

1837
2017
ΧΡΟΝΙΑ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Σπουδές»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Η πολιτική συνοχής της ΕΕ μέσα από το Δ' ΚΠΣ και ο ρόλος των
εθνικών και υποεθνικών δρώντων. Η περίπτωση της Περιφέρειας
Στερεάς Ελλάδας.»

Συντάκτης: Φάνης Σπανός, Α.Μ.: 151008

Επιβλέπων: Επίκουρος Καθηγητής κ. Γιώργος Ανδρέου

Χαλκίδα, Σεπτέμβριος 2017

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Πρόλογος
2. Εισαγωγικές Έννοιες
 - i. Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας
 - ii. Η Περιφερειακή Πολιτική - Πολιτική Συνοχής της ΕΕ
Σύντομη Ιστορία, στόχοι
 - iii. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση
Τι είναι; Πως εφαρμόζεται;
3. Το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας στο ΕΣΠΑ 2007-2013
 - i. Γενικά
Ευρωπαϊκό, Εθνικό, Αυτοδιοικητικό πλαίσιο
 - ii. Στόχοι, Άξονες, Δράσεις
Ανάλυση του σχεδιασμού του προγράμματος
 - iii. Υλοποίηση, Απολογισμός
Επίτευξη αντικειμενικών στόχων, απορροφήσεις, αλλαγές, προβλήματα
4. Το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας στο ΣΕΣ, ΕΣΠΑ 2014-2020
 - i. Γενικά
Ευρωπαϊκό, Εθνικό, Αυτοδιοικητικό πλαίσιο
 - ii. Στόχοι, Άξονες, Δράσεις
Ανάλυση του σχεδιασμού του προγράμματος
 - iii. Υλοποίηση
Πρώτα βήματα, Μετάβαση από Δ' ΚΠΣ
5. Συγκριτική προσέγγιση και ανάλυση των προγραμμάτων
 - i. Οι συνέπειες των προγραμμάτων στη Στερεά Ελλάδα
Οικονομική και θεσμική ανάπτυξη
 - ii. Συνέπειες εξωτερικών συνθηκών και παραγόντων στην επιτυχία των προγραμμάτων
Τι υποβοήθησε και τι ανέκοψε την υλοποίηση των προγραμμάτων.
6. Συμπεράσματα
Συνολική αποτίμηση της πολιτικής συνοχής στη Στερεά Ελλάδα
7. Βιβλιογραφία

1. Πρόλογος

Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται μια αξιολόγηση της Πολιτικής Συνοχής στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, κατά τη διάρκεια δύο προγραμματικών περιόδων. Η πρώτη περίοδος είναι αυτή του ΕΣΠΑ 2007-2013 και η δεύτερη αυτή του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ) που υλοποιείται με το ΕΣΠΑ 2014-2020. Ειδικότερα, μελετάται ο ρόλος των εθνικών και υποεθνικών δρώντων, δηλαδή της Κυβέρνησης (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης), της Περιφέρειας, των Δήμων και των λοιπών φορέων, στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων. Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη συνεργασία που έλαβε χώρα είτε μεταξύ τους, είτε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με βάση την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και την Αρχή της Επικουρικότητας.

Το ΕΣΠΑ 2007-2013 υλοποιήθηκε σε μια πολύ δυσχερή περίοδο, τόσο για την Ελλάδα, όσο και συνολικά για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ομοίως, το ΕΣΠΑ 2014-2020 βρήκε τη χώρα βυθισμένη στην οικονομική κρίση, από τη μια με αχνές αχτίδες και τάσεις ανάκαμψης, από την άλλη με εμφανή τα σημάδια συσσωρευμένης κόπωσης και φθοράς από την πολυετή ύφεση. Εξαιτίας αυτού, αλλά και γενικώς από τη φύση των προγραμμάτων, υπήρξαν και υπάρχουν πολλά κρίσιμα σημεία στα οποία απαιτήθηκε στενή συνεργασία μεταξύ των φορέων και σύμπλευση του βασικού προγραμματισμού με τους έκτακτους ad hoc χειρισμούς από τους δρώντες. Η παρούσα επιχειρεί να διαπεράσει όλα αυτά τα σημεία ενδιαφέροντος και να αξιολογήσει τους κατά περίπτωση χειρισμούς και τη συνεργασία των αρμοδίων φορέων, τις επιτυχίες, τις αποτυχίες και τις προσδοκίες. Με την επισκόπηση αυτή επιχειρείται η εξαγωγή συμπερασμάτων, αφενός μεν για τις συνέπειες του γενικότερου πλαισίου (κοινοτικό, εθνικό, υποεθνικό) στην υλοποίηση και την επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων, αφετέρου δε για τις συνέπειες των ίδιων των προγραμμάτων, τόσο στους άμεσους αναπτυξιακούς στόχους τους, όσο και στη θεσμική λειτουργία της χώρας.

Ως γενικό συμπέρασμα προκύπτει καταρχάς η σαφέστατη και εντονότατη συσχέτιση της ποιότητας της οριζόντιας και κατακόρυφης συνεργασίας μεταξύ των συναρμοδίων φορέων, με την αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των ζητημάτων και αντίστροφα. Μέσω αυτού, θα καταδειχθεί τελικά η εξόχως μεγάλη σημασία της in vivo εφαρμογής όσων ευαγγελίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση με την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, από το σύνολο των δρώντων φορέων, αλλά και από την ίδια την Κοινότητα. Ακόμη, ως δεύτερο κεντρικό εξαγόμενο, καθίσταται απόλυτα σαφές ότι η Πολιτική Συνοχής, με τις όποιες δομικές ή επίκτητες αδυναμίες της και τις όποιες αβελτηρίες στην εφαρμογή της, παραμένει όλο και πιο εμφιασμένη η σημαντικότερη, αν όχι η μοναδική, αναπτυξιακή διέξοδος για ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις, ενώ ταυτόχρονα παρακινεί σε ένα διαρκή μετασχηματισμό του ελληνικού κράτους (με την ευρεία έννοια) προς την κατεύθυνση της θεσμικής ωρίμανσης και ολοκλήρωσης.

Η μελέτη διαρθρώνεται σε πέντε ενότητες, πλέον της παρούσας εισαγωγής. Αρχικώς παρουσιάζονται οι κεντρικές έννοιες, πάνω στις οποίες οικοδομείται η μελέτη. Ακολούθως, σε δύο ενότητες παρουσιάζονται οι αντίστοιχες προγραμματικές περίοδοι, ενώ στην τέταρτη ενότητα συγκρίνονται οι δύο προγραμματικές περίοδοι. Η τελευταία ενότητα περιλαμβάνει τα συμπεράσματα. Τέλος, επισημαίνεται ότι η παρούσα μελέτη περιορίζεται στην εξέταση όλων των ανωτέρω ζητημάτων, μέσα στο πλαίσιο του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΠΕΠ) Στερεάς Ελλάδας των δύο περιόδων. Το μέρος του ΕΣΠΑ που υλοποιήθηκε στα όρια της Περιφέρειας μέσα από τομεακά προγράμματα υπουργείων (Υποδομών, Παιδείας, Υγείας κλπ), καίτοι ιδιαίτερος σημαντικό, απαιτεί άλλου είδους και βάθους ανάλυση, συνεπώς η εξέτασή του εκφεύγει των στόχων της διπλωματικής εργασίας.

2. Εισαγωγικές Έννοιες

2.1. Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας

Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας (ΠΣΤΕ) καλύπτει έκταση 15.549 τετραγωνικών χιλιομέτρων και περιλαμβάνει 547.390 κατοίκους (2011). Τα δεδομένα αυτά την καθιστούν 2η σε έκταση και 7η σε πληθυσμό Περιφέρεια της Ελλάδας. Διαιρείται σε πέντε Περιφερειακές Ενότητες (Νομούς), τη Βοιωτία, την Εύβοια, την Ευρυτανία, τη Φθιώτιδα και τη Φωκίδα. Πρωτεύουσα και Έδρα της Περιφέρειας είναι η Λαμία και μεγαλύτερη πόλη η Χαλκίδα, ενώ συνολικά στα διοικητικά όρια της Στερεάς Ελλάδας εδρεύουν 25 Καλλικρατικοί Δήμοι.

Η ΠΣΤΕ έχει εδάφη ορεινά (Άγραφα, Παρνασσός, Δομοκός, Δίρφος κ.α.), πεδινά (Κωπαΐδα, κάμπος Φθιώτιδας, κάμπος Ψαχνών κ.α.) και νησιωτικά (Σκύρος, παραθαλάσσιες περιοχές Εύβοιας και Φωκίδας κ.α.). Ακόμη, έχει ανεπτυγμένο πρωτογενή τομέα (γεωργία, εντατική και εκτατική κτηνοτροφία, ιχθυοκαλλιέργεια, αλιεία, δασική εκμετάλλευση), δευτερογενή με πλέον χαρακτηριστική τη βιομηχανική συγκέντρωση των Οиноφύτων και τριτογενή, ιδιαίτερα στον τομέα του Τουρισμού (κυρίως στην Εύβοια) και των αστικών υπηρεσιών στη Λαμία, τη Χαλκίδα, τη Θήβα και τη Λιβαδειά. Ακόμη, εμφανίζονται όλα τα επίπεδα αστικοποίησης, από απομακρυσμένους κτηνοτροφικούς οικισμούς έως πόλεις με πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων. Τέλος, η ΠΣΤΕ περιλαμβάνει πλήθος από φυσικά, ιστορικά, θρησκευτικά και πολιτιστικά τοπόσημα. Ενδεικτικά και χαρακτηριστικότερα αυτών, το μαντείο των Δελφών, η γέφυρα και ο πορθμός του Ευρίπου στη Χαλκίδα, ο Όσιος Λουκάς και το χιονοδρομικό κέντρο του Παρνασσού. [1]

Τέλος, χρήζει μιας ιδιαίτερης αναφοράς μία στατιστική στρέβλωση της συνέπειες της οποίας υφίσταται η ΠΣΤΕ για τρίτη συνεχόμενη προγραμματική περίοδο. Στα όρια της ΠΣΤΕ περιλαμβάνεται, όπως αναφέρθηκε, ο βιομηχανικός θύλακας των Οиноφύτων. Το παραγόμενο προϊόν των βιομηχανιών (κερδοφορία, μισθοί, προμηθευτές) διαχέεται σε σχεδόν απόλυτο βαθμό στην Αττική. Εντούτοις, καταγράφεται ως προϊόν της ΠΣΤΕ και συγκεκριμένα της Περιφερειακής Ενότητας Βοιωτίας, ανεβάζοντας έτσι εικονικά (και κατακόρυφα) το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα των πολιτών της Περιφέρειας. Αυτό έχει ως συνέπεια η ΠΣΤΕ να λογίζεται επισήμως ως Περιφέρεια ανήκουσα στη δεύτερη (Περιφέρειες “υπό μετάβαση με $75\% < \text{κ.κ. ΑΕΠ} < 90\%$ του κοινοτικού μέσου όρου) από τις τρεις κοινοτικές κατηγορίες εισοδήματος και όχι στην τρίτη (“Λιγότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες”, $\text{κ.κ. ΑΕΠ} < 75\%$ κοινοτικού μέσου όρου). Εξαιτίας αυτού και με δεδομένο ότι οι πόροι συνοχής κατανέμονται ανισοβαρώς υπέρ των πιο αδυνάτων Περιφερειών, που υπάγονται στο λεγόμενο Στόχο Ι, “Συνοχή” είναι σαφές ότι η ΠΣΤΕ από την ανωτέρω κατάσταση έχει απολέσει και συνεχίζει να στερείται τεράστια ποσά κοινοτικών πόρων για την Ανάπτυξη, τις Υποδομές και τους υπόλοιπους σκοπούς της. Η ιδιαιτερότητα μάλιστα αυτή δεν αφορά μόνο στο μέγεθος καθενός προγράμματος, αλλά και στο ποσοστό της κοινοτικής συμμετοχής στο κάθε πρόγραμμα, που χαμηλώνει υπέρ της δυσκολότερα εκταμιεύσιμης εθνικής συμμετοχής. [3,5]

Υπό την έννοια των ανωτέρω, μπορεί να ειπωθεί ότι η ΠΣΤΕ αποτελεί μια μικρογραφία της Ελλάδας, καθώς περιλαμβάνει όλα τα γεωγραφικά, κοινωνικά, οικονομικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά της Ελληνικής Επικράτειας. Αυτό το στοιχείο είναι που καθιστά ιδιαίτερος σύνθετη τεχνικά και πολιτικά τη διαμόρφωση και εκτέλεση ενός Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος που θα καλύπτει γεωγραφικά και θεματικά όλους τους πολίτες της Περιφέρειας και θα δίνει πραγματική αναπτυξιακή ώθηση στον τόπο. (Αντιδιαστέλλεται ενδεικτικά προς την περίπτωση της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου με την ομοιόμορφη γεωγραφία και τη σχεδόν μονοσήμαντη αναπτυξιακή προοπτική του γύρω από τον Τουρισμό.) [2]

2.2. Η Περιφερειακή Πολιτική - Πολιτική Συνοχής της ΕΕ

Η Περιφερειακή Πολιτική είναι η βασική πολιτική επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στοχεύει κυρίως στην αύξηση της απασχόλησης, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, στη οικονομική ανάπτυξη με έμφαση στη βιωσιμότητα και την αειφορία, αλλά και σε πιο ποιοτικούς στόχους, όπως η αναβάθμιση του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής των ανθρώπων. Τα βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία της Περιφερειακής Πολιτικής είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). [6]

