

15 Μαρτίου 2010

Ριζική επανεξέταση του σ/ν για την τροποποίηση του νόμου για το ΕΣΠΑ

πριν την ψήφιση από τη Βουλή ζητά το ΤΕΕ

Τη ριζική επανεξέταση - πριν υποβληθεί για ψήφιση στη Βουλή - του σ/ν «Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ΕΣΠΑ 2007-2013 & άλλες διατάξεις», ζητά το ΤΕΕ, με έγγραφο που απέστειλε στην υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας **Λούκα Κατσέλη**, αλλά και στη Βουλή και τα Κόμματα.

Όπως επισημαίνεται στο έγγραφο «...η προτεινόμενη τροποποίηση του Ν. 3614/08 είναι ανεπαρκής, αποσπασματική και κάθε άλλο παρά απλοποιεί τις πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες, ενώ περιλαμβάνει δυσνόητες και μη τεκμηριωμένες διατάξεις».

Με το ίδιο έγγραφο υπενθυμίζεται ότι «διανύουμε ήδη το 4^ο έτος υλοποίησης του ΕΣΠΑ, με επίσημα καταγεγραμμένη απορρόφηση μόλις 3,5%, άρα ό,τι τροποποιείται/εισάγεται/συμπληρώνεται θα πρέπει να γίνεται ταχύτατα και “εν κινήσει”» παράλληλα τονίζεται ότι «ύστερα από 4,5 μήνες επεξεργασίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του ΕΣΠΑ, αναμενόταν μια πιο τεκμηριωμένη, ολοκληρωμένη και συνεκτική πρόταση που θα λάβαινε υπόψη το επείγον του θέματος και θα στόχευε πραγματικά στην απλοποίηση και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών».

Παρόλο που – όπως επισημαίνει, ταυτόχρονα και διαμαρτύρεται έντονα το ΤΕΕ – δόθηκαν μόλις πέντε ημέρες (εκ των οποίων δυο ήταν Σαββατοκύριακο) περιθώριο διαβούλευσης επί του σ/ν του υπουργείου, γεγονός το οποίο ενισχύει «την αντίληψη ότι γίνεται προσπάθεια να αποφευχθεί η υποβολή τεκμηριωμένων και υπεύθυνων προτάσεων», ωστόσο, κατέθεσε εκτενές κείμενο με τις «κατ’ αρχήν θέσεις του επί του νομοσχεδίου, ευελπιστώντας να τύχουν της ανάλογης προσοχής και αξιολόγησης».

Άλλωστε, όπως υπενθυμίζεται, στο ΤΕΕ λειτουργεί εδώ και πέντε χρόνια Ειδική Ομάδα ΕΣΠΑ, με μακρά τεχνογνωσία και μελέτη του όλου θέματος, ενώ ταυτόχρονα μετέχει στις Επιτροπές Προέδρων του ΕΣΠΑ 2007-2013 και Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του.

Σημείωση: επισυνάπτεται το πλήρες κείμενο με τις παρατηρήσεις του ΤΕΕ επί του σ/ν.

Θέμα: Θέσεις του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (ΤΕΕ) επί του σχεδίου νόμου “ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2007-13 & ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ”

Το ΤΕΕ παρά τη πρόθεση συνεργασίας και συμβολής του στην εθνική προσπάθεια για την αποτελεσματική ενεργοποίηση και αποδοτικότερη διαχείριση του ΕΣΠΑ - πρόθεση που σας έχει εγγράφως κατατεθεί από την ανάληψη των καθηκόντων σας και τρεις φορές έως σήμερα - διαμαρτύρεται έντονα για τη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης της 1^{ης} τροποποίησης του Νόμου 3614/2007. Θεωρούμε ότι οι 5 μέρες που δόθηκαν για διατύπωση γνώμης (από τις οποίες οι 2 είναι Σαββατοκύριακο), τροφοδοτούν την αντίληψη ότι γίνεται προσπάθεια να αποφευχθεί η υποβολή τεκμηριωμένων και υπεύθυνων προτάσεων.

Το ΤΕΕ από την έγκριση των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων, του ΕΣΠΑ 2007-13 και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του μέχρι το Νόμο 3614/07 και τις τροποποιήσεις του, έχει συμμετάσχει σε όλα τα επίπεδα διαβούλευσης και έχει καταθέσει ουσιαστικές θέσεις και προτάσεις δεδομένου ότι- εκ των πραγμάτων- βρίσκεται στην καρδιά των προβλημάτων και διαθέτει γνώση και εμπειρία.

