



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

**Η συμβολή του Εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων στην ανάπτυξη
της χώρας και ο αναπτυξιακός προγραμματισμός του μέσω του Εθνικού
Προγράμματος Ανάπτυξης.**

Τίτλος στα Αγγλικά

**The contribution of the National Public Investment Program in the development
of the country and the public investments management through the National
Development Program.**

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΛΑΒΔΙΩΤΟΥ (Α.Μ.: ΔΜ1932)

Επιβλέπων καθηγητής: κ. Ιωάννης Ψυχάρης

Αθήνα

Οκτώβριος 2021

Τα μέλη της Επιτροπής

Καθηγητής κ. Ιωάννης Ψυχάρης

Επίκουρη Καθηγήτρια κ. Μαρία- Ηλιάννα Πραβίτα

Επίκουρος Καθηγητής κ. Λάμπρος Μπαμπαλιούτας

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από την συγγραφέα της ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται ότι, η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από την Υπογράφουσα και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μέρος της διπλωματικής εργασίας δεν αποτελεί πρωτότυπη δουλειά, αλλά αντιγραφή ήδη δημοσιευμένης εργασίας, η φοιτήτρια θα απορρίπτεται οριστικά από το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών.

Όνοματεπώνυμο / Υπογραφή

Χριστίνα Λαβδιώτου

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΕγΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
α.ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
άρθρ.	Άρθρο
Δι.Δι.Ε.Π.	Διεύθυνση Διαχείρισης Εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων
ΕΑΠ	Ειδικά Αναπτυξιακά Προγράμματα
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΕ	Εθνικός Οργανισμός Επιστημών
ΕΠΑ	Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης
ΕΣΑμεΑ	Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΦΕΠΑΕ	Ενδιάμεσος Φορέας Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ανταγωνιστικότητας, Επιχειρηματικότητας και Καινοτομίας
ΙΟΒΕ	Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΟΔ Α.Ε.	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο

	Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΕΠ	Οργανισμός Ασφάλισης Εξαγωγικών Πιστώσεων
ό.π.	Όπου και προηγουμένως
ΟΠΕΚΕΠΕ	Οργανισμός Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	Παράγραφος
ΠΓΠ	Προστατευμένης Γεωγραφικής Προέλευσης
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΔΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
περ.	Περίπτωση
ΠΟΠ	Προστατευόμενης Ονομασίας Προέλευσης
ΠΠΑ	Περιφερειακά Προγράμματα Ανάπτυξης
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΑ	Συλλογική Απόφαση
ΣΑΔ	Συλλογικές Αποφάσεις Διοικητικών
ΣΑΕΠ	Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας
ΣΑΜ	Συλλογικές Αποφάσεις Μελετών
ΣΔΕ	Σύστημα Διοίκησης και Ελέγχου

ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΤΠΑ	Τομεακά Προγράμματα Ανάπτυξης
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΣ-ΕΠΑ	Υπηρεσία Συντονισμού του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της παρούσας εργασίας, **κ. Ιωάννη Ψυχάρη, Καθηγητή του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και διδάσκοντα στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα**, για την ουσιαστική βοήθεια και τη συμπαράσταση που μου προσέφερε. Η εξαιρετική επιστημονική του κατάρτιση, η εμπειρία και κυρίως η προθυμία του να βοηθήσει, διευκόλυναν την ολοκλήρωση της ανά χείρας πτυχιακής εργασίας. Επίσης, θερμές ευχαριστίες οφείλω στον **Καθηγητή κ. Δημήτριο Στράνη, Πρόεδρο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος**, καθώς και την **κ. Μαρία- Ηλιάνα Πραβίτα, Επίκουρη Καθηγήτρια στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών** και τον **κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα, Επίκουρο Καθηγητή του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου**, μέλη της τριμελούς επιτροπής, για τις πολύ χρήσιμες παρατηρήσεις τους.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών	4
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	10
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	10
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ	10
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	13
1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	14
1.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ-ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	16
1.2 Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	20
2 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΠΔΕ)	22
2.1 ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	22
2.1.1 Νομοθετικές ρυθμίσεις περιόδου 1952-1974.....	22
2.1.2 Νομοθετικές ρυθμίσεις περιόδου 1974-2019.....	24
2.1.3 Ο ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις».....	26
2.2 ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΔΕ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΔΕ	28
2.2.1 Δημοσιονομικός και Αναπτυξιακός Προγραμματισμός Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)	28
2.2.2 Αρχιτεκτονική του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων - Σύστημα Διοίκησης και Διαδικασίες κατάρτισης και υλοποίησης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.....	31
2.3 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΔΕ ΑΠΟ ΤΟ 2005 ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ. ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ.	35
3 ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	41
3.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ	41
3.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ, ΕΓΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΠΑ	41
3.3 ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ, ΕΓΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΜΕΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	44
3.4 ΕΙΔΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	45
3.5 ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΕΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΠΔΕ	46
3.6 ΘΕΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ	48

4	ΕΠΑ 2021-2025.....	50
4.1	ΣΤΟΧΟΙ, ΕΙΔΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΙΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ ΤΟΥ ΕΠΑ	50
4.1.1	Το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία της «Επιτροπής Πισσαρίδη» για την απορρόφηση των πόρων του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου και του Χρηματοδοτικού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Next Generation EU» και η σύνδεσή του με το ΕΠΑ 2021-2025.....	53
4.1.2	Οι αναπτυξιακές κατευθύνσεις του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2020 και η συσχέτισή τους με τους στόχους ανάπτυξης του ΕΠΑ 2021-2025.....	57
4.1.3	Οι στόχοι πολιτικής του σχεδίου του ΕΣΠΑ 2021-2027 και η συμπληρωματικότητα με το ΕΠΑ 2021-2025.....	59
4.2	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	64
4.3	ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΠΑ 2021-2025	68
4.4	ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ	71
4.5	ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	72
4.6	ΔΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΑ 2021-2025	76
	4.6.1 Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου.....	76
	4.6.2 Μεταφορά υφιστάμενων έργων εθνικού ΠΔΕ.....	79
5	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	81
6	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ.....	86
7	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....	94

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1: Εξέλιξη εθνικού ΠΔΕ σε σχέση με το ΑΕΠ κατά την περίοδο 2005-2020.	35
Πίνακας 2: Εγκεκριμένα έργα στο εθνικό ΠΔΕ με βάση το πρώτο έτος ένταξης.....	38
Πίνακας 3: Αριθμός εγκεκριμένων έργων ως προς το ποσοστό του λόγου πληρωμών ανά προϋπολογισμό. Ίδια επεξεργασία.	39
Πίνακας 4: Προϋπολογισμός εγκεκριμένων έργων στο εθνικό ΠΔΕ, που αφορούν επαναλαμβανόμενες δράσεις, φυσικές καταστροφές και πυρόπληκτα.	40
Πίνακας 5: Κατανομή πόρων ανά Τομεακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης.	66
Πίνακας 6: Κατανομή πόρων ανά Περιφερειακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης.	67

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 1: Συσχέτιση μεταβολής ΑΕΠ και Δημοσίων Επενδύσεων Εθνικού ΠΔΕ. Ίδια επεξεργασία.	36
Διάγραμμα 2: Εξέλιξη πληρωμών ΠΔΕ κατά τα έτη 2009-2019.	37
Διάγραμμα 3: Εξέλιξη πόρων εθνικού ΠΔΕ κατά την περίοδο 2007-2020.	37
Διάγραμμα 4: Αριθμός εγκεκριμένων έργων στο εθνικό ΠΔΕ ανά έτος πρώτης ένταξης.	38
Διάγραμμα 5: Αριθμός εγκεκριμένων έργων ως προς το ποσοστό του λόγου πληρωμών ανά προϋπολογισμό.	39
Διάγραμμα 6: Προϋπολογισμός εγκεκριμένων έργων που αφορούν επαναλαμβανόμενες δράσεις, φυσικές καταστροφές και πυρόπληκτα.	40
Διάγραμμα 7: Ετήσια Κατανομή Πόρων ΕΠΑ.	64
Διάγραμμα 8: Μοντελοποίηση διαδικασίας έγκρισης Προγραμμάτων Ανάπτυξης.	72