Πολιτική συνοχής είναι η στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης «προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου» των Κρατών Μελών και των περιφερειών της. Κατοχυρωμένη στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Άρθρο 174), η πολιτική συνοχής επιδιώκει να ενισχύσει την οικονομική και κοινωνική συνοχή, μειώνοντας τις διαφορές μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών. Η πολιτική εστιάζει σε βασικούς τομείς οι οποίοι θα βοηθήσουν την ΕΕ να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις του 21ου αιώνα και να παραμείνει ανταγωνιστική σε παγκόσμιο επίπεδο. [6,7]

Η Περιφερειακή Πολιτική και η συνεπακόλουθη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης ΕΕ (άλλοτε Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ΕΚ) στην Ελλάδα με οικονομικούς πόρους ξεκινά επίσημα το 1986 με την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) ως αποτέλεσμα της αναγνώρισης από την ΕΚ της ανάγκης για ένα ειδικό πλαίσιο στήριξης που θα ήταν προς όφελος συνολικά της Κοινότητας να λαμβάνουν οι μεσογειακές χώρες. Με τα ΜΟΠ οι ωφελούμενες χώρες θα μπορούσαν να προσαρμοστούν ταχύτερα στο κοινοτικό κεκτημένο και να επέλθει η επιθυμητή συνοχή. Τα ΜΟΠ υλοποιήθηκαν μεταξύ 1986 και 1993 και περιελάμβαναν κονδύλια ύψους 2,5 δις ECU. Ακολούθησαν το Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) με το Α' ΚΠΣ (πακέτο Delors I) να υλοποιείται μεταξύ 1990 και 1993 με 7,2 δις ECU και το Β' ΚΠΣ (πακέτο Delors II) μεταξύ 1994 και 1999 με 14,3 δις ευρώ. Το Γ' ΚΠΣ αφορούσε την περίοδο 2000-2006 και το ΕΣΠΑ την περίοδο 2007-2013. Σήμερα έχει ξεκινήσει το Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ) για την περίοδο 2014-2020. Οι αναφερόμενες χρονικές περιόδους ήταν και είναι “σχεδιαστικές” και στην πραγματικότητα μετατοπιζόνταν προς το μέλλον τόσο κατά την έναρξη, όσο και στη λήξη τους. [7,8,9]

Μια επιπλέον παράμετρος επίδρασης, όχι ορατή σε πρώτη ανάγνωση, είναι η ακόλουθη. Προϊόντος του χρόνου επήλθε πλήθος δομικών αλλαγών στα προγράμματα, αλλά και στις χώρες εφαρμογής τους. Ξεκινώντας από τα απολύτως ανεξέλεγκτα στην εφαρμογή τους ΜΟΠ μέχρι τα υψηλής πολυπλοκότητας και βαριάς γραφειοκρατίας ΕΣΠΑ και ΣΕΣ, διανύθηκε μια πορεία δημιουργίας ελεγκτικών μηχανισμών που θα διασφάλιζε ότι οι κοινοτικοί πόροι θα απορροφούνταν στους σκοπούς για τους οποίους προορίζονταν με αποτελεσματικότητα και διαφάνεια. Ταυτόχρονα, νομοτελειακά και εξ' ανάγκης, αναπτύχθηκε στη χώρα ένα σύστημα θεσμών, δομών και εργαλείων, με αρχικό στόχο να παρακολουθείται η λειτουργία των προγραμμάτων και με αποτέλεσμα την εν γένει θεσμική ωρίμανση της χώρας. [27]. Η αλλαγή αυτή αφορά τόσο σε διαχειριστικά με τη στενή έννοια εργαλεία, όπως δημόσιες υπηρεσίες, ελεγκτικά όργανα, ιδιώτες συμβούλους, χρηματοοικονομικά προϊόντα και άλλα συναφή, όσο και σε θεσμούς ουσιαστικής διαβούλευσης γύρω από την αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων. Τέτοιες είναι, έστω και χωρίς αποκλειστική σχέση αίτιου – αιτιατού, οι ειδικές επιτροπές σε φορείς όπως τα Επιμελητήρια, η Επιτροπή Διαβούλευσης στους Δήμους και στις Περιφέρειες, οι ειδικές ιστοσελίδες ενημέρωσης και διαλόγου για τα κοινοτικά προγράμματα και άλλες. Παρά, ωστόσο, αυτές τις μεγάλες και καινοφανείς για την Ελλάδα αλλαγές, ακαδημαϊκά υποστηρίζεται ότι η προσαρμογή και ειδικά ο εξευρωπαϊσμός της χώρας στο ζήτημα των διαδικασιών υλοποίησης και απορρόφησης των προγραμμάτων, δεν

αποτελεί παρά μια λεπτή επιφανειακή κρούστα. Στην πραγματικότητα, έγιναν και γίνονται μόνο οι αλλαγές εκείνες που είναι σημειακά απαραίτητες για τη συναρμογή του ατόφιου εγχώριου *modus vivendi* με τα υποχρεωτικά και μόνο ζητούμενα του ευρωπαϊκού κανονισμού για τους διαρθρωτικούς πόρους., Χαρακτηριστικά, το εγχώριο σκηνικό περιγράφεται από τον Ανδρέου (2011) [11] ως ένα “αρχιπέλαγος από νησίδες εξευρωπαϊσμού μέσα σε μια θάλασσα παραδοσιακών θεσμών και πρακτικών”.

2.3. Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση είναι έννοια που περιγράφει τη συντονισμένη δράση των θεσμικών δρώντων διαχείρισης των εργαλείων της ΕΕ σε υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο με στόχο την υπηρετήση των Ενωσιακών Πολιτικών και δη της Περιφερειακής Πολιτικής. [10] Ιδιαίτερα τονίζεται ότι η συνεργασία αφορά όχι μόνο στην υλοποίηση, αλλά και στη χάραξη της πολιτικής. Η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στηρίζεται στην αρχή της Επικουρικότητας, που δίνει έμφαση στη λήψη αποφάσεων στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, όσο εγγύτερα, δηλαδή, στον πολίτη. Αυτό δε σημαίνει, βεβαίως, ότι τα χαμηλά επίπεδα διακυβέρνησης “επιβάλλουν” απόψεις και προτάσεις προς τα πάνω, αλλά ότι προκρίνεται μια διαρκής αμφίδρομη ροή πληροφορίας και απόφασης στον κατακόρυφο άξονα ιεραρχίας με βάση την αλληλουχία της κυβερνητικής “πρόταση, αξιολόγηση, εφαρμογή, ανάδραση (feedback), επανεκτίμηση, επανυποβολή”. Επίσης, η Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση δεν κατακερματίζει την ευθύνη των αποτελεσμάτων, αλλά καθορίζει τη συνευθύνη των διαφόρων επιπέδων διοίκησης. Για την εφαρμογή της προκρίνεται από την Επιτροπή των Περιφερειών μια σειρά από πρωτοβουλίες, όπως η διαρκής πολυεπίπεδη διαβούλευση, η εκπόνηση τοπικών σχεδίων δράσης για τις διάφορες πολιτικές (εν προκειμένω τα ΠΕΠ), αλλά και η συνεχής αξιολόγηση. [10] Ως δομικοί λόγοι ύπαρξης της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης εύλογα θεωρούνται, τόσο η προστασία της ουσίας της Δημοκρατίας εντός της ΕΕ, όσο και η ανάγκη για βελτιστοποίηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των αποφάσεων και των πολιτικών με βάση τις πραγματικές ανάγκες των κοινωνιών.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εξειδικεύεται για ακαδημαϊκούς λόγους σε δύο τύπους. [11,12] Ο τύπος I περιγράφει συστημικές συμφωνίες στις οποίες η διασπορά της εξουσίας περιορίζεται σε λίγες, σαφείς και μη αλληλοεπικαλυπτόμενες δικαιοδοσίες, σε συγκεκριμένα εδαφικά επίπεδα, καθένα από τα οποία έχει ευθύνη για μια συγκεκριμένη δέσμη λειτουργιών. Αντιθέτως, στον τύπο II της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι δικαιοδοσίες καθορίζονται με βάση το έργο, λειτουργούν σε πολλά επίπεδα και πιθανώς αλληλοεπικαλύπτονται.

3. Το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας στο Δ' ΚΠΣ, ΕΣΠΑ 2007-2013

3.1. Γενικά

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) τυπικά ξεκίνησε στην περίοδο της οικονομικής ανάπτυξης που διερχόταν η Ελλάδα από τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Εντούτοις, στην πράξη και στην πραγματικότητα ξεκίνησε δύο χρόνια αργότερα, το 2009 και ενώ είχε μεσολαβήσει το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης το Σεπτέμβριο του 2008. Εξάλλου, οι βαριές γραφειοκρατικές διαδικασίες των κοινοτικών πόρων επιβάλλουν σχεδιασμό του προγράμματος πολύ πρωθύστερα της πραγματοποίησής του και με αντιστοίχως πρώιμα δεδομένα σχεδίασης, όπως οικονομικά μεγέθη κλπ. Κατά τη διάρκεια της υλοποίησής του η Ελλάδα βρέθηκε (και βρίσκεται ως τη συγγραφή της παρούσας) σε εξαιρετικά δυσμενή οικονομική κατάσταση.

Συνοπτικά, αυτή η κατάσταση αποτυπώνεται στο γεγονός ότι η χώρα βρέθηκε καθ' όλα τα έτη της περιόδου εφαρμογής σε ύφεση. Ακόμη, στο ότι το 2010 προσέφυγε στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για να αντιμετωπίσει την κρίση ρευστότητας, υπογράφοντας παράλληλα μνημόνιο προσαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής στην κατεύθυνση εξάλειψης των ελλειμμάτων. Το 2012 υπογράφηκε δεύτερο μνημόνιο με παρόμοιο χαρακτήρα και τρίτο το 2015. Είχε μεσολαβήσει το 2015 πολύμηνη περίοδος άτυπης διακοπής της ροής των κοινοτικών πόρων και διακύβευσης της παραμονής της Ελλάδας στη ζώνη του Ευρώ, η οποία κορυφώθηκε με σχετικό δημοψήφισμα. Σε όλη αυτήν την περίοδο υπήρξε και υψηλή πολιτική αστάθεια καθώς μεταξύ 2008 και 2015 υπηρέτησαν 5 διαφορετικές κυβερνήσεις (ΠΑΣΟΚ, ΠΑΣΟΚ-ΝΔ-ΔΗΜΑΡ, ΝΔ-ΠΑΣΟΚ, ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ) πλέον δύο υπηρεσιακών (Παναγιώτη Πικραμμένου και Βασιλικής Θάνου). Κατά την περίοδο αυτή υπήρξε δραματική έλλειψη ρευστότητας, τόσο στην αγορά, όσο και στο Δημόσιο. Το τραπεζικό σύστημα λειτουργούσε μόνο στη βάση τροποποίησης υφισταμένων χορηγήσεων με παντελή ανυπαρξία νέων. Οι δείκτες επιχειρηματικού περιβάλλοντος (ανταγωνιστικότητα, επενδυτικό κλίμα κλπ) υποχωρούσαν κάθε τρίμηνο, ενώ εκτοξεύτηκε η φτώχεια και η ανεργία. Αυτό το πλαίσιο κατέστησε εξαιρετικά δυσμενή τη λειτουργία του προγράμματος, όπως θα περιγραφεί αναλυτικότερα ακολούθως. Ταυτοχρόνως με τις άμεσες πρακτικές δυσκολίες που προκάλεσε η κρίση στην υλοποίηση του ΠΕΠ, ήταν σαφές ότι ο κρατικός μηχανισμός και οι κυβερνήσεις, έστρεψαν την ένταση των προσπαθειών τους στη διαχείριση της κρίσης, περιορίζοντας κατά πολύ το ενδιαφέρον τους για άλλες εθνικές υποθέσεις, όπως η διαχείριση της Περιφερειακής Πολιτικής. [1,13,14]

Το ίδιο διάστημα η Ευρώπη βρέθηκε επίσης σε δυσμενές περιβάλλον. Τόσο η παγκόσμια κρίση που επηρέασε τις Ευρωπαϊκές οικονομίες, ιδιαίτερα του Νότου, όσο και η Ελληνική κρίση, ενεργοποίησαν αντανάκλαστικά επανεξέτασης των σχέσεων των χωρών με την ΕΕ, αγγίζοντας σε πολλές περιπτώσεις και τα όρια του Ευρωσκεπτικισμού, προοικονομώντας εξάλλου και τις μετέπειτα νίκες αυτού, όπως η άνοδος της Ακροδεξιάς και το αποτέλεσμα του Βρετανικού Δημοψηφίσματος το 2016. Μία από τις συνέπειες αυτού του κλίματος, που αφορά στις ανάγκες της παρούσας, ήταν η ανάπτυξη ή η κλιμάκωση της δυσπιστίας των οργάνων της ΕΕ, απέναντι στους εθνικούς δρώντες, η απομείωση της έκτασης και του βάθους του διαλόγου και ο συνεπακόλουθος de facto περιορισμός των ελευθεριών διαχείρισης των προγραμμάτων σε εθνικό επίπεδο, εξελίξεις προφανώς ενάντιες στην Αρχή της Επικουρικότητας, αλλά και στη σωστή λειτουργία της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης. Αυτό προκύπτει -ενδεικτικά, αλλά σαφώς- από την αυστηροποίηση του πλαισίου υλοποίησης δημοσίων δαπανών που συνεπήχθη το πρώτο Μνημόνιο, αλλά και ακολούθως το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα του 2012. Αυτή η αλλαγή ήταν επιβεβλημένη υπερεθνικά, αποφασίστηκε σε επίπεδο εθνικό και επηρέασε σε πολύ μεγάλο βαθμό τις ελευθερίες