Στα κείμενα της συνέντευξης τύπου (17.02.2010) της αρμοδίας Υπουργού κας Λ. Κατσέλη, με ενδιαφέρον και ικανοποίηση διαπιστώνουμε ότι οι πρόσφατα κατατεθειμένες προτάσεις του ΤΕΕ συμπίπτουν σε αρκετά σημεία με αυτά που παρουσιάστηκαν. Με προσεχτική όμως ανάγνωση του Σχεδίου Νόμου διαπιστώνουμε ότι η προτεινόμενη τροποποίηση του Ν. 3614/07 είναι ανεπαρκής, αποσπασματική, και κάθε άλλο παρά απλοποιεί τις πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες ενώ περιλαμβάνει δυσνόητες και μη τεκμηριωμένες διατάξεις- ως θα όφειλε στην εισηγητική έκθεση.

Υπενθυμίζουμε ότι διανύουμε ήδη το 4^ο έτος υλοποίησης του ΕΣΠΑ, με επίσημα καταγεγραμμένη απορρόφηση μόλις 3.5%, άρα ότι τροποποιείται /εισάγεται /συμπληρώνεται θα πρέπει να γίνεται ταχύτατα και "εν κινήσει". Υστερα από 4,5 μήνες επεξεργασίας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου του ΕΣΠΑ, αναμενόταν μια πιο τεκμηριωμένη, ολοκληρωμένη και συνεκτική πρόταση που θα λάβαινε υπόψη της το επείγον του θέματος και θα στόχευε πραγματικά στην απλοποίηση και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών. Θεωρούμε ότι το νομοσχέδιο χρειάζεται ριζική επανεξέταση πριν υποβληθεί για ψήφιση στη Βουλή.

Παρόλα ταύτα, το ΤΕΕ,

- ως τεχνικός σύμβουλος της Πολιτείας και ως μέλος των Επιτροπών Προέδρων του ΕΣΠΑ 2007-13 και Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του,
- με την τεχνογνωσία που διαθέτει και τη δυνατότητα συμβολής στη διαμόρφωση θέσεων μέσω της Ειδικής Ομάδας ΕΣΠΑ που έχει συστήσει και που λειτουργεί πάνω από 5 χρόνια,

σας καταθέτει στο πλαίσιο του διατεθέντος χρόνου, τις παρακάτω κατ' αρχήν θέσεις του επί του νομοσχεδίου, ευελπιστώντας να τύχουν της ανάλογης προσοχής και αξιολόγησης.

Είμαστε στη διάθεσή σας για κάθε διευκρίνιση και βοήθεια.

Με εκτίμηση
Ο Πρόεδρος
Γιάννης Αλαβάνος

Συνημμένα: 1.

ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΤΕΕ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΑΝΑΦΟΡΑΣ (ΕΣΠΑ) 2007 – 2013 ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»

ΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΤΕΕ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ, ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΑΝΑΦΟΡΑΣ (ΕΣΠΑ) 2007 – 2013 ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»

A. ΓΕΝΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ

Το ΤΕΕ σας είχε υποβάλει εγγράφως από το Νοέμβριο 2009 τις "θέσεις του για το ΕΣΠΑ και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα 2007-13" με ειδική αναφορά στην ανάγκη μεσοπρόθεσμης τροποποίηση των ΣΔΕ αφενός και στη λήψη άμεσων μέτρων αφετέρου.

Υπενθυμίζουμε τις θέσεις μας :

Αρχές Αναθεώρησης – Τροποποίησης του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) σε μεσοπρόθεσμη οπτική :

- Συγχώνευση λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης που αλληλεπικαλύπτονται

- Ολιγομελή και ευέλικτα διαχειριστικά σχήματα
- Ουσιαστική διαβούλευση με κοινωνικο-οικονομικούς εταίρους
- Στόχευση στην αποτελεσματικότητα και παραγωγικότητα της διοίκησης σε μόνιμη βάση

Σημειώνουμε ότι εκτεταμένες τροποποιήσεις Νόμων & Συστημάτων στην παρούσα φάση εμπεριέχουν σοβαρούς κινδύνους κατάρρευσης του συνολικού συστήματος με ενδεχόμενες καταστροφικές συνέπειες στην πρόοδο των προγραμμάτων. Άμεσα, χρειάζεται βούληση για λογική συρρίκνωση των εξαιρετικά και άνευ λόγου γραφειοκρατικών διαδικασιών διαχείρισης, πλήρης ηλεκτρονικοποίηση των διαδικασιών (διαφάνεια), καταγραφή προόδου και εκτιμώμενων εξελίξεων ανά πρόγραμμα και στην συνέχεια εκπόνηση crash program ανά επιλεγμένο θεματικό πεδίο ώστε να επιταχυνθεί η υλοποίηση των στόχων το δυνατόν συντομότερα.

