν κατά τη διαχείριση των ΕΠ της περιόδου 2007 - 2013, επικεντρώνονται στο επίπεδο της υλοποίησης των έργων, εξαιτίας οργανωτικών αδυναμιών και της περιορισμένης επιχειρησιακής επάρκειας και διοικητικής ικανότητας των φορέων υλοποίησης, καθώς και του νομοθετικού πλαισίου που διέπει την υλοποίηση των έργων.

Ειδικότερα, οι αίτιες για το μεγαλύτερο ποσοστό αδυναμιών κατά την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων εντοπίζονται:

- Στις **πολύπλοκες διαδικασίες** και στα **χρονοβόρα βήματα** στο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου (**ΣΔΕ**)
- Στο **μεγάλο αριθμό εκχωρήσεων** ανάθεσης διαχείρισης μέρους των ΕΠ σε ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης (**ΕΦΔ**)
- Στο **μεγάλο αριθμό δικαιούχων**, για μεγάλο ποσοστό των οποίων, τίθεται υπό αμφισβήτηση η διαχειριστική τους ικανότητα να εκτελούν έργα ΕΣΠΑ
- Στην **περιορισμένη διοικητική ικανότητα** των δικαιούχων
- Στην **ανάγκη προσαρμογής του ανθρώπινου δυναμικού**, που υπηρετεί στις Υπηρεσίες του ΕΣΠΑ, στις **νέες απαιτήσεις** της νέας προγραμματικής περιόδου
- Στην **έλλειψη εξειδικευμένου και έμπειρου** ανθρώπινου δυναμικού, πληροφορικών συστημάτων και **οργανωτικής επάρκειας** μεγάλου πλήθους **Δικαιούχων**
- Στο χαμηλό βαθμό της **επιχειρησιακής ικανότητας των Αρχών Διαχείρισης** και των Δικαιούχων των έργων ΕΣΠΑ, ως προς τη στελέχωσή τους, την τεχνογνωσία των στελεχών τους, αλλά και την ευελιξία προσαρμογής στο νέο κανονιστικό περιβάλλον του νέου ΕΣΠΑ που απαιτεί την υιοθέτηση και εφαρμογή σύγχρονων και καινοτόμων πρακτικών & αρχών διοίκησης (Project Management)
- Στην αδυναμία εκ μέρους των Αρχών Διαχείρισης και των Δικαιούχων **παρακολούθησης των χρονοδιαγραμμάτων με δεσμευτικές προθεσμίες** για κάθε στάδιο υλοποίησης των έργων και συστηματικής επικαιροποίησής τους μέσω σύγχρονων

εργαλείων και Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων.

- Στην **έλλειψη τεχνογνωσίας και κινήτρων των Επιτροπών Αξιολόγησης** Διαγωνιστικών Διαδικασιών ως προς την έγκαιρη επιτέλεση του έργου τους.

Σημειώνεται ότι πλέον, οι Επιτροπές που συστήνονται είτε για τη διενέργεια των διαγωνισμών είτε για την παρακολούθηση και παραλαβή των έργων είναι μη αμειβόμενες (ασκούν τα χρέη τους παράλληλα με τις λοιπές αρμοδιότητές τους που σε συνδυασμό με το φόρτο εργασίας, λόγω υποστελέχωσης των Υπηρεσιών που διαχειρίζονται έργα ΕΣΠΑ, τα στελέχη δεν είναι αφοσιωμένα στο έργο τους) με αποτέλεσμα οι παραπάνω διαδικασίες να παρουσιάζουν σημαντικές καθυστερήσεις, που σε αρκετές περιπτώσεις ξεπερνούν τον 1 χρόνο.

- Στην **αδυναμία** μεγάλου πλήθους **Δικαιούχων να λειτουργήσουν** και να **συντηρήσουν** τα συγχρηματοδοτούμενα **έργα** τους.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, διαπιστώνεται ότι συνεχίζουν να υφίστανται σημαντικές αδυναμίες και στην 5η προγραμματική περίοδο, ιδίως κατά την εκτέλεση των έργων ΕΣΠΑ, οι οποίες θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα, δεδομένου ότι το **ανθρώπινο δυναμικό που στελεχώνει το ΕΣΠΑ και οι οργανωτικές δομές που το συγκροτούν είναι η «ραχοκοκαλιά» για τη βέλτιστη αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων** και την επίτευξη των ποσοτικών και ποιοτικών στόχων που έχουν τεθεί για το ΕΣΠΑ 2014-2020.

3.4 Αναποτελεσματικό Σύστημα Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων

Οι εν γένει αδυναμίες του συστήματος ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων που εφαρμόζεται στην Ελλάδα, αποτελούν την αιτία αρκετών δυσλειτουργιών και προβλημάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Ο χώρος των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, είναι διαχρονικά βεβαρημένος εξαιτίας της μη αποτελεσματικής διαχείρισης των διατιθέμενων, προς το σκοπό αυτό, πόρων του κρατικού προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των πόρων του ΕΣΠΑ, με συνέπεια αφενός την επιβάρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και εν τέλει του δημόσιου χρέους και αφετέρου την καθυστέρηση ή και ματαίωση της υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων που θα υπηρετούσαν την ανάπτυξη, την ενίσχυση της απασχόλησης και τη μεταστροφή του οικονομικού κλίματος.

Τα προβλήματα και οι ελλείψεις που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα αφορούν, τόσο στο θεσμικό πλαίσιο, όσο και στην οργανωτική δομή, στη διοίκηση, στην εποπτεία και στον έλεγχο αυτού. Ειδικότερα, τα ουσιώδη προβλήματα και οι ελλείψεις που εντοπίζονται στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων² περιλαμβάνουν:

2. Πηγή: Σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής στον Τομέα Δημοσίων Συμβάσεων, Φεβ 2016 (<http://www.opengov.gr/home/2016/02/03/6746>)

α) Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης

Μια από τις σημαντικότερες ελλείψεις που παρατηρούνται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (που χρηματοδοτούνται κυρίως από εθνικούς πόρους) είναι η έλλειψη ολοκληρωμένης στρατηγικής των δημοσίων αρχών για την απόκτηση κυρίως των προμηθειών τους και των υπηρεσιών που απαιτούνται για την άσκηση της επιχειρηματικής τους δραστηριότητας. Ειδικότερα, η κάθε αναθέτουσα αρχή οφείλει να διαμορφώνει στρατηγική σύναψης της εκάστοτε δημόσιας σύμβασης που θα ανταποκρίνεται στην αξία και στην πολυπλοκότητα της σύμβασης. Η διαμόρφωση στρατηγικής, σχεδιασμού και προγραμματισμού, ως προκαταρκτικές πράξεις της Διοίκησης, αποτελούν το θεμέλιο για την έγκαιρη και επιτυχή απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών και έργων με τη βέλτιστη σχέση ποιότητας και τιμής.

β) Διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρόμετρου, το 2013, 76 % των ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 56 %) και 94 % πιστεύουν το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 60%).

Ειδικότερα, οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις:

- προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%)
- συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87 %)
- συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81 %)
- κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75 %)
- αθέμιτες προσφορές (73 %)
- ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73 %)
- κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72 %) και
- τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (55 %).

Αυτά τα ποσοστά συγκαταλέγονται στα υψηλότερα της ΕΕ. Οι

δείκτες αυτοί, ενώ δεν είναι απαραίτητως άμεσα συνδεδεμένοι με τη διαφθορά, καταδεικνύουν παράγοντες κινδύνου που αυξάνουν, τα ευάλωτα στη διαφθορά, σημεία στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.

Επίσης, τα περισσότερα προβλήματα και οι αδυναμίες του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων συνδέονται άρρηκτα με την αύξηση φαινομένων διαφθοράς και η αντιμετώπιση τους με ειδικά κάθε φορά μέτρα συμβάλλει καθοριστικά στην πάταξη της και στον εξορθολογισμό του συστήματος του δημοσίων συμβάσεων.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, στο πλαίσιο αφενός των ελεγκτικών και εποπτικών καθηκόντων της για την τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου της συμβουλευτικής και καθοδηγητικής αρμοδιότητας που της παρέχει ο ιδρυτικός της νόμος, προχώρησε σε έκδοση κατευθυντήριας Οδηγίας σχετικά με τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με ενδεικτικό κατάλογο συχνά εμφανιζομένων μορφών διαφθοράς και σχετικών δεικτών (red flags) που απεστάλη σε όλους τους δημόσιους φορείς.

Εξάλλου, με τη σύσταση και τη λειτουργία της Γενικής Γραμματείας κατά της Διαφθοράς, προωθείται πλέον συντονισμένα το έργο της αντιμετώπισης φαινομένων διαφθοράς στο σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης (Ν. 4320/2015).

γ) Δυσχέρειες στην καταγραφή και στη συλλογή στοιχείων σχετικά με δημόσιες συμβάσεις όπως και στη χρήση των ΤΠΕ³

Η συλλογή ολοκληρωμένων και αξιόπιστων στοιχείων για έναν σημαντικό τομέα της οικονομίας, όπως είναι οι δημόσιες συμβάσεις, αποτελεί θεμελιώδη ανάγκη αφενός για την ορθή διαχείριση και παρακολούθηση της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, αφετέρου για τη διαμόρφωση ασφαλών στρατηγικών επιλογών στον τομέα αυτό. Η έλλειψη σχετικών στοιχείων και στατιστικών αποτελεί μεγάλη αδυναμία του συστήματος.

Για το λόγο αυτό, συστάθηκε με το άρθρο 11 του Ν. 4013/2011, το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, με σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσίευση στοιχείων, που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Η καταγραφή όλων των κρίσιμων στοιχείων για τις δημόσιες συμβάσεις από όλους τους Φορείς (αναθέτουσες αρχές/ αναθέτοντες φορείς) με τρόπο αξιόπιστο, αποτελεί βασική επιταγή της ορθής διαχείρισης του συστήματος.

Με το Μητρώο αυτό, επιδιώκεται η διαφάνεια της διαδικασίας

³ Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

σύναψης δημοσίων συμβάσεων μέσω της αύξησης της λογοδοσίας και της παροχής ίσων ευκαιριών για τους υποβάλλοντες προσφορά, συμβάλλοντας καθοριστικά στην πάταξη της διαφθοράς.

Επιπρόσθετα, το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που αναπτύχθηκε από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού. Μέσα από τον ηλεκτρονικό κόμβο του, πραγματοποιείται πλέον ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης με προϋπολογισθείσα αξία άνω των 60.000 € (άνευ ΦΠΑ).

Επιμέρους λειτουργίες, που υποστηρίζονται ήδη από το σύστημα, είναι η κατάρτιση και δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, η υποβολή των προσφορών από τους υποψηφίους, η αξιολόγησή τους, η κατακύρωση του διαγωνισμού και η υποβολή ενστάσεων, ενώ παράλληλα σχεδιάζεται η υλοποίηση των υποσυστημάτων: κατάρτισης και σύναψης της σύμβασης του διαγωνισμού, εκτέλεσης της σχετικής σύμβασης, ηλεκτρονικής παραγγελίας, ηλεκτρονικής τιμολόγησης και ηλεκτρονικής πληρωμής. Επιπρόσθετα, στην εν λόγω πλατφόρμα, προβλέπεται, πλέον της ηλεκτρονικής διεξαγωγής διαγωνιστικών διαδικασιών, η εκτέλεση διαφορετικών επιχειρησιακών διαδικασιών καθώς και η λειτουργία επιμέρους υποσυστημάτων, όπως:

- (α) σύνταξη και έγκριση του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών (ΕΠΠ),
- (β) σύνταξη και έγκριση του Προγράμματος Προμηθειών, Υπηρεσιών και Φαρμάκων Υγείας (Π.Π.Υ.Φ.Υ.),
- (γ) ηλεκτρονική εγκριτική ροή σχετικών εγγράφων/διαδικασιών,
- (δ) ηλεκτρονικό Μητρώο Προμηθευτών,
- (ε) σχετική δημοσιότητα.

Ωστόσο, κατά τη χρήση του συστήματος, τόσο οι εμπλεκόμενοι με τις δημόσιες συμβάσεις φορείς, όσο και οι οικονομικοί φορείς, αντιμετωπίζουν πολλά προβλήματα, με αποτέλεσμα να υπάρχει αναγκαιότητα διαρκούς υποστήριξης από helpdesk. Η πλήρης ανάπτυξη του συστήματος, ώστε να καλύπτει την ανάθεση έργων και μελετών, αλλά και να υποστηρίζει τη λειτουργικότητα παρακολούθησης της εκτέλεσης της σύμβασης θεωρείται κρίσιμη.

Επιπλέον, η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, που τηρείται στην Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, περιλαμβάνει καταρχήν στοιχεία που αφορούν:

- α) προκηρύξεις διαγωνισμών και προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος,
- β) αντικείμενο διαγωνισμών και διαδικασία που τους διέπει,
- γ) προϋπολογισθέν ποσό και πηγή χρηματοδότησης,

- δ) σχετικά χρονοδιαγράμματα και προθεσμίες,
- ε) τυχόν συμπληρωματικές συμβάσεις,
- στ) σχετική νομολογία,
- ζ) στατιστικά στοιχεία και βασίζεται στη σύνθεση δεδομένων από διαφορετικά πληροφοριακά συστήματα.

Αποτελεί ένα έργο δυναμικό, το οποίο συνδέεται με την εξέλιξη των πληροφοριακών συστημάτων που την τροφοδοτούν.

Η πλήρης ανάπτυξη των συστημάτων θα πρέπει να επιδιώκει την επίλυση των προβλημάτων προγραμματισμού των δημοσίων συμβάσεων στο σύνολο του δημοσίου τομέα, μοναδικής καταχώρησης της πληροφορίας, τήρησης των υποχρεώσεων της χώρας ως προς τη συλλογή στατιστικών στοιχείων, αυτόματης ανάρτησης στοιχείων δημοσίων συμβάσεων στο Tenders Electronic Daily (TED), διαφανούς πρόσβασης σε στοιχεία και λεπτομέρειες συναφθεισών δημοσίων συμβάσεων, εύκολης και αξιόπιστης αναζήτησης ευκαιριών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και παροχής δυνατότητας έγκυρου και έγκαιρου προγραμματισμού της αγοράς.

δ) Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου

Το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται γενικά από πολυπλοκότητα, επάλληλους κανόνες και αποσπασματική προσέγγιση, με συνέπεια την αναποτελεσματική εφαρμογή του. Η πολυνομία και η διαφορετική νομική ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων από τη Διοίκηση, κατά περίπτωση, επιτείνει την ανασφάλεια δικαίου, αυξάνει τον αριθμό των υποβαλλόμενων διοικητικών και δικαστικών προσφυγών και δυσχεραίνει τη διενέργεια ταχέων, αποτελεσματικών και διαφανών διαδικασιών. Ενδεικτικό είναι το πλήθος των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που το διέπουν, οι οποίες εκτιμάται ότι ανέρχονται σε περίπου τετρακόσιες (400). Οι διατάξεις αυτές μπορεί να διαφοροποιούνται ανά κατηγορία σύμβασης (προμήθειες, υπηρεσίες, έργα, μελέτες), ακόμα και από αναθέτουσα σε αναθέτουσα αρχή και αποτελούν αντικείμενο μελέτης και νομοθετικής αρμοδιότητας διαφορετικών δημόσιων φορέων.

Η πολυπλοκότητα δε αυτή αποτελεί βασική εστία διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις και απαιτεί την άμεση κωδικοποίηση και ενοποίηση του θεσμικού πλαισίου με ειδικές προβλέψεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα αυτό.

ε) Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων

Κατά τη διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως σε επίπεδο, εγγράφων διαγωνισμού και σύμβασης που διαχειρίζονται οι αναθέτουσες αρχές και διαδικασιών διαπραγμάτευσης και απευθείας

ανάθεσης, διαπιστώνονται συχνά πλημμέλειες, αστοχίες και ασάφειες, πολλές φορές και εκ παραδρομής, οι οποίες οδηγούν σε ακυρότητα της διαδικασίας.

Η έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών αλλά και εγγράφων της σύμβασης, αυξάνουν τον κίνδυνο αδιαφάνειας και άνισης μεταχείρισης των συμμετεχόντων στους διαγωνισμούς και κατ' επέκταση αυξάνεται ο κίνδυνος παραβιάσεων του εθνικού και ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων αλλά και των φαινομένων διαφθοράς.

στ) Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών

Παράλληλα, διαπιστώνεται, συχνά στις διακηρύξεις, ότι η περιγραφή του τεχνικού αντικειμένου δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που έχει θέσει η ισχύουσα νομοθεσία και νομολογία για την ουδετερότητα των τεχνικών προδιαγραφών, τη συμφωνία τους με διεθνή ή ευρωπαϊκά ή κοινώς παραδεδεγμένα πρότυπα, την παραπομπή τους σε λειτουργικές απαιτήσεις ή επιδόσεις και τη χρήση ισοδύναμων λύσεων.