του προγράμματος, προσθέτοντας κανόνες στο ήδη περίπλοκο πεδίο της υλοποίησης δράσεων του ΠΕΠ, αγγίζοντας εν τέλει και το πεδίο της πολιτικής απόφασης. Ακόμη, ο επίσης έξωθεν επιβληθείς κανόνας σχέσης 1:10 προσλήψεων – απολύσεων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, συνδυαζόμενος με τις μαζικές συνταξιοδοτήσεις έμπειρων στελεχών, απομείωσε από τους εθνικούς και υποεθνικούς φορείς τη δυνατότητα υπηρεσιακού διαλόγου, συνεννόησης, ακόμη και διαπραγματεύσεως, πηγαίνοντας τη χώρα πολλά βήματα πίσω σε επίπεδο ουσιαστικής τεχνικής επάρκειας για την υλοποίηση των ΠΕΠ. Χαρακτηριστικές, εξάλλου, είναι οι μαρτυρίες υπηρεσιακών στελεχών της ΕΥΔΕΠ Στερεάς Ελλάδας, σύμφωνα με τις οποίες, σε κρίσιμες περιόδους, όπως το πρώτο οκτάμηνο του 2015, “πάγωνε” κάθε δυνατότητα συνομιλίας και προώθησης των σχεδιασμών μέσω του Υπουργείου Ανάπτυξης, καθώς, ατύπως, αλλά εν τοις πράγμασι, διακοπτόταν ο διάλογος με τη Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.[13,14]

Αυτοδιοικητικά, λίγο πριν τα μέσα της προγραμματικής περιόδου εφαρμόστηκε στην Ελλάδα η μεταρρύθμιση “Καλλικράτης” μέσα από την οποία οι 910 Καποδιστριακοί Δήμοι, συγχωνεύθηκαν έτι περισσότερο σε μόλις 325. Μέσα από αυτό και παράλληλα με άλλα στοιχεία που εκφεύγουν της παρούσας, επιχειρήθηκε η δημιουργία Δήμων μεγάλων με στελεχιακό δυναμικό κατάλληλο και επαρκές να διαχειριστεί ευρωπαϊκά προγράμματα, τόσο κατά τη φάση της ένταξης δράσεων, όσο και για την υλοποίηση αυτών. Από την άλλη, εγέρθηκε αντίλογος, εν πολλοίς δικαιολογημένος, ότι οι νέοι Δήμοι, μεγάλοι σε έκταση και πληθυσμό, απομακρύνονταν από τον πολίτη και την άμεση γνώση των αναγκών των τοπικών κοινωνιών. Σε όρους Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, “έσπαγε” η αλυσίδα της πληροφορίας και απόφασης στον προτελευταίο κρίκο μεταξύ κοινωνίας και πρώτου βαθμού τοπικής διακυβέρνησης. Ταυτόχρονα, θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά η αιρετή Περιφέρεια σε αντικατάσταση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, με αποτέλεσμα η οργάνωση και εκτέλεση του ΠΕΠ να περάσει στη διαχείριση εκλεγμένων αρχών, υλοποιώντας έτσι ένα πολύ αποφασιστικό βήμα στην κατεύθυνση της Αρχής της Επικουρικότητας. Παρά τα ιδιαίτερος μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν και στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, οι ως άνω αλλαγές ήταν θετικές, τόσο για την τεχνική διαχείριση του προγράμματος, όσο και για τη δημοκρατική του νομιμοποίηση. [1,7]

3.2. Στόχοι – Άξονες – Δράσεις

Η Επικράτεια για τις ανάγκες του ΕΣΠΑ 2007-2013 χωρίστηκε ad hoc σε 5 υπερπεριφέρειες, για τις οποίες εκπονήθηκαν τα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα. Η Στερεά Ελλάδα βρέθηκε σε κοινό πρόγραμμα με την Ήπειρο και τη Θεσσαλία, στο ΠΕΠ Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου. Το πρόγραμμα εστίαζε σε οκτώ γενικούς στόχους:

1. Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, της εξωστρέφειας, της ποιότητας και της καινοτομικής ικανότητας των επιχειρήσεων.
2. Βελτίωση της προσπελασιμότητας μέσω της δημιουργίας και αναβάθμισης υποδομών και ενδο-περιφερειακών και δια-περιφερειακών μεταφορικών δικτύων.
3. Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού.
4. Αειφορική διαχείριση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων.
5. Ενίσχυση της ενδοπεριφερειακής οικονομικής και κοινωνικής συνοχής
6. Ενίσχυση της διαπεριφερειακής συνεργασίας
7. Αξιοποίηση του τουρισμού και του πολιτισμού για τη βιώσιμη ανάπτυξη
8. Προώθηση της ψηφιακής σύγκλισης [8,9,15]

Ιδιαίτερα για την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, το πρόγραμμα δομήθηκε σε τέσσερις άξονες

προτεραιότητας. Ο Άξονας 2 «Υποδομές & υπηρεσίες προσπελασιμότητας Στερεάς Ελλάδας», στόχευε σε στρατηγικό επίπεδο και με μακροπρόθεσμο ορίζοντα, στην ομογενοποίηση του οικονομικού χώρου της Περιφέρειας και επομένως την αντιστροφή του δυϊσμού που υφίστατο στο εσωτερικό της. Ο Άξονας 5 «Αειφόρος ανάπτυξη & ποιότητα ζωής Στερεάς Ελλάδας», είχε στόχο τη διασφάλιση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος στην Περιφέρεια και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων. Ο Άξονας 8 «Ψηφιακή σύγκλιση & επιχειρηματικότητα Στερεάς Ελλάδας» στόχευε στην προώθηση της καινοτομίας, της έρευνας και της τεχνολογίας για την ενσωμάτωση τους στον παραγωγικό ιστό. Ο Άξονας 11 «Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής Στερεάς Ελλάδας», την παροχή τεχνικής βοήθειας για την υλοποίηση του ΠΕΠ, ιδίως σε φορείς, όπως μικροί Δήμοι, που στερούνταν τεχνικής και διαχειριστικής επάρκειας.[16,7]

Το γενικό σύνολο του ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας ανήλθε στα 525 εκατομμύρια ευρώ εκ των οποίων τα 367 (ήτοι 70%) αφορούσαν ευρωπαϊκή συμμετοχή και τα υπόλοιπα 158 (30% του ΠΕΠ) εθνική. Στα 209 εκατομμύρια ανήλθε προϋπολογιστικά η δαπάνη λοιπών πηγών, όπως συμμετοχές επενδυτών κλπ. Από αυτά τα χρήματα, τα 225 εκατομμύρια ευρώ περιήλθαν στη Διαχείριση της ΕΥΔΕΠ (Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος), 60 μέσω εκχώρησης στο ΕΠΕΡΑΑ και τα υπόλοιπα σε φορείς όπως η ΑΝ.ΔΙΑ (Αναπτυξιακή Διαχειριστική Στερεάς), τα Υπουργεία και άλλοι.[5]

Μια πολύ σοβαρή και δυσμενής ιδιαιτερότητα του ΠΕΠ Στερεάς ήταν ότι είχε ιδιαίτερος πενιχρός κατά κεφαλή και σε σχέση με άλλες Περιφέρειες πόρους, εν πολλοίς λόγω μιας στατιστικής στρέβλωσης που ακόμη ως σήμερα δεν έχει ξεπεραστεί. Στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας περιλαμβάνεται γεωγραφικά η μεγαλύτερη βιομηχανική συγκέντρωση της χώρας, γνωστή ως ζώνη των Οινόφυτων. Αυτό το γεγονός προκαλεί την εμφάνιση ενός πλασματικού¹ ποσού ΑΕΠ στη Στερεά Ελλάδα, εξαιτίας του οποίου η Περιφέρεια εντάσσεται οριακά στις “Περιφέρειες υπό μετάβαση” με κατά κεφαλή ΑΕΠ μεγαλύτερο του 75% (και μικρότερο του 90%) του κοινοτικού μέσο όρου και όχι στις “λιγότερο ανεπτυγμένες Περιφέρειες”. Η παρουσία της Στερεάς Ελλάδας στη “μεσαία” εισοδηματικά κατηγορία Περιφερειών, την εξαιρεί βάσει του Ευρωπαϊκού Κανονισμού από το Στόχο 1 της Περιφερειακής Πολιτικής “Συνοχή”, από τον οποίο θα μπορούσε να αντλήσει πολύ μεγαλύτερα (έως και διπλάσια) ποσά από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. [17]

Από το 2015 η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας έχει πυκνώσει πολύ τις επαφές της με την αρμόδια Γενική Διεύθυνση για το ζήτημα, ενώ το 2016 απέσπασε δηλώσεις αναγνώρισης και διάθεσης επίλυσης του ζητήματος από τέσσερις Επιτρόπους της ΕΕ, μεταξύ των οποίων και η Επίτροπος Περιφερειακής Πολιτικής κ. Corina Cretu. [18,19]

3.3. Υλοποίηση - Απολογισμός

Η προγραμματική περίοδος ξεκίνησε στην πραγματικότητα το 2009 και ολοκληρώθηκε στο τέλος του 2015. Εξαιτίας αυτού, εξάλλου, δεν έχει ως την υποβολή της παρούσας δημοσιευτεί σχετική απολογιστική έκθεση για όλο το πρόγραμμα, παρά μόνο επιμέρους ετήσιες εκθέσεις χωρίς σωρευτικά αποτελέσματα.

Στην εικόνα της επόμενης σελίδας [8] αποτυπώνεται το σύνολο των φορέων διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων. Οι βασικοί φορείς έχουν ως ακολούθως:

“Η Εθνική Αρχή Συντονισμού συντονίζει και καθοδηγεί τις διαχειριστικές αρχές και τους

1 . Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος του ΑΕΠ που παράγεται στα Οινόφυτα, μετρούμενο ως αμοιβές προσωπικού, ως τζίροι προμηθευτών και ως επιχειρηματικό κέρδος, διαχέεται στην Αττική και όχι στη Βοιωτία.

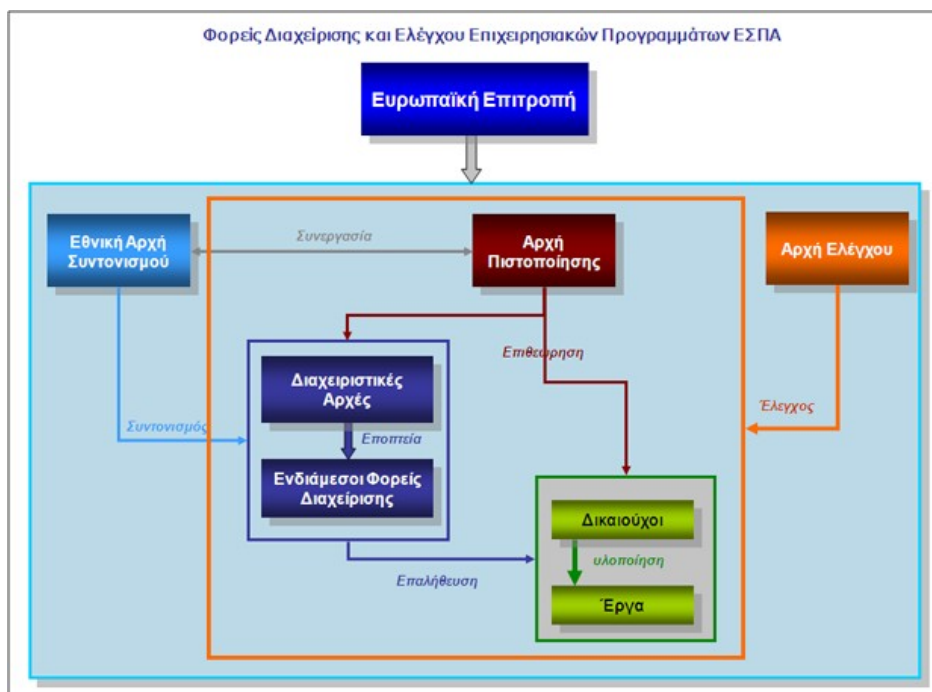
ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης κυρίως σε θέματα προγραμματισμού και εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων καθώς σε ότι αφορά το σχεδιασμό και την προσαρμογή του ενιαίου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου. Επίσης έχει την ευθύνη της ανάπτυξης και λειτουργίας του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος. Συνεργάζεται με την Αρχή Πιστοποίησης κυρίως σε ότι αφορά θέματα λειτουργίας και προσαρμογής των Συστημάτων Διαχείρισης και Ελέγχου. Στο πλαίσιο αυτό συνεργάζεται με την Επιτροπή και είναι ο κύριος συνομιλητής της χώρας με αυτήν για θέματα ΕΣΠΑ. Ο ανωτέρω συντονιστικός ρόλος είναι εκείνος που αποτυπώνεται στο πρώτο διάγραμμα.

Η **Αρχή Ελέγχου** έχει την ευθύνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ. Στο πλαίσιο αυτό διενεργεί ελέγχους στις αρχές και στους φορείς διαχείρισης (διαχειριστικές αρχές και ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης) στην αρχή πιστοποίησης, στους δικαιούχους και τις πράξεις. Στις αρχές διαχείρισης που ελέγχονται επιτίπουν και οι υπηρεσίες /μονάδες της Εθνικής Αρχής Συντονισμού που ασκούν καθήκοντα διαχείρισης. Επίσης δεδομένου ότι ο σχεδιασμός του ΟΠΣ γίνεται κεντρικά από υπηρεσία της Εθνικής Αρχής Συντονισμού η εγκατάσταση και λειτουργικότητα του ενιαίου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος ελέγχεται στην αντίστοιχη υπηρεσία (Ειδική Υπηρεσία ΟΠΣ) της Εθνικής Αρχής Συντονισμού.