Ειδικότερα :

α) Μεσοπρόθεσμα : Τροποποίηση Ν. 3614/2007 για τα Συστήματα Διαχείρισης & Ελέγχου (ΣΔΕ)

Το ΤΕΕ είχε εξ αρχής επισημάνει το βαρύ, πολύπλοκο, γραφειοκρατικό, χρονοβόρο σε έναρξη εφαρμογής αλλά και σε λειτουργία νέο Σύστημα Διαχείρισης 2007-13 : διαχειριστικές αρχές 1^{ου} και 2^{ου} επιπέδου, νέοι Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης (ΕΦΔ), νέες Α.Ε., αλληλο-εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε κεντρικούς φορείς και φορείς κέντρου –περιφέρειας, μεγάλο διαχειριστικό κόστος, κ.α. Η λειτουργία του νέου ογκώδους και αντιπαραγωγικού μηχανισμού προϋποθέτει την περαιτέρω στελέχωση του υφισταμένου, που υπολογίζουμε ότι απασχολεί σήμερα 2.500 άτομα αποκλειστικά στη διαχείριση και τον έλεγχο, πέραν βεβαίως των Δημοσίων Υπηρεσιών και των υφιστάμενων Ανωνύμων Εταιρειών του Δημοσίου που υλοποιούν –παρακολουθούν -ελέγχουν τα έργα και πέραν των Υπηρεσιών Συμβούλου και των Εμπειρογνωμόνων που υπεισέρχονται στο σύστημα. Τις θέσεις του επί του θέματος το ΤΕΕ τις είχε ευρύτατα κοινοποιήσει από διετίας και πλέον. Βασικές μας αρχές αποτελούν :

- Σταθερό νομοθετικό πλαίσιο
- Ολιγομελή και ευέλικτα σχήματα με σαφή ορισμό αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα και τους φορείς
- Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και συγχώνευση της νομοθεσίας έργων και μελετών. Σταθερό νομοθετικό πλαίσιο. Αποφυγή πλήθους εγκυκλίων οι οποίες περιπλέκουν τη νομοθεσία αντί να την αναλύουν.
- Συγχώνευση λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης (στην οποία συμπεριλαμβάνονται εκτός των Δικαιούχων και όλες οι λειτουργίες Ένταξης, Χρηματοδότησης και Ελέγχου των Ειδικών Υπηρεσιών του ΕΣΠΑ) οι οποίες αλληλεπικαλύπτονται. Κατάργηση όσων λειτουργιών κρίνονται χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα.
- Ολιγομελή και ευέλικτα σχήματα με σαφή ορισμό αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα και τους φορείς
- Διασφάλιση ουσιαστικής διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους στις επί μέρους επιλογές και αποφάσεις διότι η επαναπεριφεραιοποίηση διενεργείται γραφειοκρατικά (μέσω αλληλο-εκχωρήσεων διαχειριστικών αρμοδιοτήτων) και όχι πολιτικά με συνέπεια έλλειμμα δημοκρατικού προγραμματισμού. Θα πρέπει να:
 - διασφαλίζεται η έγκριση εθνικών αρχών προγραμματισμού για κατηγορίες έργων/ δράσεων εθνικής κλίμακας που εντάσσονται στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) καθώς και η γνωμοδότηση των περιφερειακών αρχών για κατηγορίες έργων/ δράσεων εθνικών προγραμμάτων με περιφερειακή επίπτωση,
 - εγκρίνονται οι εξειδικεύσεις –εντάξεις έργων –τροποποιήσεις των ΠΕΠ από τα Περιφερειακά Συμβούλια όπως επιβάλλεται από το θεσμικό πλαίσιο για το δημοκρατικό προγραμματισμό
 - Το οποιοδήποτε σύστημα διαχείρισης αποσκοπεί τελικά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας της δημόσιας διοίκησης συνολικά και σε μόνιμη βάση

β) Άμεσες ενέργειες :

- Αναβάθμιση του ρόλου της Επιτροπής Παρακολούθησης (ΕΠΑ) – παροχή δικαιώματος πρόσβασης των μελών στο ΟΠΣ -ΕΣΠΑ για την άντληση επίκαιρης και αναλυτικής πληροφόρησης
- Συστηματική ενημέρωση των Μελών της ΕΠΑ., προσδιορισμός αυτής της ενημέρωσης ως λειτουργίας της Διαχειριστικής Αρχής (ΔΑ)
- Μείωση του αριθμού των νέων Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης (ΕΦΔ):
Ο συνεχώς αυξανόμενος και ανεξέλεγκτος ορισμός νέων ΕΦΔ αποτελεί «τρύπα» στο Σύστημα, αυξάνει τα επίπεδα διαχείρισης, δημιουργεί προβλήματα στην παρακολούθηση και στην υλοποίηση των (όποιων) στόχων των Ε.Π., διοικητικό βάρος (λ.χ. έως και διπλασιασμό των εκχωρήσεων κ.λπ.) και αυξάνει τα κόστη.
- Ταχύτατη ενεργοποίηση του ΟΠΣ ΕΣΠΑ με βελτιωμένες λειτουργίες υποστήριξης αποφάσεων
- Ηλεκτρονική Δημοσιοποίηση όλων των μελετών και των αποτελεσμάτων τους
- Επανεξέταση των οργανικών θέσεων και των αρμοδιοτήτων των Δ.Α. (ΚΥΑ Σύστασης) και των ΕΦΔ, προσοχή στις Ειδικές Υπηρεσίες που έχουν «διπλό» ρόλο. Ευχερής αναδιάταξη προσωπικού, ανάλογα με τις ανάγκες.
- Αναδιοργάνωση της Εθνικής Αρχής Συντονισμού (ΕΑΣ) στο ΥΠΟΙΟ ώστε να παρέχει ευελιξία και ταχύτητα στην εξειδίκευση θεματικών πεδίων, στις εκχωρήσεις, στα κριτήρια προσκλήσεων κ.λπ.
- Επιτάχυνση του Ε.Π. Διοικητικής Μεταρρύθμισης, ιδίως σε δράσεις που έχουν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα στους Φορείς του ΕΣΠΑ