Ανάλογα προβλήματα εντοπίζονται και σε περιπτώσεις ιδιαίτερα πολύπλοκων έργων (σημαντικά έργα υποδομής ολοκληρωμένων μεταφορών, μεγάλα δίκτυα πληροφορικής) που υλοποιούν οι αναθέτουσες αρχές και οι οποίες ενδέχεται, ακόμη και χωρίς να φέρουν ευθύνη οι ίδιες, να βρεθούν αντικειμενικά σε αδυναμία να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά από την άποψη τεχνικών λύσεων ή/και χρηματοδοτικών/νομικών λύσεων.

Εξάλλου οι **φωτογραφικοί όροι σε τεχνικές προδιαγραφές** αποτελούν τη συχνότερη παράβαση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που διαπιστώνεται κατ' εξακολούθηση από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς και είναι ένας από τους βασικότερους θύλακες διαφθοράς.

Για το λόγο αυτό ανακύπτει η αναγκαιότητα για προτυποποίηση εγκεκριμένων τεχνικών προδιαγραφών, ώστε να μειωθεί ο κίνδυνος σφαλμάτων και παρατυπιών εκ μέρους της Διοίκησης.

ζ) Ενίσχυση του συστήματος έννομης προστασίας

Δεδομένου ότι η ταχύτητα της διαδικασίας ανάθεσης μιας σύμβασης παίζει κρίσιμο ρόλο, σε συνδυασμό με την αναγκαιότητα παροχής ασφάλειας δικαίου στους οικονομικούς φορείς, κρίνεται σκόπιμη η επανεξέταση της διαδικασίας προδικαστικής προστασίας στους υποψηφίους, αλλά και η συνολικότερη αξιολόγηση του συστήματος παροχής έννομης προστασίας προς επίτευξη ενός αποτελεσματικότερου συστήματος απονομής δικαιοσύνης.

θ) Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων

Περαιτέρω, τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες της οργανωτικής δομής του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων είναι πολυπαραγοντικά και συνδέονται κυρίως, με την έλλειψη προγραμματισμού και οργανωτικής επάρκειας σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.

Είναι προφανές ότι η κατάσταση αυτή καθιστά ιδιαίτερα δύσκολο το συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και υπονομεύει κάθε προσπάθεια για την εφαρμογή μίας ενιαίας στρατηγικής, με συγκεκριμένους στόχους, δράσεις και επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Ο κύκλος μιας δημόσιας σύμβασης απαιτεί να σχεδιάζεται και να παρακολουθείται με επιμέλεια και τεχνογνωσία από καλά οργανωμένες μονάδες/τμήματα της Διοίκησης που συντονίζονται μεταξύ τους και παράγουν από κοινού το μέγιστο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

ι) Αυξημένες ανάγκες σε εξειδικευμένο προσωπικό

Ένα άλλο στοιχείο που συνιστά αδυναμία του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων είναι η ελλιπής και αποσπασματική κατάρτιση των στελεχών που έχουν την ευθύνη εφαρμογής του, ιδίως όσον αφορά στα στελέχη των Διαχειριστικών Αρχών που είναι επιφορτισμένα με τις διαδικασίες προέγκρισης διακήρυξης και προέγκρισης ανάληψης νομικής δέσμευσης.

Οι αδυναμίες αυτές αυξάνουν σημαντικά το κόστος διοίκησης του συστήματος για το δημόσιο καθώς και το κόστος συμμόρφωσης των οικονομικών φορέων για τη συμμετοχή τους στους διαγωνισμούς. Παράλληλα, καθιστούν δυσχερή κάθε προσπάθεια επαρκούς προγραμματισμού των αναγκών και δυσκολεύουν σημαντικά τη χρήση σύγχρονων και αποτελεσματικών εργαλείων σχεδιασμού, προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (π.χ. ηλεκτρονικές προμήθειες, συμφωνίες- πλαίσιο κ.λπ.).

Εξάλλου, οι ανάγκες εξειδικευμένου προσωπικού και ενίσχυσης της οργανωτικής επάρκειας των φορέων κρίνονται ιδιαίτερα κρίσιμα στοιχεία για την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των δημοσίων συμβάσεων.

κ) Ελλιπής εποπτεία, αξιολόγηση και έλεγχος του τομέα δημοσίων συμβάσεων

Σοβαρά προβλήματα παρουσιάζει και ο τομέας της εποπτείας, αξιολόγησης και ελέγχου του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Οι υφιστάμενοι μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου λειτουργούσαν

αποσπασματικά και χωρίς ενιαία στρατηγική και στόχους.

Επίσης, καταγράφεται ότι ενώ ο τομέας της ανάθεσης δημόσιας σύμβασης παρακολουθείται και μάλιστα από πλήθος ελεγκτικών οργάνων με διαφορετικές αρμοδιότητες και κυρώσεις, ο τομέας της εκτέλεσης παρακολουθείται και ελέγχεται μειωμένα. Επίσης, οι μηχανισμοί ελέγχου για τις δημόσιες συμβάσεις με προϋπολογισμούς κάτω από τα όρια που προβλέπουν οι κοινοτικές οδηγίες είναι ιδιαίτερα αδύναμοι, ενισχύοντας συχνά με τον τρόπο αυτό πρακτικές μη νόμιμης κατάτμησης.

Αποτέλεσμα των προβλημάτων και των αδυναμιών αυτής της κατηγορίας είναι η περιορισμένη διαφάνεια, η διαφθορά και εν τέλει η αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση των δημόσιων πόρων.

Σημαντικός παράγοντας για τη διαμόρφωση της κατάστασης αυτής ήταν και η **απουσία ενός κεντρικού φορέα με αποστολή και ευθύνη το συντονισμό και τον έλεγχο των δράσεων των αναθετουσών αρχών** και την αξιολόγηση των κατά περίπτωση υφιστάμενων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων. Είναι αυτονόητο ότι οι ελλείψεις αυτές αφαιρούν από το σύστημα την δυνατότητα να εντοπίζει έγκαιρα τυχόν αδυναμίες και να προβαίνει στις κατάλληλες παρεμβάσεις, ώστε να αντιμετωπίζονται άμεσα και αποτελεσματικά τα προβλήματα.

λ) Καθυστερήσεις των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου στις επιχειρήσεις

Το κύριο φαινόμενο, που επιδεινώθηκε από την οικονομική κρίση και απειλεί πλέον τη βιωσιμότητα των θιγόμενων επιχειρήσεων, είναι η καθυστέρηση των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου. Τα τελευταία στοιχεία του Ευρωπαϊκού Δείκτη πληρωμών (European payment index report, intrum justitia) για το 2014 δείχνουν ότι για την Ελλάδα ο μέσος χρόνος αποπληρωμής των οφειλών του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του εκτιμάται στις 155 ημέρες, ενώ για τις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων στις 76 ημέρες, τη στιγμή που ο μέσος όρος στην Ευρώπη για τις συναλλαγές με το Δημόσιο ανέρχεται στις 58 ημέρες και για τις συναλλαγές μεταξύ των επιχειρήσεων στις 47 ημέρες. Ειδικότερα, η μη αποπληρωμή χρέους ως μέγεθος έχει εκτοξευθεί στα ύψη κατέχοντας το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρώπη με αποκορύφωμα τα έτη 2013 και 2014.

Η καθυστέρηση των αποπληρωμών δημιουργεί στις επιχειρήσεις προβλήματα ρευστότητας που δύσκολα αντιμετωπίζονται, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όπου η πρόσβαση στη χρηματοδότηση είναι εξαιρετικά δύσκολη. Η μη έγκαιρη πληρωμή σε βάρος των δανειστών δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο στην πραγματική οικονομία με

την πρόκληση αλυσιδωτών αντιδράσεων και ειδικότερα την αναβολή/ ακύρωση επενδυτικών πλάνων, τη δυσφήμιση σε προμηθευτές του εξωτερικού από διαρκείς αναβολές/ακυρώσεις, την πτώση πωλήσεων/ εξαγωγών, τη μείωση του κύκλου εργασιών, και τελικά τον κίνδυνο χρεωκοπίας ιδιαίτερα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

3.5 Χαμηλός Βαθμός Διείσδυσης Καινοτόμων Εργαλείων Αξιοποίησης Κοινοτικών Πόρων

Βασική διαφοροποίηση της 5ης προγραμματικής περιόδου έναντι της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου, αποτελεί η υιοθέτηση ενός **Κοινού Στρατηγικού Πλαισίου σε επίπεδο Ένωσης** που στοχεύει στον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των Ταμείων, συμπεριλαμβανομένων των Ταμείων Γεωργικής Ανάπτυξης και Αλιείας, μέσω της επικέντρωσης στους έντεκα θεματικούς στόχους της Ε2020, πάνω στους οποίους βασίστηκαν οι Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης (δηλαδή τα νέα ΕΣΠΑ των Κρατών Μελών) και τα επιχειρησιακά προγράμματα.

Ειδικότερα ισχυρή έμφαση, σε όλους τους Κανονισμούς, δίδεται

- στην ολοκληρωμένη εδαφική προσέγγιση, με την ενσωμάτωση της τοπικής ανάπτυξης με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων («Community Led Development»),
- με την Ολοκληρωμένη Εδαφική Επένδυση («Integrated Territorial Investment»)
- με την Πλατφόρμα αστικής ανάπτυξης («Urban Platform»)
- με τη γιγάντωση των Χρηματοδοτικών εργαλείων
- με το νέο εργαλείο των Κοινών Σχεδίων Δράσης («Joint Action Plans») και
- με την ενσωμάτωση των Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης («Regional Innovation Strategies for Smart Specialization - RIS»)

Εξάλλου, σε όλα τα στρατηγικά έγγραφα της ΕΕ τονίζεται η **έντονη πλέον σύνδεση της Πολιτικής της Συνοχής** με:

- τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» μέσω των 11 θεματικών στόχων και
- τους στόχους του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης ενώ ταυτόχρονα **«χάνονται»** από τα άρθρα του Κανονισμού **οι στόχοι της Πολιτικής της Συνοχής όπως «ήταν γνωστοί έως σήμερα»** και όπως αυτοί απορρέουν από τη Συνθήκη: **της μείωσης δηλαδή των ανισοτήτων μεταξύ περιφερειών.**

Πιο συγκεκριμένα, η τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών κοινοτήτων, οι Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης και τα Χρηματοδοτικά Εργαλεία της 5ης ΠΠ αποτελούν, τις σημαντικότερες ίσως, πρωτοβουλίες του ευρύτερου συστήματος Επιχειρηματικότητας,

Τεχνολογικής Ανάπτυξης, αξιοποίησης των ΤΠΕ και Καινοτομίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και αναμένεται να αποτελέσουν τη βάση για περαιτέρω επενδύσεις και στήριξη της επιχειρηματικότητας τα επόμενα χρόνια.

Στο πλαίσιο αυτό και δεδομένου ότι οι Αρχές Διαχείρισης και οι Δικαιούχοι έχουν πλέον στη διάθεσή τους, σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, τα παραπάνω εργαλεία, είναι σημαντικό αυτά να αξιοποιηθούν και να εφαρμοσθούν στο έπακρο, καθώς δύναται να λειτουργήσουν ως πολλαπλασιαστές ιδίως στην κατεύθυνση αναδιάρθρωσης και μετεξέλιξης της ελληνικής οικονομίας σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές που αναδεικνύει το στρατηγικό πλαίσιο «Ευρώπη 2020».

4. Διαμόρφωση προτάσεων απλούστευσης και επιτάχυνσης διαδικασιών διαχείρισης

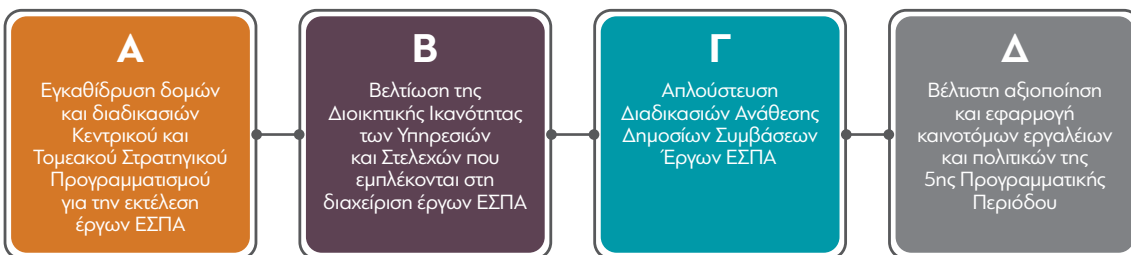
4.1 Εισαγωγή

Στην παρούσα ενότητα επιχειρείται η διαμόρφωση προτάσεων απλούστευσης και επιτάχυνσης διαδικασιών διαχείρισης με στόχο την αντιμετώπιση των βασικότερων δυσλειτουργιών (bottlenecks) στη διαδικασία διαχείρισης και υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία που έχει αποκομισθεί από την 4η προγραμματική περίοδο, προκειμένου να μην επαναληφθούν τα ίδια προβλήματα - δυσλειτουργίες κατά την 5η προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Στη συνέχεια, αναλύονται οι βασικές προτάσεις απλούστευσης και επιτάχυνσης διαδικασιών διαχείρισης του ΕΣΠΑ 2014-2020, οι οποίες επιδιώκουν να απαντήσουν σε πολλά από τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που έχουν εμφανιστεί κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους και δεν έχουν επιλυθεί μέχρι και σήμερα, όπως αναλύθηκαν σε προηγούμενες ενότητες της παρούσας μελέτης.

Οι προτάσεις απλούστευσης που ακολουθούν διαρθρώνονται γύρω από τέσσερις βασικούς άξονες:

Α. Εγκαθίδρυση δομών και διαδικασιών Κεντρικού και Τομεακού Στρατηγικού Προγραμματισμού για την εκτέλεση έργων ΕΣΠΑ



Περιλαμβάνονται οι εξής προτάσεις:

1. Πλήρης επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας και των κριτηρίων επιλογής/ένταξης και απένταξης έργων
2. Επανακαθορισμός της Διαδικασίας Εξειδίκευσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020 – Καθορισμός Αρμοδιοτήτων Επιτελικών Δομών
3. Δημιουργία Κεντρικής Οργανωτικής Δομής που θα συντονίζει τις τομεακές πολιτικές ως προς την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων

Β. Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας των Υπηρεσιών και Στελεχών που εμπλέκονται στη διαχείριση έργων ΕΣΠΑ

Περιλαμβάνονται οι εξής προτάσεις:

4. Επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας αξιολόγησης της Διαχειριστικής Ικανότητας – επάρκειας των δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2014-2020
5. Ανάθεση συγκεκριμένων διαδικασιών του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ σε Τρίτους (outsourcing)
6. Επαναπροσδιορισμός των προθεσμιών ανταπόκρισης εκ μέρους των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ για συγκεκριμένες διαδικασίες του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ
7. Προγράμματα επιμόρφωσης των στελεχών των Αρχών Διαχείρισης και λοιπών εμπλεκόμενων Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ σε θέματα σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και Project Management

Γ. Απλούστευση Διαδικασιών Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων Έργων ΕΣΠΑ

Περιλαμβάνονται οι εξής προτάσεις:

8. Δημιουργία αποθετηρίου κατάθεσης και ελέγχου δικαιολογητικών συμμετοχής των επιχειρήσεων σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ
9. Καθορισμός κατευθυντήριων γραμμών - συστήματος κοστολόγησης έργων παροχής υπηρεσιών
10. Δημιουργία πρότυπων τευχών διαγωνισμού για τα έργα του ΕΣΠΑ
11. Απόσπαση οριζόντιων λειτουργιών, όπως ο προσυμβατικός έλεγχος, εκτός Διαχειριστικής Αρχής και ανάθεσή τους σε οριζόντιες δομές

Δ. Βέλτιστη αξιοποίηση και εφαρμογή καινοτόμων εργαλείων και πολιτικών της 5ης Προγραμματικής Περιόδου

Περιλαμβάνονται οι εξής προτάσεις:

12. Αξιοποίηση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στο ΕΣΠΑ 2014-2020
13. Ουσιαστική εφαρμογή και αξιοποίηση των Περιφερειακών Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης
14. Άμεση εφαρμογή και αξιοποίηση των εργαλείων της ολοκληρωμένης εδαφικής προσέγγισης

Παρακάτω ακολουθεί η ανάλυση των προτεινόμενων προτάσεων βελτίωσης, απλούστευσης και επιτάχυνσης των διαδικασιών διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων έργων:

4.2 Εγκαθίδρυση δομών και διαδικασιών Κεντρικού και Τομεακού Στρατηγικού Προγραμματισμού για την εκτέλεση έργων ΕΣΠΑ

4.2.1 Πλήρης επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας και των κριτηρίων ένταξης και απένταξης έργων

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 και σύμφωνα με το ΣΔΕΠ του ΕΣΠΑ 2007-2013, η ανάγκη ανάκλησης της απόφασης ένταξης πράξης διαπιστωνόταν στις εξής περιπτώσεις:

1. Με την υποβολή αιτήματος από το δικαιούχο, στον οποίο αναλύονται οι λόγοι αδυναμίας εκτέλεσης της πράξης σύμφωνα με τους όρους της απόφασης ένταξης.
2. Κατά τη διαδικασία παρακολούθησης και περιοδικής αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης της πράξης, στην περίπτωση που διαπιστώνονται αδικαιολόγητες αποκλίσεις σε σχέση με την προγραμματισθείσα πρόοδο άνω των έξι μηνών ή σοβαρές εμπλοκές στην ανάληψη νομικών δεσμεύσεων και κατά συνέπεια καθυστερήσεις στην εκτέλεση της πράξης σύμφωνα με τους όρους της απόφασης ένταξης.
3. Κατά τη διαδικασία παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης της πράξης, στις περιπτώσεις που διαπιστώνονται σοβαρές καθυστερήσεις και προβλήματα στην υλοποίηση της πράξης ή ο Δικαιούχος δεν τηρεί τους όρους της Απόφασης Ένταξης.