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

Εικόνα 1: Αναπτυξιακοί Στόχοι και Ειδικοί Στόχοι ΕΠΑ 2021-2025.	51
Εικόνα 2: Αναπτυξιακοί Στόχοι ΕΠΑ και Τομείς Αναπτυξιακών Δυνατοτήτων Έκθεσης Πισσαρίδη.....	54
Εικόνα 3: Αναπτυξιακοί Στόχοι ΕΠΑ 2021-2025 και Δέσμες Πολιτικής Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.....	56
Εικόνα 4: Στόχοι Πολιτικής ΕΣΠΑ 2021-2027.....	61
Εικόνα 5: Συσχέτιση Αναπτυξιακών Στόχων ΕΠΑ 2021-2025 και ΕΣΠΑ 2021-2027.	62

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με την παρούσα εργασία παρουσιάζεται το νέο κανονιστικό πλαίσιο που διέπει το εθνικό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Αναλύεται η διοικητική μεταρρύθμιση του εθνικού σκέλους και η αναδιοργάνωσή του σε Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης, η οποία ενσωματώνει καλές πρακτικές και εμπειρία από τη διαχείριση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και του ΕΣΠΑ, καθώς και την εμπειρία των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων Ειδικού Σκοπού, που χρηματοδοτούνται με εθνικούς πόρους. Επίσης, γίνεται μια σύντομη αναδρομή στο κανονιστικό πλαίσιο του Εθνικού ΠΔΕ από το 1952 και αναλύονται οι τάσεις και οι προοπτικές του από το 2005 έως σήμερα.

Τέλος, παρουσιάζονται οι διαπιστώσεις της εργασίας σχετικά με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης, καθώς και προτάσεις πολιτικής για τον αποτελεσματικότερο μεσοπρόθεσμο αναπτυξιακό προγραμματισμό του εθνικού ΠΔΕ.

Λέξεις Κλειδιά

Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης, Δημόσιες Επενδύσεις, Μεσοπρόθεσμος Αναπτυξιακός Προγραμματισμός

Abstract

This essay presents and analyses the national branch of the Public Investment Program (PIP) in the light of its recent administrative reform to National Development Program (EPA). The administrative reform in order to modernize and rationalize the framework of the national PIP, is based on the utilization of the experience that has been accumulated by the implementation of both the Community Support Framework (CSF) and National Strategic Reference Framework (NSRF), as well as the multiyear development programs (Special Development Projects) previously implemented through the national branch of the PIP.

Keywords

Public Investments Programme (PIP), National Development Program, Public Investments, Midterm development programming, multiyear development framework

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων αποτελεί κρίσιμο εργαλείο εφαρμογής της αναπτυξιακής στρατηγικής της χώρας και μοχλός αύξησης της ανταγωνιστικότητας του κεφαλαίου της οικονομίας με στόχο την ανάπτυξη, τη βελτίωση ή τη συντήρηση του κεφαλαίου της οικονομίας προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Είναι κοινά παραδεκτό ότι οι δημόσιες επενδύσεις έχουν ισχυρή συσχέτιση με την παραγωγικότητα της οικονομίας, ενώ και τα πολλαπλασιαστικά τους οφέλη για τη συνολική ζήτηση και το ΑΕΠ είναι πολύ σημαντικά, ιδίως όταν η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι προτείνεται από Διεθνείς Οικονομικούς Οργανισμούς, όπως το ΔΝΤ η αύξηση των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις, προκειμένου να επιταχυνθεί η ανάκαμψη της οικονομίας¹.

Ο δημοσιονομικός προγραμματισμός του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων έχει επιτευχθεί τα τελευταία χρόνια στο πλαίσιο της συμμετοχής της χώρας στη νέα οικονομική διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ. Ωστόσο, ζητούμενο εξακολουθεί να παραμένει ο βέλτιστος μεσοπρόθεσμος αναπτυξιακός προγραμματισμός των πόρων του Προγράμματος, και ιδιαιτέρως των εθνικών πόρων, μέσω μιας σημαντικής μεταρρύθμισης στη λειτουργία του, προκειμένου να εξυπηρετηθεί με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο η αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας και να επιτευχθεί η βελτίωση της παραγωγικότητας και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της δίκαιης κοινωνικά κατανομής των ωφελημάτων της.

Στην παρούσα εργασία θα παρουσιαστεί στο πρώτο κεφάλαιο η αναγκαία εννοιολόγηση της δημόσιας επένδυσης, μια συνοπτική παρουσίαση της συμβολής των δημοσίων επενδύσεων στην οικονομική ανάπτυξη ως εργαλείο επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής και ως μοχλός ανάπτυξης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα ακολουθήσει μια σύντομη ιστορική αναδρομή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και η παρουσίαση του κανονιστικού πλαισίου του. Στο τρίτο κεφάλαιο θα αναπτυχθεί η λειτουργία του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού των εθνικών πόρων μέσω του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης και η παρουσίαση των βασικών χαρακτηριστικών του αναπτυξιακού προγραμματισμού στα πλαίσια της

¹ IMF(2015).

1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου. Τέλος, θα αναλυθούν τα βασικά συμπεράσματα που εξάγονται από την εργασία και θα συζητηθούν προτάσεις πολιτικής.

1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Οι δημόσιες επενδύσεις έχουν καταλυτική επίδραση στην αναπτυξιακή πορεία της οικονομίας, διαμορφώνουν τις επιλογές των πολιτών για τη ζωή και την επαγγελματική δραστηριότητά τους και καθορίζουν εν γένει την ποιότητα της ζωής στην χώρα. Επίσης, διευκολύνουν την επίτευξη στόχων γενικού συμφέροντος με ευρύτερα οφέλη για το κοινωνικό σύνολο σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η κατάρτιση, η έρευνα, οι υποδομές, η υγεία και το περιβάλλον, στους οποίους είναι αναγκαία η δημόσια παρέμβαση, καθώς δεν ανταποκρίνονται στις στοχεύσεις των ιδιωτικών επενδύσεων. Οι δημόσιες επενδύσεις επιδρούν στη φύση και τη χωροθέτηση και των ιδιωτικών επενδύσεων, των οποίων αποτελούν προϋπόθεση, εφόσον συμβάλουν στη διαμόρφωση των κατάλληλων διαρθρωτικών συνθηκών της οικονομίας της εκάστοτε περιφέρειας και ασκούν αντικυκλικές επιδράσεις σε οικονομικά δυσχερείς περιόδους².

Επιπλέον, είναι σημαντικό εργαλείο περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς αναδεικνύουν τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των περιφερειών και περιορίζουν την απομόνωση και τις περιφερειακές ή ενδοπεριφερειακές ανισότητες³. Η αντικυκλική δράση των δημοσίων επενδύσεων σε περιόδους ύφεσης τις καθιστά αντίβαρα στα μέτρα λιτότητας και εγγυητές της κοινωνικής συνοχής⁴. Οι δαπάνες για τις δημόσιες επενδύσεις συνθέτουν κατά ένα μέρος τον "κοινωνικό μισθό" που λαμβάνουν οι πολίτες, προκαλώντας παράλληλα ευνοϊκές εξωτερικές οικονομίες στον βιομηχανικό και παραγωγικό τομέα της οικονομίας⁵.

Περαιτέρω, οι δημόσιες επενδύσεις ενδυναμώνουν τους παραγωγικούς συντελεστές και εισάγουν στοιχεία αειφορίας στην παραγωγική διαδικασία και δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την πρόσβαση στις εθνικές και διεθνείς αγορές⁶. Η επιτυχής στρατηγική δημοσίων επενδύσεων αποτελεί ισχυρό εργαλείο για την ανάπτυξη της οικονομίας, ενώ οι ατυχείς επιλογές/τοποθετήσεις των δημοσίων

² Επιτροπή Των Περιφερειών (2014).

