

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΕΣΠΑ 2007-2013

ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ

Ενότητα Α: Κοινωνικοοικονομική Κατάσταση και Τάσεις

Η ελληνική οικονομία συνέχισε να αναπτύσσεται – κυρίως λόγω επέκτασης της ιδιωτικής κατανάλωσης - την τετραετία 2005-2008 με μέσο ετήσιο ρυθμό 3,3%, που είναι υψηλότερος των αντίστοιχων στην Ευρωζώνη¹ και την ΕΕ-27, παραμένοντας έτσι σε τροχιά ήπιας σύγκλισης με τις δύο οικονομικές ζώνες². Έτσι η σύγκλιση με την Ευρωζώνη επιτεύχθηκε και σε όρους κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε το σχετικό δείκτη να βρίσκεται το 2008 στο 94% του μέσου κοινοτικού της ΕΕ-27, σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία.

Την ίδια στιγμή η απασχόληση ενισχύθηκε και διαμορφώθηκε στο 61, 9% του πληθυσμού ηλικίας 15-64 ετών το 2008, έναντι 60,1% το 2005. Η αύξηση της απασχόλησης συνοδεύτηκε από ενίσχυση της παραγωγικότητας ανά εργαζόμενο σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης (ΜΑΔ) στην Ελλάδα τα έτη 2005-2008 σε σύγκριση με την ΕΕ-27, όταν το αντίστοιχο μέγεθος στην Ευρωζώνη εμφάνιζε εξασθένηση. Παράλληλα, η ανεργία υποχώρησε κατά 2,2 ποσοστιαίες μονάδες, ταχύτερα από ότι στην Ευρωζώνη και στην ΕΕ-27, με το μέσο επίπεδό της να διαμορφώνεται στο 8,8%. Σε ότι αφορά τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της, μεγαλύτερη δυσκολία στην εύρεση εργασίας αντιμετωπίζουν οι γυναίκες και οι νέοι ηλικίας 15-24 ετών, καθώς παρά την υποχώρηση των σχετικών ποσοστών τα τελευταία χρόνια, η ανεργία στις συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες έφτασε το 2008 το 11,2% και 22,1% αντίστοιχα, από τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ-27.

Ο αναπτυξιακός ρυθμός των ετών 2005-2008 δεν επέτρεψε ιδιαίτερη μείωση του πληθωρισμού, ο οποίος κινήθηκε σε ελαφρά πτωτική τροχιά, παραμένοντας όμως σε σταθερή απόσταση από τον πληθωρισμό στην Ευρωζώνη και στην ΕΕ-27. Η άνοδος των τιμών του πετρελαίου και βασικών εμπορευμάτων το 2008 ενέτεινε τις πληθωριστικές πιέσεις διεθνώς, ωστόσο η επίδρασή τους στην Ελλάδα ήταν – αναλογικά - μικρότερη από ότι στις δύο ευρωπαϊκές οικονομικές ζώνες.

Παρά τις θετικές εξελίξεις που καταγράφηκαν σε βασικά μακροοικονομικά μεγέθη, τα διαρθρωτικά προβλήματα που διαχρονικά εμφανίζει η ελληνική οικονομία συνέχισαν να υφίστανται, ορισμένα από αυτά οξυμένα, λειτουργώντας ανασχετικά στην περαιτέρω μεγέθυνση. Αναλυτικότερα, εξασθένηση παρουσίασε η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας την τετραετία 2005-2008, με την κατάταξή της στις σχετικές αξιολογήσεις διεθνών οργανισμών (WEF, IMD) να υποχωρεί. Επιπρόσθετα, τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και του εμπορικού ισοζυγίου διευρύνθηκαν ιδιαίτερα στο συγκεκριμένο διάστημα, με το πρώτο σχεδόν να διπλασιάζεται, ενώ οι ξένες άμεσες επενδύσεις, ύστερα από τη αύξησή

¹ Ως Ευρωζώνη θα θεωρείται το σύνολο των 16 χωρών που την απαρτίζουν σήμερα, εκτός αν δηλώνεται διαφορετικά.

² Όλες οι αναφορές στην εξέλιξη μεγεθών μέχρι και το α' εννιάμηνο του 2009 παρουσιάζονται αναλυτικά, με συγκεκριμένα στοιχεία και πηγές αυτών στα κεφάλαια 1 και 2 της έκθεσης.

τους στην περίοδο 2004-2006, υποχώρησαν κατά τη διετία 2007-2008, αν και με έντονες διακυμάνσεις. Στο πεδίο της επιχειρηματικότητας, το ύψος των επενδύσεων ως ποσοστό των ΑΕΠ έχει αυξηθεί σε σύγκριση με το 2005, έτος βάσης στο ΕΣΠΑ 2007-2013. Στον αντίποδα, η θέση της Ελλάδας στις αξιολογήσεις ως προς τις συνθήκες-δυνατότητες άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας παραμένει αμετάβλητη ή σημειώνει μικρή υποχώρηση (Doing Business, World Bank), αντανακλώντας, παρά τα βήματα προόδου που έχουν σημειωθεί τα τελευταία χρόνια, τα προσκόμματα στην άσκηση επιχειρηματικότητας που εξακολουθούν να εμποδίζουν τις εντονότερες εξελίξεις κυρίως στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Σε ότι αφορά τα δημόσια οικονομικά, σε φάση όξυνσης βρίσκονται την τελευταία τριετία τα προβλήματα στο πεδίο της δημοσιονομικής διαχείρισης, μετά από την πρόσκαιρη – τεχνική – εξασθένισή τους κατά τη διετία 2005-2006. Το 2007 το έλλειμμα του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης διαμορφώθηκε πάνω από το όριο του 3% του ΑΕΠ του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, στο 3,7%, ενώ το 2008 υπερδιπλασιάστηκε, φθάνοντας στο 7,7%. Την ίδια περίοδο (2005-2008) δεν κατέστη δυνατός ο μόνιμος περιορισμός του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης: τη μικρή πτώση του από το 100% του ΑΕΠ το 2005 στο 95,6% το 2007, διαδέχθηκε νέα άνοδος το 2008, στο 99,2%. Οι πρόσφατες προβλέψεις για το 2009 συγκλίνουν σε περαιτέρω επιδείνωση των δύο δημοσιονομικών μεγεθών, πάνω από το 12% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και το 110% αυτού για το δημόσιο χρέος.