Η **Αρχή Πιστοποίησης** είναι υπεύθυνη την κατάρτιση και την υποβολή πιστοποιημένων δηλώσεων δαπανών και αιτήσεων πληρωμών στην Επιτροπή και για τη διασφάλιση των χρηματοδοτικών ροών από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής, ενώ παράλληλα έχει την δυνατότητα διενέργειας επιθεωρήσεων στις διαχειριστικές αρχές, στους ενδιάμεσους φορείς διαχείρισης, στους δικαιούχους και στις πράξεις.

Αρμοδιότητες διαχείρισης ασκούνται από τις **Διαχειριστικές Αρχές** και τους **Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης**. Η διαχειριστική αρχή έχει την ευθύνη διαχείρισης του επιχειρησιακού προγράμματος. Στο πλαίσιο αυτό συντονίζει και εποπτεύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης και έχει την τελική ευθύνη έναντι της Επιτροπής. Στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους οι αρχές διαχείρισης διενεργούν επαληθεύσεις στους δικαιούχους και στις πράξεις.

Οι **δικαιούχοι** είναι αρμόδιοι για την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων και την υποβολή των δηλώσεων δαπανών (αιτήσεων επιστροφής). Στο πλαίσιο του εφαρμοζόμενου Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου τόσο οι δικαιούχοι όσο και οι υλοποιούμενες πράξεις υφίστανται έλεγχο από την αρχή ελέγχου, επαληθεύσεις από τον αρμόδιο για τη διαχείριση της πράξης φορέα (διαχειριστική αρχή ή ΕΦΔ), και ενδεχομένως επιθεωρήσεις από την αρχή πιστοποίησης.” [8] (5-3-2013)



Παρόλο που η ανωτέρω απεικόνιση και η περιγραφή δείχνουν ένα πολύ οργανωμένο πλαίσιο συνεργασίας με σαφείς αρμοδιότητες και καθαρό καταμερισμό, στην πραγματικότητα οι ένθεν και ένθεν παρεμβάσεις, ιδίως από πάνω προς τα κάτω, σε βαθμό που σαφώς ξεπερνούσε τα όρια του εποικοδομητικού διαλόγου, οδηγούν στην κατάταξη της λειτουργίας στον προαναφερθέντα τύπο II της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με αλληλοεπικάλυψη και θολά όρια.

Το ΠΕΠ τροποποιήθηκε αρκετές φορές και γενικώς διήλθε πολλά προβλήματα στην υλοποίησή του, τα οποία τις περισσότερες φορές συνδέονταν άμεσα ή έμμεσα με την οικονομική κρίση και την αντανάκλαση αυτής στο τραπεζικό σύστημα και στις σχέσεις Ελλάδας – ΕΕ. Η πλέον δύσκολη και ανασταλτική των δράσεων περίοδος ήταν μεταξύ Μαρτίου 2015 και Οκτωβρίου 2015. Την περίοδο εκείνη είχε καταστεί απολύτως οριακή και υπό έντονη αμφισβήτηση η ικανότητα της Ελλάδας να αποπληρώνει μέρος των δανείων της, να κάνει τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις και εν τέλει να παραμείνει στη ζώνη του ευρώ και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο πίεσης για προώθηση συγκεκριμένων πολιτικών και προκειμένου να μη “χαθούν” κοινοτικοί πόροι, διακόπηκε η χρηματοδότηση και συνεπώς η εκτέλεση όλων των δράσεων ΕΣΠΑ για περίπου 8 μήνες. Δίχως να είναι αντικείμενο της παρούσας η συνολική αξιολόγηση των εκατέρωθεν (Ελλάδα και ΕΕ) ενεργειών κατά την επίμαχη περίοδο για τη διαχείριση της μεταξύ τους σχέσης, είναι σαφές ότι η Επιτροπή συνέδεσε τα -δομικά και σοβαρά- ζητήματα δανεισμού και ρευστότητας της χώρας με τους διαρθρωτικούς πόρους, κατά τρόπο απολύτως αυθαίρετο και ενάντιο στη λογική της συνεργασίας και της από κοινού νηφάλιας αντιμετώπισης των ζητημάτων. [18] Σχεδόν σύγχρονα της ανωτέρω διακοπής, μεταξύ Φεβρουαρίου και Μαΐου 2015, η ψήφιση δυσμενών μέτρων στην ασφάλιση των μηχανικών, προκάλεσε κινητοποιήσεις των μηχανικών του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων η αποχή από διαγωνιστικές διαδικασίες έργων. Έτσι, η εκτέλεση του προγράμματος διακόπηκε ταυτόχρονα σε δύο διαφορετικά σημεία, στη δημοπράτηση και στην εκταμίευση λογαριασμών, παραλύοντας έτσι συνολικά την απορρόφηση των πόρων.

Το πρόβλημα έλαβε μεγάλες διαστάσεις και επειδή η διακοπή αυτή συνέβη κοντά στη λήξη της προγραμματικής περιόδου, οπότε μοιραία κινδύνευσε πλήθος έργων να μείνει ανολοκλήρωτο και εξαιτίας αυτού να απενταχθεί. Την ίδια περίοδο η κυβέρνηση αιτήθηκε παράτασης ενός έτους για την ολοκλήρωση των δράσεων, σε σχέση με την καταληκτική προθεσμία της 31ης Δεκεμβρίου 2015, αίτημα το οποίο δεν έγινε δεκτό, καθώς εναντιωνόταν ρητά προς το σχετικό κανονισμό. Αυτό που επέτρεψε, ωστόσο, στην Ελλάδα η επίτροπος Περιφερειακής Πολιτικής ήταν η άρση της εθνικής συμμετοχής στο πρόγραμμα (αρχικά οριζόντια μείωση στο 5% και εν τέλει πλήρης εξάλειψη), ώστε να μη διακοπουν οι δράσεις λόγω της αδυναμίας της Ελλάδας να εκταμιεύσει την εθνική συμμετοχή. Διευκρινίζεται ότι αυτό δε συνεπάγεται ανάληψη της σχετικής υποχρέωσης από την Ε.Ε., αλλά απλή μείωση του συνόλου του προγράμματος. Μάλιστα, καθώς η Στερεά Ελλάδα ανήκοντας, όπως έχει αναφερθεί, στις Περιφέρειες υπό μετάβαση, είχε κοινοτική συμμετοχή μόλις 70% επί του συνόλου του προγράμματος, πράγμα που σημαίνει ότι η συγκεκριμένη καταρχήν ευεργετική ρύθμιση απομείωσε το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας κατά 30% στα 367 εκατομμύρια ευρώ. [13]

Το πρόβλημα, ωστόσο, δεν ήταν αμιγώς ταμιακό. Η πολύμηνη διακοπή του προγράμματος εμπόδισε την ολοκλήρωση των δράσεων και μάλιστα τη στιγμή της τελικής ευθείας, οπότε και είχαν αναπτυχθεί οι ταχύτεροι ρυθμοί εκτέλεσης εν όψει της καταληκτικής προθεσμίας. Αυτό το φαινόμενο πανελλαδικά στοίχισε σε απορρόφηση κονδυλίων και σε ολοκλήρωση έργων. Σε αυτό το σημείο δεν μπορεί να ειπωθεί με σαφήνεια αν η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής μπορούσε να δώσει τη ζητούμενη παράταση, καθώς αφενός μεν θα εγείρονταν νομικά ζητήματα εφαρμογής a la carte του Κανονισμού, αφετέρου δε, θα δημιουργείτο ένα δυσμενές προηγούμενο,

δυνάμενο να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά στο μέλλον από οποιαδήποτε χώρα με παρόμοιο αίτημα. Η αίσθηση που έμεινε διάχυτη μεταξύ τεχνοκρατών του ΕΣΠΑ, απαλλαγμένων από την πολιτική βούληση και τα φίλτρα της επιθυμίας, είναι πως στο ζήτημα της παράτασης επιτεύχθηκε η δικαιότερη και σε κάθε περίπτωση η μόνη εφικτή λύση για το ζήτημα και μάλιστα ως αποτέλεσμα πραγματικής διαβούλευσης και διαπραγματεύσεως των δρώντων μερών. [13]

Το Υπουργείο Ανάπτυξης έλαβε πρωτοβουλία έκδοσης ειδικής ΣΑΕΠ (Συλλογική Απόφαση Έργων Περιφέρειας) για ανολοκλήρωτα έργα των ΠΕΠ, καθώς η ολοκλήρωση και λειτουργικότητα των ενταχθεισών δράσεων είναι προϋπόθεση (και εκ των υστέρων) για συμμετοχή της ΕΕ στη χρηματοδότηση, με ρήτρα μάλιστα επιστροφής των χρημάτων. Έτσι, προκειμένου να αποφύγει η χώρα επιστροφές χρημάτων, ανέλαβε με εθνικούς πόρους την ολοκλήρωση των δράσεων.

Στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, ύστερα από έγκαιρη πρόβλεψη για αυτήν την εξέλιξη, ακολουθήθηκε συγκεκριμένη στρατηγική δημιουργίας οικονομικών δεσμεύσεων για τη χώρα, μέσω συμβασιοποίησης και ταχείας εκτέλεσης έργων στο αρχικό ύψος του προγράμματος. Μέσα από αυτήν, η επόμενη μέρα της ολοκλήρωσης του προγράμματος βρήκε την Περιφέρεια με εγγυήσεις πληρωμής όχι μόνο του ισόποσου της μη απορροφηθείσας κοινοτικής συμμετοχής, αλλά και της εθνικής προσαυξημένων μάλιστα λόγω υπερδεσμεύσεων κατά ένα ποσοστό της τάξης του 8%. Ταυτόχρονα, η χρήση της ρύθμισης έδωσε και χρονικό ορίζοντα ολοκλήρωσης δράσεων άρα και απορρόφησης χρημάτων, καθώς η κοινοτική προθεσμία της 31ης Δεκεμβρίου είχε πλέον αμβλυνθεί από την προθεσμία της νέας ΣΑΕΠ για ολοκλήρωση δράσεων το Σεπτέμβριο το 2016 και το Μάρτιο του 2017. [13,18]

Συμπερασματικά, με κατάλληλο προγραμματισμό η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας πέτυχε για το υπ' αυτήν μέρος του ΠΕΠ (225 εκατομμύρια ευρώ μέσω ΕΥΔΕΠ για δημόσιες επενδύσεις) δεσμεύσεις για πραγματική απορρόφηση της τάξεως των 215 εκατομμυρίων ευρώ αγγίζοντας έτσι το εξαιρετικά επιτυχές για τα δεδομένα της περιόδου ποσοστό του 96%. Αυτή η εξέλιξη ήταν προϊόν συνεργασίας, κατά το πρώτο μέρος μεταξύ Υπουργείου Ανάπτυξης (εθνικό επίπεδο) και Ένωσης Περιφερειών (περιφερειακό επίπεδο) και κατά το δεύτερο μεταξύ Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας και Δήμων (τοπικό επίπεδο). Το αποτέλεσμα της ad hoc δημιουργίας εθνικού χρηματοδοτικού εργαλείου και της εξάντλησής του από την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας ήταν σαφέστατα θετικό με δεδομένες τις συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί και μπορεί να περιγραφεί ως ένα παράδειγμα καλής λειτουργίας της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στο εθνικό και υποεθνικό επίπεδο.

Στο μεγαλύτερο μέρος της προγραμματικής περιόδου και ειδικά προς το τέλος αυτής, αντιμετωπίστηκαν σημαντικά προβλήματα που σχετίζονταν με τις αδυναμίες της ιδιωτικής οικονομίας. Συγκεκριμένα, πολλοί επενδυτές υποψήφιοι για τις δράσεις ιδιωτικού τομέα, δεν μπόρεσαν λόγω απουσίας ρευστότητας και πρόσβασης σε δανεισμό να εξασφαλίσουν τη δική τους συμμετοχή στο πρόγραμμα, με αποτέλεσμα είτε να μην υπαχθούν εξαρχής, είτε σε κάποιες περιπτώσεις να μην ολοκληρώσουν τις δράσεις τους αντιμετωπίζοντας μάλιστα τον κίνδυνο της απένταξης.