³ Psycharis Y., Tselios V. & Pantazis P. (2018).

⁴ Monastiriotis & Psycharis (2014).

⁵ Ψυχάρης Ι., Καζάζης (2005), σελ. 148.

⁶ European Central Bank (2016).

επενδύσεων συνιστούν σπατάλη πολύτιμων πόρων, διαρρηγνύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος και υπονομεύουν την αναπτυξιακή προσπάθεια.

Παρά την καθοριστική επίδραση των δημοσίων επενδύσεων στην κοινωνική ευημερία και την ανάπτυξη της οικονομίας, σε ενωσιακό επίπεδο δεν έχει χαραχθεί καμία κοινή στρατηγική για τις δημόσιες επενδύσεις, αντιθέτως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει περιοριστεί στη διατύπωση μη δεσμευτικών γενικόλογων συστάσεων προς τα κράτη μέλη, όπως π. χ.: *«Τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιδιώξουν ιδίως να διατηρήσουν έναν ικανοποιητικό ρυθμό δημοσιονομικής εξυγίανσης, ενώ θα συνεχίζουν τις επενδύσεις που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για την ανάπτυξη και την απασχόληση.»* Η σύσταση αυτή διευκρινίζεται περαιτέρω στην «Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης για το 2013», στην οποία υπογραμμίζονται τα ακόλουθα: *«Οι επενδύσεις στους τομείς της εκπαίδευσης, της έρευνας, της καινοτομίας και της ενέργειας θα πρέπει να καταστούν προτεραιότητες και να ενισχυθούν, όταν είναι δυνατό, και παράλληλα πρέπει να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα αυτών των δαπανών».* Υπογραμμίζεται δε, ότι οποιαδήποτε ευρωπαϊκή στρατηγική θα πρέπει να τηρεί αυστηρά την αρχή της επικουρικότητας⁷.

⁷ Επιτροπή των Περιφερειών (2014).

1.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ-ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο όρος «δημόσια επένδυση» χρησιμοποιείται στον πολιτικό, επιστημονικό και διοικητικό λόγο, σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, χωρίς να οριοθετείται εννοιολογικά με ενιαίο τρόπο, οπότε κρίνεται σκόπιμο να ακολουθήσει μια σύντομη παρουσίαση των σημαντικότερων προσεγγίσεων σε ενωσιακό και διεθνές θεωρητικό/επιστημονικό, αλλά και κανονιστικό επίπεδο.

Ως «δημόσια επένδυση», με την στενή έννοια του όρου, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, ορίζονται οι κεφαλαιουχικές δαπάνες για φυσικές υποδομές, αλλά και ήπιες ενέργειες με παραγωγική χρήση που εκτείνεται πέρα από ένα έτος. Οι πάγιες επενδύσεις περιλαμβάνουν κρατικές κεφαλαιουχικές δαπάνες για υποδομές μεταφορών, κρατικά κτήρια κ.λπ., ενώ στις άυλες επενδυτικές δραστηριότητες συγκαταλέγονται δράσεις ανάπτυξης ανθρώπινου κεφαλαίου, υποστήριξης καινοτομίας, έρευνας και ανάπτυξης κ.λπ. Οι δημόσιες επενδύσεις περιλαμβάνουν τις άμεσες και τις έμμεσες επενδύσεις. Οι άμεσες επενδύσεις ορίζονται ως ακαθάριστος σχηματισμός κεφαλαίου και εξαγορές, μείον πωλήσεις μη χρηματοοικονομικών μη παραχθέντων περιουσιακών στοιχείων κατά τη διάρκεια μιας δεδομένης περιόδου. Οι έμμεσες επενδύσεις ορίζονται ως μεταβιβάσεις κεφαλαίου, δηλ. επενδυτικές επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις, σε μετρητά ή σε είδος, που πραγματοποιούνται από υποεθνικές κυβερνήσεις σε άλλους κρατικούς φορείς⁸.

Σε ενωσιακό επίπεδο η μόνη ειδική αναφορά των Συνθηκών της ΕΕ στις δημόσιες επενδύσεις περιλαμβάνεται στην περιγραφή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, στην οποία δεν γίνεται καμία διάκριση ως προς τα διάφορα είδη δαπανών. Στο άρθρο 126 παρ. 3 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι η έκθεση που προηγείται της έναρξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος *«λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημόσιων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες»*. Ο κατάλογος των σχετικών παραγόντων στον σχετικό με την εν λόγω διαδικασία κανονισμό περιέχει, μεταξύ άλλων, τα εξής: *εξελίξεις «στις πρωτογενείς δαπάνες, τόσο τις τρέχουσες όσο και τις κεφαλαιακές, [...] την εφαρμογή πολιτικών στο πλαίσιο της κοινής αναπτυξιακής στρατηγικής για την Ένωση και τη συνολική ποιότητα των δημόσιων οικονομικών»*⁹.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ESA 2010, όπως έχει επικυρωθεί με τον

⁸ OECD (2014), Territorial Development Policy.

⁹ Επιτροπή των Περιφερειών (2014).

Καν.549/2013, οι επενδύσεις ορίζονται ως «Ο ακαθάριστος σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου (P.51) αποτελείται από τις αποκτήσεις, μείον τις διαθέσεις, εκ μέρους παραγωγών μόνιμων κατοίκων, πάγιων περιουσιακών στοιχείων κατά τη διάρκεια μιας δεδομένης περιόδου, συν ορισμένες προσθήκες στην αξία μη παραχθέντων περιουσιακών στοιχείων που επιτυγχάνονται με την παραγωγική δραστηριότητα του παραγωγού ή των θεσμικών μονάδων. Τα πάγια περιουσιακά στοιχεία είναι παραχθέντα περιουσιακά στοιχεία που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή για διάστημα μεγαλύτερο του έτους». Κατ' αναλογία, οι δημόσιες επενδύσεις είναι ο συνολικός ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου, που διενεργείται από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Ο ορισμός αυτός χρησιμοποιείται από την Eurostat και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα¹⁰.

Σύμφωνα με έναν ευρύτερο ορισμό που εμφανίζεται στα πρώτα εθνικά νομοθετήματα ήδη από το 1954 και είναι ευρύτερα αποδεκτός μέχρι σήμερα για την εννοιολόγηση των δημοσίων επενδύσεων στη χώρα, «Δημόσιες επενδύσεις θεωρούνται όλες οι πάγιες και άυλες επενδυτικές δραστηριότητες του Δημοσίου, οι οποίες στο πλαίσιο της ακολουθούμενης επενδυτικής και γενικότερα της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής στοχεύουν στην αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος προς όφελος του κοινωνικού συνόλου»¹¹.

Τα τελευταία χρόνια ο ορισμός της έννοιας της δημόσιας επένδυσης, φαίνεται ότι αποκτά όλο και μεγαλύτερο εύρος, προκειμένου να περιλαμβάνει το σύνολο των μεγεθών που μπορούν να επιδράσουν βραχυπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα στην ανάπτυξη, τη βελτίωση ή τη συντήρηση του κεφαλαίου της οικονομίας. Η τάση αυτή για διασταλτική προσέγγιση των δημοσίων επενδύσεων επιβεβαιώνεται και σε ενωσιακό επίπεδο, καθώς στα επίσημα κείμενα της ΕΕ είναι συχνή η χρήση της έννοιας των φιλικών προς την ανάπτυξη δαπανών. Αυτή η κατηγορία δαπανών αποτελεί ξεχωριστό κεφάλαιο στις σχετικές μελέτες και αναλύεται ειδικά με στόχο την ακριβέστερη δυνατή προσέγγιση των αναπτυξιακών προοπτικών της ΕΕ. Περιλαμβάνει δημόσιες και ιδιωτικές δαπάνες σε τομείς που αφορούν στην ανάπτυξη των μεταφορών και επικοινωνιών, την ενέργεια, δράσεις ανάπτυξης έρευνας και

¹⁰ European Central Bank (2016), σελ. 6.