Στην πλευρά των εξελίξεων στο πεδίο της κοινωνικής συνοχής το ποσοστό των ατόμων που βρίσκεται εισοδηματικά κάτω από το όριο της φτώχειας, έχει μειωθεί στο 20% το 2007, ενώ αν συνυπολογιστεί το υψηλό ποσοστό ιδιοκατοίκησης, το ποσοστό αυτό υποχωρεί στο 18%. Ανασχετικά όμως στη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής λειτουργούν οι μεγαλύτερες, σε σύγκριση με τον κοινοτικό μέσο όρο, εισοδηματικές ανισότητες, με το λόγο του εισοδήματος που λαμβάνει το πλουσιότερο 20% του πληθυσμού προς το αντίστοιχο εισόδημα του φτωχότερου 20% να διαμορφώνεται το 2007 πάνω από αυτόν στην ΕΕ-27. Συνεχή άνοδο παρουσιάζει η συνολική εγχώρια δαπάνη για την υγεία, που ως ποσοστό του ΑΕΠ βρίσκεται μεταξύ των υψηλότερων στην ΕΕ, με το 40% αυτής να καλύπτεται από ιδιώτες, μερίδιο που είναι επίσης από τα υψηλότερα στην ΕΕ. Στην εκπαίδευση, η αναλογία των σχετικών δημοσίων δαπανών ως προς το ΑΕΠ συγκαταλέγεται μεταξύ των χαμηλότερων στην ΕΕ-27, ωστόσο το ποσοστό των μαθητών που φοιτούν σε δημόσιο σχολείο βρίσκεται πάνω από το αντίστοιχο στην ΕΕ. Επίσης, η συμμετοχή ατόμων ηλικίας 15-24 ετών στην εκπαιδευτική διαδικασία υποχωρεί και πλέον ξεπερνάει οριακά το μέσο όρο στην ΕΕ-27. Αντίστοιχα χαμηλή σε όρους δαπανών είναι η επίδοση της Ελλάδας σε κατεύθυνση πόρων προς Ε&ΤΑ, εμποδίζοντας την άνοδό της σε δείκτες τεχνολογικής ετοιμότητας και καινοτομικότητας, παρότι παρουσιάζει – σχετικά – αρκετά υψηλή διαθεσιμότητα επιστημόνων και μηχανικών. Αρκετά θετική εξέλιξη συνιστά η ταχεία αύξηση της χρήσης του διαδικτύου για συναλλαγές με τις δημόσιες αρχές, καθώς και η ραγδαία διείσδυση του στα νοικοκυριά, που περιορίζει σχετικά τη μεγάλη απόκλιση από την ΕΕ.

Σε περιφερειακό επίπεδο, η Αττική είναι η μοναδική περιφέρεια της οποίας το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ξεπερνούσε το 2006 τον κοινοτικό μέσο όρο, με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ να παρουσιάζεται στη Δυτική Ελλάδα, στην Ανατολική Μακεδονία-Θράκη και στο Βόρειο Αιγαίο. Αύξηση της απασχόλησης σημειώθηκε σε όλες τις περιφέρειες από το 2005 έως και το 2008 εκτός της Κρήτης, με την Πελοπόννησο στο τέλος αυτής της περιόδου να προσεγγίζει το μέσο όρο στην ΕΕ-27 (65,9%). Η Δυτική Μακεδονία εμφάνισε το 2008 το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας (12,5%), 5,5 ποσοστιαίες μονάδες μεγαλύτερο σε σχέση με την ΕΕ, σε αντίθεση με τις περιφέρειες Αττικής, Πελοποννήσου, Κρήτης και Βορείου Αιγαίου που εμφανίζουν χαμηλότερα επίπεδα ανεργίας. Όπως και στο σύνολο της χώρας, στις περιοχές αυτές από την ανεργία πλήττονται κυρίως οι γυναίκες και οι νέοι 15-24 ετών. Σε τρεις περιφέρειες της χώρας (Αττική, Νότιο Αιγαίο και Στερεά Ελλάδα), πάντως η παραγωγικότητα της εργασίας μετρούμενη ως ΑΕΠ σε ΜΑΔ ανά απασχολούμενο, εμφανίζεται υψηλότερη του κοινοτικού μέσου επιπέδου.

Η ατμοσφαιρική ρύπανση παρουσιάζει υψηλές τιμές, κυρίως στα αστικά κέντρα της χώρας. Η ανάπτυξη δικτύου συλλογής και υποδομών επεξεργασίας αστικών αποβλήτων έχει οδηγήσει σε αύξηση των ανακυκλώσιμων ποσοτήτων, με το ποσοστό ανακύκλωσης να αγγίζει το 25% στα τέλη του 2008, ενώ υπάρχει ήδη η απαραίτητη υποδομή για την ανακύκλωση

συσκευασιών, οχημάτων τέλους κύκλου ζωής, συσσωρευτών, χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, αποβλήτων ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού κα. Υπάρχουν όμως ακόμα ελλείψεις στη διαχείριση βιομηχανικών και επικινδύνων αποβλήτων. Σε ότι αφορά τη διαθεσιμότητα των υδάτων, υπάρχουν ζητήματα – κυρίως διαχειριστικά- που διακυβεύουν την επάρκεια του νερού μακροχρόνια.

Η εξάπλωση κατά το β' εξάμηνο του 2008 των συνεπειών της χρηματοπιστωτικής κρίσης που ξεκίνησε από τις Η.Π.Α στο χρηματοπιστωτικό σύστημα των χωρών-μελών της ΕΕ, οι οποίες στη συνέχεια γενικεύτηκαν στο σύνολο των οικονομιών τους, έπληξε σταδιακά από τα τέλη του ίδιου έτους και την ελληνική οικονομία. Το 2009 η πορεία της καθορίστηκε κατά κύριο λόγο από τις εξωγενείς επιδράσεις της επακόλουθης διεθνούς οικονομικής ύφεσης, καθώς τα ελληνικά πιστωτικά ιδρύματα είχαν προχωρήσει σε πολύ μικρές τοποθετήσεις σε επισφαλή επενδυτικά προϊόντα. Για την αντιμετώπιση αυτών των εξωγενών για το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και την ελληνική οικονομία πηγών έντονων πιέσεων, ψηφίστηκε το σχέδιο «Ενίσχυσης της ρευστότητας της οικονομίας» από την Ελληνική κυβέρνηση τον Νοέμβριο του 2008.

Οι επιπτώσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης έχουν γίνει ιδιαίτερα αισθητές το 2009. Συνολικότερη αποτύπωση αυτών αποτελεί η εξέλιξη του ΑΕΠ της Ελλάδας, το οποίο, σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία, υποχωρεί το α' εννιάμηνο του 2009 κατά 1,1% σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του 2008. Ο ρυθμός πιστωτικής επέκτασης προς τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας (επιχειρήσεις και νοικοκυριά) επιβραδύνθηκε σταδιακά από τον Ιανουάριο έως τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους περίπου στο 1/4 του αντίστοιχου περυσινού. Πτώση κατά 9,7% εμφάνισε συνολικά στο ίδιο διάστημα η βιομηχανική παραγωγή, ενώ μεγαλύτερη υποχώρηση παρουσίασε ο κύκλος εργασιών σε σημαντικούς κλάδους των υπηρεσιών (πχ. λιανικό-χονδρικό εμπόριο). Αντιθέτως, παρά τα αναμενόμενα, ενισχυμένος το πρώτο εξάμηνο του 2009 εμφανίζεται ο κύκλος εργασιών στις τουριστικές επιχειρήσεις. Ωστόσο, τα στοιχεία για την πορεία των εργασιών κατά τους θερινούς μήνες αποτυπώνουν κάμψη της δραστηριότητας. Η υποχώρηση της οικονομικής δραστηριότητας είχε όπως αναμενόταν, αρνητικό αντίκτυπο ιδιαίτερα στην πορεία της ανεργίας, με τη διαφορά του περυσινού από το φετινό ποσοστό της να διευρύνεται συνεχώς σε τριμηνιαία βάση. Εξάλλου, ραγδαία επιδείνωση παρουσίασαν τα δημόσια οικονομικά, με το έλλειμμα της Κεντρικής Κυβέρνησης να φθάνει το 12,9% σύμφωνα με προσωρινά στοιχεία για την περίοδο Ιαν.-Σεπτ. 2009.