Θεωρούμε ως άμεσο ρεαλιστικό βήμα στην παρούσα φάση την εκχώρηση στις 13 Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές των Περιφερειών της διαχείρισης των έργων και των πράξεων που αφορούν τη χωρική ενότητα του αντιστοίχου ΠΕΠ (εκτός πιθανόν πολύ εξειδικευμένων δράσεων πχ ιδιωτικών επενδύσεων).

γ) Βεβαίωση διαχειριστικής επάρκειας τελικών δικαιούχων

Το ΤΕΕ αναγνώρισε ως ένα από τα (λίγα) θετικά σημεία του Νόμου 3614/07 σε σχέση με τον ισχύοντα Ν. 2860/2006 την αντιμετώπιση, για πρώτη φορά, της διαχειριστικής επάρκειας των Τελικών Δικαιούχων, σημείο όπου έχει εντοπισθεί από δεκαπενταετίας το πρόβλημα έγκαιρης υλοποίησης και απορρόφησης πόρων. Παράλληλα είχε εκφράσει τη θέση ότι:

- Η όλη προσπάθεια πιστοποίησης των Τελικών Δικαιούχων σκοπό πρέπει να έχει την ενδυνάμωση των Ελληνικών Υπηρεσιών και Φορέων, να βελτιώσει τα συστήματά τους και την οργάνωσή τους εισάγοντας πιο επιχειρησιακή αντίληψη ιδιαίτερα στην Δημόσια Διοίκηση, η οποία θα καλείται πάντα να υλοποιήσει έργα, ανεξάρτητα από ΚΠΣ ή άλλους Κοινοτικούς πόρους.
- Προσοχή θα πρέπει να δοθεί ώστε η όλη διαδικασία να μην εκφυλιστεί σε συμπλήρωση εκθέσεων και αναφορών αλλά σε ουσιαστική συμβολή στη βελτίωση των Δικαιούχων και στην συγχώνευση και απλοποίηση των διαδικασιών.

Έμφαση πρέπει να δοθεί κατά προτεραιότητα στην υποστήριξη και ενίσχυση της υλοποίησης (επίπεδο δικαιούχου), απ' όπου μπορούν να προκύψουν πιο άμεσα μετρήσιμα αποτελέσματα ως προς τη βελτίωση των επιδόσεων του όλου συστήματος εφαρμογής, έναντι οριακού, ενδεχομένως, οφέλους από την ίδια προσπάθεια στο επίπεδο της διαχείρισης.

Το ΤΕΕ θεωρεί ότι θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη μία αξιολόγηση της μέχρι σήμερα πορείας των διαδικασιών πιστοποίησης έτσι ώστε να καταγραφούν και να εκτιμηθούν τα αρνητικά και θετικά σημεία. Επίσης, προτείνεται να συνδεθούν /τροφοδοτήσουν τα ευρήματα αυτής της αξιολόγησης το ΕΠ "Διοικητική Μεταρρύθμιση" σε ενδεχόμενη αναμόρφωσή του.

Το νομοσχέδιο αυτό όχι μόνο δεν ανταποκρίνεται στις αρχές και προτάσεις που είχαμε διατυπώσει αλλά επιπλέον "βαραίνει" περαιτέρω το σύστημα, εισάγοντας νέους θεσμούς και διατάξεις και μη καταργώντας αυτές που "πάσχουν", με εξαίρεση τους ΑΟΠ, τη ΝΟΜΟΣ ΑΕ, οι οποίοι ούτως ή άλλως δεν είχαν εκ των πραγμάτων ενεργοποιηθεί και θα καταργούνταν στα πλαίσια εφαρμογής του σχεδίου "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ".