Σημαντικές καθυστερήσεις παρουσιάστηκαν και στις δημόσιες επενδύσεις, ιδιαίτερα στο μέρος των υποδομών, καθώς οι ανάδοχοι έργων αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα ρευστότητας. Παρόλο που οι λογαριασμοί για τα έργα ΕΣΠΑ τύγχαναν ταχείας εκταμίευσης από το Δημόσιο (της τάξεως των 30 ημερών από την ημερομηνία πιστοποίησης), η απουσία ρευστότητας (ιδιωτικής και τραπεζικής) και η δυσκολία εξασφάλισης πιστώσεων από την αγορά (προμηθευτές, συνεργεία κλπ) δημιούργησε ακόμη περισσότερα προβλήματα στην απορρόφηση των κονδυλίων και εν τέλει στην εκτέλεση των έργων. Επίσης, η αδυναμία έκδοσης εγγυητικών επιστολών δυσχέρανε σε πάρα

πολλές περιπτώσεις τη συμβασιοποίηση έργων. Εικάζεται ότι με πυκνότερο διάλογο και πληρέστερη συνεργασία μεταξύ φορέων (ιδίως του ΥΠΙΑΝ) και τα Εμπορικά Επιμελητήρια της χώρας και δη της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, κάποια από τα ανωτέρω ζητήματα θα είχαν έστω μερικώς αντιμετωπιστεί. [14,20]

Ταυτόχρονα, διαχρονικό και αυξανόμενο ζήτημα ήταν και είναι η μεγάλη γραφειοκρατία που απαιτείται από τους φορείς υλοποίησης δράσεων, δημόσιων και ιδιωτικών για την ένταξη και εκτέλεση έργων, η οποία έχει ως αποτέλεσμα συχνά την άνιση υπέρ των πιο οργανωμένων φορέων (μεγαλύτεροι Δήμοι, μεγαλύτερες επιχειρήσεις) κατανομή των κονδυλίων.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι παρά το πλήθος προβλημάτων που περιγράφηκαν ως ανωτέρω, στην Ελλάδα της βαθιάς και πολυεπίπεδης κρίσης το ΕΣΠΑ 2007-2013 αποτέλεσε μοναδική σχεδόν διέξοδο για την υλοποίηση δράσεων τόσο για τις επιχειρήσεις, όσο και για τις δημόσιες δράσεις και υποδομές.

4. Το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας στο ΣΕΣ, ΕΣΠΑ 2014-2020

4.1. Γενικά

Το ΣΕΣ ξεκίνησε, όπως και οι προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, με καθυστέρηση δύο ετών στις αρχές του 2016. Η έναρξή του βρήκε την Ελλάδα σε συνεχιζόμενη κρίση. Έχουν προηγηθεί επτά συνεχόμενα έτη ύφεσης, αυξανόμενης ανεργίας και πιστοληπτικής αδυναμίας του Κράτους. Το 2015 έχει λάβει χώρα η ιστορική αλλαγή κυβέρνησης και η άνοδος στην εξουσία μιας κυβέρνησης αριστερής και ήπια ευρωσκεπτικιστικής. Στη συνέχεια, ένα δημοψήφισμα για την αποδοχή πακέτου δημοσιονομικών μέτρων με αρνητικό αποτέλεσμα, η υπογραφή, εν τέλει, ενός ιδιαίτερα αυστηρού πακέτου μέτρων με σκληρές εγγυήσεις και τέλος μιας νέας εκλογικής αναμέτρησης, στην οποία εξελέγη εκ νέου ο ΣΥΡΙΖΑ για να κυβερνήσει σε συνεργασία με τους Ανεξάρτητους Έλληνες (ΑΝΕΛ), απαλλαγμένος, όμως, από τα πλέον ευρωσκεπτικιστικά στελέχη του. Το 2016 καταγράφηκε ως έτος κατά το οποίο η χώρα είναι σχετικώς με το αμέσως προηγούμενο διάστημα πιο σταθερή πολιτικά, αλλά εξίσου αδύναμη οικονομικά.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η Ευρώπη βιώνει μια γενικότερη περίοδο αστάθειας, η οποία κορυφώθηκε ως στιγμή με το δημοψήφισμα του Ηνωμένου Βασιλείου για την παραμονή ή μη της χώρας στην Ευρωζώνη, το οποίο απαντήθηκε (24-6-2016) αρνητικά, δρομολογώντας έτσι καταγιστικές αλυσιδωτές εξελίξεις στην ευρωπαϊκή, αλλά και στην παγκόσμια οικονομία. Ακόμη, η απότομη διόγκωση των προσφυγικών ροών από το Αιγαίο, έχει φέρει την ΕΕ σε μια νέα πολιτική πρόκληση. Τέλος, η εκλογή του Ντόναλντ Τραμπ στη θέση του Προέδρου των Η.Π.Α. (9-11-2016), αποτέλεσε, επίσης, σοβαρή πηγή ανησυχίας, στις κυβερνήσεις, αλλά και στις αγορές, έστω κι αν προοδευτικά μετριάστηκε.

Η Αυτοδιοίκηση κατά το 2016 δεν παρουσίασε κάποια αξιοπρόσεκτη ιδιαιτερότητα, πέρα από το γεγονός ότι, λόγω της οικονομικής συγκυρίας, πολλοί Δήμοι παρέμειναν απολύτως αδύναμοι να υλοποιήσουν δράσεις και υποδομές. Ο Καλλικράτης διανύει περίοδο “ωριμότητας” και έχει αφομοιωθεί σε υψηλό βαθμό από τον κρατικό μηχανισμό και σε ορισμένο βαθμό από τους πολίτες. Όπως και η ολόκληρη η χώρα, έτσι και οι Δήμοι και οι Περιφέρειες χειρίζονται και αντιμετωπίζουν το μείζον ζήτημα των προσφύγων και μεταναστών από όλες σχεδόν χώρες της Μεσογείου. Ακόμη, επισημαίνεται ότι από το τέλος Μαΐου 2016 και για πολλούς μήνες είχε διακοπεί η χρηματοδότηση των δράσεων, πιθανότατα για λόγους πίεσης προς την Ελληνική κυβέρνηση για να υλοποιήσει τα απαραίτητα δημοσιονομικά μέτρα που προβλέπει το σχετικό σχέδιο.

Το 2017 δημοσιοποιήθηκε πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών για επικείμενες αλλαγές στον Καλλικράτη, αφορώσες ένα μεγάλο φάσμα των διατάξεών του, με κυριότερη τη θέσπιση αναλογικού συστήματος εκλογής στους Δήμους και τις Περιφέρειες της χώρας, αντί του σημερινού πλειοψηφικού με το οποίο λαμβάνει τα 3/5 των εδρών η πλειοψηφούσα παράταξη. Οι απόψεις για το ζήτημα διχάζονται, καθώς από τη μία αναγνωρίζεται η βελτίωση της αντιπροσώπευσης και η προώθηση των συνεργασιών στους αυτοδιοικητικούς φορείς, από την άλλη επισημαίνεται ο κίνδυνος ακυβερνησίας, λόγω αδυναμίας επίτευξης των απαραίτητων συναινέσεων για την εξασφάλιση πλειοψηφιών στις αποφάσεις των συμβουλίων. Την πρόταση για απλή αναλογική στους Ο.Τ.Α απορρίπτουν με ξεκάθαρη θέση και τεκμηρίωση η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝΠΕ) [29,30]

4.2. Στόχοι – Άξονες – Δράσεις

Αρχικά, αναφέρεται ότι η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας παραμένει στο ζημιογόνο για αυτήν καθεστώς των “Περιφερειών υπό Μετάβαση” και όχι σε αυτό των ενδεών περιφερειών, όπου στην πραγματικότητα ανήκει. Αυτό στοιχίζει στην Περιφέρεια, τόσο σε συνολικό οικονομικό μέγεθος προγράμματος, όσο και σε μείωση του ποσοστού εθνικής συμμετοχής. Συγκεκριμένα, το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2014-2020 είναι ίσο με 190.000.000 ευρώ περίπου, ενώ η κοινοτική συμμετοχή είναι μόλις 50% επί του συνόλου, έναντι 70% στο ΕΣΠΑ 2007-2013. Ακόμη, το ΣΕΣ είναι αισθητά μετατοπισμένο προς δράσεις πιο άυλες όπως η επιχειρηματικότητα, η καινοτομία, η εξωστρέφεια κλπ σε σχέση με τα παλιότερα προγράμματα που εστίαζαν στις δημόσιες τεχνικές υποδομές. [5]

Συγκεκριμένα οι άξονες του ΠΕΠ Στερεάς 2014-2020 αναλύονται ως ακολούθως. [7,21,22]

Άξονας Προτεραιότητας **04**: Υποστήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς. Προϋπολογισμός: 14.599.326,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **05**: Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων. Προϋπολογισμός: 13.022.796,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **06**: Προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων. Προϋπολογισμός: 13.022.796,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **07**: Προαγωγή των βιώσιμων μεταφορών και εξάλειψη των σημείων συμφόρησης σε υποδομές βασικών δικτύων. Προϋπολογισμός: 52.754.218,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **09**: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας – ΕΤΠΑ. Προϋπολογισμός: 12.359.754,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **10**: Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας – ΕΚΤ. Προϋπολογισμός: 37.654.0588,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **11**: Επένδυση στην εκπαίδευση και κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και στη δια βίου μάθηση. Προϋπολογισμός: 12.359.754,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **12**: Τεχνική Βοήθεια ΕΤΠΑ. Προϋπολογισμός: 2.734.196,00 ευρώ.

Άξονας Προτεραιότητας **13**: Τεχνική Βοήθεια ΕΚΤ. Προϋπολογισμός: 763.702,00 ευρώ.

4.3. Υλοποίηση

Το ΣΕΣ θα κληθεί να απορροφήσει και να υποστηρίξει πολλές από τις δράσεις που έμειναν ανολοκλήρωτες στο ΕΣΠΑ 2007-2013 και δεν μπορούν, ή δεν είναι επιθυμητό να υπαχθούν στο εθνικό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Τέτοια έργα είναι μεταξύ άλλων τα “μεγάλα” (άνω των 5 εκατομμυρίων ευρώ) τα οποία γίνονται “γέφυρα” ή “phasing” και συνεχίζονται στη νέα προγραμματική, καθώς επίσης και ορισμένα που προεντάσσονται στο πρόγραμμα.

Το ΣΕΣ έχει ξεκινήσει να εκδίδει τις πρώτες προσκλήσεις στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας. Οι προσκλήσεις που έχουν “ανοίξει” ως σήμερα αφορούν μεταξύ άλλων στα κάτωθι:

- Προστασία μνημείων φυσικού κάλλους
- Σχολική Στέγη
- Οδοποιία
- Αντιπλημμυρική προστασία και διαμόρφωση χειμάρρων
- Ανάδειξη πολιτιστικών μνημείων κλπ.
- Βιολογικοί καθαρισμοί, ύδρευση, αποχέτευση.

- Υγεία
- Φυσικό Αέριο

Ταυτόχρονα, έχουν ενταχθεί και οι πρώτες δράσεις, οι οποίες είναι 86 στο σύνολο (20-9-2016) και οδεύουν προς υλοποίηση. Η απορρόφηση σε επίπεδο προσκλήσεων κατά το Σεπτέμβριο του 2017 ανέρχεται περίπου σε 72% του συνολικού προϋπολογισμού και σε επίπεδο εντάξεων σε 56%, ποσοστά τα οποία με δεδομένο τον παγίως οπισθοβαρή χαρακτήρα των ΠΕΠ, κρίνονται ως αρκετά υψηλά. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν σε κάθε περίπτωση και οι δείκτες απορρόφησης σε επίπεδο συμβάσεων και σε επίπεδο πραγματικής δαπάνης, οι οποίοι κινούνται σαφώς χαμηλότερα, αφού η χρονική ακολουθία κάθε δράσης είναι ένταξη, δημοπράτηση, συμβασιοποίηση και υποβολή λογαριασμών προς εκτέλεση δαπανών. [7,13,21]

Επισημαίνεται ότι τον Αύγουστο του 2016 ψηφίστηκε από το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών ο Νόμος 4412/16 για τις δημόσιες δαπάνες (έργα, μελέτες, προμήθειες, υπηρεσίες), με τον οποίο άλλαξε άρδην η διαδικασία υλοποίησης έργων και μελετών. Η ψήφιση του Νόμου δε συνοδεύτηκε από την έκδοση διευκρινιστικών εγκυκλίων και νέων πρότυπων τευχών δημοπράτησης, παρά μόνο μετά από 5 μήνες (Ιανουάριος 2017), κατά τη διάρκεια των οποίων πρακτικά διακόπηκε η δημοπράτηση έργων και μελετών στο σύνολο των φορέων Γενικής Κυβέρνησης της χώρας (Υπουργεία, ΑΕΙ, Αυτοδιοίκηση κλπ). Ακόμη, από τις 15 Ιουνίου του 2017 ξεκίνησε βάσει σχετικού Νόμου η υποχρέωση των φορέων να διεξάγουν ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς ανάθεσης έργων. Ωστόσο, στα τέλη Σεπτεμβρίου (οπότε και ολοκληρώθηκε η παρούσα) δεν είχαν ακόμη καταρτισθεί από το Υπουργείο Υποδομών τα ηλεκτρονικά μητρώα των υπηρεσιακών στελεχών που θα διεξήγαγαν τις δημοπρασίες. Αυτό έχει ως συνέπεια την επί 3,5 μήνες νέα αναστολή όλων των διαγωνισμών έργων στη χώρα [23].