Ενότητα Β: Επιτεύγματα και Προοπτικές

Κεντρικός στόχος του ΕΣΠΑ 2007-13, του εγγράφου αναφοράς της Ελλάδας στο πλαίσιο της νέας Στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί η διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της χώρας, η διατήρηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και η αύξηση της παραγωγικότητας σε επίπεδα υψηλότερα του μέσου κοινοτικού όρου για την τόνωση της απασχόλησης, την επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς.

Η στρατηγική αυτή στόχευση του ΕΣΠΑ εξειδικεύεται σε 17 Γενικούς Στόχους που χωρίζονται σε πέντε θεματικές προτεραιότητες και καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα προτεραιοτήτων στο κέντρο των οποίων βρίσκονται η εξωστρέφεια, η περιφερειακή ανάπτυξη, η απασχόληση και κοινωνική συνοχή, η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, η έμφαση στην εκπαίδευση και τους νέους, η ποιότητα, η τεχνολογία, η καινοτομία και ο σεβασμός στο περιβάλλον.

Κινητήριος άξονας του ΕΣΠΑ είναι τα 14 Επιχειρησιακά Προγράμματα (εννέα Τομεακά και πέντε Περιφερειακά) που έχουν καταρτιστεί με γνώμονα την εκπλήρωση των Γενικών Στόχων του ΕΣΠΑ και των ευρύτερων στρατηγικών επιλογών και κατευθύνσεων της χώρας. Η διάρθρωση και η στρατηγική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων βρίσκονται σε πλήρη συνάφεια με τις θεματικές προτεραιότητες της αναπτυξιακής στρατηγικής και ο κάθε Γενικός Στόχος εξυπηρετείται, άμεσα και έμμεσα, από την αλληλεπίδραση Τομεακών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ή επιμέρους Αξόνων Προτεραιότητας αυτών.

Επιπλέον, η στοχοθεσία του ΕΣΠΑ βρίσκεται σε συνάφεια με τους επιμέρους Στόχους των 3 Διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής), τις Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση και τις Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές και αυτό αποτυπώνεται στη διάρθρωση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και την επιμέρους στόχευση που έχει τεθεί σε κάθε ένα από αυτά.

Κριτικές προσεγγίσεις της σχεδιαζόμενης αναπτυξιακής πολιτικής για την περίοδο 2007-2013 μπορούν να αποτελέσουν ως ένα βαθμό οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς, δεδομένου ότι αποτιμήσεις των αποτελεσμάτων των πολιτικών συνοχής ή προβλέψεις για την πρόοδο των στόχων, δεν είναι διαθέσιμα κατά την περίοδο ολοκλήρωσης της παρούσας έκθεσης. Σύμφωνα με την εκ των προτέρων αξιολόγηση του ΕΣΠΑ, η διάρθρωση των στόχων του ανάγεται σε δύο συστήματα πολιτικής, το θεματικό και το χωρικό. Η ανάδειξη του χωρικού συστήματος σε κύριο στρατηγικό άξονα του ΕΣΠΑ, θεωρείται ότι μπορεί να συμβάλλει ουσιαστικά στην υλοποίηση των στόχων, καθώς σε προγενέστερες Προγραμματικές Περιόδους η χωρική πολιτική αντιμετωπιζόταν ως ένα μόνο σκέλος των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η σύνδεση της ενίσχυσης της καινοτομίας, η οποία αποτελεί κύριο στρατηγικό στόχο του ΕΣΠΑ, με την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας και της έλλειψης κοινωνικής συνοχής στο σύνολο της επικράτειας, καθώς σημαντικός αριθμός περιφερειών της χώρας δεν κατέχει το αναγκαίο κοινωνικό και οικονομικό κεφάλαιο, ώστε να συμμετέχει με δυναμικές προοπτικές στις διεθνείς οικονομικές εξελίξεις.

Η κατανομή των χρηματοδοτήσεων μέσω του ΕΣΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των πόρων για την αγροτική ανάπτυξη, κρίνεται αυξημένη ως προς τις παρεμβάσεις που στοχεύουν στην αύξηση της παραγωγικότητας και της επιχειρηματικής ανταγωνιστικότητας. Οι όποιες δυσχέρειες σε σχέση με την υλοποίηση των προτεραιοτήτων που έχουν τεθεί μπορεί να προέλθουν κυρίως από την έλλειψη εμπειρίας στο σχεδιασμό, την πιθανή έλλειψη κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου και τη συνθετότητα της δομής ορισμένων από τους στόχους, με πιθανό αποτέλεσμα τη μείωση της συνέργειας και των οικονομιών κλίμακας. Από την άλλη πλευρά, οι περισσότεροι των στόχων του ΕΣΠΑ θεωρούνται επιτεύξιμοι από την αξιολόγηση, καθώς ο υπολογισμός τους έχει βασιστεί στην εμπειρία υλοποίησης παρόμοιων πράξεων κατά την περίοδο 2000-2006. Σημαντική συμβολή επίσης για την ορθότερη υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, προσφέρουν οι αξιολογήσεις των αντίστοιχων προγραμμάτων που εφαρμόστηκαν κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (Γ' ΚΠΣ) αφού αρκετές δράσεις από αυτή μεταφέρονται και στην Δ' Προγραμματική Περίοδο μέσα από τους νέους άξονες προτεραιότητας.

Κύριο χαρακτηριστικό που αναδεικνύεται από τη μέχρι σήμερα πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ είναι η χαμηλή πρόοδος, τόσο όσον αφορά στις νομικές δεσμεύσεις, όσο και τις δηλωθείσες πληρωμές για το σύνολο των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Τα ποσοστά επί της συνολικής κοινοτικής συνδρομής κατά την περίοδο αναφοράς (30.09.2009) ανέρχονται στο 6,9% και 1,5%, αντίστοιχα.

Πιο σημαντική καθυστέρηση εντοπίζεται στα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, εκ των οποίων τα ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», «Διοικητική Μεταρρύθμιση», «Ψηφιακή Σύγκλιση», «Περιβάλλον / Αειφόρος Ανάπτυξη» και «Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής» εγγράφουν μέχρι σήμερα σχεδόν μηδενικές επιδόσεις. Σε χαμηλά επίπεδα κινούνται επίσης τα ΕΠ «Εκπαίδευση και δια βίου Μάθηση» και «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας» ενώ καλύτερη συγκριτικά είναι η εικόνα στο ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» όπου οι νομικές δεσμεύσεις και οι δηλωθείσες πληρωμές ανέρχονται στο 12,4% και 5,4% αντίστοιχα της συνολικής κοινοτικής συνδρομής για το πρόγραμμα. Βελτιωμένη εμφανίζεται η εικόνα στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, με τη διαφορά, ωστόσο, να εντοπίζεται περισσότερο στο σκέλος των νομικών δεσμεύσεων (13,4%) και λιγότερο σε αυτό των πραγματικών πληρωμών (2,1%).