Ωστόσο, και στην περίπτωση που διαπιστώνονταν καθυστερήσεις άνω των 6 μηνών από την ημερομηνία απόφασης ένταξης μέχρι και την ανάληψη νομικής δέσμευσης, το ΣΔΕ δεν προέβλεπε κάποια τυποποιημένη διαδικασία, βάσει της οποίας θα λάμβανε χώρα αυτόματα η ανάκληση της απόφασης ένταξης. Αντίθετα, υπήρχε πρόβλεψη για τη λήψη διορθωτικών ενεργειών κατόπιν διαπίστωσης

της αρμόδιας Υπηρεσίας Διαχείρισης, η οποία τελικά είχε την ευθύνη για τη λήψη απόφασης, για το πώς θα διαχειριστεί τις πράξεις εκείνες που παρουσίαζαν σοβαρές καθυστερήσεις κατά την υλοποίησή τους.

Η παραπάνω διαδικασία έχει ως αποτέλεσμα να περιλαμβάνονται σε κάθε ΕΠ του ΕΣΠΑ, πράξεις οι οποίες εμφανίζουν μεγάλη καθυστέρηση (sleeping projects) και για τις οποίες όμως δεν υφίστανται συγκεκριμένες επιπτώσεις. Αντιθέτως, επιβάρυναν τις δεσμεύσεις έκαστου ΕΠ και ιδίως αποτέλεσαν κριτήριο αποτελεσματικότητας της διαχειριστικής ικανότητας της αρμόδιας ΕΥΔ, η οποία βρέθηκε τελικά «υπόλογος» απέναντι στους δικαιούχους σχετικά με την λήψη απόφασης επί των πράξεων αυτών.

Στο σημείο αυτό τονίζεται πως η ανεπάρκεια εκ μέρους των δικαιούχων ως προς την υποχρέωση που έχουν για την έγκαιρη και ορθή υλοποίηση των εγκεκριμένων πράξεων τους, η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο επίτευξης της συνολικής στρατηγικής και προγραμματισμού κάθε ΕΠ, μεταφέρθηκε τελικά στις αρμοδιότητες της ΕΥΔ και του συστήματος διαχείρισης γενικότερα. Το γεγονός αυτό συμβάλλει στη δημιουργία μιας παγιωμένης κατάστασης δυσλειτουργίας του συστήματος διαχείρισης, με σοβαρές επιπτώσεις στις επιδόσεις κάθε ΕΠ και του ΕΣΠΑ γενικότερα.

Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και ευθυνών σε κάθε επίπεδο διαχείρισης απαιτείται να επαναπροσδιοριστεί με σαφήνεια, καθώς και να τεθούν συγκεκριμένες κυρώσεις/ ποινές ανά στάδιο υλοποίησης της κάθε διαδικασίας του ΣΔΕ (είτε αφορά την ΕΥΔ ή τους δικαιούχους), προκειμένου να εξασφαλιστεί η ύπαρξη διακριτών επιπέδων αποτίμησης της διαχειριστικής ικανότητας κάθε εμπλεκόμενης οντότητας.

Ειδικά, όσον αφορά στο διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων εκτός αυτών μεταξύ Φορέα Διαχείρισης και Δικαιούχου, προτείνεται να επανεξεταστούν οι αρμοδιότητες εντός των Υπηρεσιών διαχείρισης, όσον αφορά στις διαδικασίες έγκρισης (ένταξης) και υλοποίησης (παρακολούθησης) μιας πράξης.

Κατά την 4η Προγραμματική Περίοδο για τις διαδικασίες ένταξης ή και απένταξης των έργων ορίστηκε ως υπεύθυνη μονάδα η εκάστοτε Α (ή Α2). Ωστόσο, η εκάστοτε Β παρακολουθεί την πρόοδο υλοποίησης των πράξεων και ως εκ τούτου έχει την πλήρη «εικόνα» και κατ' επέκταση την αρμοδιότητα να εισηγηθεί για ενδεχόμενη τροποποίηση ή και ανάκληση της απόφασης ένταξης και η Α2 να τη διεκπεραιώσει. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται σκόπιμη η εξέταση εισαγωγής συγκεκριμένων διαδικασιών συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των επιμέρους μονάδων μιας ΔΑ, δεδομένου ότι η διαχείριση, η παρακολούθηση

και ο έλεγχος των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων περιλαμβάνει διακριτές διαδικασίες, οι οποίες υλοποιούνται σειριακά και ως εκ τούτου απαιτούν την ενεργό εμπλοκή όλων των μονάδων της Υπηρεσίας Διαχείρισης.

Δεδομένου ότι, για κάθε συγχρηματοδοτούμενη πράξη αναλόγως της μεθοδολογίας υλοποίησης (π.χ. αυτεπιστασία, παροχή υπηρεσιών εκτός τεχνικής μελέτης κ.λπ.) αλλά και του ταμείου συγχρηματοδότησης (ΕΚΤ, ΕΤΠΑ, Ταμείο Συνοχής) απαιτείται να εφαρμόζονται διαφορετικά μέτρα και όροι διαχείρισης, από την αρμόδια ΕΥΔ, κατά την νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, **προτείνεται να θεσπιστεί ένα ενιαίο σύστημα ανάκλησης των αποφάσεων ένταξης των έργων που παρουσιάζουν σημαντικές καθυστερήσεις κατά την υλοποίησή τους.**

Ειδικότερα προτείνονται οι εξής ενέργειες:

- Προσαρμογή του ΟΠΣ για τη δυνατότητα ενεργοποίησης αυτόματης ανάκλησης της απόφασης ένταξης μιας πράξης, σύμφωνα με τα κριτήρια απένταξης που θα έχουν τεθεί στην απόφαση ένταξης της πράξης ως ειδικοί όροι και θα είναι καταχωρημένα στο ΟΠΣ.
- Καθορισμός κριτηρίων απένταξης λαμβάνοντας υπόψη τις εξής παραμέτρους:
 - Είδος πράξης (κρατική ενίσχυση ή μη)
 - Ταμείο συγχρηματοδότησης (ΕΚΤ, ΕΤΠΑ, Ταμείο Συνοχής), δεδομένου ότι οι πράξεις που εντάσσονται σε κάθε ταμείο παρουσιάζουν εξ ορισμού διαφορετικό βαθμό ωριμότητας
 - Μεθοδολογία υλοποίησης της πράξης, (αυτεπιστασία, παροχή υπηρεσιών εκτός τεχνικής μελέτης, κ.λπ.) δεδομένου ότι βάσει της υπάρχουσας εμπειρίας, ο απαιτούμενος χρόνος από την ένταξη για την ανάληψη της νομικής δέσμευσης είναι διαφορετικός ανάλογα με τη μεθοδολογία υλοποίησης που ακολουθείται
 - Προσδιορισμός του ποσοστού ενεργοποίησης μιας πράξης (π/υ ένταξης προς π/υ νομικής δέσμευσης) που θα κρίνεται ως αντιπροσωπευτικός για την ομαλή υλοποίηση της πράξης. Αυτό θα συμβαίνει προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα «τεχνητής συμβασιοποίησης» μιας πράξης, ούτως ώστε να φαίνεται ενεργοποιημένη και να μην ενεργοποιείται η απένταξη (π.χ. δύναται ο εκάστοτε δικαιούχος να προβεί σε συμβασιοποίηση του 5% του π/υ ένταξης της πράξης που υλοποιεί, προκειμένου να την κρατάει «ζωντανή» και να μην απενταχθεί, ενώ το υπόλοιπο 95% να παρουσιάζει σημαντικές καθυστερήσεις). Το κριτήριο αυτό κρίνεται απαραίτητο για τις περιπτώσεις πράξεων αυτεπιστασίας.
 - Σκοπιμότητα υλοποίησης μιας πράξης. Προτείνεται να τίθενται αυστηρότερα μέτρα/ κριτήρια απένταξης για τις πράξεις που συνδέονται με μνημονιακές και λοιπές εθνικές ανελαστικές υποχρεώσεις, λόγω του ότι δεν επιδέχονται χρονικής μετάθεσης

ή/και καθυστέρησης κατά την υλοποίηση, αφού συνδέονται με δεσμεύσεις της χώρας και θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι μια συγκεκριμένη ημερομηνία (π.χ. αιρεσιμότητες)

4.2.2. Επανακαθορισμός της Διαδικασίας Εξειδίκευσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020 – Καθορισμός Αρμοδιοτήτων Επιτελικών Δομών

Λαμβάνοντας υπόψη το κοινοτικό και εθνικό θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης και διαχείρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων του Γ' ΚΠΣ, του ΕΣΠΑ 2007-2013 και του ΕΣΠΑ 2014-2020, παρακάτω ακολουθεί μια συγκριτική αξιολόγηση της διαδικασίας εξειδίκευσης του ΕΠ μεταξύ της 3ης και 4ης προγραμματικής περιόδου, προκειμένου να τεθούν οι βάσεις για το σχεδιασμό της αντίστοιχης διαδικασίας κατά την 5η Προγραμματική Περίοδο.

Κατά το Γ' ΚΠΣ θεσμοθετήθηκε η έννοια του Συμπληρώματος Προγραμματισμού, ενώ στο ΕΣΠΑ 2007-2013 εισήλθε η έννοια του Εγγράφου Εξειδίκευσης Προγράμματος. Τα δύο αυτά εργαλεία είχαν ένα κοινό σκοπό: την εξειδίκευση του εκάστοτε ΕΠ ως υποστηρικτικό εργαλείο στο έργο της εκάστοτε ΔΑ για την έκδοση προσκλήσεων και τη συνολική παρακολούθηση της ενεργοποίησης και υλοποίησης του Προγράμματος. Ωστόσο, και τα δύο παρουσίασαν τόσο πλεονεκτήματα, όσο και μειονεκτήματα κατά την εφαρμογή τους:

Έγγραφο	Μειονεκτήματα	Πλεονεκτήματα
Συμπλήρωμα Προγραμματισμού	1. Υποχρεωτική η κατάρτιση και έγκρισή του από την Επιτροπή Παρακολούθησης, ως εκ τούτου πιο «βαρύ» και δύσκολο σε τροποποιήσεις και επικαιροποιήσεις	1. Η υποχρεωτική κατάρτιση και κοινοποίηση σε Ευρωπαϊκή Επιτροπή εντός τριμήνου από την έγκριση του Ε.Π.
Έγγραφο Εξειδίκευσης Προγραμματισμού	1. Αποτέλεσε εθνικό έγγραφο που λόγω μη έγκρισης από Επιτροπή Παρακολούθησης και μη κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν αξιοποιήθηκε στο έπακρο και σύντομα απαξιώθηκε ως προς τη χρησιμότητά του 2. Η μη απαίτηση για πλήρη εξειδίκευση του συνόλου των κατηγοριών πράξεων του κάθε ΕΠ κατά την έγκρισή τους από την ΕΕ	1. Η διαδικασία κατάρτισης του Ε.Ε.Π. είναι δυναμική, με την έννοια ότι θα εμπλουτίζεται και θα επικαιροποιείται σταδιακά και περιοδικά με βάση τα δεδομένα υλοποίησης του Ε.Π.

Στο πλαίσιο αυτό και λαμβάνοντας υπόψη την ανωτέρω σύγκριση των 2 εργαλείων, παρακάτω παρατίθεται η πρόταση για το εργαλείο εξειδίκευσης των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020:

Συγκεκριμένα, προτείνεται η εισαγωγή ενός πλαισίου κεντρικής διαχείρισης του ΕΠ, με καθορισμένους κανόνες και όρους εφαρμογής. Αναλυτικότερα, βασικός στόχος είναι η μεταφορά του σχεδιασμού, της προετοιμασίας και της εξειδίκευσης του ΕΠ σε κεντρικό επίπεδο υπό την μορφή Σχεδίου Δράσης (Business Plan) και συγκεκριμένα στην αρμόδια Επιτελική Δομή του κάθε Υπουργείου (υπό την έγκριση και εποπτεία της Επιτροπής Παρακολούθησης). Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορεί να αποφευχθεί η μέχρι σήμερα «άτακτη» έκδοση προσκλήσεων και ένταξη πράξεων, με επικαλύψεις και χαμηλό βαθμό ωριμότητας. Η τελευταία συνέβαλε στη δημιουργία προβλημάτων κατά την παρακολούθηση των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2007-2013, ιδίως όσον αφορά στην παρακολούθηση της επίτευξης των ποσοτικών και ποιοτικών του στόχων.

Αναλυτικότερα, κάθε έργο το οποίο θα προτείνεται στην εξειδίκευση ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος του ΕΣΠΑ 2014-2020 θα πρέπει να αποτελεί μέρος ενός εγκεκριμένου συνολικού μακροπρόθεσμου (τριετούς ή πενταετούς) στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου του τομέα πολιτικής ευθύνης του εκάστοτε Υπουργείου της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. **Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται, η εισαγωγή της διαδικασίας υποχρεωτικής κατάρτισης ενός μακροπρόθεσμου (τριετούς ή πενταετούς) στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου των διαφόρων τομέων πολιτικής της Δημόσιας Διοίκησης**, το οποίο θα εκπονείται με ευθύνη της εκάστοτε Επιτελικής Δομής και ουσιαστικά θα τροφοδοτεί τα Έγγραφα Εξειδίκευσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020.

Η διαφοροποίησή του σε σχέση με το έγγραφο εξειδίκευσης που προβλέπεται στο ΣΔΕ 2014-2020, έγκειται στον προσανατολισμό και στη δομή που θα έχει τελικά το έγγραφο αυτό. Προτείνεται να είναι περισσότερο στρατηγικού χαρακτήρα, στην κατεύθυνση ενός Business Plan του κάθε τομέα πολιτικής της Δημόσιας Διοίκησης, το οποίο και θα τροφοδοτεί τις στρατηγικές κατευθύνσεις κάθε τομεακής πολιτικής που θα χρηματοδοτηθεί από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020.

Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνονται τα εξής:

- Εξασφάλιση ενός οριοθετημένου πλαισίου διαχείρισης του ΕΠ, βάσει του οποίου θα εκδίδονται προσκλήσεις και θα εντάσσονται οι σχετικές πράξεις
- Αποφυγή ύπαρξης επικαλύψεων μεταξύ των έργων που υλοποιούνται και ιδίως αποφυγή διπλής χρηματοδότησης της ίδιας ή και παρόμοιας μελέτης / έργου
- Εξασφάλιση της πραγματικής σκοπιμότητας και αναγκαιότητας υλοποίησης ενός έργου, αφού θα αποτελεί μέρος ενός εγκεκριμένου ολοκληρωμένου και συνεκτικού στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδίου τομέα πολιτικής

- Εισαγωγή ενός αποτελεσματικού εργαλείου διαχείρισης για τις Επιτελικές Δομές περί υποστήριξης των διαδικασιών ένταξης πράξεων
- Σχεδιασμός και λειτουργία Ροών Διεργασιών των δράσεων με σειριακή διαχείριση
- Βέλτιστη υλοποίηση και αποτελεσματική παρακολούθηση των ΕΠ
- Τυποποίηση και συστηματοποίηση της διαχείρισης των ΕΠ
- Διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της διαφάνειας και του ανταγωνισμού στην αξιοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων πόρων

4.2.3 Δημιουργία Κεντρικής Οργανωτικής Δομής που θα συντονίζει τις τομεακές πολιτικές ως προς την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων

Όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα προσδιορισμού των δυσλειτουργιών των διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων, βασικά προβλήματα αποτελούν:

- η έλλειψη συντονισμού, καθώς και η έλλειψη συγκέντρωσης της σχετικής πληροφόρησης ανά τομεακή πολιτική, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σύγχυσης στην αγορά και μείωσης των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων
- η έλλειψη κεντρικού συντονισμού και παροχής κατευθύνσεων, ως προς:
 - το περιεχόμενο και τα βασικά χαρακτηριστικά των δράσεων που θα ενταχθούν στο ΕΣΠΑ σύμφωνα με τις εκάστοτε εθνικές τομεακές και διατομεακές πολιτικές και
 - τη θέσπιση χρονοδιαγράμματος σχεδιασμού και ενεργοποίησης αυτών, ειδικά όσον αφορά σε έργα που συνδέονται με μνημονιακές και λοιπές εθνικές ανελαστικές υποχρεώσεις, λόγω του ότι δεν επιδέχονται χρονικής μετάθεσης ή/και καθυστέρησης κατά την υλοποίηση, αφού συνδέονται με δεσμεύσεις της χώρας και θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι μια συγκεκριμένη ημερομηνία (π.χ. αιρεσιμότητες)

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, η κάθε μια ΔΑ Τομεακού Επιχειρησιακού υπαγόταν στον αντίστοιχο Γενικό Γραμματέα ή και Υφυπουργό του Υπουργείου της τομεακής πολιτικής που αφορούσε το επιχειρησιακό πρόγραμμα. Δηλαδή από το Α' ΚΠΣ μέχρι και το ΕΣΠΑ 2007-2013 εφαρμόστηκε το μοντέλο της μοναδικής αντιστοίχισης Επιχειρησιακό Πρόγραμμα > Διαχειριστική Αρχή > Υπουργείο, πάνω στο οποίο εξάλλου βασίστηκε η φιλοσοφία των χρηματοδοτήσεων των συγχρηματοδοτούμενων έργων από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων υπό την έννοια της Συλλογικής Απόφαση Έργου (ΣΑΕ) π.χ. στο Υπ. Εργασίας υπήρχαν οι ΣΑΕ 034 και 134 που χρηματοδοτούσαν κάθε έργο από το ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού κοκ.

Επισημαίνεται ότι ο συντονισμός των Διαχειριστικών Αρχών και λοιπών Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ γίνεται από τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ, που υπάγεται στο Υπ. Οικονομίας & Ανάπτυξης μέσω της Εθνικής Αρχής Συντονισμού.

Η βασική δομική διαφοροποίηση της Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020 είναι ότι όλες οι Διαχειριστικές Αρχές των τομεακών Ε.Π. υπάγονται πλέον στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού. Στόχος της βασικής αυτής διαφοροποίησης είναι ο διαχωρισμός του σχεδιασμού και της υλοποίησης της τομεακής πολιτικής, που ασκούν τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία, από τη διαχείριση των ΕΠ. Ο συντονισμός των Διαχειριστικών Αρχών και των λοιπών Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ εξακολουθεί να γίνεται από τη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ, η οποία σημειώνεται ότι ενδυναμώθηκε σε πολιτικό επίπεδο με τον ορισμό αρμόδιου Υφυπουργού Ιδιωτικών, Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ - Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού από το 2015.

Ωστόσο, από το νέο οργανόγραμμα φαίνεται να απουσιάζει η Δομή / Υπηρεσία που θα συντονίζει το σχεδιασμό των Τομεακών Πολιτικών από τα αρμόδια Υπουργεία, αφού το Υπ. Οικονομίας & Ανάπτυξης είναι αρμόδιο μόνο ως προς το συντονισμό της διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.

Στην κατεύθυνση αυτή και με στόχο την αντιμετώπιση της παραπάνω διαπιστωθείσας αδυναμίας, **προτείνεται η δημιουργία μιας αυτοτελούς Κεντρικής Οργανωτικής Δομής, η οποία θα υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό και θα συντονίζει τις τομεακές πολιτικές ως προς την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων** και παράλληλα θα υποστηρίζει το κυβερνητικό επιτελείο, ιδίως ως προς την εκτέλεση «στρατηγικής σημασίας» έργων καθώς και των έργων εκείνων που συνδέονται με μνημονιακές και λοιπές εθνικές ανελαστικές υποχρεώσεις.

Σκοπός και αποστολή της προτεινόμενης Οργανωτικής Δομής, θα είναι ο συντονισμός των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων για την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου και των επιμέρους τομεακών πολιτικών και ειδικότερα ο προγραμματισμός, η οργάνωση και η παρακολούθηση της υλοποίησης των στρατηγικών συγχρηματοδοτούμενων έργων, καθώς και ο συντονισμός μεταξύ των συναρμόδιων Υπουργείων σε έργα που αφορούν την εφαρμογή διατομεακών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο.

Επίσης, θα έχει την ευθύνη της διασφάλισης της συνεκτικότητας του κυβερνητικού έργου και τον έλεγχο για την εκτέλεσή του, σύμφωνα με τις αποφάσεις των κυβερνητικών οργάνων.

Πρόσθετα και με στόχο την απρόσκοπτη επιτέλεση του συντονιστικού της ρόλου, προτείνεται η άσκηση των εξής επιμέρους αρμοδιοτήτων:

- Η κατάρτιση αναλυτικού προγράμματος εφαρμογής του κυβερνητικού έργου, το οποίο θα εκπονείται σε ετήσια βάση και θα περιλαμβάνει το σύνολο των προβλεπόμενων συγχρηματοδοτούμενων έργων ανά τομεακή πολιτική και ανά Υπουργείο. Τα έργα έκαστου Υπουργείου θα περιλαμβάνονται υποχρεωτικά στα εγκεκριμένα συνολικά μακροπρόθεσμα στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια του τομέα πολιτικής ευθύνης του κάθε Υπουργείου, τα οποία θα εκπονούνται με ευθύνη της αντίστοιχης Επιτελικής Δομής του Υπουργείου. Επισημαίνεται ότι κάθε έργο που θα προτείνεται από έκαστο Υπουργείο θα πρέπει να περιλαμβάνει τις προτεραιότητες, τους στόχους, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, τη μεθοδολογία υλοποίησης, την αναλυτική κοστολόγησή τους και τα τυχόν συναρμόδια Υπουργεία που εμπλέκονται στην υλοποίηση
- Ο συντονισμός και η παρακολούθηση της εφαρμογής του παραπάνω προγράμματος, σύμφωνα με τα εγκριθέντα χρονοδιαγράμματα και ο προσδιορισμός διορθωτικών ενεργειών, σε περίπτωση αποκλίσεων ή και ενδεχόμενων αστοχιών.
- Η εκτέλεση συγχρηματοδοτούμενων έργων ως δικαιούχος του ΕΣΠΑ 2014-2020, και κυρίως των στρατηγικών και διατομεακών έργων που περιλαμβάνονται στο παραπάνω πρόγραμμα.
- Η συμμετοχή της στις Επιτροπές Παρακολούθησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020 και η εκπροσώπηση της χώρας σε τεχνικές συναντήσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως προς την παροχή ενημέρωσης για την πορεία υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων αρμοδιότητάς της.

4.3 Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας των Υπηρεσιών και Στελεχών που εμπλέκονται στη διαχείριση έργων ΕΣΠΑ

4.3.1 Επαναπροσδιορισμός της διαδικασίας αξιολόγησης της Διαχειριστικής ικανότητας - επάρκειας των δικαιούχων του ΕΣΠΑ 2014-2020

Η πορεία υλοποίησης των ΕΠ του Γ' ΚΠΣ έδειξε ότι οι τελικοί δικαιούχοι του δεν διέθεταν το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό και την τεχνογνωσία που απαιτείται για την επιτυχή υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων, αφού εμφάνισαν πληθώρα αδυναμιών και προβλημάτων κατά την υλοποίηση των ενταγμένων

έργων τους, οι οποίες με τη σειρά τους επιβάρυναν και δυσχέραιναν το έργο της εκάστοτε Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης.

Με στόχο την αντιμετώπιση του εν λόγω φαινομένου, στην 4η ΠΠ θεσπίστηκε με το Ν. 3614/2007 το πλαίσιο των απαιτούμενων κανόνων και προϋποθέσεων πιστοποίησης της Διαχειριστικής επάρκειας των Δικαιούχων στην υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων, ενώ παράλληλα υιοθετήθηκαν αυστηρότερες απαιτήσεις σχετικά με τις υποχρεώσεις των Δικαιούχων, όπως αυτές προβλέπονται στον ίδιο νόμο.

Ουσιαστικά, βασική επίδωξη αποτέλεσε η ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των φορέων υλοποίησης (δικαιούχων) συγχρηματοδοτούμενων έργων με τη θέσπιση κανόνων επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειάς τους πριν από την ανάληψη της ευθύνης εκτέλεσης έργων, που θα συνέβαλαν στην εξασφάλιση των ακόλουθων παραμέτρων για κάθε συγχρηματοδοτούμενο έργο:

- της ορθής παρακολούθησης του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου του.
- της επιτάχυνσης των διαδικασιών υλοποίησης καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του.
- της βελτιστοποίησης της διασύνδεσης των φορέων υλοποίησης με την αρμόδια ΕΥΔ.
- της απαιτούμενης διαφάνειας και αξιοπιστίας κατά την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων.

Στο πλαίσιο αυτό και μέχρι την έγκριση και έναρξη εφαρμογής του σχετικού προτύπου από τον ΕΛΟΤ 1429 (μεταβατική περίοδος), η διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων επιβεβαιωνόταν από τις αρμόδιες Διαχειριστικές Αρχές, εφόσον οι φορείς αποδείκνυαν ότι εφαρμόζουν σύστημα διαχείρισης με τεκμηριωμένες (γραπτές) διαδικασίες, τουλάχιστον για τις λειτουργίες του προγραμματισμού και ωρίμανσης έργων – ενεργειών, διενέργειας διαγωνισμού και ανάθεσης συμβάσεων, παρακολούθησης και πιστοποίησης του φυσικού αντικειμένου και οικονομικής διαχείρισης ενός έργου.

Κατά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ και με στόχο την απλοποίηση των διαδικασιών του, η υποχρεωτική εφαρμογή του προτύπου ΕΛΟΤ 1429 εγκαταλείφθηκε (ουσιαστικά η επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων κατά το πρότυπο ΕΛΟΤ 1429 εξακολουθεί να ισχύει διαζευκτικά –και όχι υποχρεωτικά – βλ. παρ. 11 του άρθρου 10 του Ν. 3840/2010/ΦΕΚ 53/Α'/2010) και την συνολική ευθύνη και κατ' επέκταση αρμοδιότητα πιστοποίησης της επάρκειας των Δικαιούχων επωμίστηκαν οι ΔΑ, πέραν των λοιπών αρμοδιοτήτων τους.

Αυτό είχε ως συνέπεια να δαπανηθεί σημαντικό μέρος των ανθρώπινων και υλικών πόρων εκ μέρους της εκάστοτε ΔΑ για την πιστοποίηση των εν δυνάμει δικαιούχων ανά την επικράτεια, δηλαδή προστέθηκε ένα σημαντικό διαχειριστικό «κόστος» στην υφιστάμενη -ήδη βεβαρυσμένη- λειτουργία των ΕΥΔ και ειδικά των αρμόδιων μονάδων επιτόπιων επαληθεύσεων.

Στην κατάσταση αυτή, πρέπει να τονιστεί ότι η εν λόγω διαδικασία επιβαρύνθηκε ακόμη περισσότερο λόγω της έλλειψης εξειδίκευσης και ελλιπούς κατάρτισης και εκπαίδευσης των στελεχών που επιφορτίστηκαν με την εν λόγω αρμοδιότητα, που είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση αδυναμιών και προβλημάτων στην εφαρμογή του συστήματος διαχειριστικής επάρκειας στην πράξη. Εξάλλου, η απονομή της επάρκειας δια μέσω των Διαχειριστικών Αρχών, εξ αρχής, σχεδιάστηκε ως μια «προσωρινή λύση» (μεταβατικό στάδιο), έχοντας αναγνωρίσει τις απαιτήσεις και τις εξειδικευμένες γνώσεις που προϋποθέτει η ορθή πιστοποίηση ενός προτύπου ποιότητας όπως το σύστημα ΕΛΟΤ 1429 (εξάλλου υπό κανονικές συνθήκες οι υπηρεσίες διαχείρισης θα έπρεπε να έχουν διαπιστευτεί από το ΕΣΥΔ).

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω, στο ΕΣΠΑ 2007-2013 υπήρχαν πιστοποιημένοι δικαιούχοι, οι οποίοι αδυνατούσαν να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους και η υστέρηση στην υλοποίηση των έργων τους είχε σοβαρό αντίκτυπο στην πορεία υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ γενικότερα. Σε κάθε περίπτωση, η μέχρι σήμερα εμπειρία υλοποίησης του ΕΣΠΑ καταδεικνύει ότι πλήθος δικαιούχων δεν θα έπρεπε να έχει πιστοποιηθεί για τη διαχειριστική του επάρκεια και ως εκ τούτου διαπιστώνεται η γενικότερη ανεπάρκεια του συστήματος κατά την εφαρμογή του.

Παράλληλα, στο ΕΣΠΑ 2014-2020, η ανωτέρω διαδικασία διαφοροποιείται και πλέον, η διαχειριστική επάρκεια των Δικαιούχων θα εξετάζεται σε επίπεδο κάθε υποβαλλόμενης προς ένταξη πράξης και όχι άπαξ, όπως ίσχυσε στο ΕΣΠΑ 2007-2013. Ειδικότερα, κάθε φορά που ένας δικαιούχος υποβάλλει μια πρόταση προς χρηματοδότηση θα αξιολογείται μεταξύ άλλων η Διοικητική, Επιχειρησιακή και Χρηματοοικονομική ικανότητα του δυνητικού δικαιούχου, δηλαδή:

- Η Διοικητική ικανότητα του φορέα της πρότασης (δυνητικός δικαιούχος): Εξετάζεται κατά πόσο ο δυνητικός δικαιούχος διαθέτει την οργανωτική δομή και τις απαραίτητες διαδικασίες για την υλοποίηση της προτεινόμενης πράξης.
- Η Επιχειρησιακή ικανότητα του δυνητικού δικαιούχου, η οποία εξετάζεται με τα ακόλουθα κριτήρια:
 - α. Την προηγούμενη εμπειρία του δυνητικού δικαιούχου στην υλοποίηση παρόμοιων πράξεων
 - β. Τη διαθεσιμότητα/ επάρκεια προσωπικού (ομάδα έργου),

δηλαδή το πλήθος και τα προσόντα (εκπαίδευση – επαγγελματική εμπειρία) των στελεχών που θα απασχοληθούν στην υλοποίηση της πράξης.

- Η Χρηματοοικονομική ικανότητα του δυνητικού δικαιούχου. Εξετάζεται η δυνατότητα του δικαιούχου να συμβάλει με ίδιους πόρους στην υλοποίηση της προτεινόμενης πράξης. Το κριτήριο αυτό εξετάζεται μόνο εφόσον απαιτείται η καταβολή ιδίων πόρων.

Δηλαδή και με την νέα αυτή διαδικασία του ΣΔΕ 2014-2022, την ευθύνη αξιολόγησης της επάρκειας των δικαιούχων την επωμίζονται οι Διαχειριστικές Αρχές, ανεξάρτητα από το αν διαθέτουν οι ίδιες την ικανότητα (capacity) να εκτελέσουν ορθά την εν λόγω διαδικασία.

Δεδομένης της επικρατούσας κατάστασης και ιδίως της αδυναμίας ορθής εφαρμογής του συστήματος διαχειριστικής επάρκειας εκ μέρους των ίδιων των δικαιούχων και των επιπτώσεων -που συνεπάγεται αυτό - στις επιδόσεις των ΕΠ, προτείνεται η λήψη των ακόλουθων μέτρων:

- Η απεμπλοκή των αρχών διαχείρισης των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020 από την αρμοδιότητα αξιολόγησης των δικαιούχων ως προς τη διαχειριστική τους επάρκεια για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων.
- Η υποχρεωτική εφαρμογή του προτύπου ΕΛΟΤ 1429, (και ό,τι αυτό συνεπάγεται, όπως για παράδειγμα ετήσιος έλεγχος – ανασκόπηση) προκειμένου να καταστεί ένας φορέας υλοποίησης δικαιούχος των πράξεων του ΕΣΠΑ 2014-2020.
- Η μείωση του αριθμού των Δικαιούχων που υλοποιούν συγχρηματοδοτούμενα έργα και ενδεχομένως η διάκρισή τους σε Στρατηγικούς Δικαιούχους και Λοιπούς, ανάλογα με τη φύση του αντικειμένου και την σημαντικότητα των έργων που θα εκτελούν.
- Η διερεύνηση ανάπτυξης και εφαρμογής πρόσθετων ή και εναλλακτικών προτύπων, πέραν του ΕΛΟΤ 1429 (όπως για παράδειγμα η ανάπτυξη προτύπου με ενσωμάτωση και των απαιτήσεων του ISO 21500:2012 - Guidance on Project Management, http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=50003).
- Η επανεξέταση και η βελτίωση του σχετικού θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου αξιολόγησης και απονομής της διαχειριστικής επάρκειας στους δυνητικούς δικαιούχους του ΕΣΠΑ 2014-2020.
- Η εξέταση δημιουργίας συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης των Δικαιούχων με συγκεκριμένα κριτήρια και η υιοθέτηση

πρακτικών απονομής αριστείας (βραβείων), ενδεχομένως μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών, στις οποίες θα μετέχουν όλοι οι Δικαιούχοι έργων ΕΣΠΑ, με απώτερο στόχο την απόδοση κινήτρων, προκειμένου οι Δικαιούχοι του ΕΣΠΑ να συμβάλλουν ενεργά στην επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020 και παράλληλα να ενισχυθεί η διοικητική τους αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα.