Οι γενικές θέσεις μας επικεντρώνονται σε τρεις βασικές προτάσεις του νομοσχεδίου :

- τις Επιχειρησιακές Συμφωνίες Υλοποίησης,
- τη διαχειριστική επάρκεια τελικών δικαιούχων και
- των ελέγχων των σταδίων εξέλιξης δημοσίων συμβάσεων

1. «Επιχειρησιακές Συμφωνίες Υλοποίησης» (ΕΣΥ)

Για τις ΕΣΥ γεννούνται τα ερωτήματα : αποτελούν νέα προγράμματα ως προς την εσωτερική τους αρχιτεκτονική; είναι υπο-προγράμματα; είναι Συμπληρώματα Προγραμματισμού (όπως αυτά του Γ' ΚΠΣ); είναι τεύχη εξειδίκευσης; είναι κατάλογοι δράσεων με τους προϋπολογισμούς τους; Σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να συνεπάγονται παρά επιπλέον γραφειοκρατία π.χ. δίμηνες εκθέσεις προόδου, και ακόμη περισσότερες αρμοδιότητες στις κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΟΙΑΝ (που θα αξιολογούν τις δίμηνες εκθέσεις και θα τις διαβιβάζουν κλπ). Με άλλα λόγια συνεπάγονται περαιτέρω καθυστερήσεις και υψηλότερο κόστος.

Το νομοσχέδιο υποστηρίζει ότι οι προτεινόμενες ΕΣΥ αποτελούν βασικό εργαλείο αποκέντρωσης.

Το ΤΕΕ είχε προτείνει, ως **άμεσο ρεαλιστικό βήμα** εντός του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, την έκδοση γενικής εκχώρησης στις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές των Περιφερειών, της διαχείρισης των έργων και των πράξεων που αφορούν τη χωρική ενότητα του αντιστοίχου ΠΕΠ (εκτός πιθανόν πολύ εξειδικευμένων δράσεων πχ ιδιωτικών επενδύσεων).

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο δίνει ήδη τη δυνατότητα της αποκέντρωσης/αποσυγκέντρωσης μέσω αλληλο-εκχωρήσεων διαχειριστικών αρμοδιοτήτων αλλά σαφώς όχι πολιτικά.

Αντί για την εισαγωγή ενός νέου επιπλέον γραφειοκρατικού θεσμού σκοπιμότερο θα ήταν να δοθεί πολιτικό και προγραμματικό περιεχόμενο στη διαχείριση και ενδεικτικά :

- να διασφαλίζεται η έγκριση εθνικών αρχών προγραμματισμού για κατηγορίες έργων/ δράσεων εθνικής κλίμακας που εντάσσονται στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) καθώς και η γνωμοδότηση των περιφερειακών αρχών για κατηγορίες έργων/ δράσεων εθνικών προγραμμάτων με περιφερειακή επίπτωση
- να εγκρίνονται οι εξειδικεύσεις –εντάξεις έργων –τροποποιήσεις των ΠΕΠ από τα Περιφερειακά Συμβούλια όπως επιβάλλεται από το θεσμικό πλαίσιο για το δημοκρατικό προγραμματισμό (ή τα αντίστοιχα όργανα που θα προβλέψει τελικά ο "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ").

Σε κάθε περίπτωση όμως θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι όλες αυτές οι διαδικασίες, καταλήγουν να δίνουν αρμοδιότητες στις Περιφέρειες με 3,5 χρόνια καθυστέρηση, ενώ στα ΚΠΣ1, ΚΠΣ2 και ΚΠΣ3 τις είχαν από την πρώτη μέρα έγκρισης των αντίστοιχων Προγραμμάτων.

2. Διαχειριστική επάρκεια Τελικών Δικαιούχων

Το ΤΕΕ αναγνώρισε ως ένα από τα (λίγα) θετικά σημεία του Νόμου 3614/07 σε σχέση με τον ισχύοντα Ν. 2860/2006 **την αντιμετώπιση, για πρώτη φορά, της διαχειριστικής επάρκειας των Τελικών Δικαιούχων, σημείο όπου έχει εντοπισθεί από δεκαπενταετίας τουλάχιστον το πρόβλημα έγκαιρης υλοποίησης και απορρόφησης πόρων.**

Επιμένουμε και σήμερα ότι η έμφαση πρέπει να δοθεί κατά προτεραιότητα στην υποστήριξη και ενίσχυση της επάρκειας στην υλοποίηση (επίπεδο δικαιούχου), απ' όπου μπορούν να προκύψουν πιο άμεσα μετρήσιμα αποτελέσματα ως προς τη βελτίωση των επιδόσεων του όλου συστήματος εφαρμογής, έναντι οριακού, ενδεχομένως, οφέλους από την ίδια προσπάθεια στο επίπεδο των συστημάτων διαχείρισης.