Όσον αφορά στην επιμέρους αξιολόγηση της προόδου του ΕΣΠΑ ανά Διαρθρωτικό Ταμείο, ο βαθμός ενεργοποίησης κινείται σε αυξημένους ρυθμούς στην περίπτωση του ΕΤΠΑ, γεγονός που οφείλεται στη συγκριτικά μεγαλύτερη πρόοδο του ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» και των ΠΕΠ που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ. Αντίθετα, για το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής, όπου το ύψος της προβλεπόμενης συνολικής κοινοτικής

συνδρομής στους στόχους του ΕΣΠΑ είναι συγκριτικά μικρότερο, οι ρυθμοί ενεργοποίησης βρίσκονται ακόμα σε χαμηλά επίπεδα.

Αντίστοιχη είναι η κατάσταση όσον αφορά στη χρηματοδοτική πρόοδο του ΕΣΠΑ ανά θεματική προτεραιότητα για τους Στόχους 1 («Σύγκλιση») και 2 (Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση) των Διαρθρωτικών Ταμείων. Στο Στόχο 1, από το συνολικό ποσό των 19,5 δισεκ. ευρώ στο οποίο ανέρχεται η κοινοτική συνδρομή, μόλις το 6,5% ή το 1,3 δισεκ. ευρώ έχουν δεσμευτεί κατά την περίοδο αναφοράς, ενώ υψηλότερο (16,3%) είναι το ποσοστό στην περίπτωση του Στόχου 2 όπου, όμως, το συνολικό ποσό της κοινοτικής συνδρομής είναι κατά πολύ χαμηλότερο (635,3 εκατ. ευρώ). Στο Στόχο 3 («Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία») δεν έχει ακόμα σημειωθεί πρόοδος στο επίπεδο των εντάξεων έργων.

Τέλος, ιδιόμορφα μοιάζουν τα αποτελέσματα όσον αφορά στην πρόοδο των θεματικών προτεραιοτήτων (κωδικοί «earmarking») που συμβάλλουν στην αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας και των Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών (ΟΚΓ) για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση. Από τη μία πλευρά, διαπιστώνεται ότι το ύψος των νομικών δεσμεύσεων τόσο για το Στόχο 1 όσο και για το Στόχο 2 που συμβάλει στη Στρατηγική της Λισσαβόνας κινείται σε υψηλότερα επίπεδα από τους αντίστοιχους στόχους του ΕΣΠΑ, αναδεικνύοντας τη βαρύτητα που αποδίδεται στις προτεραιότητες αυτές. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, ο υψηλός βαθμός της μέχρι τώρα συμβολής στις ΟΚΓ και τη Στρατηγική της Λισσαβόνας προέρχεται κυρίως από τις υψηλές επιδόσεις δύο επιμέρους θεματικών προτεραιοτήτων (κωδικοί 5 και 8) και όχι από μία ισομερώς κατανεμημένη ενεργοποίηση όλων των κωδικών earmarking.

Με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα να βρίσκονται αυτή τη στιγμή σε αρχική φάση υλοποίησης, ο βαθμός επίτευξης των Γενικών Στόχων του ΕΣΠΑ καθώς και η συμβολή στις Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοινότητας είναι ακόμα δύσκολο να αποτιμηθούν ποσοτικά. Ωστόσο, είναι δυνατή μία πρώτη αποτύπωση της μέχρι τώρα πορείας των επιμέρους Αξόνων Προτεραιότητας του κάθε ΕΠ και η αναφορά βασικών δράσεων που υλοποιούνται και αναμένεται να συμβάλλουν σημαντικά στους Εθνικούς και Κοινοτικούς Στόχους. Όσον αφορά στα Επιχειρησιακά Προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής η πρόοδος που καταγράφεται μέχρι σήμερα έχει ως ακολούθως:

- Στο ΕΠ «Περιβάλλον - Αειφόρος Ανάπτυξη» χαρακτηριστική είναι η πολύ μικρή μέχρι σήμερα απορρόφηση με το συνολικό ποσοστό ενταγμένων έργων να ανέρχεται σε μόλις 1,4%. Έργα συνολικού προϋπολογισμού 45 εκ. ευρώ στα οποία περιλαμβάνονται έργα ΧΥΤΑ, περιβαλλοντικής αποκατάστασης ΧΑΔΑ και Σταθμοί Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων έχουν ενταχθεί στα ΠΕΠ.
- Στο ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας» παρατηρείται σημαντική πρόοδος όσον αφορά στην ανάπτυξη των οδικών μεταφορών και του οδικού δικτύου ενώ έχουν κυρωθεί με νόμο οι συμβάσεις παραχώρησης για μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση 6 μεγάλων έργων Οδικών Αξόνων (πχ «Ιόνια Οδός», Αυτοκινητόδρομος «Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα», Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδος - Ε65).
- Στο ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» εμφανίζεται σημαντική πρόοδος στον Άξονα 3 («Βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος») όπου έχει δεσμευτεί το 36% της συνολικής κοινοτικής συνδρομής. Ενδεικτικές δράσεις του ΕΠ που βρίσκονται σε προχωρημένο στάδιο ενεργοποίησης είναι το «Ταμείο Εγγυοδοσίας Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων (ΤΕΜΠΜΕ)», τα προγράμματα της ενίσχυσης της νεανικής και γυναικείας επιχειρηματικότητας, η Ενίσχυση Ελληνικών Τεχνολογικών Συνεργατικών Σχηματισμών στη Μικροηλεκτρονική («Cluster Μικροηλεκτρονικής»), τα «Κουπόνια καινοτομίας για μικρομεσαίες επιχειρήσεις», η «Αντικατάσταση και ανακύκλωση παλαιών και ενεργοβόρων οικιακών συσκευών κλιματισμού» (Αλλάζω Κλιματιστικό), η «Εξοικονόμηση Ενέργειας από τους ΟΤΑ» (Πρόγραμμα ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ) και η Ανάπτυξη ενιαίου δικτυακού συστήματος δομών στήριξης επιχειρηματικότητας (Κέντρα Υποδοχής Επενδυτών - ΚΥΕ).

- Στο ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» η πρόοδος που καταγράφεται από άποψη ενταγμένων έργων και νομικών δεσμεύσεων κινείται σε χαμηλά επίπεδα, ενώ οι σημαντικότερες δράσεις που έχουν μέχρι στιγμής ενταχθεί είναι η «Ηλεκτρονική Κάρτα Ασφάλισης», το «Εθνικό Ληξιαρχείο» που αφορά στη δημιουργία υποδομής Εθνικού Ληξιαρχείου για τη γρήγορη και αποτελεσματική εξυπηρέτηση του πολίτη καθώς και το έργο «Ψηφιακός Μοχλός Ενδυνάμωσης Υπηρεσιών προς επιχειρήσεις & βελτίωση αποτελεσματικότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης με χρήση ΤΠΕ».
- Όσον αφορά στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), αυτά συμβάλλουν στην κάλυψη των εθνικών στρατηγικών στόχων, συμπληρωματικά με τα τομεακά προγράμματα και με έμφαση στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες κάθε χωρικής ενότητας / περιφέρειας. Παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις ανά περιφέρεια, όλα τα ΠΕΠ καλύπτουν έναν κοινό κορμό παρεμβάσεων που εστιάζει στα θέματα των κοινωνικών υποδομών, της υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης, του πολιτισμού, των έργων προσπελασιμότητας και περιβάλλοντος τοπικής κλίμακας και των πολιτικών βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Ενδεικτική δράση που υλοποιείται στο πλαίσιο των ΠΕΠ είναι το «Πρόγραμμα Ενίσχυσης Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων στους Τομείς Μεταποίησης – Τουρισμού – Εμπορίου – Υπηρεσιών».