4.3.2 Ανάθεση συγκεκριμένων διαδικασιών του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ σε Τρίτους (outsourcing)

Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, διαπιστώθηκε ότι βασικές λειτουργίες και διαδικασίες του ΣΔΕ, όπως για παράδειγμα η διενέργεια διοικητικών και επιτόπιων επαληθεύσεων, η αξιολόγηση των προτάσεων πριν την ένταξή τους στα ΕΠ του ΕΣΠΑ, κ.λπ., εμφάνισαν πολλές καθυστερήσεις και σε πολλές περιπτώσεις απαιτήθηκαν πολλοί μήνες για την ολοκλήρωσή τους, ενώ παράλληλα το τελικό αποτέλεσμα δεν ήταν, σε αρκετές των περιπτώσεων το αναμενόμενο, λόγω ελλιπούς εξειδίκευσης και τεχνογνωσίας εκ μέρους των στελεχών των Διαχειριστικών Αρχών που τις εκτελούν στα επιμέρους θέματα διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Η διαχείριση και υλοποίηση βασικών λειτουργιών του ΕΣΠΑ απαιτεί εξειδικευμένη γνώση και τεχνογνωσία σε πολλαπλά θεματικά αντικείμενα, για τα οποία τα στελέχη που απασχολούνται στις Διαχειριστικές Αρχές δεν διαθέτουν πάντοτε.

Κατά συνέπεια, προτείνεται η τεχνική υποστήριξη των ΔΑ και των μεγάλων Στρατηγικών Δικαιούχων και ταυτόχρονα η μεταφορά τεχνογνωσίας και εκπαίδευσης πάνω στο αντικείμενο (on the job training) των στελεχών τους, μέσω της ανάθεσης (outsourcing) τμήματος των βασικών διαδικασιών του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ όπως για παράδειγμα ο σχεδιασμός και η ωρίμανση προτάσεων, η αξιολόγηση των προτάσεων πριν την ένταξή τους στα ΕΠ του ΕΣΠΑ, η διενέργεια διοικητικών και επιτόπιων επαληθεύσεων κ.λπ., σε εξειδικευμένους οικονομικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στους επιμέρους τομείς ευθύνης των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2007-2013, με στόχο:

- τη διασφάλιση της απαιτούμενης ευελιξίας λαμβάνοντας υπόψη παραμέτρους, όπως τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά σχεδιασμού και υλοποίησης των πράξεων των Ε.Π. του ΕΣΠΑ 2014-2020.
- την εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων και του αποτελέσματος, σε όλο το φάσμα των διαδικασιών διαχείρισης και ελέγχου, από την αξιολόγηση και επιλογή των πράξεων, την παρακολούθηση της υλοποίησης έως και την ολοκλήρωσή τους.

Σε κάθε περίπτωση στόχοι της ανάθεσης μέρους των εργασιών του κύκλου ζωής ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου σε εξωτερικές συνεργασίες, εκτός Δομών ΕΣΠΑ, αποτελούν:

- Η ενίσχυση και εξασφάλιση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των Δικαιούχων και των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 στη διαχείριση και υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων.
- Η κάλυψη αναγνωρισμένων αναγκών και αδυναμιών στη διαχείριση και υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων, όπως αυτές έχουν αναγνωριστεί από την μέχρι σήμερα εμπειρία υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων (από το Α' ΚΠΣ μέχρι και σήμερα).
- Η μέγιστη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων με την έγκαιρη και επιτυχημένη, σε όρους παραγόμενων αποτελεσμάτων, υλοποίηση των έργων.
- Η βελτίωση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου που διέπει τα συγχρηματοδοτούμενα έργα στην Ελλάδα μέσω της ενσωμάτωσης βέλτιστων πρακτικών από άλλα Κράτη Μέλη της ΕΕ.

4.3.3 Επαναπροσδιορισμός των προθεσμιών ανταπόκρισης εκ μέρους των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ για συγκεκριμένες διαδικασίες του ΣΔΕ του ΕΣΠΑ

Η εμπειρία από την παρακολούθηση της εφαρμογής του ΣΔΕ των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013, έχει οδηγήσει στη διαπίστωση της ανάγκης εξάλειψης των καθυστερήσεων που παρατηρούνται εκ μέρους των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ, ιδίως ως προς τη μείωση του χρόνου και της εκάστοτε προθεσμίας ανταπόκρισής τους στα αιτήματα που υποβάλλονται εκ μέρους των Δικαιούχων και ταυτόχρονα ως προς τον εντοπισμό των αναγκαίων μέτρων διευκόλυνσης της υλοποίησης των πράξεων.

Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται επιβεβλημένος ο επαναπροσδιορισμός των προθεσμιών ανταπόκρισης εκ μέρους των Διαχειριστικών Αρχών του ΕΣΠΑ, όπως αυτές καθορίζονται από το οικείο θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο του ΕΣΠΑ. Καθώς και η λήψη μέτρων ως προς την επιτάχυνση και βελτίωση των χρόνων εκτέλεσης των ακόλουθων επιμέρους διαδικασιών του ΣΔΕ 2014-2020 αλλά και λοιπών συναφών ενεργειών για την εκτέλεση των έργων, όπως:

- Αξιολόγηση των Αιτήσεων Χρηματοδότησης που υποβάλλονται από τους Δικαιούχους
- Έγκριση Διακήρυξης
- Έγκριση Ανάλυσης Νομικής Δέσμευσης
- Προέγκριση Τροποποίησης Νομικής Δέσμευσης
- Περιορισμός της συναρμοδιότητας Υπουργών για έκδοση Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων, με αποτέλεσμα την επίσπευση του διοικητικού έργου και τη μείωση του χρόνου έκδοσης υπουργικών αποφάσεων, οι οποίες απαιτούνται για την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.
- Διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ

Πιο συγκεκριμένα, στο σημείο αυτό τονίζεται πως ειδικά για την περίπτωση των διαγωνιστικών διαδικασιών που διενεργούνται από τους Δικαιούχους ή και τις Διαχειριστικές Αρχές, υφίσταται η ανάγκη για περαιτέρω «δέσμευση» εκ μέρους των στελεχών που εμπλέκονται στις εν λόγω διαδικασίες. Διαπιστώνεται ότι εφόσον οι Επιτροπές που συστήνονται είτε για τη διενέργεια των διαγωνισμών είτε για την παρακολούθηση και παραλαβή των έργων είναι μη αμειβόμενες, τα μέλη τους (Στελέχη Δικαιούχων ή/και Διαχειριστικών Αρχών) εκτελούν τα χρέη τους παράλληλα με τις λοιπές αρμοδιότητές τους, που σε συνδυασμό με το φόρτο εργασίας, λόγω υποστελέχωσης των Υπηρεσιών που διαχειρίζονται έργα ΕΣΠΑ, τα στελέχη αυτά δεν είναι αφοσιωμένα στο έργο τους, με αποτέλεσμα οι παραπάνω διαδικασίες να παρουσιάζουν σημαντικές καθυστερήσεις, που σε αρκετές περιπτώσεις ξεπερνούν τον 1 χρόνο.

4.3.4 Προγράμματα επιμόρφωσης των στελεχών των Αρχών Διαχείρισης και λοιπών εμπλεκόμενων Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ σε Project Management

Η επιτυχής λειτουργία των δομών του ΕΣΠΑ 2014-2020, αλλά και η αποτελεσματική εφαρμογή των διαδικασιών συναρτάται άμεσα με την ποιότητα, την επάρκεια αλλά και την οργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού που στελεχώνει τις δομές και επιτελεί τις λειτουργίες.

Προτεραιότητα πρέπει να αποτελεί η βελτίωση του πλαισίου διοίκησης και διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων των Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ 2014-2020. Βασική παρέμβαση αποτελεί η ενίσχυση των γνώσεων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού των Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ 2014-2020, ώστε να ανταποκριθεί στις διαρθρωτικές και θεσμικές αλλαγές, με έμφαση στην κατάρτιση μεσαίων και υψηλόβαθμων στελεχών.

Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων

έργων του Γ' ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ 2007-2013, καταδεικνύεται η έλλειψη κουλτούρας και εξοικείωσης των στελεχών που εμπλέκονται, με τη διαχείριση και υλοποίηση έργων ΕΣΠΑ στην εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων και πρακτικών διοίκησης - Project Management . Αποτέλεσμα αυτού είναι, οι παρεμβάσεις που προωθούνται, να εκτελούνται αποσπασματικά και τελικά να παραμένουν αναξιοποίητες, αφού είτε δεν αποτελούν τμήμα ενός συνολικού σχεδιασμού για τη βελτίωση ενός τομέα πολιτικής, είτε εκτελούνται χωρίς την εφαρμογή συγκεκριμένου οδικού χάρτη ή σύγχρονων αρχών διοίκησης έργων.

Η παραγωγή στελεχών ταχείας εξέλιξης για τις Υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαχείριση του ΕΣΠΑ στοχεύει στη στήριξη της στρατηγικής για βέλτιστη αξιοποίηση των διατιθέμενων κοινοτικών πόρων, με στελέχη ικανά να συμβάλλουν στη δημιουργία ανοικτής, συμμετοχικής, αποτελεσματικής και αποδοτικής δημόσιας διοίκησης, η οποία θα αξιοποιεί στο έπακρο τους κοινοτικούς πόρους και θα υλοποιεί έργα και παρεμβάσεις με προστιθέμενη αξία για τον εκάστοτε τομέα πολιτικής και τη χώρα γενικότερα.

Σε κάθε περίπτωση και με στόχο τη βέλτιστη αξιοποίηση των διατεθειμένων κοινοτικών πόρων, βασική προτεραιότητα πρέπει να αποτελέσει η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας του ανθρώπινου δυναμικού που εμπλέκεται στην Οργανωτική Δομή του ΕΣΠΑ (Κεντρικές Αρχές Διαχείρισης, Διαχειριστικές Αρχές, Δικαιούχοι κ.λπ.) και στην κατεύθυνση αυτή προτείνεται:

- Η εξασφάλιση ότι τα στελέχη που διαχειρίζονται έργα ΕΣΠΑ διαθέτουν την κατάλληλη εργαλειοθήκη, δηλαδή υψηλά επαγγελματικά προσόντα, γνώση, εμπειρία και ακεραιότητα, μέσω της θεσμοθέτησης ακόμα υψηλότερων κριτηρίων επιλογής.
- Η παροχή ελκυστικής, ανταγωνιστικής και με αξιοκρατικές επιλογές επαγγελματικής σταδιοδρομίας για τα στελέχη που διαχειρίζονται έργα ΕΣΠΑ.
- Η προώθηση της συνεργασίας των Αρχών του ΕΣΠΑ με τον ιδιωτικό τομέα και ιδίως φορείς που εξειδικεύονται στην ουσιαστική εφαρμογή και πρακτική σύγχρονων μεθόδων και πρακτικών διοίκησης – αλλά και στην επιμόρφωση στελεχών - προκειμένου να βελτιώνεται η διοικητική ικανότητα των στελεχών του ΕΣΠΑ.

4.4 Απλούστευση Διαδικασιών Ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων Έργων ΕΣΠΑ

4.4.1 Δημιουργία Αποθετηρίου κατάθεσης και ελέγχου δικαιολογητικών συμμετοχής των επιχειρήσεων σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ

Σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η διαδικασία διενέργειας διαγωνιστικών διαδικασιών περιλαμβάνει τις κάτωθι τρεις διακριτές φάσεις:

- α) Κατάθεση και έλεγχος των δικαιολογητικών συμμετοχής των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων από την εκάστοτε Υπηρεσία – Φορέα του Δημοσίου που διενεργεί το διαγωνισμό .
- β) Αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων από την εκάστοτε Υπηρεσία – Φορέα του Δημοσίου που διενεργεί το διαγωνισμό.
- γ) Αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων από την εκάστοτε Υπηρεσία – Φορέα του Δημοσίου που διενεργεί το διαγωνισμό

Στο πλαίσιο αυτό, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο, το πρώτο στάδιο, δηλαδή ο έλεγχος των δικαιολογητικών, να είναι ιδιαίτερα χρονοβόρο λόγω ενστάσεων και προσφυγών που καταθέτουν οι συμμετέχοντες οικονομικοί φορείς, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση κρίσιμων έργων, ιδίως των συγχρηματοδοτούμενων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ, που θα μπορούσαν να συμβάλουν στη μείωση της γραφειοκρατίας, στην αύξηση των εσόδων του Δημοσίου και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Προς άρση των ως άνω αρνητικών επιπτώσεων (έντονα χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες κλπ.), που οφείλονται στην πρώτη φάση των δημοσίων διαγωνισμών **προτείνεται η δημιουργία ενός Οργανισμού που θα λειτουργεί ως ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟ για την κατάθεση και τον έλεγχο των δικαιολογητικών συμμετοχής σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ.** Το αποθετήριο αυτό θα μπορούσε διοικητικά να ενταχθεί στην ΕΑΑΔΗΣΥ ή σε άλλη δομή κεντρική σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. π.χ. στη γενική Γραμματεία εμπορίου που είναι υπεύθυνη για το ΕΣΗΔΗΣ (σύστημα των ηλεκτρονικών διαγωνισμών).

Σκοπός της δημιουργίας του ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟΥ αποτελεί η εκ των προτέρων διενέργεια του ελέγχου όλων των δικαιολογητικών για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, έτσι ώστε κατά την κατάθεση της προσφοράς τους, οι οικονομικοί φορείς να προσκομίζουν μόνο τα κάτωθι έγγραφα :

- α) Πρακτικό Διοικητικού Συμβουλίου (ΔΣ) του Οικονομικού Φορέα για την υποβολή της προσφοράς και την αποδοχή των όρων του εκάστοτε διαγωνισμού που προκηρύσσεται.
- β) Εγγυητική επιστολή συμμετοχής στο διαγωνισμό.

- γ) Βεβαίωση του ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟΥ για τα λοιπά απαιτούμενα δικαιολογητικά που απαιτεί ο εκάστοτε δημόσιος διαγωνισμός.

Η πρόταση για τη δημιουργία ενός Οργανισμού που θα λειτουργεί ως ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟ για την κατάθεση και τον έλεγχο των δικαιολογητικών συμμετοχής σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ, ενισχύεται και από την πρόσφατη «ποιοτική διαφοροποίηση» της διαδικασίας διαχείρισης των έργων κρατικών ενισχύσεων. Συγκεκριμένα, σε 4 πρόσφατες προκηρύξεις της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επενδύσεων ΕΣΠΑ του Υπ. Οικονομίας και Ανάπτυξης για ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων, οι υποψήφιοι επενδυτές απαλλάσσονται από την υποχρέωση να καταθέσουν δικαιολογητικά κατά την υποβολή των αιτήσεων χρηματοδότησης για πιθανή ένταξη σε μία από τις τέσσερις δράσεις του ΕΣΠΑ, αφού τα σχετικά δικαιολογητικά έγγραφα θα κατατεθούν μετά την αξιολόγηση της πρότασης και την ένταξη της επένδυσης, με απώτερο στόχο τον περιορισμό του χρόνου αξιολόγησης των αιτήσεων χρηματοδότησης εκ μέρους των επιχειρήσεων. Η πρακτική αυτή είχε υιοθετηθεί αποσπασματικά και στο παρελθόν και θα πρέπει να διαχυθεί ευρύτερα στα προγράμματα του ΕΣΠ.

Ο ρόλος της δημιουργίας του ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟΥ είναι :

- αφενός να ελέγχει τη νομιμότητα των Οικονομικών Φορέων για τη συμμετοχή τους στους διαγωνισμούς του Δημοσίου και στη συνέχεια τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και
- αφετέρου να στηρίζει το θεσμό της Διαιτησίας λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τόσο σε επίπεδο κατάθεσης δικαιολογητικών, όσο και σε επίπεδο εξέτασης ενδεχόμενων προσφυγών και ενστάσεων.

Για το σκοπό αυτό, το ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟ θα λαμβάνει από τους διάφορους φορείς του Δημοσίου τις Διακηρύξεις και θα επιβεβαιώνει τα αιτήματα των Οικονομικών Φορέων ως προς τη συμμετοχή τους στους Διαγωνισμούς και εν συνεχεία θα βεβαιώνει τη δυνατότητα των συμμετεχόντων αναδόχων Οικονομικών Φορέων για τη σύναψη Συμβάσεων.