¹¹ Γεωργόπουλος, Γκούμας, & Λαμπρινός (2019) και Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης (2016), σελ. 192-193.

καινοτομίας, αλλά και δαπάνες για την προστασία του περιβάλλοντος, την εκπαίδευση όλων των βαθμίδων και την υγεία¹².

Επιπλέον, σε κάποιες μελέτες παρουσιάζεται η ποιοτική διάκριση μεταξύ μαλακών (soft) και σκληρών (hard) επενδύσεων, με την πρώτη κατηγορία να περιλαμβάνει τις δημόσιες δαπάνες για απασχόληση, έρευνα και καινοτομία, δράσεις γενικά για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, καθώς και τη χρηματοδότηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Στην δεύτερη κατηγορία, των σκληρών επενδύσεων, εντάσσονται οι δημόσιες δαπάνες για τη δημιουργία υποδομών (υποδομές μεταφορών και επικοινωνιών, δίκτυα ύδρευσης, δημόσια κτήρια κ.λπ.)¹³.

Τέλος, για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας σημαντικό είναι το περιεχόμενο που αποδίδεται στον όρο «δημόσια επένδυση» από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Κατά συνέπεια, για το ΠΔΕ της χώρας Δημόσιες Επενδύσεις είναι οι ακόλουθες¹⁴:

- Έργα κατασκευών, ανακατασκευών και επεκτάσεων εγκαταστάσεων ή έργων.
- Προμήθειες μόνιμων εξοπλιστικών μέσων και μηχανολογικού εξοπλισμού.
- Έρευνες και μελέτες που συνδέονται αποκλειστικά με τις παραπάνω περιπτώσεις, όπως και μελέτες ή έρευνες ή εμπειρογνωμοσύνες, που συμβάλουν στον βέλτιστο προγραμματισμό έργων και μελετών ήδη χρηματοδοτούμενων από το ΠΔΕ.
- Όλα ανεξαιρέτα τα έργα και οι μελέτες που είναι ενταγμένα στα εγκεκριμένα επιχειρησιακά προγράμματα του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013), στα εγκεκριμένα προγράμματα του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2014-2020 που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), καθώς και στα λοιπά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα ή ενωσιακές πρωτοβουλίες.
- Δανειοδοτούμενα έργα από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ. Επ.), καθώς και από την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΤΑΣΕ) και άλλους διεθνείς οργανισμούς.

¹² European Commission (2017), σελ. 167-168.

¹³ Streeck W. & Mertens D. (2011), σελ. 3.

¹⁴ <http://www.epde.gr/liferay-portal/web/guest/10> (τελευταία προσπέλαση στις 26/04/2021).

- Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (Ν.2515/97, άρθρο 18).
- Οι δαπάνες για την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου των ανώνυμων εταιρειών του Δημόσιου Τομέα (ΔΕΚΟ).
- Όλα ανεξαιρέτα τα έργα και οι μελέτες που είναι ενταγμένα στα εγκεκριμένα τομεακά, περιφερειακά και ειδικά προγράμματα του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ 2021-2025).

1.2 Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η μείωση των δημοσίων επενδύσεων τα χρόνια που ακολούθησαν την κρίση δημοσίου χρέους στην Ελλάδα επιβεβαίωσε τα όσα θεωρητικά έχουν υποστηριχθεί για την αξία τους ως εργαλείο αύξησης του δημοσίου και ιδιωτικού κεφαλαίου της οικονομίας, βελτίωσης της παραγωγικότητας και αύξησης της ανταγωνιστικότητάς της και ως μοχλός οικονομικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Επιπλέον, οι δημόσιες επενδύσεις συνδέθηκαν σε θεσμικά κείμενα οικονομικής πολιτικής με την αύξηση της ανθεκτικότητας της ελληνικής οικονομίας στις αγορές και τον περιορισμό της διάρκειας και της έντασης των υφεσιακών διαστημάτων της οικονομίας¹⁵.

Η συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην εθνική και περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη έχει υποστηριχθεί από τους Ψυχάρη – Πετράκο ότι πραγματοποιείται σε τρία επίπεδα¹⁶. Σε πρώτο επίπεδο συνδέεται με την μεταβολή του κεφαλαιακού αποθέματος (*capital stock*) της οικονομίας μέσω της αναπλήρωσης, της συμπλήρωσης και της επέκτασής του με επενδύσεις, κυρίως σε υποδομές. Η αύξηση του κεφαλαιακού αποθέματος μακροπρόθεσμα θα επεκτείνει την καμπύλη παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας και θα μειώσει την ανεργία.

Ο δεύτερος τρόπος επίδρασης των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις αφορά στην μεταβολή της ζήτησης και στη συνακόλουθη μεταβολή στο εισόδημα που αυτή επιφέρει. Μάλιστα, η επίδραση του πολλαπλασιαστή των δημοσίων δαπανών θα οδηγήσει σε πολλαπλάσια μεταβολή του εισοδήματος σε σύγκριση με την αρχική εξωγενή μεταβολή της ζήτησης, σε σχέση πάντα με τις δυνατότητες της δεδομένης οικονομίας να ανταποκριθεί στη συγκεκριμένη ζήτηση και τις διακλαδικές συνδέσεις του συγκεκριμένου παραγωγικού συστήματος.

Περαιτέρω, ο τρίτος τρόπος με τον οποίο ασκούν επιρροή οι δημόσιες επενδύσεις στην οικονομία και στην περιφερειακή ανάπτυξη συνδέεται με το φαινόμενο της διάχυσης των ευεργετημάτων τους (*spillover effects*) πέρα από τα γεωγραφικά όρια εντός των οποίων υλοποιούνται. Η διάχυση δεν μπορεί να προσδιοριστεί ενιαία, καθώς συναρτάται με τη δυναμική των διαπεριφερειακών και διακλαδικών συνδέσεων της οικονομίας.

¹⁵ Τράπεζα της Ελλάδος (2019), σελ. 41.

¹⁶ Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Ι., (2016), σελ. 285 – 286 και σημ. 93, σελ. 150.

Παλαιότερες αντιλήψεις, κυρίως θεωρητικών του οικονομικού φιλελευθερισμού, περί περιορισμού των ιδιωτικών επενδύσεων (φαινόμενο *crowding out*) από τις δημόσιες επενδύσεις¹⁷ έχει πλέον τεκμηριωθεί και θεωρητικά ότι δεν ισχύουν όσο απόλυτα είχαν επικρατήσει. Ο Aschauer υποστήριξε πειστικά την ύπαρξη μιας θετικής συσχέτισης του ύψους των μη-στρατιωτικών δημοσίων επενδύσεων σε υποδομές και της ενίσχυσης της παραγωγικότητας του ιδιωτικού τομέα, η οποία υπερβαίνει την επίδραση του φαινομένου της εκτόπισης των ιδιωτικών επενδύσεων¹⁸.

Οι δημόσιες δαπάνες σε υποδομές δεν εκτοπίζουν (*crowding out*), αντιθέτως, συνιστούν ενισχυτικό παράγοντα για την προσέλκυση (*crowding in*) και τον σχηματισμό του ιδιωτικού κεφαλαίου της οικονομίας. Εξαιρέση αποτελούν μόνο οι δημόσιες επενδύσεις σε τομείς που είναι επωφελής η δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα, ώστε να είναι πιθανή η εκτόπισή του, δηλαδή η άμεση ή η πραγματική υποκατάστασή του από τον δημόσιο τομέα (*real crowding out*)¹⁹.

Τέλος, οι δημόσιες επενδύσεις, εκτός από τη συμβολή τους στη σταθεροποιητική / αναπτυξιακή λειτουργία του σύγχρονου κράτους, ενισχύουν και τις άλλες δύο βασικές λειτουργίες του, δηλαδή την κατανεμητική και την αναδιανεμητική. Στην κατανεμητική λειτουργία το κράτος μέσω των δημοσίων δαπανών για επενδύσεις εφοδιάζει την οικονομία με δημόσια και ημιδημόσια αγαθά δημιουργώντας θετικές εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση, στην παραγωγή και μεικτές, ενώ στην αναδιανεμητική λειτουργία στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται υποδομές κοινωνικής πρόνοιας και μέτρα πολιτικής για τον περιορισμό των κοινωνικών ανισοτήτων (π.χ. προγράμματα ευκαιριών κατάρτισης ευπαθών ομάδων πληθυσμού, διευκόλυνσης της πρόσβασης γυναικών στην αγορά εργασίας κ.λπ.).