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) συμβάλλει στην υλοποίηση του στρατηγικού στόχου του ΕΣΠΑ για την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο, ο οποίος κατέχει κυρίαρχη θέση στην εθνική στρατηγική και αποσκοπεί στη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΚΤ συμβάλλει ειδικότερα στην εφαρμογή των κατευθύνσεων και συστάσεων που περιλαμβάνονται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση μέσω της υλοποίησης των ακόλουθων τριών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων:

- Το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» που στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων. Σε χαμηλά επίπεδα κινείται η μέχρι τώρα ενεργοποίηση του ΕΠ με το συνολικό ποσοστό ενταγμένων έργων να ανέρχεται μόλις στο 7,61% και τη δράση «Κατάρτιση στελεχών Δημόσιας Διοίκησης σε βέλτιστες πρακτικές διεθνούς επιπέδου» να αναμένεται να συμβάλει σημαντικά στην εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων.
- Το ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» που έχει ως κεντρικό στόχο της αναπτυξιακής στρατηγικής του την «αξιοποίηση του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού ως κινητήριας δύναμης για την ανάπτυξη της χώρας και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής». Από τη μέχρι σήμερα πρόοδο του ΕΠ προκύπτουν υψηλά ποσοστά ενταγμένων έργων για τους Άξονες Προτεραιότητας που αφορούν στην «Πλήρη ενσωμάτωση του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού σε μια κοινωνία ίσων ευκαιριών» αλλά όσον αφορά στους υπόλοιπους ΑΠ αλλά και το συνολικό ποσοστό νομικών δεσμεύσεων και πραγματοποιηθεισών δαπανών, η καταγεγραμμένη πρόοδος είναι μικρή. Στους στόχους του ΕΠ θα συμβάλλουν δράσεις που βρίσκονται σε στάδιο υλοποίησης όπως προγράμματα κατάρτισης για τους εργαζόμενους σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις οι οποίες έχουν προχωρήσει σε μειωμένο χρόνο εργασίας, προγράμματα ενδο-επιχειρησιακής κατάρτισης για τη στήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων με σκοπό τη διατήρηση των θέσεων εργασίας, καθώς και προγράμματα κατάρτισης ανέργων ευπαθών κοινωνικά ομάδων με υποχρεωτική εγγυημένη απασχόληση. Επίσης, στο πλαίσιο της διευκόλυνσης της πρόσβασης των γυναικών στην αγορά εργασίας υλοποιείται η δράση «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής» συνολικού ύψους 280 εκατομμυρίων ευρώ.
- Το ΕΠ «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» με κύριο στρατηγικό στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας της εκπαίδευσης και προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης εμφανίζει ικανοποιητική πρόοδο σε ότι αφορά τα ενταγμένα έργα με το συνολικό ποσοστό να ανέρχεται στο 14,6% της συνολικής συγχρηματοδοτούμενης δαπάνης. Ωστόσο, σε χαμηλά επίπεδα κινούνται τα ποσοστά νομικών δεσμεύσεων και δαπανών για το σύνολο του ΕΠ. Ενδεικτικές δράσεις που υλοποιούνται είναι η «Εισαγωγική επιμόρφωση για νεοδιόριστους και προσλαμβανομένους ως

αναπληρωτές εκπαιδευτικούς» και η «Επιμόρφωση των Εκπαιδευτικών για την Αξιοποίηση και Εφαρμογή των ΤΠΕ στη διδακτική πράξη».

Ισχυρή συνάφεια των τριών ΕΠ διαπιστώνεται σε σχέση με τους στόχους του ΕΚΤ για την «Ενίσχυση του Ανθρώπινου Κεφαλαίου», «Επέκταση και βελτίωση της επένδυσης σε ανθρώπινο κεφάλαιο», «Αύξηση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων», «Ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης μειονεκτούντων ατόμων», «Τόνωση της πρόσβασης στην απασχόληση και της διαρκούς ένταξης στην αγορά εργασίας» και «Ενίσχυση των θεσμικών δυνατοτήτων και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων διοικήσεων».

Επιπλέον, σημαντική είναι η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου στην υλοποίηση των στόχων του *Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΔΕν) 2008-2010*, όπως αποτυπώνονται στην *«Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010»* (ΕΕΣΚΠΕ), του οποίου πολλά μέτρα συγχρηματοδοτούνται μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από το ΕΚΤ. Βασικές πολιτικές προτεραιότητες του ΕΣΔΕν 2008-2010 είναι α) η ενίσχυση της απασχόλησης και της ελκυστικότητας της εργασίας, ιδιαίτερα για τις γυναίκες, τους νέους, τους μακροχρόνια άνεργους και τις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού, β) η αντιμετώπιση της μειονεκτικής θέσης ατόμων και ομάδων όσον αφορά στην εκπαίδευση και κατάρτιση, γ) η ενίσχυση της οικογένειας, με έμφαση στην ευημερία των παιδιών και στήριξη των ηλικιωμένων, και δ) η κοινωνική ένταξη των ΑμΕΑ, των μεταναστών και ατόμων / ομάδων κοινωνικά ευάλωτων, λόγω πολιτισμικών χαρακτηριστικών.

Βασική μέριμνα κατά τη σύνταξη του ΕΣΔΕν 2008-2010 υπήρξε η διασφάλιση της συνάφειας τόσο με τις βασικές στρατηγικές κατευθύνσεις του νέου Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2008-2010, όσο και με τις δράσεις και τα μέτρα που εντάσσονται στο ΕΣΠΑ 2007-2013, και ειδικά στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού».