Παράλληλα είχαμε εκφράσει τη θέση ότι:

- Η όλη προσπάθεια πιστοποίησης των Τελικών Δικαιούχων σκοπό πρέπει να έχει την ενδυνάμωση των Ελληνικών Φορέων, τη βελτίωση των συστημάτων και της οργάνωσής, τους εισάγοντας σύγχρονη επιχειρησιακή αντίληψη ιδιαίτερα στην Δημόσια Διοίκηση, η οποία θα καλείται πάντα να υλοποιήσει έργα, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ΚΠΣ /ΕΣΠΑ ή άλλων Κοινοτικών πόρων.
- Προσοχή θα πρέπει να δοθεί ώστε η όλη διαδικασία να μην εκφυλιστεί σε συμπλήρωση εκθέσεων και αναφορών αλλά σε ουσιαστική συμβολή στη βελτίωση των Δικαιούχων και στην συγχώνευση και απλοποίηση των διαδικασιών.

Η παραπάνω θετική επιλογή του Νόμου καταστρατηγήθηκε ήδη με εγκύκλιο του ΥΠΟΙΟ για απλούστευση των διαδικασιών κατά το μεταβατικό στάδιο (μέχρι την θέση σε ισχύ των προτύπων επάρκειας του ΕΛΟΤ). Θέση του ΤΕΕ ήταν η απόσυρση αυτής της εγκυκλίου και η εφαρμογή/ επιτάχυνση της διαδικασίας βεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των Τελικών Δικαιούχων όπως είχε αρχικά σχεδιασθεί.

Σε σχέση με το Νομοσχέδιο το ΤΕΕ προτείνει:

Να μην εγκαταλειφθεί το πρότυπο επάρκειας του ΕΛΟΤ, το οποίο να εφαρμοστεί πιλοτικά σε μερικούς τελικούς Δικαιούχους και -ανάλογα με τα αποτελέσματα- να εφαρμοσθεί υποχρεωτικά στους υπόλοιπους σε βάθος χρόνου.

3. Έλεγχοι των σταδίων εξέλιξης δημοσίων συμβάσεων.

Θεωρούμε θετική την απάλειψη των παράλληλων και πολλαπλών ελέγχων στις μικρές και μεσαίες Δημόσιες Συμβάσεις, οι οποίοι τελικά οδηγούν σε σύγχυση αρμοδιοτήτων και ευθυνών με αποτέλεσμα να διαχέεται και να περιπλέκεται η ευθύνη.

Εκτιμούμε, όμως, ότι το να γίνεται ο έλεγχος πριν την εισαγωγή των πληρωμών στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ), οδηγεί στους ίδιους ελέγχους (κατασταλτικούς τώρα) με χρονική διαφορά και ενώ έχουν καταβληθεί πληρωμές.

Εξάλλου δεν αντιλαμβανόμαστε το λόγο που παραμένουν οι προληπτικοί έλεγχοι στις συμβάσεις μεγάλου προϋπολογισμού. Οι μεγάλες συμβάσεις υλοποιούνται κατά κανόνα από καλά στελεχωμένους κεντρικούς δημόσιους ή φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα και Ανώνυμες Εταιρείες του Δημοσίου, που απασχολούν εκατοντάδες στελέχη, εξωτερικούς Ειδικούς Συμβούλους και Εμπειρογνώμονες, Νομικές Υπηρεσίες, Τεχνικά Συμβούλια, ελέγχονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, τον ΕΣΠΕΛ, κλπ. Επομένως, έχουν πολύ μικρότερες πιθανότητες να “αστοχήσουν” σε σχέση με τους κάθε επιπέδου περιφερειακούς φορείς που, κατά κανόνα, παρουσιάζουν ελλείψεις στο θέμα αυτό. Κατόπιν αυτών, θεωρούμε ανεξήγητη την εμμονή να ελέγχονται οι μεγάλες συμβάσεις και από τις Διαχειριστικές Αρχές.

Στην πραγματικότητα, το θέμα των ορθών συμβάσεων και της ορθής διαχείρισής τους κατά την υλοποίηση του έργου (και συνεπώς η επίτευξη των στόχων του έργου και του αντίστοιχου προγράμματος και η έγκαιρη απορρόφηση) είναι θέμα ύπαρξης ή όχι κατάλληλης κατά περίπτωση νομοθεσίας καθώς και της ορθής και χρηστής εφαρμογής της. Όπως αποδείχθηκε από την 25ετή εμπειρία συγχρηματοδοτούμενων έργων, ένα σύστημα διαχείρισης που θέτει όλο το βάρος σε ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης/ ελέγχου (π.χ. Διαχειριστικές Αρχές) μη έχοντας παράλληλα μεριμνήσει για την εξυγίανση των στρεβλοτήτων στα σημεία βάσης του συστήματος (π.χ. κατάλληλο και σαφές θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης έργων /μελετών /υπηρεσιών, στελέχωση και οργανωτική ικανότητα των τελικών δικαιούχων) είναι καταδικασμένο σε αποτυχία.