¹⁷ Begg et al (2006), σ. 156.

¹⁸ Aschauer D. A. (1988).

¹⁹ Θεοδωρόπουλος (2010), σ. 104.

2 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΠΔΕ)

2.1 ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1.1 Νομοθετικές ρυθμίσεις περιόδου 1952-1974

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αποτέλεσε το διάδοχο διοικητικό σχήμα του Προγράμματος Ανασυγκροτήσεως της περιόδου 1948-1952, δηλαδή του προγράμματος κατασκευής δημόσιων έργων υποδομής που χρηματοδοτήθηκαν με κεφάλαια του «σχεδίου Μάρσαλ». Με το άρθρο 2 του νόμου 2212/1952 *«Περί αναγραφής εις τον Κρατικό Προϋπολογισμόν από του οικονομικού έτους 1952-1953 και εφεξής πιστώσεων δια δαπάνας προβλεπομένας υπό Συμβάσεων Έργων Δ.Ο.Σ. και Ο.Κ.Α. εις βάρος των κεφαλαίων της Ανασυγκροτήσεως»*, προβλέφθηκε η κατάρτιση ειδικού Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων και εξουσιοδοτήθηκαν οι Υπουργοί Συντονισμού και Οικονομικών να ρυθμίσουν όλα τα ζητήματα σχετικά με την πραγματοποίηση, δικαιολόγηση και πληρωμή των δαπανών μέσω της έκδοσης ΚΥΑ²⁰.

Η έννοια της δημόσιας επένδυσης, καθώς και το πεδίο εφαρμογής του ΠΔΕ, οριοθετήθηκαν με το άρθρο 1 του Ν.Δ. 2957/1954 *«Περί δημοσίων επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς τούτας διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού»*²¹, σύμφωνα με το οποίο νοούνται ως δημόσιες επενδύσεις οι (επενδυτικές) δαπάνες που

²⁰ *«Διά κοινών αποφάσεων των Υπουργών Συντονισμού, Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωση Υπουργού καθορίζονται τα της εκτελέσεως των έργων του προγράμματος των δημοσίων επενδύσεων εντός των ορίων των πιστώσεων του ειδικού Προϋπολογισμού των Δημοσίων Επενδύσεων. Τα του τρόπου πραγματοποιήσεως, δικαιολογήσεως και πληρωμής των σχετικών δαπανών καθορίζονται διά κοινών αποφάσεων των Υπουργών Συντονισμού και Οικονομικών».*

²¹ *«Δημόσιαι επενδύσεις δια την εφαρμογήν του παρόντος Ν.Δ. θεωρούνται αι πραγματοποιούμεναι δαπάναι, επί τη βάσει κοινών αποφάσεων των Υπουργών Συντονισμού, Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωση Υπουργού, κατόπιν γνωματεύσεως του κατά την παρ. 3 του άρθρου 6 του παρόντος λειτουργούντος παρά τω Υπουργ. Συντονισμού Συντονιστικού Συμβουλίου Δημοσίων Επενδύσεων, είτε υπό του Δημοσίου, είτε υπό των Νομικών προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ως και Οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, αι αφορώσαι εις τας κάτωθι περιπτώσεις :* α) *Εις κατασκευάς μονίμων ή ημιμονίμων εγκαταστάσεων ή έργων, περιλαμβανομένων και των έργων στεγάσεως εν γένει ως και εις ανακατασκευάς ή επεκτάσεις μονίμων ή ημιμονίμων εγκαταστάσεων ή έργων. β) Εις προμηθείας μονίμων εξοπλιστικών μέσων ή μηχανικού εξοπλισμού τεχνικού ή αναδιοργανώσεως υπηρεσιών και εις προμηθείας κεφαλαιουχικών αγαθών προοριζομένων αποκλειστικώς εις τας υπό στοιχεία α' περιπτώσεις. γ) Εις ερεύνας και μελέτας αναφερομένας αποκλειστικώς εις τας υπό στοιχεία α' και β' περιπτώσεις ως και εις μελέτας, ερεύνας, διδασκαλίας, εκθέσεις, υποδειγματικές ή πειραματικές εφαρμογάς, βελτιωμένων μεθόδων και συνθηκών παραγωγής, εμπορίας, κυκλοφορίας και διαδόσεως αγαθών. δ) Εις πάσης φύσεως διοικητικά και γενικά έξοδα, τα οποία ευθέως σχετίζονται προς τας υπό στοιχεία α', β', γ' περιπτώσεις, εφ' όσον ταιούτα έξοδα ρητώς κατονομάζονται εν ταις κοιναίς υπουργικαίς αποφάσει περί των το άρθρον 6 του παρόντος. ε) Εις την εκτέλεσιν του Προγράμματος Τεχνικής βοήθειάς»...3. «Δια Β. Διαταγμάτων εκδιδόμενων της προτάσει των Υπουργών Συντονισμού και Οικονομικών χαρακτηρίζονται εκάστοτε ως επενδύσεις και έτεραι περιπτώσεις πέραν των ανωτέρω».*

πραγματοποιούνται από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, τους Δημόσιους Οργανισμούς και Επιχειρήσεις και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το εν λόγω διάταγμα ισχύει μέχρι σήμερα και εφαρμόζεται σε περιπτώσεις που η ένταξη προτεινόμενων έργων στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων δεν προβλέπεται σε άλλα νομοθετικά ή κανονιστικά κείμενα.

Τα επόμενα χρόνια τα Β.Δ. 120/1960 «Περί ρυθμίσεως αρμοδιοτήτων συναφών προς έργα δημοσίων επενδύσεων» και 498/1960 «Περί συμπληρώσεως του υπ' αριθ. 120/1960 Β.Δ/τος» εισάγουν συμπληρωματικές ρυθμίσεις αναφορικά με τις αρμοδιότητες για τα έργα δημοσίων επενδύσεων. Εφεξής οι αποφάσεις που αφορούν την ένταξη κάθε εγκρινόμενου έργου δημοσίων επενδύσεων στο ετήσιο Π.Δ.Ε. και την ολική δαπάνη και διάθεση των απαιτούμενων πιστώσεων για την πραγματοποίηση των έργων αυτών εκδίδονται από τον Υπουργό Συντονισμού χωρίς τη σύμπραξη άλλων υπουργών. Τέλος, το ΝΔ 4355/1964 «Περί αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Συντονισμού» ορίζει ότι ο Υπουργός Συντονισμού εισηγείται στο Κυβερνητικό Οικονομικό Συμβούλιο το γενικό μακροχρόνιο Πρόγραμμα Οικονομικής Ανάπτυξης της χώρας, το πρόγραμμα των ετήσιων επενδύσεων του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών²².

Κατά τη δεκαετία του 1970 η εγκύκλιος 165943/1972 «Οδηγία αφορώσαι εις τον τρόπον πραγματοποιήσεως, δικαιολογήσεως και ενταλματοποιήσεως δαπανών Δημοσίων Επενδύσεων» κωδικοποιεί για πρώτη φορά όλα τα νομοθετήματα που είχαν εκδοθεί έως τότε και περιείχαν διατάξεις για το Π.Δ.Ε και συγκεκριαλιώνει την έννοια της δημόσιας επένδυσης²³.