Η εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) 2008-2010, το οποίο εστιάζει στη δημοσιονομική εξυγίανση και στην πραγματοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων συναρτάται σε ουσιαστικό βαθμό με την υλοποίηση προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2007-2013 και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Αρκετές από τις δράσεις του ΕΣΠΑ στοχεύουν στην εφαρμογή των προτεραιοτήτων του ΕΠΜ 2008-2010, όπως ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, η Κοινωνία της Γνώσης, το Επιχειρηματικό Περιβάλλον, η Περιφερειακή και Κοινωνική Συνοχή. Παράλληλα, μέρος της κατανομής των κονδυλίων του ΕΣΠΑ βρίσκεται σε συνάφεια με τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως αυτές έχουν τεθεί από την Έκθεση του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (ECOFIN) προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ετήσιες Αξιολογήσεις Χωρών, Ιανουάριος 2009)

Ως προς την 1^η σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η οποία επισημαίνει την ανάγκη συνέχισης της δημοσιονομικής εξυγίανσης, λαμβάνονται μέτρα για την ανακατανομή πόρων σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό, με σκοπό την κατεύθυνσή τους προς τις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας. Η 2^η σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία υπογραμμίζει την ανάγκη λήψης μέτρων για την αύξηση του ανταγωνισμού και των επενδύσεων στον τομέα της Ε&ΤΑ, προβλέπεται να υποστηριχθεί με πόρους από το ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα 2007-2013», καθώς και από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Από την άλλη πλευρά, για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, η αναγκαιότητα της οποίας επισημαίνεται μέσα από την 3^η σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, διατίθενται πόροι από το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013», που περιλαμβάνει συγχρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Εθνικούς Πόρους. Τέλος, η 4^η σύσταση για την ανάληψη μέτρων σχετικά με την προστασία της απασχόλησης και τη διευκόλυνση της αγοράς εργασίας, καλύπτεται μέσα από τους στόχους που έχουν τεθεί στο ΕΠ «Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013». Επίσης, σημαντική αναμένεται η συμβολή της συγχρηματοδότησης από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο στην υλοποίηση του ΕΠΜ, καθόσον οι άξονες προτεραιότητας του ΕΠ «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση», στοχεύουν προς την κατεύθυνση που υποδεικνύουν οι κατευθυντήριες γραμμές 23 και 24 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δηλαδή στην αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο, καθώς και στην προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Όσον αφορά στα Προγράμματα του Στόχου 3 της Διασυνοριακής Συνεργασίας, στο στάδιο της αξιολόγησης των προτάσεων της πρώτης πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος βρίσκονται τα προγράμματα «Ελλάδα-Κύπρος», «Ελλάδα-Βουλγαρία» και «Ελλάδα-Ιταλία» ενώ στα Προγράμματα «Ελλάδα – Αλβανία» και «Ελλάδα – ΠΓΔΜ» που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Προενταξιακής Βοήθειας (IPA) οι αντίστοιχες Επιτροπές Παρακολούθησης έχουν πραγματοποιήσει τις πρώτες τους συναντήσεις αλλά δεν έχουν ακόμα δημοσιοποιηθεί προσκλήσεις προς τους Δικαιούχους για υποβολή προτάσεων.

Ενότητα Γ: Πρόοδος και προκλήσεις στην εφαρμογή των προτεραιοτήτων και της συμφωνηθείσας στρατηγικής

Αφετηρία των θεσμικών, διοικητικών και οργανωτικών μέτρων για το ΕΣΠΑ και την επιτάχυνση της εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αποτελεί η ψήφιση του Νόμου 3614/2007 με τον οποίο ορίστηκαν οι αρχές προγραμματισμού, παρακολούθησης, διαχείρισης, πιστοποίησης, ελέγχου και υποστήριξης του ΕΣΠΑ. Επίσης, συστάθηκαν νέες Ειδικές Υπηρεσίες στρατηγικού σχεδιασμού και συντονισμού της εφαρμογής των δράσεων στα Υπουργεία και ειδικές μονάδες όπως Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης, η Μονάδα Ανταγωνισμού και Κρατικών Ενισχύσεων για τον καλύτερο συντονισμό και την παρακολούθηση των κρατικών ενισχύσεων και νέα σχήματα όπως η «Ψηφιακές Ενισχύσεις ΑΕ» και η «ΔΗΜΟΣ ΑΕ».

Παράλληλα, σχεδιάστηκε και εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το νέο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τους Στόχους 1 και 2, για τη συνεχή υποστήριξη του οποίου έχει ενεργοποιηθεί Γραφείο Helpdesk. Λόγω των δυσλειτουργιών και των γραφειοκρατικών προβλημάτων που εμφανίστηκαν κατά την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κρίνεται αναγκαία η απλοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής τους, με αποφάσεις όπως η αποκέντρωση και μείωση των εγκρίσεων και των υπογραφών, μείωση των εμπλεκόμενων φορέων στις επιμέρους φάσεις εφαρμογής, αποσαφήνιση των ρόλων των νέων θεματικών ειδικών υπηρεσιών και αναθεώρηση των εφαρμοζόμενων διαδικασιών των εκχωρήσεων.

Το επιτελικό όργανο για το συντονισμό και την παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και τη λήψη των αναγκαίων αποφάσεων είναι Διυπουργική Επιτροπή, η δε παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και της ποιοτικής υλοποίησης κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος ασκείται από Επιτροπή Παρακολούθησης στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι δημόσιων αρχών, αλλά και οικονομικών και κοινωνικών εταίρων καθώς και μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Όσον αφορά στο νέο θεσμό Πιστοποίησης της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων, αυτός συμβάλει στην αναβάθμιση της διοικητικής ικανότητας των φορέων και στην πιο αποτελεσματική διαχείριση των έργων που αναλαμβάνουν, και προκειμένου να μη λειτουργήσει ανασταλτικά στην υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αποφασίστηκε ότι η Β' Φάση Πιστοποίησης δεν θα είναι υποχρεωτική.

Μετά την κατάρτιση και έγκριση του ΕΣΠΑ προωθήθηκαν ρυθμίσεις και παρεμβάσεις σε διάφορους τομείς που συνδέονται με την οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική και συνδέονται με την εφαρμογή των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Ειδικότερα, σημειώθηκαν σημαντικές εξελίξεις στους τομείς *Επιχειρηματικότητα – Επενδύσεων* (Αναθεώρηση Νόμου περί ανωνύμων εταιρειών, απλοποίηση της αδειοδότησης των μεταποιητικών επιχειρήσεων), *Ενέργειας* (νέο πλαίσιο για τις ΑΠΕ στην ηλεκτροπαραγωγή, επιτάχυνση της διαδικασίας για την απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, ενεργειακή απόδοση των κτιρίων, διεθνείς συμφωνίες ενεργειακής συνεργασίας, συγκρότηση Συμβουλίου Εθνικής Ενεργειακής Στρατηγικής), *Έρευνας* (Νόμος για το Θεσμικό Πλαίσιο Έρευνας και Τεχνολογίας), *Περιβάλλοντος* (Διαχείριση Υδάτινων Πόρων, θεσμοθέτηση Εθνικού Σχεδιασμού Διαχείρισης

Επικίνδυνων Αποβλήτων, Σχέδιο Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα, Θεσμικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Βιώσιμης Ανάπτυξης) και *Δημοσίων Έργων* (Ν.3669/2008 για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας Δημοσίων Έργων και έγκριση τυποποιημένων προτύπων για την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή του Ν.3316/2005).

Επιπλέον, με κύριο άξονα τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και διαφάνεια σε ζητήματα προμηθειών του Δημόσιου Τομέα, καθώς και την άρση των δυσκαμψιών που υπήρχαν σε αρκετές αγορές έχει θεσμοθετηθεί νέος Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου, έχουν εκδοθεί τα ΠΔ 60/2007 και ΠΔ 59/2007 για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ, αντίστοιχα, ενώ ενεργοποιήθηκε το έργο για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικής Διαχείρισης Προμηθειών (ΕΣΗΔΠ). Επιπλέον, ψηφίστηκε νόμος «Περί αναθεώρησης των διατάξεων περί κυρώσεων του Αγορανομικού Κώδικα» και ενεργοποιήθηκε το έργο για τη σύσταση και λειτουργία του Εθνικού Παρατηρητηρίου Εμπορίου.