Στο πλαίσιο της διεκδίκησης πόρων για τη μερική ανασχεση της στέρησης που πηγάζει από την προαναφερθείσα “στρέβλωση των Οικοφύτων” και σε συνέχεια των προηγηθεισών ενεργειών ενημέρωσης και αναγνώρισης του προβλήματος, ο Περιφερειάρχης Στερεάς Ελλάδας, απέστειλε στις 20 Ιουλίου 2017 επιστολή στον Πρωθυπουργό Αλέξη Τσίπρα με την οποία αιτείται την έγκριση ενός ad hoc “Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος” για τη Στερεά Ελλάδα, το οποίο “θα υποστηρίζει και θα χρηματοδοτεί σημαντικά έργα υποδομών, αλλά και δράσεις για την εξομάλυνση των ανισοτήτων, την καταπολέμηση της φτώχειας, τη μείωση της ανεργίας και την τόνωση της τοπικής οικονομίας με στόχο την ανάπτυξη της περιοχής.” Σύμφωνα με την πρόταση το πρόγραμμα θα χρηματοδοτούσε άξονες όπως η διαχείριση υγρών και στερεών αποβλήτων, η ύδρευση, η υγεία και η εκπαίδευση με συνολικό κονδύλι ύψους 130.000.000 ευρώ, που θα προερχόταν από διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης και θα είχε σαφείς διαδικασίες παρακολούθησης της αποτελεσματικότητάς του.[4]

Ακόμη, αναφορικά με την πολυεπίπεδη συνεργασία για την αξιοποίηση των δημοσίων πόρων για υποδομές, μιας ειδικής αναφοράς χρήζει το 2ο² Περιφερειακό Συνέδριο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης. Στο τέλος Ιουλίου 2017 πραγματοποιήθηκε στη Στερεά Ελλάδα σε συνεργασία του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης με την Περιφέρεια. Περιέλαβε τέσσερις συνεδρίες με θεματικές ενότητες “Περιβάλλον”, “Επιχειρηματικότητα”, “Εργασία, Κοινωνική Αλληλεγγύη” και “Υποδομές, Τουριστική Ανάπτυξη, Δημόσιοι Πόροι” και ολοκληρώθηκε με την ομιλία του Περιφερειάρχη Κώστα Μπακογιάννη και του Πρωθυπουργού Αλέξη Τσίπρα. Η συνεδρία “Υποδομές, Τουρισμός, Δημόσιοι Πόροι” υλοποιήθηκε με συντονιστή τον γράφοντα, υπό την

2. Το 1ο Συνέδριο έλαβε χώρα στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας.

ιδιότητά του ως Αντιπεριφερειάρχη Περιφερειακής Ενότητας Εύβοιας και παρουσία των αρμοδίων Υπουργών Υποδομών Χρήστου Σπίρτζη, Τουρισμού κ. Έλενας Κουντουρά και του Υφυπουργού Δημοσίων Πόρων κ. Στέργιου Πιτσιόρλα. Ακόμη, συμμετείχε σχεδόν το σύνολο των 25 Δημάρχων της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, Βουλευτές των 5 Νομών, Αντιπεριφερειάρχες και πλήθος εκπροσώπων φορέων, όπως Τεχνικά, Εμποροβιομηχανικά και Οικονομικά Επιμελητήρια κ.α. Στη συνεδρία εκτέθηκε πρακτικά το σύνολο της ατζέντας δημοσίων Υποδομών, με αναφορά και συζήτηση για έργα κάθε μεγέθους και κάθε βαθμού ωρίμανσης. Καταγράφηκαν, έστω και σε συνέχεια ή επισημοποίηση παλαιότερων επαφών μεταξύ των μερών, όλα τα ζητήματα και επαναδιαμορφώθηκε ένα χαρτοφυλάκιο δράσεων, τις οποίες ακολούθως θα είχαν την ευκαιρία να “ωριμάσουν” διμερώς οι κατά περίπτωση ενδιαφερόμενοι των δύο βαθμών της Αυτοδιοίκησης και της Κυβέρνησης μέσα από τα συναρμόδια Υπουργεία. Συνολικά και παρά τις όποιες αδυναμίες του, το Συνέδριο κρίθηκε επιτυχημένο ως παράδειγμα θεσμοθετημένων “εντός πλαισίου” δράσεων για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Γενικώς και έως σήμερα, η συμμετοχή των εθνικών και υποεθνικών δρώντων είναι, τουλάχιστον συγκρινόμενη με το ΕΣΠΑ 2007-2013 και πάντα με κριτήριο το παράδειγμα της Στερεάς Ελλάδας, πιο πλήρης και πιο ουσιαστική. Αυτό, με την έννοια της ανάπτυξης διαλόγου μεταξύ τους, στο πλαίσιο μιας διαρκούς κυλιόμενης ατζέντας προβλημάτων προς επίλυση και προτάσεων προς αξιολόγηση και υλοποίηση. Σε κάθε περίπτωση, όμως, οι φορείς δεν έχουν επ' ουδενί ωριμάσει στο ζήτημα της τυποποίησης διαδικασιών και του διοικητικού – διεκπεραιωτικού αυτοματισμού. Εξαιτίας αυτού και παρά τις σαφείς τάσεις βελτίωσης, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση που εφαρμόζεται είναι τύπου II.

Τέλος, επισημαίνεται ότι το γεγονός πως η υλοποίηση του ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας ξεκίνησε με την προαναφερθείσα χρονική καθυστέρηση μόλις δεκαοκτώ μήνες πριν από την ολοκλήρωση της παρούσας, δεν επιτρέπει την ύπαρξη υλικού για συνολικότερη ή απολογιστική ανάλυση της εκτέλεσής του. Συνεπώς, τα όποια συμπεράσματα θα εξαχθούν αναφορικά με την περίοδο ως το Σεπτέμβριο 2017 και όχι συνολικά.

5. Συγκριτική προσέγγιση και ανάλυση των προγραμμάτων

5.1. Οι συνέπειες των προγραμμάτων στη Στερεά Ελλάδα

Ο βασικός ρόλος των προγραμμάτων και εν προκειμένω του ΕΣΠΑ και του ΣΕΣ είναι σαφώς η επίτευξη της λεγόμενης συνοχής. Μιας κατάστασης, δηλαδή, όπου οι χώρες μέλη της ΕΕ θα βρίσκονται σε παρόμοιο ή κοντινό επίπεδο δημοσίων υποδομών, μεθόδων παραγωγής και εν τέλει κατά κεφαλήν εισοδήματος.

Είναι σαφές ότι η επίτευξη ενός τέτοιου στόχου δεν είναι αποτέλεσμα αποκλειστικά της εφαρμογής των προγραμμάτων συνοχής, αλλά μεγάλου πλήθους παραγόντων, εθνικών και διεθνών. Τέτοιοι παράγοντες είναι οι εθνικές πολιτικές της χώρας (δημοσιονομική, αναπτυξιακή, υποδομές κλπ), η κατάσταση στις άλλες χώρες με τις οποίες επιθυμεί η εξεταζόμενη χώρα να συγκλίνει, αλλά και οι διεθνείς συγκυρίες, όπως η κατάσταση στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, η παγκόσμια ανάπτυξη ή ύφεση, τα ζητήματα ασφαλείας, η τιμή του πετρελαίου, οι αναδυόμενες αγορές και άλλα. Εντούτοις, μπορεί ως γενική παρατήρηση να ειπωθεί πως το ΕΣΠΑ και το ΣΕΣ αφήνουν σαφές αποτύπωμα στη χώρα, τόσο όσον αφορά στα τεχνικά έργα και τις άλλες δημόσιες δράσεις, όσο και στο κομμάτι των ιδιωτικών επενδύσεων. Όπως και σε όλη την Επικράτεια, έτσι και στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, χιλιάδες επιχειρήσεις επιδοτήθηκαν από το ΠΕΠ, είτε κατά την ίδρυσή τους, είτε κατά την προσπάθειά τους να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους. Ομοίως, εκατοντάδες χιλιάδες πολίτες έκαναν και κάνουν χρήση των δημοσίων επενδύσεων των προγραμμάτων, όπως οι οδοί κυκλοφορίας ή και των δράσεων κοινωνικής αλληλεγγύης.

Ταυτόχρονα, η υλοποίηση των δράσεων, μέσω των πόρων που απορροφά, ενεργοποιεί (ή “κρατά σε ζωή”) μια μεγάλη αγορά του ευρύτερου κατασκευαστικού κλάδου, όπως εργολάβους, προμηθευτές, συνεργεία, μηχανικούς και μέσω αυτών, το λιανικό εμπόριο, τον τραπεζικό τομέα, την κτηματαγορά και άλλα.

Μια επιπλέον παράμετρος επίδρασης είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, η θεσμική ωρίμανση της χώρας, καθώς μέσα από τα προγράμματα αναπτύχθηκαν φορείς και διαδικασίες, τόσο για την επιλογή και το σχεδιασμό δράσεων, όσο και για την παρακολούθηση της ομαλής τους εξέλιξης.

Η Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής όλων των ανωτέρω αλλαγών θεσμικής ωρίμανσης. Ωστόσο, ο θεσμός που μπορεί σε μεγάλο βαθμό να αποδοθεί στην ύπαρξη των διαρθρωτικών πόρων είναι το προαναφερθέν Περιφερειακό Συνέδριο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης του 2017, που αποτέλεσε μια συνεργασία – υπόδειγμα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης των τριών επιπέδων διοίκησης (Δήμοι, Περιφέρεια, Κυβέρνηση) με πλήθος οριζοντίων διακλαδώσεων, όπως πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι επαγγελματικοί φορείς.

Η θεσμική ωρίμανση αποτελεί συνεπώς ιδιαίτερα σοβαρή επίδραση της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ελλάδα, μαζί, βεβαίως με το αποτέλεσμα καθεαυτών των δράσεων που υποστηρίχτηκαν, τόσο στο επίπεδο των φυσικών υποδομών, όσο και σε άυλα πεδία, όπως αυτά της ανταγωνιστικότητας, της καινοτομίας, της ψηφιακής σύγκλισης κλπ. Ωστόσο, η σημαντικότερη, ίσως, συμβολή της Περιφερειακής Πολιτικής στην ελληνική (και στερεοελλαδίτικη) κοινωνία είναι η διατήρηση (κατ' άλλους διάσωση) του αισθήματος περί αναγκαιότητας, ή τουλάχιστον χρησιμότητας, της παραμονής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και γενικότερα του κύρους και της σημασίας της ΕΕ στη συνείδηση του Έλληνα πολίτη. Ιδιαίτερα κατά το έτος 2015, όταν για πρώτη φορά τέθηκε ανοιχτά στο δημόσιο διάλογο το ερώτημα της παραμονής της Ελλάδας στην ΕΕ, οι διαρθρωτικοί πόροι, το ΕΣΠΑ, αποτέλεσαν κορυφαίο επιχείρημα υπέρ της

παραμονής. Έως και σήμερα όμως, με την οικονομική κρίση να έχει εμποτίσει τον Ελληνικό λαό με μικρότερες ή μεγαλύτερες ποσότητες ευρωσκεπτικισμού, η ύπαρξη της πολιτικής συνοχής παραμένει το ακλόνητο σημείο αντίστασης στις κριτικές ή αποσχιστικές απόψεις και τάσεις.

5.2. Συνέπειες εξωτερικών συνθηκών και παραγόντων στην επιτυχία των προγραμμάτων

Εξετάζοντας την αλληλεπίδραση των διαρθρωτικών πόρων με την ελληνική πολιτεία και κοινωνία από την αντίθετη προσέγγιση, αυτή της επιρροής της τελευταίας στην υλοποίηση των προγραμμάτων, αναδεικνύονται πολλά σημεία ενδιαφέροντος, τα οποία, μάλιστα, διαφοροποιούνται αισθητά από τη μία στην άλλη προγραμματική περίοδο. Συγκεκριμένα, σε όλη τη διάρκεια των δύο προγραμμάτων, μια σειρά από δομικές αδυναμίες, ή έκτακτες καταστάσεις, προκάλεσαν καθυστερήσεις και αστοχίες και εν τέλει απομείωσαν την επιτυχία των προγραμμάτων.

Η σημαντικότερη αιτία είναι σαφώς η πολυετής οικονομική κρίση, που δυσχέρανε τα προγράμματα σε δύο επίπεδα. Αφενός μεν στο ιδιωτικό, καθώς οι επενδυτές των ιδιωτικών δράσεων και οι εργολάβοι – ανάδοχοι των δημοσίων υποδομών δεν είχαν την απαιτούμενη ρευστότητα, ή την πρόσβαση σε δανεισμό, ώστε να εκτελέσουν απρόσκοπτα το έργο τους. Αφετέρου δε, στο Δημόσιο, όπου ιδίως στα τελευταία χρόνια του ΕΣΠΑ 2007-2013, τα ταμιακά διαθέσιμα του κράτους δεν επαρκούσαν για την κάλυψη της εθνικής συμμετοχής στη δημόσια δαπάνη των δράσεων. Κορύφωση αυτού του φαινομένου, φυσικά, η οκτάμηνη πλήρης διακοπή της χρηματοδότησης ΕΣΠΑ το 2015 και μάλιστα στο έτος ολοκλήρωσης της προγραμματικής περιόδου, εξαιτίας της απουσίας συμφωνίας με την ΕΕ για το ζήτημα του χρέους. Στην περίοδο του ΣΕΣ, φαίνεται πως για το κράτος δεν υπάρχει ζήτημα ικανοποίησης των απαιτήσεων για εθνική συμμετοχή στις δράσεις, αν και σε πολλές περιπτώσεις αυτή καταβάλλεται οπισθοβαρώς, επομένως τυχόν αδυναμία πληρωμής, μπορεί να υποφύσκει και να εμφανιστεί προς το τέλος της προγραμματικής περιόδου. Οι ιδιώτες, με δεδομένη τη συνεχιζόμενη αδυναμία λήψης τραπεζικού δανεισμού εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα εκτέλεσης των έργων, ή κάλυψης της συμμετοχής τους σε ιδιωτικές επενδύσεις, όμως και πάλι, η κατάσταση είναι σαφώς ομαλότερη από ό,τι στη λήξη της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου. [20]

Ένα ακόμη στοιχείο που δυσχέρανε τα προγράμματα ήταν (και είναι) η υψηλή γραφειοκρατία. Η γραφειοκρατία εμφανίζεται σε τρία χρονικά σημεία της όλης διαδικασίας. Στο σχεδιασμό του προγράμματος, στην επιλογή των δράσεων και στην επίβλεψη της εκτέλεσής του.