²² «Ο Υπουργός Συντονισμού μετά την κατά τα άνω υπ' αυτού επεξεργασίαν των ως άνω προγραμμάτων, 1) εισηγείται εις το Κυβερνητικόν Οικονομικόν Συμβούλιον το γενικόν μακροχρόνιον Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως της Χώρας, όπερ δι' αποφάσεως του γνωμοδοτεί περί τούτου. Εν συνεχεία ο Υπουργός Συντονισμού εισηγείται το ως άνω γενικόν μακροχρόνιον πρόγραμμα εις το Υπουργικόν Συμβούλιον, όπερ δι' αποφάσεώς του εγκρίνει τούτο, 2) εισηγείται εις το Κυβερνητικόν Οικονομικόν Συμβούλιον, α) το πρόγραμμα των ετησίων αναπροσαρμογών του ως άνω γενικού προγράμματος, β) το πρόγραμμα των ετησίων επενδύσεων του Δημοσίου και των επενδύσεων των ΝΠΔΔ, των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου εις α μετέχει το Δημόσιον και Οργανισμών εις ους έχει ανατεθή η θεραπεία σκοπών, στενώς συνδεομένων προς το δημόσιον συμφέρον, όπερ γνωμοδοτεί περί τούτων. Εν συνεχεία ο Υπουργός Συντονισμού εισηγείται τα ως άνω προγράμματα εις το Υπουργικόν Συμβούλιον όπερ δι' αποφάσεώς του εγκρίνει ταύτα.»

²³ «Έννοια και αντικείμενο δημοσίων επενδύσεων: Υπό τον όρο «δημόσιες επενδύσεις» θεωρούνται οι δαπάνες που πραγματοποιούνται για την εκτέλεση έργων ανασυγκροτήσεως και οικονομικής αναπτύξεως της Χώρας, και χρεώνονται στον ειδικό προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων του Κράτους και επί τη βάση ειδικών αποφάσεων. Οι δαπάνες αυτές αφορούν τις κατασκευές εν γένει, την προμήθεια εφοδίων και υλικών, την ενέργεια ερευνών ή μελετών, τα διοικητικά έξοδα που είναι συνυφασμένα με την εκτέλεση των δαπανών αυτών και τέλος οι δαπάνες που περιλαμβάνονται στα προγράμματα τεχνικής βοήθειας (υποτροφίες, μετακλήσεις ειδικών κ.λπ.). Επίσης δημόσια επένδυση

2.1.2 Νομοθετικές ρυθμίσεις περιόδου 1974-2019

Τα χρόνια μετά τη μεταπολίτευση νόμοι και κανονιστικά διατάγματα αποτυπώνουν ειδικές διατάξεις για δημόσιες επενδύσεις, σύμφωνα με τις οποίες οι απαραίτητες πιστώσεις για την εκτέλεση του Π.Δ.Ε. εγγράφονται σε ιδιαίτερο τμήμα του Προϋπολογισμού του Κράτους και προβλέπεται η έκδοση ειδικών αποφάσεων για την εκτέλεση του Π.Δ.Ε. από τις Περιφέρειες, σύμφωνα με τη νέα διοικητική δομή της χώρας²⁴.

Η θεσμική αρχιτεκτονική του ΠΔΕ εξελίσσεται σημαντικά τη δεκαετία του 1980 με τη θέσπιση από την Ευρωπαϊκή Ένωση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων με σκοπό την περιφερειακή σύγκλιση. Μέχρι εκείνο το σημείο η περιφερειακή πολιτική που ασκούσε η χώρα μέσω του ΠΔΕ συνίστατο στην αποσπασματική χρηματοδότηση έργων, που δεν εντάσσονταν σε κάποια συγκεκριμένη προγραμματική λογική. Η πρακτική αυτή αλλάζει σταδιακά από το 1986 οπότε υλοποιούνται τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ), τα οποία ήταν τα πρώτα πολυταμειακά επιχειρησιακά προγράμματα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα²⁵.

Ακολούθως, τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ 1989 – 1993, 1994 – 1999 και 2000 – 2006), καθώς και το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007 – 2013 και 2014-2020), αναβάθμισαν τις διαδικασίες σχεδιασμού, ένταξης, παρακολούθησης, διαχείρισης, αξιολόγησης και ελέγχου των έργων κυρίως του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του ΠΔΕ, συμπαρασύροντας σε κάποιο βαθμό τις αντίστοιχες διαδικασίες και του εθνικού σκέλους, κυρίως λόγω των απαιτήσεων του πληροφοριακού συστήματος e-ΠΔΕ.

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο του ΠΔΕ διαμορφώθηκε εν πολλοίς τη δεκαετία από το 2010 έως σήμερα, καθώς απαιτήθηκε να αναπροσαρμοστούν σε μεγάλο βαθμό οι διαδικασίες χρηματοδότησης και ελέγχου υπό τις συνθήκες της δημοσιονομικής κρίσης και της νέας διακυβέρνησης στο πλαίσιο του ευρώ (Σύμφωνο Σταθερότητας &

θεωρείται και κάθε άλλη δαπάνη που χαρακτηρίζεται ως δημοσία επένδυση, με βάση Βασιλικά Διατάγματα που εκδίδονται.»

²⁴ Νόμος 1069/1980: «Περί κινήτρων για την ίδρυση Επιχειρήσεων Υδρεύσεων και Αποχετεύσεων, Π.Δ. 432/1981: «Περί συστάσεως Ειδικών Λογαριασμών αξιοποίησεως κονδυλίων για την εκτέλεση ερευνητικών έργων στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας», Νόμος 1266/1982: «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής πολιτικής και συναλλαγματικής πολιτικής, Νόμος 1622/1986: «Τοπική Αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός», Νόμος 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού Ελέγχου των δαπανών του Κράτους», Νόμος 2503/1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση».

²⁵ Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης (2009).

Ανάπτυξης, Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Σταθερότητας, λειτουργία Κεντρικού Λογαριασμού, Μητρώο Δεσμεύσεων κ. ά)²⁶.

Τέλος, ο νόμος 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – δημόσιο λογιστικό» (ΦΕΚ Α/143) περιλαμβάνει σημαντικές διατάξεις και για τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Ειδικότερα, α) στο άρθρο 23 αναφέρεται ότι: *«Στο πλαίσιο εφαρμογής του παρόντος νόμου, ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας έχει την ευθύνη για την χάραξη της πολιτικής δημοσίων επενδύσεων και συντονίζει και εποπτεύει την εκτέλεση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ...»*, β) στο άρθρο 78 ορίζεται η έννοια της πίστωσης: *«Πίστωση για κάθε έργο/μελέτη του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων είναι το ποσό που έχει εγκριθεί με τη Συλλογική απόφαση ...»* και προβλέπεται δυνατότητα ανακατανομής πιστώσεων *«Η ετήσια πίστωση για κάθε έργο ή μελέτη που καθορίζεται με τη Συλλογική Απόφαση Έργων ή Μελετών, δύναται να ανακατανέμεται στα έργα που έχουν περιληφθεί στην εν λόγω ΣΑ. Η ανακατανομή αυτή πραγματοποιείται με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού ...»*, γ) παρέχεται η δυνατότητα μεταφοράς ορίου ΠΔΕ από Φορέα σε Φορέα, καθώς και η ανακατανομή μεταξύ εθνικού και συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του ΠΔΕ των εγκεκριμένων από τη Βουλή ορίων πιστώσεων του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων, δ) στο άρθρο 79 ορίζεται ότι *«Τίτλο για την ανάληψη υποχρεώσεων σε βάρος του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων αποτελούν οι Συλλογικές Αποφάσεις Έργων ή Μελετών που εκδίδονται...»* και ε) στο άρθρο 80 ορίζεται το περιεχόμενο της Συλλογικής απόφασης *«Με τις ΣΑ Έργων ή Μελετών, που εκδίδονται από τον Υπουργό Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας μετά από εισήγηση του αρμόδιου φορέα άσκησης πολιτικής επενδύσεων, εγκρίνεται: ...»* και προσδιορίζεται η αρμοδιότητα και η ευθύνη της υλοποίησης των έργων που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ *«3. Προκειμένου για έργα που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ, αρμόδιοι για την τήρηση των διαδικασιών δημοπράτησης και ανάληψης νομικών δεσμεύσεων, την κανονικότητα και νομιμότητα των δαπανών, την ορθή εφαρμογή των ειδικών συστημάτων διαχείρισης, όπου υπάρχουν, και την τήρηση των διατάξεων της ευρωπαϊκής και ελληνικής νομοθεσίας που διέπει την υλοποίηση των έργων, είναι οι φορείς υλοποίησης των έργων ή/ και οι*

²⁶ Π. Δ. 113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες» (ΦΕΚ Α/194), το οποίο αντικαταστάθηκε με το ΠΔ 80/2016 (ΦΕΚ α/145), Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη – μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α/65), ΚΥΑ 44009/2013 «Καθορισμός τρόπου πληρωμής των δαπανών δημοσίων επενδύσεων από τους λογαριασμούς των έργων που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος μέσω ηλεκτρονικών εντολών» κ.ά.