Οι πρόσφατες αλλαγές στη δομή των Υπουργείων με τις προωθούμενες συνενώσεις και ανακατανομές αρμοδιοτήτων που εισήγαγε η νέα κυβέρνηση εκτιμάται ότι θα επιδράσουν θετικά στον καλύτερο συντονισμό και την πιο αποτελεσματική υλοποίηση του ΕΣΠΑ. Με βάση τις δομικές αυτές αλλαγές επικαιροποιήθηκαν τα αντίστοιχα στοιχεία του εγκεκριμένου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου.

Τέλος, σύμφωνα με τις νέες επιλογές και κατευθύνσεις σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, κεντρικός άξονας των πολιτικών σε όλους τους τομείς στο επόμενο διάστημα είναι η Πράσινη Ανάπτυξη, η οποία συνίσταται, στο σύνολό της, σε ένα διαφορετικό αναπτυξιακό πρότυπο, πέρα από την αμιγώς προστατευτική του περιβάλλοντος διάσταση των εφαρμοζόμενων μέτρων-μεταρρυθμίσεων-παρεμβάσεων που εντάσσονται σε αυτή. Στο πλαίσιο αυτό, η νέα κυβέρνηση θέτει προτεραιότητες βάσει των οποίων προωθείται μεταξύ άλλων η εξάπλωση της παραγωγής και χρήσης Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, η εξοικονόμηση φυσικών πόρων και η διεύρυνση των δαπανών για Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη. Επιπλέον, δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην ανάπτυξη της υπαίθρου και γενικότερα της περιφέρειας, προωθούνται υποδομές που σέβονται το περιβάλλον, υποστηρίζονται φιλικές προς το περιβάλλον καλλιέργειες, ευνοείται η ανάπτυξη του τουρισμού και τίθενται κανονισμοί για τη δημιουργία και λειτουργία τουριστικών επιχειρήσεων.

Η εξάπλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης από τη δευτερογενή αγορά ομολόγων των ΗΠΑ στο χρηματοπιστωτικό σύστημα των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης το φθινόπωρο του 2008, καθώς και οι προβλεπόμενες ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις της στο σύνολο του φάσματος των οικονομιών της, οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο άμεσο σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός προγράμματος επιπρόθετης δημοσιονομικής στήριξης των κρατών-μελών της, του Ευρωπαϊκού Σχεδίου για την Ανάκαμψη της Οικονομίας που παρουσιάστηκε το Νοέμβριο του 2008. Στα πλαίσια αυτού και των μεταγενέστερων συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αντιμετώπιση των συνεπειών της χρηματοπιστωτικής κρίσης, δόθηκε στα Επιχειρησιακά Προγράμματα η δυνατότητα προγραμματικής υπερδέσμευσης στις προσκλήσεις για έργα, συντομεύθηκαν οι διαδικασίες συντονισμού των εθνικών πολιτικών, ενώ αντιμετωπίζεται με ευελιξία η διαδικασία έγκρισης έργων από τους φορείς που διαχειρίζονται τα προγράμματα. Σημαντική ενίσχυση στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και στα αστικά κέντρα, που πλήττονται από την οικονομική ύφεση, θα παρασχεθεί από του χρηματοδοτικούς μηχανισμούς JESSICA και JEREMIE, των οποίων η ενεργοποίηση επιταχύνεται. Επιπρόσθετα, πραγματοποιήθηκε frontloading σχεδιασμένων επενδύσεων για την περίοδο 2007-2013, παρέχοντας άμεση ρευστότητα στους επωφελούμενους των προγραμμάτων από την αρχή της Δ' Προγραμματικής Περιόδου.

Σε επίπεδο ήδη διαμορφωμένων θεσμών και κανονισμών, το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου της Ελλάδας για τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ, αναμένεται να συμβάλλει καταλυτικά στην προσαρμογή τους στα δεδομένα και στις συνθήκες που δημιουργήθηκαν από την εγχώρια και διεθνή οικονομική ύφεση. Σε ότι αφορά τροποποιήσεις/προσθήκες κανόνων και μέτρων που θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στην καλύτερη προσαρμογή στις έκτακτες καταστάσεις που έχουν προκύψει λόγω της διεθνούς οικονομικής ύφεσης, προτείνεται οι Χώρες Μέλη να έχουν τη δικαιοδοσία να ανακαταναείμουν τις χρηματοδοτήσεις μεταξύ των Αξόνων Προτεραιότητας ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος, μεταφέροντας ποσά μέχρι ένα

προκαθορισμένο ποσοστό των δημόσιων δαπανών ανά Άξονα (πχ. 20%), όπως επίσης και η τροποποίηση του κανόνα $n+2/3$ για την κάλυψη του ποσοστού της συγχρηματοδότησης που αντιστοιχεί στα κράτη-μέλη.

Ενότητα Δ: Παραδείγματα καλών πρακτικών

Ως καλά παραδείγματα – για κάθε έναν από τους 3 πυλώνες των κατευθυντήριων γραμμών της Πολιτικής Συνοχής (απασχόληση – έρευνα & καινοτομία – εδαφική συνοχή) – επιλέχθηκαν και παρουσιάζονται αντίστοιχα: α) το **πρόγραμμα Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών & Νέων Επιστημόνων** (NEE) στο πλαίσιο του Ε.Π. Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση 2000-2006, που συνεχίζεται στη νέα προγραμματική περίοδο β) το **«Corallia Clusters Initiative»** για την ανάπτυξη Ελληνικών Τεχνολογικών Συνεργατικών Σχηματισμών (clusters) που υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του Ε.Π. Ανταγωνιστικότητας 2000-2006 και το οποίο επίσης συνεχίζεται στη νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013 από το διάδοχο Ε.Π. «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», καθώς και γ) το **Πρόγραμμα Ενίσχυσης Μικρών και Πολύ Μικρών Επιχειρήσεων στους Τομείς Μεταποίησης – Τουρισμού – Εμπορίου – Υπηρεσιών** στο πλαίσιο των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2007-2013.

Ενότητα Ε: Συμπεράσματα

Υπό την επίδραση κυρίως της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας διεθνώς, όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, η ελληνική οικονομία βρίσκεται το 2009 σε κατάσταση οικονομικής ύφεσης. Το ΑΕΠ της Ελλάδας αναμένεται να υποχωρήσει κατά 1,1% το 2009 βάσει των τελευταίων προβλέψεων των διεθνών οργανισμών³, μείωση πάντως που πιθανόν να είναι η χαμηλότερη στην Ευρωζώνη, ενώ το 2010 εκτιμάται ότι θα εξασθενήσουν σημαντικά οι πτωτικές τάσεις. Παρά την υποχώρηση των εξαγωγών λόγω του περιορισμού της παγκόσμιας παραγωγής και ζήτησης και επακόλουθα του διεθνούς εμπορίου, η ευρύτερη συρρίκνωση των εισαγωγών βελτιώνει αρκετά το εμπορικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών το 2009, εξέλιξη που θα συνεχιστεί σε μικρότερο βαθμό και το 2010.