Σε κάθε περίπτωση το προτεινόμενο ΑΠΟΘΕΤΗΡΙΟ:

- θα αποτελέσει πολύτιμο εργαλείο για τη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης, και την ενίσχυση της συμμετοχής και της ευελιξίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, αφού θα βασίζεται στη συλλογιστική της χρήσης επίσημων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων, με το σύνολο των νομιμοποιητικών εγγράφων λειτουργίας τους, και παράλληλα
- θα συντελέσει στον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του συστήματος δημοσίων συμβάσεων και κατ' επέκταση στην

ενίσχυση του ανταγωνισμού, ιδίως δε, στη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων – οικονομικών φορέων.

4.4.2 Καθορισμός κατευθυντήριων γραμμών - συστήματος κοστολόγησης έργων παροχής υπηρεσιών

Κατά την εκτέλεση της διαδικασίας επιλογής και έγκρισης των πράξεων προς χρηματοδότηση από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ, μεταξύ των κριτηρίων αξιολόγησης ενός έργου περιλαμβάνεται η αξιολόγηση:

- της πληρότητας του προτεινόμενου προϋπολογισμού (εξετάζεται δηλαδή εάν περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία κόστη για την υλοποίηση του φυσικού αντικείμενου/ παραδοτέων).
- του κατά πόσο η κοστολόγηση της προτεινόμενης πράξης είναι εύλογη. Πιο συγκεκριμένα για την εκτίμηση του προϋπολογισμού δύναται να συνεκτιμηθούν/ χρησιμοποιηθούν στοιχεία όπως:
 - το πραγματικό κόστος από παρεμφερείς πράξεις που έχουν υλοποιηθεί, λαμβάνοντας υπόψη τις επικρατούσες συνθήκες της αγοράς κατά το χρόνο αξιολόγησης της πρότασης
 - μη δεσμευτικές προσφορές (π.χ. τουλάχιστον δύο προσφορές από δύο ανεξάρτητους μεταξύ τους προμηθευτές) που υποβάλλονται από το δυνητικό δικαιούχο.
- της ορθής κατανομής του Π/Υ στις επιμέρους εργασίες/είδη δαπανών και το εύλογο του Π/Υ στις εργασίες /είδη δαπανών σε σχέση με το προτεινόμενο φυσικό αντικείμενο/παραδοτέο και τη συμμόρφωση με τους εθνικούς κανόνες επιλεξιμότητας ώστε να αποφεύγονται μη αναγκαία ή μη επιλέξιμα κόστη.

Στο πλαίσιο αυτό και λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι εκτός των τεχνικών / κατασκευαστικών έργων υποδομής που εφαρμόζονται θεσμοθετημένα ενιαία κοστολόγια / τιμές μονάδας ανά είδος εργασίας και ανθρωπομήνα εργασίας βάσει ακαδημαϊκών προσόντων και ετών εμπειρίας, στον τομέα της παροχής υπηρεσιών, δεν υπάρχει μια συγκεκριμένη συνεκτική μεθοδολογία για τον υπολογισμό του κόστους των έργων.

Έχει παρατηρηθεί σε όλα τα προηγούμενα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, αλλά και στο ΕΣΠΑ 2007-2013, ότι η κάθε αρχή ή/και φορέας χρησιμοποιεί μια αυτοτελή μέθοδο κοστολόγησης, με αποτέλεσμα προϊόντα και υπηρεσίες να κοστολογούνται σύμφωνα με την «άποψη» των εκάστοτε υπευθύνων έργου εκ μέρους των Δικαιούχων, το οποίο οδηγεί σε διαφορετικές κοστολογήσεις παρόμοιων έργων ή/ και προϊόντων - υπηρεσιών και στις περισσότερες περιπτώσεις, σε υποκοστολογημένα έργα.

Παράλληλα, οι αρμόδιοι Φορείς Διαχείρισης του ΕΣΠΑ αναγκάζονται

σε πολλές των περιπτώσεων να αξιολογούν τις υποβαλλόμενες προτάσεις «κατά το δοκούν» και με γνώμονα τα εκάστοτε αδιάθετα ποσά του Επιχειρησιακού Προγράμματος και την ανάγκη επίτευξης συγκεκριμένων στόχων απορρόφησης των κοινοτικών πόρων. Παράλληλα, η μη υιοθέτηση και εφαρμογή συγκεκριμένης μεθοδολογίας - κοστολόγησης των δράσεων επιφέρει καθυστερήσεις στη διαδικασία αξιολόγησης των προτάσεων, αφού η εκάστοτε ΔΑ δε διαθέτει θεσμοθετημένη μεθοδολογία, βάσει της οποίας θα αξιολογήσει τον προϋπολογισμό έκαστης υποβαλλόμενης πρότασης. Επιπλέον, οδηγεί σε μη τεκμηριωμένες και αυθαίρετες μειώσεις προϋπολογισμών χωρίς αναλογικές μειώσεις του φυσικού αντικείμενου, γεγονός που τελικά λειτουργεί εις βάρος της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας ενός αρχικά ολοκληρωμένου από πλευράς σχεδιασμού και υλοποίησης έργου.

Επίσης, σύμφωνα με σχετική Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁴, βάσεις δεδομένων μοναδιαίων δαπανών υφίστανται μόνο σε ελάχιστα κράτη μέλη, είτε σε κεντρικό είτε σε τοπικό επίπεδο, ή ακόμη για έναν συγκεκριμένο τομέα. Οι εν λόγω βάσεις δεδομένων μπορούν να συνδράμουν στη διεξαγωγή συγκριτικής ανάλυσης μεταξύ παρόμοιων τύπων έργων (π.χ. προμήθειες ή έργα) και των παραδοτέων τους.

⁴ Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη διαφθορά, (COM 2014) 38 final/3-2-2014

Υπό το πρίσμα αυτό, προτείνονται:

- **Η ανάπτυξη, η προτυποποίηση και η εφαρμογή μιας συγκεκριμένης μεθοδολογίας κοστολόγησης των έργων, τιμές ανθρωπομηνών, ανθρωπομερών, εκπαίδευσης, κόστος ανά είδος υπηρεσίας κ.λπ.**
- **Η ανάπτυξη και η διατήρηση βάσεων δεδομένων συγκριτικής ανάλυσης κόστους εκτέλεσης μεταξύ παρόμοιων τύπων έργων (π.χ. προμήθειες, έργα ή υπηρεσίες) και ειδικότερα κόστους των παραδοτέων τους.**
- **Η θεσμοθέτηση υποχρεωτικής εφαρμογής της από τους Δικαιούχους Φορείς υποβολής προτάσεων προς χρηματοδότηση και τους Φορείς Διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων**

4.4.3 Δημιουργία πρότυπων τευχών διαγωνισμού για τα έργα του ΕΣΠΑ

Κατά τη διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης και απευθείας ανάθεσης, σε έγγραφα διαγωνισμού και σύμβασης που διαχειρίζονται οι αναθέτουσες αρχές διαπιστώνονται συχνά πλημμέλειες, αστοχίες ή ασάφειες, πολλές φορές και εκ παραδρομής, οι οποίες συχνά οδηγούν σε ακυρότητα της διαδικασίας.

Η έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών αλλά και εγγράφων διαγωνισμού και σύμβασης αυξάνουν τον κίνδυνο αδιαφάνειας και άνισης μεταχείρισης των συμμετεχόντων στους διαγωνισμούς και κατ' επέκταση αυξάνεται ο κίνδυνος παραβιάσεων του εθνικού και ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων και φαινομένων διαφθοράς.

Παράλληλα, διαπιστώνεται συχνά στις διακηρύξεις, ότι η περιγραφή του τεχνικού αντικειμένου δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που έχει θέσει η ισχύουσα νομοθεσία και νομολογία για την ουδετερότητα των τεχνικών προδιαγραφών, τη συμφωνία τους με διεθνή ή ευρωπαϊκά ή κοινώς παραδεδεγμένα πρότυπα, την παραπομπή τους σε λειτουργικές απαιτήσεις ή επιδόσεις και τη χρήση ισοδύναμων λύσεων.

Στο πλαίσιο αυτό και όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα της παρούσας μελέτης, ανακύπτει η αναγκαιότητα για προτυποποίηση των τευχών διαγωνισμού για τα έργα του ΕΣΠΑ (ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών και προμηθειών) ώστε:

- να μειωθεί ο κίνδυνος σφαλμάτων και παρατυπιών εκ μέρους των Δικαιούχων και λοιπών Αρχών που υλοποιούν έργα ΕΣΠΑ
- να επισπευστούν οι χρόνοι εκτέλεσης των διαδικασιών του ΣΔΕ περί προέγκρισης δημοπράτησης και ανάληψης νομικών δεσμεύσεων

Ειδικότερα **η παρούσα πρόταση αφορά στην προτυποποίηση διαδικασιών μέσω ενιαίων προτύπων διακηρύξεων και εγγράφων σύμβασης που θα χρησιμοποιούν ως υπόδειγμα οι Δικαιούχοι - αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς και παράλληλα η παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης προς αυτούς σε θέματα που άπτονται της εφαρμογής και ερμηνείας των νέων κανόνων, μέσω έντυπων και ηλεκτρονικών πρακτικών εγχειριδίων και κατευθυντήριων οδηγιών (π.χ. εκ μέρους της ΕΑΑΔΗΣΥ).**

Με τον τρόπο αυτό θα μειωθούν οι παραβάσεις των κανόνων, θα βελτιωθεί η ποιότητα των διακηρύξεων και θα περιοριστεί ο χρόνος που απαιτείται κατά την προπαρασκευή των διαγωνισμών, τη σύνταξη των τευχών δημοπράτησης και τη διενέργεια των διαγωνισμών.

4.4.4 Απόσπαση οριζόντιων λειτουργιών, όπως ο προσυμβατικός έλεγχος, εκτός Διαχειριστικής Αρχής και ανάθεσή τους σε οριζόντιες δομές

Κατά την 4η Προγραμματική Περίοδο στις αρμοδιότητες των Μονάδων Γ των Διαχειριστικών Αρχών, πέραν της πιστοποίησης της επάρκειας των δικαιούχων προστέθηκε και η αρμοδιότητα εξέτασης/

προέγκρισης των σταδίων εξέλιξης των δημοσίων συμβάσεων και ιδίως κατά τη διαδικασία διακήρυξης, ανάθεσης και τροποποίησης σύμβασης/ αυτεπιστασίας. Ειδικότερα, στο ΣΔΕΠ του ΕΣΠΑ, προβλέπονται συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα για την εκτέλεση της (η ΔΑ εκφράζει τη γνώμη εντός συγκεκριμένων ημερών από τη λήψη των σχετικών στοιχείων και η σύμφωνη γνώμη της αποτελεί όρο για τη χρηματοδότηση της πράξης).

Η αρμοδιότητα αυτή εξ ορισμού προϋπέθετε την ύπαρξη εξειδικευμένου δυναμικού για την εκτέλεσή της και συγκεκριμένα νομικούς, οι οποίοι θα έπρεπε να κατέχουν και σχετική εξειδίκευση στο πεδίο εξέτασης δημοσίων συμβάσεων φορέων του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα. Παράλληλα και δεδομένου του πλήθους των πράξεων και υποέργων ενός ΕΠ (για παράδειγμα στο ΕΚΤ ο αριθμός των υποέργων των 3 ΕΠ για την περίοδο 2007-2013 ανήλθε σε περίπου 15.000), η ορθή εκτέλεση των προεγκρίσεων απαιτεί την ύπαρξη ικανού αριθμού στελεχών για να τις διεκπεραιώνουν στα χρονικά διαστήματα που έχουν τεθεί.

Ωστόσο, από τη μέχρι σήμερα υλοποίηση του ΕΣΠΑ, η εφαρμογή στην πράξη της εν λόγω αρμοδιότητας είχε τα ακόλουθα αποτελέσματα:

- Ο όγκος εργασιών της νέας αρμοδιότητας είχε ως αποτέλεσμα να περιοριστεί το βασικό αντικείμενο των Μονάδων Γ, δηλαδή της διενέργειας ελέγχων. Οι επιπτώσεις είναι προφανείς και έχουν ήδη καταγραφεί σημαντικές καθυστερήσεις στην εφαρμογή των ετήσιων προγραμμάτων επιτόπιων ελέγχων με ό,τι αυτό συνεπάγεται σε σχέση με τις απαιτήσεις και την υποχρέωση διενέργειας ελέγχου στις συγχρηματοδοτούμενες πράξεις, όπως απορρέουν από το κοινοτικό και εθνικό κανονιστικό πλαίσιο.
- Η έλλειψη εξειδικευμένων οδηγών και εγχειριδίων για τη διενέργεια προεγκρίσεων (ιδίως στις περιπτώσεις των έργων αυτεπιστασίας) είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση φαινομένων παρατυπιών και καταλογισμών, με σοβαρές συνέπειες στην αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων

Στα ανωτέρω προστίθεται, ως οριζόντια αδυναμία του ΕΣΠΑ, η έλλειψη συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων στον τομέα των υπηρεσιών, ιδίως στο τμήμα που αφορά στη θέσπιση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής (τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας) που εγκυμονεί κινδύνους ως προς τη διασφάλιση της διαφάνειας και αξιοπιστίας των διαγωνιστικών διαδικασιών πράξεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΣΠΑ.

Επισημαίνεται ότι τα ανωτέρω προβλήματα συνέβαλαν στον «αποπροσανατολισμό» του ρόλου και της προστιθέμενης αξίας

της εκάστοτε Μονάδας Γ , αφού αντί να εστιάζει το έργο της στη διενέργεια ελέγχων για τη διασφάλιση της ορθής υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων, τελικά κατέστη υπόλογος απέναντι σε κάθε δικαιούχο για την καθυστέρηση στην έκδοση του τεράστιου όγκου προεγκρίσεων.

Δεδομένης της επικρατούσας κατάστασης, κατά την 5η προγραμματική περίοδο προτείνεται η λήψη των ακόλουθων μέτρων:

- Η απεμπλοκή των Αρχών Διαχείρισης των ΕΠ του ΕΣΠΑ από την αρμοδιότητα του προσυμβατικού ελέγχου και η μεταβίβαση αυτής σε κεντρική μονάδα της Γενικής Γραμματείας Επενδύσεων και Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) που θα έχει την επάρκεια και εξειδίκευση σε ανθρώπινους πόρους να διαχειριστεί αποτελεσματικά την εν λόγω διεργασία. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να εξεταστεί το σενάριο μεταβίβασης της αρμοδιότητας στην Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία κατέχει και την απαραίτητη εξοικείωση και επαφή με τα νεοεισερχόμενα θεσμικά συστήματα (ΕΣΗΔΗΣ, σύστημα ηλεκτρονικών πλειστηριασμών κ.ο.κ.).
- Η επανεξέταση και βελτίωση του σχετικού θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ιδίως στο τομέα των υπηρεσιών και η ανάπτυξη σχετικών εκπαιδευτικών οδηγιών και εγχειριδίων, με στόχο
 - Αφενός την εξασφάλιση ενός οριοθετημένου πλαισίου διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων και
 - Αφετέρου τη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της διαφάνειας και του ανταγωνισμού στην αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων.

Η ανάπτυξη πρότυπων τευχών διακηρύξεων και αποφάσεων αυτεπιστασίας προσαρμοσμένων στις ανάγκες κάθε είδους παρέμβασης και ιδίως σε δράσεις ΕΚΤ για τις οποίες δεν υπήρχε προγενέστερη εμπειρία (π.χ. δράσεις επιταγών (voucher) κατάρτισης, κ.λπ.).

4.5 Βέλτιστη αξιοποίηση και εφαρμογή καινοτόμων εργαλείων και πολιτικών της 5ης Προγραμματικής Περιόδου

4.5.1 Αξιοποίηση καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στο ΕΣΠΑ 2014-2020⁵

Μέχρι σήμερα τα έργα - επενδύσεις που υλοποιούνται από ιδιωτικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ (έργα κρατικών ενισχύσεων) στηρίζονται, κατά κύριο λόγο, στη χρηματοδότηση επενδύσεων μικρής κλίμακας υπό την παραδοσιακή μορφή των επιχορηγήσεων, ενώ τα τελευταία χρόνια προωθούνται δράσεις – προσκλήσεις κρατικών

⁵ Πηγή: Μελέτη ΣΕΣΜΑ «Χρηματοδότηση μέσω καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020»

ενισχύσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση πολύ μικρών επιχειρήσεων και νέων επιχειρηματιών (start-up) πολύ μικρών προϋπολογισμών, οι οποίες ωστόσο δε συμβάλλουν αποτελεσματικά στη δημιουργία ενός ανταγωνιστικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Στο πλαίσιο αυτό, η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων της 5ης ΠΠ αποτελεί έναν αποδοτικό τρόπο ανάπτυξης των ευρωπαϊκών πόρων της Πολιτικής Συνοχής για την περίοδο 2014-2020, παρέχοντας υποστήριξη σε επιχειρήσεις, κυρίως μικρομεσαίες (ΜμΕ), μέσω παροχής δανείων, εγγυήσεων, κεφαλαίου κίνησης ή άλλων μηχανισμών ανάληψης κινδύνων, σε συνδυασμό πιθανώς με επιδοτήσεις επιτοκίου ή εγγυήσεων. Βασικός στόχος της αξιοποίησης των χρηματοδοτικών εργαλείων είναι η βελτίωση της πρόσβασης των επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση και κατ' επέκταση η αύξηση της ανταγωνιστικότητάς τους και η ανάπτυξη της οικονομίας γενικότερα.