φορείς άσκησης επενδυτικής πολιτικής στις ΣΑ των οποίων είναι εγγεγραμμένα τα έργα.».

2.1.3 Ο ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις»

Για πολλές δεκαετίες η έλλειψη κανονιστικού πλαισίου για το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ είχε ως αποτέλεσμα οι εθνικοί πόροι για δημόσιες επενδύσεις να κατανέμονται συγκυριακά και αποσπασματικά, χωρίς κριτήρια και κανόνες, μακριά από τη λογική της υπαγωγής των χρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων σε ένα συνεκτικό εθνικό πρόγραμμα με ρεαλιστικό όραμα ανάπτυξης. Επιπλέον, η σημαντική μείωση των εθνικών πόρων κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας, προκειμένου να βελτιωθεί το πρωτογενές αποτέλεσμα του προϋπολογισμού, είχε ως αποτέλεσμα το εθνικό ΠΔΕ να υποβιβαστεί σε ένα είδος «δορυφόρου» του συγχρηματοδοτούμενου από την ΕΕ σκέλους, με την ένταξη σε αυτό έργων που εξυπηρετούσαν την ανάγκη ωρίμανσής τους για την μετέπειτα ένταξη στα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, έργων που απλώς δεν είχαν κάποια άλλη πηγή χρηματοδότησης ή έργων που για ταμειακούς λόγους δεν είχαν θέση στον τακτικό προϋπολογισμό²⁷.

Η σημαντικότερη μεταρρύθμιση που αφορά τη λειτουργία του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ πραγματοποιήθηκε με τον ν. 4635/2019 και τη θέσπιση του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ). Με τις σχετικές διατάξεις²⁸ που αφορούν το ΕΠΑ, για πρώτη φορά εισάγεται η έννοια του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού, αναφορικά με το σχεδιασμό, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων, που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Στον ν. 4635/2019 ρυθμίζονται, μεταξύ άλλων, η διάρκεια του Προγράμματος, οι επιλέξιμες κατηγορίες χρηματοδότησης και η διαδικασία κατάρτισης, έγκρισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του ΕΠΑ, καθώς και τα κριτήρια αξιολόγησης των Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων (ΤΠΑ και ΠΠΑ) του.

²⁷ Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2019). Ενδεικτικά παραδείγματα μη αναπτυξιακών δράσεων που κατά καιρούς έχουν χρηματοδοτηθεί από το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ είναι, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα κάλυψης της πρόωρης συνταξιοδότησης των αλιέων (ν. 4262/2014 «Απλούστευση της αδειοδότησης για την άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας...») και η πληρωμή της μισθοδοσίας των αναπληρωτών και ωρομισθίων εκπαιδευτικών του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων (ά.19 του ν. 4283/2014 «Ίδρυση και οργάνωση Συμβουλίου Εθνικής Πολιτικής για την Παιδεία»).

²⁸ Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 167/Α), άρθρο 118 επ.

Με το α. 98 του ν. 4764/2020 μετατέθηκε η έναρξη της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου του ΕΠΑ από την 1^η/1/2021 στην 1^η/07/2021²⁹. Ο ν. 4635/2019 περιλαμβάνει σειρά εξουσιοδοτικών διατάξεων για την έκδοση κανονιστικών πράξεων της διοίκησης (ΥΑ και ΚΥΑ), προκειμένου να εφαρμοστεί πλήρως το σύστημα διαχείρισης και διοίκησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης, οι οποίες θα αναλυθούν σε επόμενα κεφάλαια της εργασίας.

²⁹ Ν. 4764/2020 «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/256-23.12.2020).

2.2 ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΔΕ – ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΠΔΕ

2.2.1 Δημοσιονομικός και Αναπτυξιακός Προγραμματισμός Εθνικού Σκέλους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)

Με τον ν. 3871/2010³⁰ θεσπίστηκε η ισχύουσα διαδικασία δημοσιονομικού προγραμματισμού του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Ο προγραμματισμός του εθνικού ΠΔΕ γίνεται σε μεσοπρόθεσμη βάση και μάλιστα σε επίπεδο έργου, προκειμένου να διασφαλίζεται η εναρμόνιση της εκτέλεσης του ΠΔΕ με τις απαιτήσεις του δημοσιονομικού πλαισίου που έχει θεσμοθετηθεί και σε επίπεδο Ζώνης του Ευρώ. Ειδικότερα, στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής περιέχεται, μεταξύ άλλων, το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δαπανών για τον Κρατικό Προϋπολογισμό, που καθορίζει τις εκτιμήσεις των τακτικών δαπανών και των δαπανών για επενδύσεις κάθε Υπουργείου, για το έτος προϋπολογισμού και τα τρία επόμενα έτη, που ταυτίζονται με το συνολικό ανώτατο όριο δαπανών.

Τα ενάριθμα έργα του ΠΔΕ που χρηματοδοτούνται από αμιγώς εθνικούς πόρους κατηγοριοποιούνται στις ακόλουθες υποκατηγορίες, σύμφωνα με την Εγκύκλιο κατάρτισης του προγράμματος για το 2021³¹:

A. Νέα έργα που εντάσσονται για πρώτη φορά στο ΠΔΕ

B. Εν εξελίξει (συνεχιζόμενα) έργα

B.1. Ενάριθμα που αντιστοιχούν σε εν εξελίξει (συνεχιζόμενα) έργα που χρηματοδοτούν επαναλαμβανόμενες δράσεις (π.χ. συντήρηση οδών).

B.2. Ενάριθμα που αντιστοιχούν σε εν εξελίξει (συνεχιζόμενα) έργα που χρηματοδοτούν ημιτελείς δράσεις (π.χ. κατασκευή σχολείου).

Γ. Έργα για την αντιμετώπιση Φυσικών Καταστροφών.

Δ. Έργα αναπτυξιακών προγραμμάτων ειδικού σκοπού.

Ωστόσο, τα σημαντικότερα προβλήματα που εντοπίζονται στην εκτέλεση του εθνικού ΠΔΕ και αποτελούν τροχοπέδη και για τον προγραμματισμό των πόρων του ΕΠΑ 2021-2025, συνδέονται με το υψηλό ανεκτέλεστο προϋπολογισμό των προγραμμάτων (δηλ. τον προϋπολογισμό για τον οποίο δεν έχει αναληφθεί νομική

³⁰ Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ Α/141-17.08.2010).

³¹ Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021). ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ Οδηγιών για την Έγκριση και Χρηματοδότηση του ΠΔΕ 2021 και τον Προγραμματισμό Δαπανών ΠΔΕ 2022 – 2024, σελ. 28.

δέσμευση) και με την ανάγκη εξορθολογισμού των προγραμμάτων μέσω της απένταξης των ανενεργών και των ολοκληρωμένων έργων, προκειμένου να απελευθερωθούν πόροι για να εξυπηρετηθεί ο σχεδιασμός της πρώτης προγραμματικής περιόδου του ΕΠΑ 2021-2025³².

Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός του εθνικού ΠΔΕ, σε αντίθεση με τον δημοσιονομικό προγραμματισμό που εφαρμόζεται από το 2010, θεσπίστηκε νομοθετικά για πρώτη φορά το 2019 με τον ν. 4635/2019 για το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης και -σύμφωνα με τον ισχύοντα προγραμματισμό- θα τεθεί σε ισχύ από τα μέσα του 2021, μετά από ετήσια μεταβατική περίοδο κατά την οποία οι εμπλεκόμενοι φορείς θα αναπροσαρμόσουν τις διαδικασίες τους.