Επιπλέον, όπως είχαμε ήδη αναφέρει κατά την ψήφιση του Ν.3614/07, θεωρούμε αυτή τη διαδικασία εξαιρετικά προβληματική έως αντίθετη με τους Κανονισμούς της Ε.Ε. Η εμπλοκή των Δ.Α σε κάθε φάση εξέλιξης των δημοσίων συμβάσεων έρχεται σε αντίφαση με την βασική παραδοχή ότι οι Δ.Α δεν μετέχουν στην υλοποίηση των έργων. Η διαδικασία αυτή επαναλαμβάνει βασικές λειτουργίες των Φορέων Υλοποίησης με αποτέλεσμα ένα παράλληλο κοστοβόρο μηχανισμό.

B. ΘΕΣΕΙΣ ΚΑΤ’ ΑΡΘΡΟ

Άρθρο 4

Αναφέρεται ότι με την Επιχειρησιακή Συμφωνία Υλοποίησης (ΕΣΥ) αποτυπώνεται ο στρατηγικός σχεδιασμός του αντίστοιχου προγράμματος και ταυτόχρονα εξειδικεύεται για όλη την προγραμματική περίοδο. Μα ήδη στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα διατυπώνεται σαφώς ο στρατηγικός σχεδιασμός ο οποίος μάλιστα συσχετίζεται με άλλα προγράμματα και το ΕΣΠΑ γενικά. Άρα σε αυτό το σημείο η ΕΣΥ μάλλον δεν προσφέρει τίποτα. Αντίθετα, είναι δυνατόν να επιφέρει συγκρούσεις εάν διατυπώνει κάτι διαφορετικό από ότι το εγκεκριμένο πρόγραμμα και βέβαια καθώς, όπως αναφέρεται, η εξειδίκευση μπορεί να αφορά τμήμα μόνο του προγράμματος (άξονας προτεραιότητας, συγκεκριμένες πράξεις) είναι απορίας άξιον τι στρατηγική θα αποτυπώνει σε επίπεδο προγράμματος.

Επομένως δεν προκύπτει :

(α) ούτε συγκροτημένος και μεθοδικός συντονισμός των προγραμμάτων

(β)ούτε διαφαίνεται συνέργεια των δράσεων.

Καθίσταται, βέβαια, δυνατή η εκχώρηση πόρων σε ένα προγραμματικό επίπεδο αλλά τίθεται το ερώτημα πώς αυτό θα εκφρασθεί επιχειρησιακά καθώς η εκχώρηση αρμοδιοτήτων έργων πρέπει στην πράξη να συνοδεύεται και με εκχώρηση υπηρεσιών και χρηματοδότησης ενώ όλα αυτά πρέπει να λειτουργήσουν εντός συγκεκριμένου υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου.

Βέβαια, η παρακολούθηση και αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, με την προτεινόμενη τροποποίηση, φαίνεται να συνίσταται πλέον στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των ΕΣΥ που τα συνθέτουν και των τμημάτων τους που είναι εκτός ΕΣΥ, άρα μάλλον δεν διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητά τους.

Χρήζει προσοχής η τελευταία παράγραφος του άρθρου 4 μέσω της οποίας, με Υπουργική Απόφαση αποκλειστικά και μόνο, μπορούν να τεμαχισθούν τα 5 εγκεκριμένα ΠΕΠ στις υφιστάμενες ή μέλλουσες να προκύψουν περιφέρειες της χώρας. Η διάταξη αυτή, εξ όσον μας είναι γνωστό, αντιτίθεται στο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ που δεν επιτρέπει την τροποποίηση της εγκεκριμένης αρχιτεκτονικής του ΕΣΠΑ και των ΕΠ του.

Συνολικά για το άρθρο αυτό θα πρέπει οι συντάκτες να αποσαφηνίσουν το ζητούμενο και να το περιγράψουν με ένα σαφή και λιτό λόγο καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα αποτελέσει την πηγή μυρίων προβλημάτων.

Άρθρο 6 Παράγραφος 2

Η δυνατότητα ορισμού ως ενδιάμεσου φορέα διαχείρισης πράξεων κρατικών ενισχύσεων κάθε νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, θεωρητικά καθιστά ενδιαφερόμενα τα περίπου 1.000.000 νομικά πρόσωπα που λειτουργούν στην χώρα. Δεν γνωρίζουμε εάν αυτό επιβάλλεται βάσει των αρχών της ίσης μεταχείρισης αλλά εάν δεν είναι επιβεβλημένο τότε δεν είναι το ζητούμενο. Μήπως θα έπρεπε να τεθούν κάποιοι περιορισμοί σε επίπεδο νόμου για λόγους χρηστής διαχείρισης και διαφάνειας? Σε αντίθετη περίπτωση θα είναι δυνατόν μια οποιαδήποτε επιχείρηση να ορίζεται ενδιάμεσος φορέας.