Ωστόσο η υποχώρηση της εγχώριας οικονομικής δραστηριότητας και η αβεβαιότητα για τις οικονομικές εξελίξεις στο προσεχές μέλλον έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην πορεία της ανεργίας, η οποία από 7,7% το 2008 προβλέπεται ότι θα διαμορφωθεί στην περιοχή του 9,0-9,5% το 2009, παραμένοντας σε ηπιότερη ανοδική τροχιά και το 2010, οπότε και αναμένεται να ξεπεράσει το 10%. Από την άλλη πλευρά, η σημαντική αποδυνάμωση της ζήτησης διεθνώς και στην Ελλάδα έχει εξανεμήσει τις πληθωριστικές πιέσεις του 2008, και έτσι ο μέσος ετήσιος πληθωρισμός το 2009 εκτιμάται ότι θα είναι της τάξης του 1,2%. Ιδιαίτερα οξυμένες είναι οι ανισορροπίες στο πεδίο των δημόσιων οικονομικών, με τον προϋπολογισμό του 2009 να παρουσιάζει σημαντική παρέκκλιση κατά την εφαρμογή του από τους στόχους του. Ως αποτέλεσμα, το έλλειμμα του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης το 2009 θα ξεπεράσει σύμφωνα με όλες τις εκτιμήσεις το 12,0% του ΑΕΠ, ενώ το χρέος της θα φτάσει το 109-113% του ΑΕΠ. Στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2010 καταγράφεται η προσπάθεια θιθάσευσης του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης στο 9,1% του ΑΕΠ, ωστόσο σε ότι αφορά το δημόσιο χρέος αναμένεται νέα μεγέθυνσή του, περίπου στο 121% του ΑΕΠ.

Η πρώτη περίοδος εφαρμογής του ΕΣΠΑ (2007-2009) και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του χαρακτηρίζεται περισσότερο από νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές ενέργειες προετοιμασίας και οργάνωσης των φορέων διαχείρισης και των δικαιούχων καθώς και από ενέργειες εξειδίκευσης και ωρίμανσης των δράσεων και έργων, ενώ χαμηλή ήταν η πρόοδος

³ Οι σχετικές πηγές των εκτιμήσεων για τα έτη 2009-2010 αναφέρονται αναλυτικά στο Κεφάλαιο 14 των Συμπερασμάτων.

στην υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου και στις εκταμιεύσεις πόρων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το ύψος των νομικών δεσμεύσεων στις 30.9.2009 ανέρχονταν σε ποσοστό 6,9% (1,8 δισ. ευρώ) επί του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΣΠΑ ενώ το ποσό των κοινοτικών πόρων που είχε εκταμιεύσει η Ελλάδα με βάση τις πραγματικές πληρωμές (συμπεριλαμβανομένης της 2^{ης} αίτησης πληρωμής στα τέλη Οκτωβρίου) ανέρχονταν στα 620,5 εκ ευρώ (3,07%).

Η καθυστέρηση που παρουσιάζεται στην υλοποίηση των προγραμμάτων και η χαμηλή χρηματοδοτική απορρόφηση οφείλονται σε μια σειρά από αιτίες, οι κυριότερες των οποίων μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως:

- Η μεταφορά ενός επιπλέον έτους της υλοποίησης του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006, εντός της Δ' Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 και η παράταση μέχρι τέλους του 2009 της περιόδου επιλεξιμότητας των δαπανών στο Γ' ΚΠΣ.
- Η νέα αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ η οποία αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τον αριθμό των εμπλεκόμενων φορέων διαχείρισης και το νέο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχων που διαφέρουν σημαντικά από τα αντίστοιχα του Γ' ΚΠΣ με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της ενσωμάτωσης τους στις προϋπάρχουσες δομές και συστήματα διαχείρισης και υλοποίησης.
- Οι διαδικασίες των εκχωρήσεων διαχειριστικών αρμοδιοτήτων και των αντίστοιχων πόρων, έχουν δημιουργήσει προβλήματα στην ενιαία προσέγγιση του προγραμματισμού και της διαχείρισης και έχουν προσθέσει γραφειοκρατικά εμπόδια και καθυστερήσεις.
- Οι χρονοβόρες διαδικασίες ωρίμανσης των έργων υποδομής.
- Η καθυστέρηση στον στρατηγικό συντονισμό/προγραμματισμό που προβλέπεται από το Νόμο 3614/2007 (άρθρο 5) για τους κεντρικούς φορείς (Υπουργεία) σε ότι αφορά στις κατανεμημένες στα ΠΕΠ σχετικές δράσεις.
- Η μη έγκαιρη ολοκλήρωση της εξειδίκευσης και του σχεδιασμού των δράσεων.

Σήμερα, ο αυξημένος βαθμός ενεργοποίησης μέσω προσκλήσεων, εντάξεων έργων και προκηρύξεων σε όλα τα προγράμματα και η έναρξη δράσεων (Ταμείο Εγγυοδοσίας, ψήφιση από τη Βουλή 6 συμβάσεων παραχώρησης μεγάλων οδικών αξόνων, πρόγραμμα ενίσχυσης μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων στους Τομείς Μεταποίησης – Τουρισμού – Εμπορίου – Υπηρεσιών, Κέντρα Υποδοχής Επενδυτών στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης στην απασχόληση κα), καθώς και η ένταξη των έργων-γεφυρών που αντιστοιχούν στο 16% του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΣΠΑ αναμένεται να βελτιώσουν σημαντικά τα αποτελέσματα της εφαρμογής κατά την επόμενη περίοδο. Παράλληλα, οι διαπιστωμένες ανάγκες για απλοποίηση στις διαδικασίες εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και η πρόσφατη εξαγγελία επανεξέτασης υφιστάμενων δομών και διαδικασιών αφήνουν σημαντικά περιθώρια αισιοδοξίας για μια συνολικά καλύτερη πορεία του ΕΣΠΑ τα επόμενα χρόνια. . Όλες όμως αυτές οι απαραίτητες παρεμβάσεις θα έχουν αποτέλεσμα αν ενισχυθεί δραστικά ο μηχανισμός που προετοιμάζει και ωριμάζει έργα τα οποία άλλωστε αποτελούν και το συστατικό κομμάτι των επιχειρησιακών προγραμμάτων

Πέρα από την ανάγκη επιτάχυνσης των διαδικασιών υλοποίησης, ωστόσο, η ενδεχόμενη αναθεώρηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ θα πρέπει να βασιστεί στα πορίσματα των αξιολογήσεων που προβλέπεται να εκπονηθούν στο αμέσως επόμενο διάστημα. Μέχρι τότε, επιμέρους διαφοροποιήσεις είναι εφικτές στο πλαίσιο της εξειδίκευσης των γενικών κατευθύνσεων και των προϋπολογισμών των αξόνων και των κωδικών προτεραιότητας. Στο δεδομένο αυτό πλαίσιο, μπορούν να προωθηθούν αλλαγές των ΕΠ που υπαγορεύονται από τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις και τις αναγκαίες παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, καθώς και την υιοθέτηση ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου που θα αξιοποιεί τις ευκαιρίες της πράσινης οικονομίας.