Η χρήση χρηματοδοτικών εργαλείων έχει μακροπρόθεσμη προοπτική, καθώς τα κεφάλαια που επιστρέφονται μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν για περαιτέρω επενδύσεις, προωθώντας τη βιωσιμότητα και μακροχρόνια ανακύκλωση των δημοσίων κεφαλαίων. Πέραν της μακροπρόθεσμης αξιοποίησης των ανακυκλούμενων κοινοτικών πόρων, τα χρηματοδοτικά εργαλεία θα συμβάλλουν στην αντιμετώπιση αδυναμιών της αγοράς, μέσω κινητοποίησης επιπρόσθετων δημόσιων ή ιδιωτικών επενδύσεων, σε ευθυγράμμιση με την πολιτική συνοχής και τους στρατηγικούς στόχους της Ευρώπης για την προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων προγραμματικών περιόδων η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων ήταν περιορισμένη, με εξαίρεση την περίοδο 2007-2013 κατά την οποία επεκτάθηκε σημαντικά και οι χρηματοδοτήσεις των ιδιωτικών επενδύσεων ξεπέρασαν τα 10 δις ευρώ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων εισήγαγαν μια νέα σειρά χρηματοδοτικών εργαλείων με κύριο στόχο την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας (στήριξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων), την αστική ανάπτυξη και τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης.

Οι βασικές κατηγορίες χρηματοδοτικών εργαλείων είναι:

- **Τα μικρο-δάνεια** αποτελούν εργαλεία κοινωνικού χαρακτήρα που συνδυάζουν, για παράδειγμα, μικρά ποσά δανείου (έως 25.000 ευρώ) με εκπαίδευση των ωφελούμενων / αυτοαπασχολούμενων επιχειρηματιών. Στόχευση τους είναι κυρίως η κοινωνική

συνοχή και αφορούν συνήθως άτομα που απειλούνται από τη φτώχεια, την ανεργία και επιθυμούν να δημιουργήσουν τη δική τους επιχείρηση. Τα μικρο-δάνεια παρέχονται συνήθως από εξειδικευμένους (μη-τραπεζικούς) οργανισμούς και η αξιολόγηση των δικαιούχων δε βασίζεται σε κριτήρια χορήγησης πιστώσεων που εφαρμόζουν τα τραπεζικά ιδρύματα, αλλά σε κοινωνικοπολιτικά κριτήρια.

- **Τα δάνεια επιμερισμού ρίσκου** αποτελούν χρηματοδοτικά εργαλεία που επιτρέπουν σε δικαιούχους να αποκτήσουν πρόσβαση σε τραπεζικό δανεισμό με καλύτερους όρους (π.χ. χαμηλά επιτόκια). Συνήθως, η χρηματοδότηση καλύπτεται συνδυαστικά από κρατική / κοινοτική ενίσχυση και δάνειο από τον ενδιάμεσο φορέα (τράπεζα). Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που σε αντίθετη περίπτωση δεν θα πληρούσαν τα τραπεζικά κριτήρια. Η διευκόλυνση πρόσβασης σε δανειοδότηση με ευνοϊκούς όρους μειώνει το κόστος κεφαλαίου των επιχειρήσεων, ενισχύοντας την ικανότητά τους να επεκτείνουν τη δραστηριότητά τους και να αναπτύσσονται.
- **Οι εγγυήσεις** αποτελούν εργαλεία που επιτρέπουν την πρόσβαση δικαιούχων σε τραπεζικά προϊόντα με καλύτερους όρους, κυρίως σε ό,τι αφορά τις απαιτούμενες εξασφαλίσεις. Οι εγγυήσεις αποτελούν εργαλεία υψηλής μόχλευσης και έχουν εφαρμογή σε όλους τους τομείς και σε όλα τα τραπεζικά προϊόντα. Μπορούν να υλοποιούνται, είτε με την άμεση εγγύηση δανείων (ή άλλων προϊόντων) που παρέχει ο χρηματοδοτικός οργανισμός, είτε ως εγγύηση μέρους ενός χαρτοφυλακίου (First loss portfolio guarantee).
- **Τα κεφάλαια συν-επένδυσης** ως χρηματοδοτικά εργαλεία, διευκολύνουν τη δημιουργία επενδυτικών ταμείων που με τη σειρά τους ενισχύουν την κεφαλαιακή βάση επιχειρήσεων στην οποία και συμμετέχουν ως εταίροι. Τα εργαλεία αυτά στοχεύουν κυρίως σε επιχειρήσεις, σε τομείς της καινοτομίας και των νέων τεχνολογιών και διαφοροποιούνται ανάλογα με το επίπεδο ωριμότητας της επένδυσης (Seed capital, Venture capital).

Παράλληλα, κατηγορία χρηματοδοτικών εργαλείων αποτελούν τα υβριδικά εργαλεία τύπου Mezzanine. Τα εργαλεία αυτά συνδυάζουν δάνεια με επενδυτικά κεφάλαια. Τα εργαλεία αυτά είναι λιγότερο διαδεδομένα, καθώς δεν υπάρχουν συνήθως οι κατάλληλοι οργανισμοί για την υλοποίησή τους λόγω της ειδικής εξειδίκευσης που απαιτείται και η οποία δεν συναντάται εύκολα σε εμπορικές τράπεζες ή επενδυτικά ταμεία.

Σε αντίθεση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, οι κανόνες για τα χρηματοοικονομικά εργαλεία της περιόδου 2014-2020 δεν είναι περιοριστικοί ως προς τους τομείς, τους δικαιούχους, τους τύπους έργων και δραστηριοτήτων προς υποστήριξη.

Βασική προτεραιότητα χρηματοδότησης μέσω χρηματοδοτικών εργαλείων αποτελεί η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και ιδίως η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ΜμΕ, μέσω ενίσχυσης των χαρακτηριστικών εξωστρέφειας και ανάπτυξης της καινοτομίας, βελτίωσης της πρόσβασης τους σε ΤΠΕ, κ.λπ..

Δεδομένης της σημερινής κατάστασης της αγοράς εργασίας, κρίσιμα είναι και τα χρηματοδοτικά εργαλεία ενίσχυσης του εργατικού δυναμικού, είτε μέσω της προώθησης της αυτοαπασχόλησης για τη δημιουργία καινοτόμων πολύ μικρών, μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, είτε σε συνδυασμό με άλλες δράσεις των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Σημαντικά είναι τέλος, τα χρηματοδοτικά εργαλεία για την προαγωγή των επιχειρηματικών επενδύσεων ιδίως στην έρευνα και στην καινοτομία, σε συνδυασμό με την εφαρμογή των Περιφερειακών Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης, καθώς και σε έργα υποδομών (π.χ. επενδύσεις σε δίκτυα υψηλών ταχυτήτων, βιώσιμη μεταφορά ενέργειας).

4.5.2 Ουσιαστική εφαρμογή και αξιοποίηση των Περιφερειακών Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης

Οι Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης αποτελούν τις σημαντικότερες ίσως πρωτοβουλίες του ευρύτερου συστήματος Επιχειρηματικότητας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης, αξιοποίησης των ΤΠΕ και Καινοτομίας και αναμένεται να αποτελέσουν τη βάση για περαιτέρω επενδύσεις και στήριξη της επιχειρηματικότητας τα επόμενα χρόνια.

Πλέον, οι Αρχές Διαχείρισης και οι Δικαιούχοι έχουν στη διάθεσή τους, σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, τα παραπάνω εργαλεία, τα οποία αν αξιοποιηθούν και εφαρμοσθούν δύναται να λειτουργήσουν ως πολλαπλασιαστές, ιδίως στην κατεύθυνση αναδιάρθρωσης και μετεξέλιξης της ελληνικής οικονομίας σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές που αναδεικνύει το στρατηγικό πλαίσιο «Ευρώπη 2020».

Στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η εμβληματική πρωτοβουλία για τη δημιουργία μιας «Ενωσης Καινοτομίας» (Innovation Union), με σκοπό την ενίσχυση της ικανότητας της Ευρώπης να επιτύχει έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς

αποκλεισμούς ανάπτυξη με ταυτόχρονη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ επιστήμης και αγοράς, ούτως ώστε τα αποτελέσματα της έρευνας να μετατρέπονται σε νέα προϊόντα και υπηρεσίες.

Στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας, αναδεικνύεται η έννοια της Έξυπνης Εξειδίκευσης στην έρευνα και στην καινοτομία (Research and Innovation Strategy for Smart Specialization), έτσι ώστε η χώρα αλλά και κάθε περιφέρεια, να εστιάσει στην ενίσχυση συγκεκριμένων κατηγοριών επενδύσεων που θα προσδώσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην οικονομία.

Πρόκειται για μία προσέγγιση τοπο-κεντρική (place-based) που λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των διαφόρων γεωγραφικών περιοχών σε ό,τι αφορά στα χαρακτηριστικά τους, στις δυνατότητές τους και στη διαδρομή που πρέπει να ακολουθήσουν προς την οικονομική ανάπτυξη.

Η Στρατηγική για την Έρευνα και Καινοτομία στο πλαίσιο της Έξυπνης Εξειδίκευσης, συνδέει την έρευνα και την καινοτομία με την οικονομική ανάπτυξη με νέους τρόπους, όπως είναι η επιχειρηματική ανακάλυψη και η προτεραιοποίηση έπειτα από στενή συνεργασία με τους τοπικούς φορείς. Στοχεύει στην αναδιοργάνωση παραδοσιακών τομέων μέσω της στροφής σε υψηλής προστιθέμενης αξίας δραστηριότητες, νέες αγορές ή αλυσίδες αξίας, ενώ στοχεύει και στον εκσυγχρονισμό των υφισταμένων επιχειρήσεων μέσω της υιοθέτησης και της διάχυσης των νέων τεχνολογιών, στη διαφοροποίηση με όχημα την τεχνολογία και την ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων μέσω καινοτομιών καθώς και τη διερεύνηση νέων μορφών καινοτομίας όπως η ανοιχτή και φιλική προς τον χρήστη καινοτομία, η κοινωνική καινοτομία και η καινοτομία υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, η «στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης» εισάγεται ως βασική προϋπόθεση («εκ των προτέρων αιρεσιμότητα») που η «εκπλήρωσή» της θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να λάβουν οικονομική στήριξη για επενδύσεις στην έρευνα και στην καινοτομία μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) και ειδικότερα από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Οι χώρες και οι περιφέρειες κλήθηκαν να διαμορφώσουν εθνικές και, αντίστοιχα περιφερειακές, στρατηγικές έρευνας και καινοτομίας που θέτουν προτεραιότητες με στόχο τη δημιουργία ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Σημαντικό στοιχείο για την επιλογή των δραστηριοτήτων στις οποίες θα επικεντρωθεί η όλη προσπάθεια, αναδεικνύεται η ύπαρξη ή δημιουργία κρίσιμης μάζας (ή δυναμικής) στις επιχειρήσεις και στους φορείς παραγωγής νέας γνώσης.

Με την «έξυπνη εξειδίκευση» επιδιώκεται μια πιο αποδοτική χρήση των πόρων των ΕΔΕΤ, η αύξηση των συνεργειών μεταξύ διαφορετικών εθνικών και περιφερειακών πολιτικών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και η υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής και του Ορίζοντα 2020, μέσω δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων. Συγχρόνως, η στρατηγική αυτή θα βοηθήσει τις χώρες και τις περιφέρειες να αξιοποιήσουν το δυναμικό τους στην έρευνα και στην καινοτομία, να ενισχύσουν τα ειδικά τους πλεονεκτήματα και τα ισχυρά τους σημεία και να γίνουν πιο ανταγωνιστικές στην παγκόσμια οικονομία. Η καινοτομία νοείται υπό την ευρεία έννοια: περιλαμβάνει επομένως, όχι μόνον την τεχνολογική αλλά και άλλες μορφές της, όπως την καινοτομία που βασίζεται στην πρακτική καθώς και την κοινωνική καινοτομία, ακριβώς για να δώσει τη δυνατότητα σε κάθε χώρα ή περιφέρεια να διαμορφώσει τις επιλογές της με βάση τα μοναδικά κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά της.

Η «έξυπνη εξειδίκευση» δεν αποτελεί μια κλειστή προσέγγιση για τον προσδιορισμό της καινοτομίας. Δεν περιλαμβάνει μόνο τις επενδύσεις στην έρευνα ή τη μονοδιάστατη ανάπτυξη του τομέα της μεταποίησης, αλλά μια σφαιρική προσέγγιση για την οικοδόμηση της ανταγωνιστικότητας και την ανάπτυξη της κοινωνικής καινοτομίας.

Στο πλαίσιο αυτό, η Εθνική Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης εμπνέεται από το όραμα μιας Ελλάδας με προτεραιότητα τον άνθρωπο και την κοινωνία, με υψηλό επίπεδο ποιότητας ζωής και χαμηλό περιβαλλοντικό αποτύπωμα, με σεβασμό στην πολιτιστική κληρονομιά και στην πολιτισμική δημιουργία.

Σκοπός της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης (RIS3) είναι η εστιασμένη παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας με βασικό πυλώνα την έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη και την καινοτομία για την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και τη δημιουργία βιώσιμης απασχόλησης με σεβασμό στον άνθρωπο και στην κοινωνία, στο περιβάλλον και στον πολιτισμό. Επίσης, η στρατηγική της έξυπνης εξειδίκευσης αναμένεται να συμβάλλει στη δημιουργία σταθερών σχέσεων εργασίας και γενικότερα στην διαμόρφωση των κατάλληλων συνθηκών για την αποτελεσματική αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας.

Η γνώση και η κατανόηση της σημασίας και του ρόλου της μακροχρόνιας επένδυσης στην καινοτομική ικανότητα (ως συλλογικό και συστημικό χαρακτηριστικό της οικονομίας, της κοινωνίας και της κουλτούρας), και της ανάπτυξης ισχυρής επιστημονικής και ερευνητικής βάσης, δεν επιτρέπει εφησυχασμό και μηχανιστικές λογικές. Η υπόθεση της καινοτομίας, ως προϋπόθεση οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, αφορά το σύνολο της κοινωνίας που πρέπει να γίνει κοινωνός αυτού του διακυβεύματος.

Εκτός από τις οριζόντιες συνιστώσες της (ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων και υπηρεσιών, δημιουργία υποδομών έρευνας και καινοτομίας, αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρουν αναδυόμενοι τεχνολογικοί τομείς, αριστεία στην έρευνα, ανάπτυξη ανθρώπινου ερευνητικού δυναμικού, διασύνδεση της επιστήμης με την κοινωνία, παραγωγή νέας γνώσης, διεθνής συνεργασία), η RIS3 έχει συγκεκριμένη τομεακή διάσταση, η οποία προέκυψε μέσα από την εφαρμογή της διαδικασίας της επιχειρηματικής ανακάλυψης και θα εξειδικευθεί περαιτέρω στο αμέσως επόμενο διάστημα, όπως προβλέπεται και στο αντίστοιχο κεφάλαιο του παρόντος.

Οι τομείς προτεραιότητας είναι:

- Αγρο-διατροφή
- Βιοεπιστήμες & Υγεία - Φάρμακα
- Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- Ενέργεια
- Περιβάλλον και βιώσιμη ανάπτυξη
- Μεταφορές και εφοδιαστική αλυσίδα
- Υλικά – Κατασκευές
- Πολιτισμός – Τουρισμός – Πολιτιστικές & Δημιουργικές Βιομηχανίες (ΠΔΒ)

Συνοψίζοντας, αναφέρεται πως η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης - RIS3 θα πρέπει να λειτουργήσει με τρόπο ώστε να μοχλεύσει σημαντικές ιδιωτικές επενδύσεις, μέσα από την αύξηση της δημόσιας χρηματοδότησης και τη στόχευση της πολιτικής έρευνας και της καινοτομίας στις σημαντικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η χώρα στην πορεία προς το 2020.