Όσον αφορά στο σχεδιασμό, εδώ εντοπίζεται η κοινοτική γραφειοκρατία. Η πολυπλοκότητα και βραδύτητα των διαδικασιών διαμόρφωσης ενός καταρχήν εθνικού και κατόπιν περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος δημιουργεί μια εξαιρετικά μεγάλη απόσταση ανάμεσα στη χρονική στιγμή συγκέντρωσης των στοιχείων και στην εκτέλεση του προγράμματος, η οποία μπορεί να φτάνει και τα πέντε ακόμη έτη. Είναι σαφές ότι σε ένα περιβάλλον με τόσο πυκνό πολιτικό και οικονομικό χρόνο, ένα πρόγραμμα που σχεδιάζεται με στοιχεία πέντε έτη πρωθύστερα της εφαρμογής του, στην πραγματικότητα απευθύνεται σε μια χώρα και μια περιφέρεια εντελώς διαφορετική από αυτήν για την οποία προορίζεται, με τις προφανείς αρνητικές συνέπειες που έχει αυτή η διαφοροποίηση για τους πρωταρχικούς στόχους της συνοχής. Το πρόβλημα ήταν πολύ σημαντικό στο Δ' ΚΠΣ, γιατί το πρόγραμμα σχεδιάστηκε σε περίοδο με υψηλότετους ρυθμούς ανάπτυξης και εκτελέστηκε σε βαθιά κρίση. Στο ΣΕΣ, δεν αντιμετωπίζεται ουσιαστικά τέτοιο ζήτημα, γιατί, παρόλο που η χρονική απόσταση σχεδιασμού και υλοποίησης παρέμεινε σταθερή, ο σχεδιασμός έγινε στα έτη της κρίσης, οπότε δεν υπήρξε ουσιαστική μεταβολή συνθηκών στο μεσοδιάστημα.

Η άλλη όψη της γραφειοκρατίας είναι η διαχειριστική που αφορά κυρίως, αλλά όχι

αποκλειστικά, το Κράτος. Εμφανίζεται στη φάση διαμόρφωσης των προσκλήσεων για τις δράσεις και στην αμέσως επόμενη της παρακολούθησής τους. Η ιδιαίτερη πολυπλοκότητα αυτών των φάσεων προκαλεί τις εξής δύο παθογένειες. Πρώτον, καθυστερεί σημαντικά την υλοποίηση των δράσεων, άρα και τις απορροφήσεις, με προφανή αντίκτυπο στον αναπτυξιακό ρόλο των προγραμμάτων. Δεύτερον και κυριότερο, η πολυπλοκότητα απαιτεί από τους δημόσιους και ιδιωτικούς υποψηφίους δικαιούχους και φορείς υλοποίησης, βαρείς διοικητικούς μηχανισμούς, που μόνο οι μεγάλοι φορείς (δημόσιοι και ιδιωτικοί) διαθέτουν. Αυτό έχει ως συνέπεια τη δημιουργία σοβαρού συγκριτικού πλεονεκτήματος των “μεγάλων” έναντι των “μικρών”, το οποίο, με δεδομένο ότι οι προσκλήσεις των δράσεων έχουν συνήθως και χρονικά ανταγωνιστικό χαρακτήρα, επιτρέπει στους μεγάλους Δήμους και στις μεγαλύτερες επιχειρήσεις να εντάσσονται προνομιακά στις δράσεις και στις προσκλήσεις. Το φαινόμενο σαφώς προάγει την περιφερειακή ανισότητα και πιθανά εμμέσως την αστικοποίηση. Τα δε εργαλεία ανάσχεσής του, όπως η τεχνική βοήθεια και η κατηγοριοποίηση της επιλεξιμότητας ιδιωτικών επενδύσεων με βάση και το τζίρο της επιχείρησης, δεν επαρκούν για να εξισορροπήσουν την κατάσταση. Το φαινόμενο παραμένει αμετάβλητο στην περίοδο του ΣΕΣ. Σημειώνεται, πως σε αυτή τη γενική κατάσταση καταγράφονται εξαιρέσεις, όπως αυτή του Δήμου Σκύρου, που, αν και ο μικρότερος Δήμος της Π.Ε. Εύβοιας, ήταν ο μόνος Δήμος που υπέβαλε φάκελο για δημιουργία σχολικού κτιρίου σε σχετική πρόσκληση του ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας. Η αντιμετώπιση του ζητήματος και η μερική ανάσχεση της δομικής αδυναμίας των ασθενεστερών, επαφίεται επί της ουσίας στην αντίληψη των αιρετών διαχειριστών του ΣΕΣ (Περιφερειακή Διοίκηση), όπου με κατάλληλη συνεννόηση μεταξύ Α' και Β' βαθμού Αυτοδιοίκησης, μπορεί ατύπως και μη δεσμευτικά να προμοιραστεί το εκάστοτε κονδύλι δίκαια στους φορείς. Σαφώς, αυτός ο χειρισμός δεν μπορεί για λόγους διαφάνειας να λάβει χώρα στις ιδιωτικές επενδύσεις.

Ένα σοβαρό σημείο αρνητικής επιρροής του εγχώριου γίνεσθαι στην υλοποίηση των ΠΕΠ είναι οι έκτακτοι εξωγενείς παράγοντες ανάσχεσης. Στο μεν ΕΣΠΑ 2007-2013 οι κύριοι παράγοντες ανάσχεσης ήταν το 2015 η τρίμηνη διακοπή των δημοπρασιών, λόγω αποχής των μηχανικών του Δημοσίου και η οκτάμηνη διακοπή πληρωμών λόγω της μη συμφωνίας Ελλάδας – ΕΕ για τη διαχείριση του δημοσίου χρέους. Το πρόβλημα κατέστη ιδιαίτερα σοβαρό επειδή εμφανίστηκε στη λήξη του προγράμματος, που έπρεπε να επισπευσθούν όλες οι διαδικασίες για να μεγιστοποιηθεί η απορρόφηση και να αποφευχθούν απεντάξεις. Πρέπει σε αυτό το σημείο να επισημανθεί η αποτελεσματικότητα και εν τέλει η επιτυχία στη διάσωση του προγράμματος μέσω από μια σειρά έκτακτων ενεργειών, για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των οποίων, απαιτήθηκε άμεση, στενή και καθαρή συνεργασία μεταξύ πολλών επιπέδων διοίκησης. Αντίστοιχα, σε μόλις ενάμιση χρόνο λειτουργίας του ΕΣΠΑ 2014-2020, οι δύο διακοπές δημοπρασιών (8ος 2016-1ος 2017 και 6ος 2017 ως σήμερα), ήδη έχουν προκαλέσει σοβαρές καθυστερήσεις στην απορρόφηση.

Στον αντίποδα των ως άνω αρνητικών επιπτώσεων εθνικού περιβάλλοντος στην εκτέλεση των ΠΕΠ, ένας παράγοντας ουσιαστικής βοήθειας είναι η λειτουργία του Καλλικράτη, από τα μέσα της περιόδου ΕΣΠΑ 2007-2013. Ως θετική με την έννοια της αποτελεσματικότητας κρίνεται η δημιουργία μεγάλων Δήμων, ικανών (ή ικανότερων από πριν) να συνομιλήσουν με τα ανώτερα επίπεδα διακυβέρνησης, να παρακολουθήσουν την πολυπλοκότητα των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και ως εκ τούτου να ωφεληθούν από αυτά. Ακόμη, ως εμβληματικό βήμα προς την πραγμάτωση της Αρχής της Επικουρικότητας, της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης και εν τέλει της Δημοκρατίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρίνεται η δημιουργία αιρετών Περιφερειών που διαχειρίζονται τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων, εφοδιασμένες με την άμεση αναφορά στους πολίτες και τις ανάγκες τους, αλλά και με δημοκρατική νομιμοποίηση για τη λήψη τόσο σημαντικών αποφάσεων.

Ταυτόχρονα και όχι αντιφατικά προς τα ανωτέρω, ως αρνητική συνέπεια του Καλλικράτη λογίζεται η, λόγω συνενώσεων των Δήμων και της μη ουσιαστικής αξιοποίησης του θεσμού των τοπικών κοινοτήτων, δημιουργία απόστασης μεταξύ των αρχών και των πολιτών, που δημιούργησε ένα χάσμα μεταξύ πρώτου και δεύτερου επιπέδου ροής της πληροφορίας και των αποφάσεων, εναντιούμενο, ωστόσο, και στη θεμελιώδη αρχή της Αυτοδιοίκησης, αυτής της εγγύτητας.

Όλες οι σχετικές αλλαγές εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά το 2011. Έτσι, στην περίοδο του Δ' ΚΠΣ, λειτούργησε και το παλαιό (Καποδίστριας) και το νέο σύστημα του Καλλικράτη, προσδίδοντας το τελευταίο, παρά τα προβλήματα μετάβασης, άμεσα τα προαναφερθέντα ποιοτικά και ποσοτικά πλεονεκτήματα στη διαχείριση του ΠΕΠ Στερεάς. Το ΣΕΣ, αντίθετα, βρήκε αυτό το καθεστώς ώριμο, λειτουργικό και κατά συνέπεια έτοιμο να εξυπηρετήσει την ταχεία, αλλά κυρίως τη δημοκρατική και ουσιαστικά βέλτιστη κατανομή των σχετικών πόρων. Μόνη επιφύλαξη πηγάζει από το ότι οι τυχόν νέες αλλαγές στην Αυτοδιοίκηση που, εφόσον ψηφιστούν, θα εφαρμοστούν από τα τέλη του 2019, κοντά δηλαδή στην ολοκλήρωση του ΣΕΣ, είναι πιθανό να δημιουργήσουν νέα κολλήματα και αβελτηρίες.

Περαιτέρω, το προαναφερθέν ζήτημα των Οινοφύτων δημιουργεί ακριβώς τα ίδια προβλήματα στις δύο προγραμματικές περιόδους και συγκεκριμένα τεράστια στέρση πόρων και την υποχρέωση για υψηλή συμμετοχή εθνικών και ιδιωτικών κεφαλαίων στις δημόσιες υποδομές και στις ιδιωτικές επενδύσεις αντίστοιχα. Ωστόσο, παρασάγγας απέχει ο χειρισμός του στις δύο περιπτώσεις.

Στην πρώτη περίοδο ΕΣΠΑ 2007-2013, επιτεύχθηκε μόνο η ανάδειξη του ζητήματος και η εισαγωγή του για πρώτη φορά στο δημόσιο διάλογο, έστω και χωρίς επαρκή εμβάθυνση και τεκμηρίωση. Στην περίοδο του ΣΕΣ, η Περιφερειακή Αρχή εκπόνησε άμεσα μελέτη για την πλήρη περιγραφή του φαινομένου και την ακριβή αποτύπωση των συνεπειών του στο ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας. Ακολούθως και με εφόδιο αυτή τη μελέτη, το θέμα τέθηκε για πρώτη φορά επίσημα, στην Ελληνική Κυβέρνηση, αλλά και στην αρμόδια Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Μάλιστα, η Περιφέρεια απέσπασε σχετική δήλωση αναγνώρισης της αδικίας και πρόθεσης αντιμετώπισής της από τρεις Επιτρόπους της ΕΕ, μεταξύ των οποίων και η Επίτροπος Περιφερειακής Πολιτικής κ. Corina Crețu. [19] Στην Κυβέρνηση το ζήτημα τέθηκε μαζί με συγκεκριμένη πρόταση για ένα ειδικό πρόγραμμα αντιστάθμισης των συνεπειών της στατιστικής στρέβλωσης, από συνδυασμό χρηματοδοτικών εργαλείων σε μέγεθος και με τρόπο μη απαγορευτικό για τα διαθέσιμα ποσά του κρατικού προϋπολογισμού και των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Κατά τη συγγραφή της παρούσας η πρόταση βρίσκεται στο τραπέζι της διαβούλευσης. Σε κάθε περίπτωση, η καθολική αναγνώριση του προβλήματος και η έναρξη πολυεπίπεδου διαλόγου για την αντιμετώπισή του συνιστούν χειρισμό πολύ διαφορετικό από αυτόν των παλαιότερων ετών με απολύτως υπαρκτές, πλέον, τις πιθανότητες αντιμετώπισής του.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή κρίση προκάλεσαν, ή σε κάθε περίπτωση συνέβαλαν, στην απομάκρυνση και στην οικοδόμηση δυσπιστίας μεταξύ της κυβέρνησης και της Επιτροπής των Περιφερειών (και γενικά του μηχανισμού της ΕΕ) με αποτέλεσμα τη μείωση του διαλόγου και εν τέλει της δυνατότητας από κοινού παρακολούθησης και επίλυσης των διαφόρων ζητημάτων στην υλοποίηση του ΠΕΠ. Εν πολλοίς, αυτή η πραγματικότητα είναι απότοκος και της εθνικής κρίσης, τόσο με την έννοια της απομείωσης της αξιοπιστίας της χώρας, όσο και του αποπροσανατολισμού των ελληνικών κυβερνήσεων από τα σημαντικά ζητήματα της υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013. Κορύφωση της κρίσης, της έλλειψης εμπιστοσύνης και συνεννόησης, αλλά και της αντιφατικής προς τις Ενωσιακές Αρχές και την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, πολιτικής της ΕΕ, αποτέλεσε η οκτάμηνη πανελλαδική διακοπή του ΕΣΠΑ, λίγο πριν τη λήξη του.