Άρθρο 5 παράγραφος 1, άρθρο 7 παράγραφος 5, και άρθρο 8 παράγραφος 3

Οι θέσεις μας έχουν διατυπωθεί στο σημείο Α.3 της προηγούμενης ενότητας.

Άρθρο 9 παράγραφος 4

Η κατάργηση των κατώτατων ορίων προϋπολογισμού για την ένταξη των έργων στα επιχειρησιακά προγράμματα, τη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία κατά την οποία το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ (εθνικό πρόγραμμα) είναι πρακτικά ανύπαρκτο, θα ανοίξει τους ασκούς του Αιόλου για την ένταξη πολύ μικρών έργων χωρίς αναπτυξιακή προοπτική, ασύμβατα, ενδεχομένως, με τους στόχους του προγράμματος. Σ' αυτή την περίπτωση οι χρηματοδοτήσεις θα εκφυλισθούν σε εισοδηματικές ενισχύσεις και όχι σε έργα και δράσεις με πολλαπλασιαστικό αναπτυξιακό αποτέλεσμα.

Άρθρο 10 παράγραφος 17.

Η επιλεξιμότητα των αρχαιολογικών εργασιών και μέτρων προστασίας μνημείων μέχρι του ποσού του 10% του προϋπολογισμού του έργου θα πρέπει να συνοδευτεί από διάταξη που να προβλέπει τη χρηματοδότηση από άλλη πηγή (η μείωση του ΠΔΕ που χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους οδηγεί στη ματαίωση ή τη διακοπή των έργων που αντιμετωπίζουν σημαντικά αρχαιολογικά ευρήματα). Το ΤΕΕ διατηρεί επιφυλάξεις για το κατά πόσον η επιλεξιμότητα των εν λόγω δαπανών στα διαρθρωτικά ταμεία εξαντλείται στο 10% ή μπορεί να αυξηθεί ανάλογα με την κατηγορία και τη σημασία του έργου.

Άρθρο 10 παράγραφος 19 και 21.

Ως ΤΕΕ ήμασταν εξ αρχής αντίθετοι στη δημιουργία αυτών των ΑΟΠ και της ΝΟΜΟΣ ΑΕ. Θα πρέπει να διευκρινιστεί τι θα γίνει με τις λοιπές ΑΕ που συστήθηκαν π.χ. ΔΗΜΟΣ ΑΕ (σε συνδυασμό με το σχέδιο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ και την πρόοδο της πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των τελικών δικαιούχων, η οποία, μάλιστα, δίδεται πλέον ευχερέστερα από τις διαχειριστικές αρχές), Διοικητική Μεταρρύθμιση ΑΕ κλπ.

Στην τρέχουσα εποχή, με την οικονομική κρίση της χώρας μας, τα θέματα αυτά θα πρέπει να επαναξιολογηθούν με ιδιαίτερη ευαισθησία.

Στο πνεύμα της χρηστής διαχείρισης κοινοτικών και εθνικών πόρων, θα πρέπει να επανεξετασθεί, ενδεχομένως, ο ρόλος και το μέγεθος της ΜΟΔ ΑΕ δεδομένου ότι, κατά γενική ομολογία, έχει γιγαντωθεί χωρίς να έχει αξιολογηθεί η μέχρι σήμερα απόδοση και συμβολή της (Β' και Γ' ΚΠΣ) ιδιαίτερα σε σχέση με το κόστος της.

Άρθρο 11

Σύμφωνα με την εμπειρία του ΤΕΕ, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν οι περισσότερες Υπηρεσίες των Αναθετουσών Αρχών (κεντρικών και περιφερειακών, ιδίως, νομαρχιακών και δημοτικών) είναι σε θέση να αναθεωρήσουν/ επικαιροποιήσουν/ συμπληρώσουν υφιστάμενες μελέτες. Επομένως, κατ' ανάγκην, θα κάνουν χρήση των διατάξεων του Ν.3316/2005 και, ιδίως, των Άρθρων 9 (ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών) και 10 (ανάθεση με διαπραγματεύσεις). Δεδομένου της επαρκούς βαθμού σαφήνειας του εν λόγω νόμου αλλά και των εφαρμοστικών εγκυκλίων κατά τα 5 έτη εφαρμογής του, εκτιμάται ότι η προτεινόμενη στο παρόν νομοσχέδιο ΚΥΑ ΥΠΟΙΑΝ – Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων θα επιφέρει αντίθετα αποτελέσματα ως προς την απλούστευση και επίσπευση των διαδικασιών επικαιροποίησης των μελετών.