4.5.3 Άμεση εφαρμογή και αξιοποίηση των εργαλείων της ολοκληρωμένης εδαφικής προσέγγισης

4.5.3.1 Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων

Η Ολοκληρωμένη Χωρική Ανάπτυξη αποτελεί την ομπρέλα πολιτικής των τριών νέων χρηματοδοτικών εργαλείων που προορίζονται κυρίως για τους δήμους και προβλέπονται στο νέο ΕΣΠΑ 2014-2020. Η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ) αποτελεί ένα από αυτά και ίσως το σημαντικότερο.

Η ΤΑΠΤΟΚ είναι ένα επιμέρους χρηματοδοτικό εργαλείο προς χρήση σε υπό-περιφερειακό επίπεδο, το οποίο λειτουργεί συμπληρωματικά προς τη λοιπή αναπτυξιακή υποστήριξη σε τοπικό επίπεδο.

Η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ) θα χρηματοδοτήσει τρεις κατηγορίες χωρικών τύπων:

- Υπο-περιφερειακές, ή και διαπεριφερειακές, κατεχοχόν αγροτικές / αλιευτικές περιοχές με ειδικά χαρακτηριστικά και προκλήσεις,

- Αστικές περιοχές με ειδικά χαρακτηριστικά και προκλήσεις,
- Περιοχές όπου η σύνδεση αστικού κέντρου και περιμετρικού αγροτικού χώρου είναι ιδιαίτερα σημαντική ή προβληματική.

Κριτήρια επιλογής περιοχών

Τα βασικά κριτήρια επιλογής μίας περιοχής είναι η εξειδίκευση ανά τύπο περιοχής. Η Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ) δεν έχει τους ίδιους στόχους σε αστικές και αγροτικές περιοχές. Στον αγροτικό χώρο και στις περιοχές που στηρίζονται στις αλιευτικές δραστηριότητες, ως προκλήσεις αναδεικνύονται, η παραγωγική ανασυγκρότηση, η βελτίωση του αγροτικού χώρου για καλύτερη ποιότητα ζωής και η ενίσχυση των τάσεων επιστροφής στην ύπαιθρο, η ορθή διαχείριση των φυσικών πόρων σε συνδυασμό με την καταπολέμηση συνεπειών της κλιματικής αλλαγής, η διαφοροποίηση της αγροτικής και της αλιευτικής οικονομίας σε κατεύθυνση όπως η διασύνδεση με τις υπηρεσίες τουρισμού και πολιτισμού, και η αναβάθμιση του τοπικού ανθρώπινου κεφαλαίου. Ως μέσα προκρίνονται η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας με καινοτομικές προσεγγίσεις, η στήριξη των συνεργασιών και της δικτύωσης, και η ολοκλήρωση των απαραίτητων βασικών υποδομών και ΤΠΕ για να αυξηθούν η ανταγωνιστικότητα και η εξωστρέφεια.

Ως Θεματικοί Στόχοι που αφορούν στην εφαρμογή της ΤΑΠΤΟΚ στον αγροτικό χώρο, ορίζονται κατά σειρά προτεραιότητας, οι ακόλουθοι:

- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και της καταπολέμησης της φτώχειας.
- Προώθηση της απασχόλησης & υποστήριξη της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού
- Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση αποδοτικής χρήσης πόρων.
- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένων και του γεωργικού τομέα (για το ΕΓΤΑΑ) και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (για το ΕΤΘΑ).

Συνοδευτικά και όχι αποκλειστικά, κατά σειρά προτεραιότητας, οι:

- Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς,
- Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων,
- Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων,
- Επένδυση στην εκπαίδευση, απόκτηση δεξιοτήτων και στη διαβίου μάθηση,
- Βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών.

Στον αστικό χώρο οι προκλήσεις αφορούν στην άμεση αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης, στην καταπολέμηση των ανισοτήτων, της αστικής φτώχειας και του αποκλεισμού και στην αντιστροφή της πολύπλευρης υποβάθμισης των αστικών περιοχών, μέσα από τη στοχευμένη αποκατάσταση του οικονομικού ιστού, την ανάπλαση του αστικού περιβάλλοντος και τη διευκόλυνση της μετάβασης σε οικονομία και κοινωνία αποδοτικής χρήσης των πόρων.

Ως θεματικοί στόχοι που αφορούν στην εφαρμογή των ΤΑΠΤΟΚ στον αστικό χώρο, ορίζονται οι ακόλουθοι:

- Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας.
- Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας.
- Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων.

Συνοδευτικά και όχι αποκλειστικά, κατά σειρά προτεραιότητας:

- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του γεωργικού τομέα και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας,
- Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς,
- Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων και
- Επένδυση στην εκπαίδευση, στην απόκτηση δεξιοτήτων και στη δια βίου μάθηση.

Στις περιαστικές περιοχές, ιδιαίτερη πρόκληση αποτελεί η προώθηση της αρχής της «συμπαγούς πόλης», ενώ στον ενδιάμεσο χώρο, στη διεπαφή αστικού χώρου / αγροτικών και περιοχών αλιείας, συνδυάζονται οι προκλήσεις που αναφέρονται παραπάνω για τις αγροτικές – αλιευτικές και αστικές περιοχές με έμφαση στην πολύπλευρη στήριξη των μεταποιητικών δραστηριοτήτων και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των τοπικών προϊόντων.

Για την χρηματοδότηση των ΤΑΠΤΟΚ θα επιδιωχθεί η χρήση ενός ή περισσότερων Ταμείων (ΕΓΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΑΑ, ΕΤΘΑ), ανά χωρική ενότητα εφαρμογής, με χρηματοδοτική βαρύτητα κάθε Ταμείου ανάλογη του περιεχομένου, της περιοχής παρέμβασης και των Θεματικών Στόχων / Προτεραιοτήτων σε κάθε ενιαίο σχέδιο ΤΑΠΤΟΚ. Στις παρεμβάσεις ΤΑΠΤΟΚ στις αγροτικές περιοχές, προγραμματίζεται κατ' ελάχιστον 5% των πόρων του ΕΓΤΑΑ, με δυνατότητα παρέμβασης και άλλων Ταμείων.

Η χρηματοδότηση θα γίνει προς ενιαίες Στρατηγικές Τοπικές

Ανάπτυξης που θα υποβάλουν ενιαίες Τοπικές Ομάδες Δράσης. Η επιλογή, έγκριση και χρηματοδότηση των στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης και των τοπικών ομάδων δράσης θα γίνει στο πλαίσιο ανταγωνιστικής διαδικασίας, με κριτήρια που θα αφορούν ενδεικτικά στην καταλληλότητα της τοπικής στρατηγικής, στη συμβολή και στην επίτευξη των αποτελεσμάτων του Προγράμματος και στη διαχειριστική επάρκεια, του φορέα.

Ειδικότερα, οι Ομάδες Τοπικής Δράσης (ΟΤΔ), θα αποτελέσουν το βασικό συντελεστή σχεδιασμού της στρατηγικής της σχετικής πρότασης και ακολούθως, ως ο φορέας διαχείρισης και υλοποίησης του ενιαίου σχεδίου ΤΑΠΤΟΚ, οφείλουν να καλύπτουν τις ανάγκες της περιοχής στην οποία θα υλοποιηθεί το σχέδιο, αποτελούμενες από θεσμοθετημένους φορείς της εν λόγω κοινωνίας. Συμμετοχή στην Ομάδα Τοπικής Δράσης, σύμφωνα με τις προβλέψεις (ποσοστό συμμετοχής δημόσιου τομέα και ιδιωτικών φορέων) του σχετικού κανονιστικού άρθρου, θα έχει η τοπική αυτοδιοίκηση (Δήμοι, Περιφέρειες, ανάλογα με την εμβέλεια και τους στόχους της στρατηγικής) συνεργαζόμενη με τους φορείς, τόσο του ιδιωτικού τομέα, όσο και των λοιπών οργανώσεων, συνεταιρισμών και ομάδων της περιοχής.

Στο σημείο αυτό, επισημαίνεται ότι θα αξιοποιηθεί η πολύχρονη εμπειρία των Ομάδων Τοπικής Δράσης LEADER, είτε για τη δημιουργία νέων σχημάτων είτε για τη βελτίωση των υφιστάμενων δομών.

4.5.3.2 Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ)

Η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (ΒΑΑ) απευθύνεται, σε αστικούς δήμους. Για την επιλογή των περιοχών εφαρμογής της Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (ΒΑΑ), προκρίθηκαν οι παρακάτω κατηγορίες περιοχών:

- Περιοχές εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου ή περιοχές που έχουν προσδιοριστεί ως περιοχές παρεμβάσεων αστικής ανασυγκρότησης στα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, στα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια ή σε Σχέδια Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης, κατά την κείμενη ελληνική νομοθεσία.
- Περιοχές που ορίζονται με βάση τα όρια Δημοτικής Ενότητας ή όρια Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ή Ρυθμιστικού Σχεδίου και ο πληθυσμός τους ξεπερνά τους 10.000 κατοίκους.
- Περιοχές που αντιμετωπίζουν έντονες προκλήσεις: οικονομικές / περιβαλλοντικές / κλιματικής αλλαγής / δημογραφικές / λειτουργικής οργάνωσης της πόλης.
- Περιοχές που περιλαμβάνουν ζώνες αποβιομηχάνισης, που δοκιμάζονται περισσότερο από την οικονομική κρίση με

τα συνακόλουθα φαινόμενα αστικής φτώχειας και υψηλών ποσοστών ανεργίας και κοινωνικού αποκλεισμού, ή περιοχές αλλαγών χρήσεων γης και αυθαίρετης δόμησης.

Ως στόχοι που αφορούν στην εφαρμογή της Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης και συνάδουν με τους θεματικούς στόχους του ΕΣΠΑ, ορίζονται κατ' αρχάς, κατά σειρά προτεραιότητας για την τελική επιλογή των προτεινόμενων στρατηγικών από τις Διαχειριστικές Αρχές, οι ακόλουθοι:

- βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του γεωργικού τομέα και του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας.
- προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας.
- προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας.
- προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων.
- προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων.
- βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών.

Η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη είναι δυνατόν, κατά περίπτωση, να επεκτείνεται σε μεγαλύτερο αριθμό Θεματικών Στόχων και Επενδυτικών Προτεραιοτήτων, που καλύπτουν εκείνους τους τύπους δράσεων που η εκάστοτε στρατηγική τεκμηριωμένα θα υποδεικνύει ως αναγκαίους και κατάλληλους.

Πρόσθετα, ως κύριες προκλήσεις για τη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη εντοπίζονται:

- Η ολοκληρωμένη και στοχευμένη αναπτυξιακή παρέμβαση στα αστικά κέντρα με στόχο την αποκατάσταση του οικονομικού τους ιστού και τη λειτουργία τους ως κινητήριες δυνάμεις στην ευρύτερη περιοχή επιρροής τους.
- Η αντιστροφή της κοινωνικής και περιβαλλοντικής υποβάθμισης των αστικών περιοχών, ιδίως των περιοχών συγκέντρωσης μειονεκτικών κοινωνικών ομάδων, των υποβαθμισμένων εμπορικών κέντρων των μεγάλων πόλεων (ιδίως στα μητροπολιτικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης) και των εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών / βιοτεχνικών / επαγγελματικών ζωνών.
- Η άμεση αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης, με την αναζωογόνηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης και την ανασυγκρότηση των κοινωνικών υποδομών.

- Η προώθηση της σύνδεσης καινοτομίας και επιχειρηματικότητας στο αστικό περιβάλλον, με αιχμή τη στρατηγική της έξυπνης εξειδίκευσης.
- Η αντιστροφή της αστικής διάχυσης μέσω της προώθησης της αρχής της «συμπαγούς πόλης» και παράλληλα, η ένταξη του κεντρικού πυρήνα, της περιαστικής ζώνης, των περιμετρικών περιοχών και της άμεσα επηρεαζόμενης υπαίθρου σε ενιαίες τοπικές στρατηγικές ανάκαμψης, αναβάθμισης και ανάπτυξης.
- Η ανάκτηση του δημόσιου χώρου και η ανάπτυξη δομών κοινωνικής οικονομίας και στέγασης με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών.

Καταλήγοντας αναφέρεται πως η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη θα χρηματοδοτηθεί μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) με τη συμπλήρωση πόρων που θα διαθέσουν στις Περιφέρειες, ενδεικτικά και όχι αποκλειστικά, τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία».

4.5.3.3 Ολοκληρωμένες Χρηματοδοτικές Επενδύσεις (ΟΧΕ)

Οι Ολοκληρωμένες Χρηματοδοτικές Επενδύσεις - ΟΧΕ αποτελούν ένα νέο χρηματοδοτικό εργαλείο που εντάσσεται στην γενικότερη «ομπρέλα» της Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης, μεγαλύτερο και κάπως διαφορετικό από αυτό της Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (ΤΑΠΤΟΚ), που έχει ήδη παρουσιαστεί ανωτέρω.

Η εφαρμογή των «Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων» προβλέπεται να πραγματοποιηθεί σε τρεις κατηγορίες χωρικών τύπων:

1. Υποπεριφερειακές περιοχές με ειδικά χαρακτηριστικά και προκλήσεις, όπου την πρωτοβουλία του σχεδιασμού αναλαμβάνει η Περιφέρεια,
2. Δια-περιφερειακές περιοχές με ομοιογενή χαρακτηριστικά και κοινές προκλήσεις, αλλά και προβλήματα που απαντώνται στις μειονεκτικές γεωγραφικές περιοχές του ελληνικού χώρου, όπου το σχεδιασμό αναλαμβάνει κεντρικός φορέας ή διαπεριφερειακό συντονιστικό όργανο,
3. Περιοχές επιρροής τομεακών παρεμβάσεων και δράσεων, οι οποίες όμως εντάσσονται σε ολοκληρωμένη τοπική στρατηγική / σχέδιο, όπου το σχεδιασμό αναλαμβάνει κεντρικός φορέας, ιδιαίτερα αν αυτές ορίζονται συγκεκριμένα στα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης ή σε τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Στόχοι των ΟΧΕ

Κύριοι στόχοι για την προώθηση των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων είναι η δημιουργία κινητήρων ανάπτυξης των Περιφερειών ή κινητήρων αξιοποίησης κοινών δυνατοτήτων και αντιμετώπισης κοινών προκλήσεων πολυτομεακού χαρακτήρα σε διαπεριφερειακή κλίμακα, η αξιοποίηση τους για τη μέγιστη δυνατή μόχλευση πόρων και τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα των διαθέσιμων δημόσιων πόρων σε χωρικό επίπεδο και η σύνδεση σε ενιαίο στρατηγικό ορίζοντα, των παρεμβάσεων που είναι τοπικά αναγκαίες για την αντιμετώπιση των οξύτερων εκδηλώσεων της κρίσης και αυτών που είναι αναγκαίες για την καταπολέμηση των παραγόντων που δημιουργούν τις μακροπρόθεσμες στενώσεις.

Ως κύριες προκλήσεις για τις Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις ορίζονται οι ακόλουθες:

- Προώθηση της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας με τελικό στόχο την επίτευξη απασχόλησης, κοινωνικής συνοχής και διατήρησης των πόρων.
- Παραγωγική ανασύνταξη στις ζώνες εκτεταμένης αποδιάρθρωσης των τοπικών ή περιφερειακών παραγωγικών συστημάτων.
- Εξισορρόπηση των ενδο-περιφερειακών ανισοτήτων και της μονοκεντρικότητας του ελληνικού οικονομικού και κοινωνικού χώρου, καταπολέμηση της ανοργάνωτης αστικής διάχυσης και των παραδοσιακών ανισοτήτων που σχετίζονται με τα ειδικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά/μειονεκτήματα, αντιμετώπιση των δημογραφικών προκλήσεων και των ειδικών προκλήσεων σε ειδικές ομάδες πληθυσμού, ανάσχεση στην καταλληλότερη κλίμακα των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής.

Συνέργεια με τους Θεματικούς Στόχους του νέου ΕΣΠΑ

Ως Θεματικοί Στόχοι που αφορούν στην εφαρμογή των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων, εκτός της Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης, ορίζονται κατά σειρά προτεραιότητας για την τελική επιλογή τους, οι ακόλουθοι:

- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και του γεωργικού τομέα, του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας.
- Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων.
- Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των προβλημάτων σε βασικές υποδομές δικτύων.
- Προώθηση της απασχόλησης και υποστήριξη της κινητικότητας της εργασίας, και συνοδευτικά, κατά σειρά προτεραιότητας:
- Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας,

- Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς,
- Βελτίωση της πρόσβασης, της χρήσης και της ποιότητας των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών,
- Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων.

Οι ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις είναι δυνατόν να επεκτείνονται σε μεγαλύτερο αριθμό Θεματικών Στόχων και Επενδυτικών Προτεραιοτήτων, ώστε να καλύπτουν εκείνους τους τύπους δράσεων που η συγκεκριμένη στρατηγική τεκμηριωμένα θα υποδεικνύει ως αναγκαίους και κατάλληλους.