Κατά αυτήν την έννοια και βλέποντας συνολικά τη σχέση της υλοποίησης του ΕΣΠΑ 2007-2013 με την αίσθηση εγγύτητας της χώρας και των πολιτών προς την ΕΕ, συμπεραίνεται πως αυτή λειτούργησε ως ένας φαύλος κύκλος. Σε αυτόν τον κύκλο, το μεν ΕΣΠΑ λειτούργησε συνεκτικά, προς διάσωση της επιθυμίας των πολιτών για διατήρηση της σχέσης τους με την Ευρώπη, η δε κρίση εμπιστοσύνης, σε υψηλό επίπεδο υπονόμει με απτά αποτελέσματα το ΕΣΠΑ. Στην περίοδο του ΣΕΣ και μέχρι τυχόν άλλων παρομοίων γεγονότων και καταστάσεων, φαίνεται πως έχει αποκατασταθεί η ομαλότητα.

6. Συμπεράσματα

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση του ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2007-2013 αντιμετώπισαν πολλές δυσκολίες, απότοκους εν πολλοίς της μεγάλης διεθνούς και εγχώριας κρίσης, ενώ σε μια πιο ήπια μορφή το ίδιο συμβαίνει με το ΠΕΠ 2014-2020. Σε κάθε περίπτωση, κατά τα έτη της βαθιάς αυτής κρίσης, το ΠΕΠ αποτέλεσε και αποτελεί σχεδόν το μοναδικό εργαλείο υποστήριξης των επιχειρήσεων και ανάπτυξης δημοσίων δράσεων και υποδομών. Γενικότερα δε, πέρα από την τεράστια συνεισφορά της στο ΑΕΠ της χώρας και δη της Στερεάς Ελλάδας, με άμεσο και έμμεσο τρόπο, η Περιφερειακή Πολιτική συμβάλλει διαχρονικά στην ανάπτυξη και διατήρηση της επιθυμίας των πολιτών να παραμείνει η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε κάποιες περιπτώσεις στη διαμόρφωση ευρωπαϊκής συνείδησης των πολιτών. Ταυτόχρονα, λόγω των διαδικασιών που απαιτούνται για την εφαρμογή της σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, αποτελεί και καταλύτη για την ανάπτυξη δομών, θεσμών και διαδικασιών σε κοινοτικά πρότυπα, ή τουλάχιστον σε στοιχειώδη συμβατότητα με τα Ελληνικά. Έτσι, από τη μία με το κίνητρο των πόρων, από την άλλη με τους αυστηρούς όρους για την απορρόφησή τους, η Περιφερειακή Πολιτική κρατάει την Ελλάδα κοντά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιτυγχάνοντας, παράλληλα, νίκες εξευρωπαϊσμού, έστω με επιφανειακό, ή σημειακό χαρακτήρα. [26]

Εξάλλου, η επιτυχία του ΠΕΠ όσον αφορά τον πρωταρχικό στόχο της Ανάπτυξης, μπορεί να κριθεί από το μέγεθός του, από την απορρόφησή του, από το κατά πόσο ήταν δομημένο με βάση τις ανάγκες της περιοχής εφαρμογής του και εν τέλει από το πόσο συνέβαλε στη βελτίωση της ποιότητας ζωής και στη συνοχή, σύμφωνα με τις αρχές της Περιφερειακής Πολιτικής. Με αυτό το δεδομένο και επιχειρώντας μια συνολική αποτίμηση της λειτουργίας των εθνικών και υποεθνικών δρώντων, υπό το πρίσμα της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης, μπορεί να εξαχθεί ένα γενικό συμπέρασμα. Σε όποιο σημείο του σχεδιασμού ή της υλοποίησης του ΠΕΠ 2007-2013 μεσολάβησε συνεργασία οριζόντια μεταξύ ομοιόβαθμων φορέων και κυριότερα κατακόρυφη μεταξύ φορέων διαφορετικής κυβερνητικής βαθμίδας, τα ζητήματα αντιμετωπίστηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό και ο χειρισμός τους μεγιστοποίησε το παραγόμενο αποτέλεσμα. Όπου αυτό δε συνέβη, με ευθύνη οποιουδήποτε επιπέδου διακυβέρνησης, οι συνέπειες ήταν εξόχως επιβαρυντικές για το πρόγραμμα και τελικά για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας.

Περαιτέρω, από όσα εκτέθηκαν καθίσταται σαφές ότι στην επιρροή των προγραμμάτων ΕΣΠΑ συγκαταλέγεται και η αλλαγή των συσχετισμών πολιτικής ισχύος μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Καταρχάς είναι πασίδηλο ότι από την Πολιτική Συνοχής ισχυροποιείται πολιτικά η Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού καθιερώνεται στη συνείδηση των πολιτών ως ο φορέας, που, ειδικά σ περίοδο κρίσης παρέχει σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα δυνατότητες χρηματοδότησης δημοσίων υποδομών και ιδιωτικών επενδύσεων. Από τον "περιφερειοκεντρικό" τρόπο λειτουργίας των προγραμμάτων, σαφώς ενισχύονται και οι Περιφέρειες της χώρας, ιδίως εντεύθεν του 2011, που διοικούνται από αιρετές αρχές. Παρά το γεγονός ότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, το Κράτος επιδιώκει να αποτελεί δεσμευτικό ενδιάμεσο κρίκο μεταξύ ΕΕ και Περιφερειών, αυτός ο ρόλος ολοένα και φθίνει περιοριζόμενος αργά αλλά σταθερά στο γραφειοκρατικό - διεκπεραιωτικό του μέρος. Σύμφωνα με τα ανωτέρω και με δεδομένο ότι η πολιτική ισχύς είναι ένα πεπερασμένο κεφάλαιο που (γενικά και με εξαιρέσεις) στο σύνολό του δεν αυξομειώνεται, αλλά κατανέμεται, μπορεί να ειπωθεί ότι η αύξηση ισχύος των υπερεθνικών και υποεθνικών φορέων από την Πολιτική Συνοχής, γίνεται σε βάρος της ισχύος της κεντρικής κυβέρνησης, που χάνει το μονοπώλιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Συνοψίζοντας, σε κάθε περίπτωση, η Περιφερειακή Πολιτική αποτελεί ανέκαθεν κορυφαία υπόθεση για το ελληνικό πολιτικό και οικονομικό γίγνεσθαι. Επηρεάζει άμεσα και έμμεσα την

Οικονομία, την κρατική διοίκηση, τη θεσμοποίηση της χώρας και την ευρωπαϊκή συνείδηση των πολιτών. Αντιμέτωπε και αντιμετωπίζει πολλαπλά προβλήματα, ενδογενή, αλλά και από εξωτερικούς παράγοντες. Παραμένει ένα τεράστιο πεδίο εφαρμογής των θεμελιωδών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Αρχή της Επικουρικότητας και η Αρχή της Εγγύτητας, αλλά και της απλής υγιούς συνεργασίας μεταξύ φορέων και πολιτών, συνθήκες που όταν δε συντρέχουν, ακυρώνουν τεράστιο μέρος της πραγματικής της δύναμης.

7. Βιβλιογραφία

1. Επίσημη Ιστοσελίδα Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, www.pste.gov.gr
2. Ανδρέου Γ. Και Παπαδάκης Μ. 2012. Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: ένας ενδιάμεσος απολογισμός “Περιφέρεια”, Τχ. 1. σ. 93-116
3. Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, “Κατανομή αποθεματικού πρόσθετης στήριξης σε περιοχές σε κρίση”, Σεπτέμβριος 2016
http://www.pste.gov.gr/wp-content/uploads/Μελέτη_Στερεά-Ελλάδα_Κατανομή-Πρόσθετης-Στήριξης_final.pdf
4. Μπακογιάννης Κ. Περιφερειάρχης Στερεάς Ελλάδας, Επιστολή στον Πρωθυπουργό κ Αλ. Τσίπρα
<http://www.pste.gov.gr/wp-content/uploads/ΕΠΙΣΤΟΛΗ-ΣΤΟΝ-ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟ-ΑΛΕΞΗ-ΤΣΙΠΡΑ-2.pdf>
5. Μπακογιάννης Κ., “Ανοιχτή επιστολή – ανάλυση της στατιστικής στρέβλωσης των Οινοφύτων”.
<http://www.pste.gov.gr/?p=28427>
6. Επίσημη Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Περιφερειακή Πολιτική
http://ec.europa.eu/regional_policy/gr/
7. Επίσημη Ιστοσελίδα Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕΥΔΕΠ) Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας, www.stereaellada.gr
8. Επίσημη Ιστοσελίδα του Δ' ΚΠΣ,
www.2007-2013.espa.gr
9. Επίσημη Ιστοσελίδα Συγχρηματοδοτούμενων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων,
<http://www.hellaskps.gr>
10. Επιτροπή των Περιφερειών, “Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση”,
www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_el.pdf
11. Andreou G. 2010. The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: islands of Europeanisation in a sea of traditional practices.”, Southeast European and Black Sea Studies, 10: 1, 13-2.7
12. Marks, G., and L. Hooghe. 2004. Constrasting Visions of multi – level governance. In *Multi-level governacne*, ed. I. Bache and M. Flinders, 15-30. Oxford: Oxford University Press.
13. Κούτσικος Γιάννης, προϊστάμενος της Α' Μονάδας (σχεδιασμός και επιλογή δράσεων) της ΕΥΔΕΠ. Προσωπική συνέντευξη. Λαμία 10 Ιουνίου 2016.
14. Προσωπικές Συνεντεύξεις με λοιπούς εκπροσώπους δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων (ΕΥΔΕΠ, τ. Περιφερειάρχης Στερεάς Ελλάδας και Δήμαρχοι Δήμων της Εύβοιας 2010-2014 και εν ενεργεία, Πρόεδροι Εμπορικών Επιμελητηρίων κ.α.), Δεκέμβριος 2016 – Ιανουάριος 2017.
15. Επίσημη Ιστοσελίδα του ΕΣΠΑ, www.espa.gr

16. Επίσημη Ιστοσελίδα του ΕΣΠΑ 2007-2013, ΠΕΠ Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου, <https://2007-2013.espa.gr/el/pages/staticOPThesallyMainlandGreeceEpirus.aspx>
17. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας, Στερεάς Ελλάδας, Ηπείρου, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013
https://2007-2013.espa.gr/elibrary/Episimo_Kemeno_EP_Thessalias_Stereas_Hpeirou.pdf
18. Μπακογιάννης Κ., Περιφερειάρχης Στερεάς Ελλάδας. Προσωπική συνέντευξη, Λαμία, 10 Αυγούστου 2017
19. “Δικαιώθηκε ο Κώστας Μπακογιάννης στο Στρασβούργο: Λάθος ο τρόπος χρηματοδότησης της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας” www.iefimerida.gr, 25-10-2016.
<http://www.iefimerida.gr/news/296922/dikaiothike-o-kostas-mpakogiannis-sto-strasvourgo-lathos-o-tropos-hrimatodotisis-tis>
20. Κούκουζας Ευάγγελος, Διευθύνων Σύμβουλος της Αν. Δια. Στερεάς. Προσωπική συνέντευξη, Λαμία, 17 Ιουλίου 2017.
21. Επίσημη Ιστοσελίδα της Αναπτυξιακής Διαχειριστικής Στερεάς (Αν.Δια.), <http://www.andia.gr/>
22. Επιτροπή παρακολούθησης ΕΠ Στερεάς Ελλάδας, “Εγγραφο Εξειδίκευσης της εφαρμογής του ΕΠ 2014-2020”,
http://www.stereaellada.gr/fileadmin/pages/5h_programmatikh/Pararthma_II_Egkekrimenh_Protash_Ekseidikeushs.pdf
23. Σαρρηκώστας Κωνσταντίνος, “Στον αέρα εκατοντάδες δημόσια έργα. Πως ο Νόμος Σπίρτζη πάγωσε την Ελλάδα”. News247.gr, 26-10-2016.
[http://news247.gr/eidiseis/politiki/ston-aera-ekatonrades-dhmosia-erga-pws-o-nomos-pagwse-thn-ellada.4336284.html](http://news247.gr/eidiseis/politiki/ston-aera-ekatonrades-dhmosia-erga-pws-o-nomos-spirtzeh-pagwse-thn-ellada.4336284.html)
24. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, “Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς”, Οκτώβριος 2006, http://www.stereaellada.gr/fileadmin/pages/espa_teliko.pdf
25. Σπανός Φάνης, Αντιπεριφερειάρχης Π.Ε. Εύβοιας. “Υποδομές – Τουριστική Ανάπτυξη – Δημόσιοι Πόροι. Συνεδρία στο Περιφερειακό Αναπτυξιακό Συνέδριο - Δελτίο Τύπου”. 3-8-2017.
<http://www.pste.gov.gr/?p=34192>
26. Andreou G. 2006. “EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization.”, South European Society & Politics Vol. 11, No. 2, June 2006, pp. 241–259.
27. Koutalakis Ch. (2003), “*Cities and the Structural Funds*”, Sakkoulas Publishers.
28. Λαδή Στέλλα, Νταλάκου Βασιλική. (2016), “*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*”, Εκδόσεις Παπαζήση.
29. “Απλή αναλογική στους Ο.Τ.Α.”, Καθημερινή, 25-8-2017.
<http://www.kathimerini.gr/923902/article/epikairothta/ellada/aplh-analogikh-stoys-ota>
30. Γεωργιοπούλου Τάνια, “Όχι ΚΕΔΕ στην απλή αναλογική”. Καθημερινή, 7-2-2017
<http://www.kathimerini.gr/895156/article/epikairothta/ellada/oxi-kede-sthn-aplh-analogikh>