Το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ) είναι το θεσμικό κείμενο βάσης, με το οποίο τίθενται οι προϋποθέσεις και οριοθετείται η διαδικασία του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού σχεδιασμού του εθνικού ΠΔΕ. Σύμφωνα με το α. 119 του ν. 4635/2019 το ΕΠΑ *«βασίζεται στο σχέδιο ανάπτυξης της χώρας για την παραγωγική ανάταξη, την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή και περιλαμβάνει τους στόχους του εθνικού μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού»*.

Με το ΕΠΑ εισάγεται μια διαφορετική φιλοσοφία στη διαχείριση των εθνικών αναπτυξιακών πόρων, η οποία έχει όλα τα τυπικά χαρακτηριστικά του «προϋπολογισμού μέτρησης επιδόσεων» ή «προϋπολογισμού επιδόσεων» και συνίσταται στην αποτύπωση των πολιτικών στόχων σε προγράμματα με μετρήσιμα αποτελέσματα, κεντρικό συντονισμό, αλλά και σημαντικό βαθμό ελευθερίας για τους φορείς υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Το Στρατηγικό Προγραμματικό Κείμενο (κείμενο του ΕΠΑ για την προγραμματική περίοδο) βρίσκεται στην κορυφή της δομής, αναλύεται σε αναπτυξιακούς στόχους, οι οποίοι με τη σειρά τους αναλύονται σε ειδικούς στόχους και προτεραιότητες. Επίσης, περιλαμβάνει τους δείκτες αποτελέσματος με τιμές βάσης και τιμές στόχου για την αξιολόγηση των παρεμβάσεων με την ολοκλήρωση των δράσεων της Προγραμματικής Περιόδου. Στα Επιχειρησιακά Προγράμματα που θα εκπονηθούν με βάση το Στρατηγικό Προγραμματικό Κείμενο θα συμπεριληφθούν όσες από τις προτεραιότητες του ΕΠΑ μπορούν να εξυπηρετηθούν με βάση τους ειδικούς στόχους του και τις δράσεις και τα έργα που θα ενταχθούν στο πλαίσιο του κάθε ενός από τα Τομεακά, Περιφερειακά και Ειδικά Προγράμματα Ανάπτυξης. Η

³² Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2020).

διαδικασία επιτρέπει τη σύγκριση κόστους – αποτελέσματος και αναδεικνύει τους στόχους και τις προτεραιότητες των πολιτικών³³.

Η μακρόχρονη επιτυχημένη πρακτική των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, προσέφερε την απαραίτητη τεχνογνωσία στην ελληνική δημόσια διοίκηση και ειδικά στις υπηρεσιακές μονάδες του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, ώστε με την ωρίμανση των συνθηκών να προχωρήσει στη σημαντική μεταρρύθμιση και του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ. Άλλωστε, η συγκεκριμένη πρόταση αναδιοργάνωσης της θεσμικής αρχιτεκτονικής του εθνικού σκέλους βρισκόταν σταθερά στις παρατηρήσεις των ΜΠΔΣ των τελευταίων ετών (ΜΠΔΣ 2013 – 2016, 2014 – 2017 και 2015 – 2018, κεφάλαιο 5.4³⁴), ενώ οι ελλείψεις και τα προβλήματα είχαν διατυπωθεί ήδη σε παλαιότερη μελέτη του ΚΕΠΕ³⁵.

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο ορίζεται ότι ο μεσοπρόθεσμος αναπτυξιακός προγραμματισμός που εισάγεται με το ΕΠΑ, διέπεται από τις αρχές της συμπληρωματικότητας, της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών, ενώ κατά την υλοποίησή του τηρούνται οι αρχές και οι κανόνες που απορρέουν από το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο και τις διεθνείς συμφωνίες τις οποίες έχει κυρώσει η χώρα.

Το ΕΠΑ είναι περιοδικό πρόγραμμα πενταετούς διάρκειας, η οποία μπορεί να αναπροσαρμόζεται για ειδικούς λόγους, όπως ο προγραμματισμός των Επενδυτικών και Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άλλες δεσμεύσεις της χώρας, οι φάσεις του οικονομικού κύκλου και το ύψος των διαθέσιμων πόρων. Καταρτίζεται από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων και θέτει τις προτεραιότητες ανά τομέα πολιτικής στο πλαίσιο των εθνικών αναπτυξιακών στόχων, προσδιορίζει τους ειδικούς στόχους και δράσεις, τη διάρκεια εφαρμογής του, το συνολικό και ανά Πρόγραμμα προϋπολογισμό, καθώς και τα αποτελέσματα που επιδιώκονται με την εφαρμογή του. Η 1η Προγραμματική Περίοδος του ΕΠΑ αφορά την χρονική περίοδο 2021-2025.

Η κατάρτιση των προϋπολογισμών στόχων, σύμφωνα με την Κλαουδάτου, διακρίνεται σε δύο φάσεις, με την αρχική φάση να περιλαμβάνει τον καθορισμό των

³³ Κλαουδάτου (2009), σελ. 193-196.

³⁴ Ν. 4093/2012 (ΦΕΚ Α'222) «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 - Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», Ν. 4263/2014 (ΦΕΚ Α'117) «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-2018», Ν. 4472/2017, α.163, «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018 -2021».

³⁵ Μπίτσικας (1986), σελ. 49-64.

γενικών πολιτικών κατευθύνσεων και στόχων από το κεντρικό οικονομικό επιτελείο. Στη β' φάση οι φορείς τομεακής και περιφερειακής πολιτικής (εν προκειμένω Υπουργεία και Περιφέρειες) καταρτίζουν ο καθένας τον δικό του προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες και εντάσσουν τα έργα τους ομαδοποιημένα σε άξονες με κοινό επιδιωκόμενο στόχο³⁶. Η ίδια πρακτική εφαρμόζεται και στην κατάρτιση του ΕΠΑ και των Προγραμμάτων Ανάπτυξης που εντάσσονται στο σύστημα του, όπως θα παρουσιαστεί αναλυτικά παρακάτω στο σχετικό κεφάλαιο.

2.2.2 Αρχιτεκτονική του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων - Σύστημα Διοίκησης και Διαδικασίες κατάρτισης και υλοποίησης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων χρηματοδοτεί την αναπτυξιακή πολιτική της χώρας μέσω έργων που εντάσσονται στο πρόγραμμα με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων, ύστερα από πρόταση των αρμόδιων φορέων. Τα έργα αυτά χρηματοδοτούνται από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων, ο οποίος συνιστά διακεκριμένο τμήμα του Κρατικού Προϋπολογισμού και εγκρίνεται από τη Βουλή με ανώτατα όρια δαπανών ανά φορέα χρηματοδότησης (Βουλή των Ελλήνων, Προεδρία της Κυβέρνησης και Υπουργεία³⁷) και ανά σκέλος (Εθνικό και Συγχρηματοδοτούμενο).

Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων καταρτίζεται από τη Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων (ΔΔΕ) του ΥπΑνΕπ, στην οποία οι φορείς χρηματοδότησης αποστέλλουν τις εισηγήσεις τους λαμβάνοντας υπόψη τα ανώτατα όρια που προβλέπει το ισχύον ΜΠΔΣ. Η ΔΔΕ στη συνέχεια επεξεργάζεται και αποστέλλει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους τα ανά Φορέα Χρηματοδότησης συνολικά μεγέθη, ώστε να ακολουθήσει η ψήφιση από τη Βουλή των ανωτάτων ορίων πιστώσεων ανά Φορέα του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων.

Το ΠΔΕ χωρίζεται σε δύο υποπρογράμματα, το συγχρηματοδοτούμενο και το εθνικό, με βάση την προέλευση των αναπτυξιακών πόρων που κατανέμονται στα έργα. Στο Εθνικό ΠΔΕ εγγράφονται έργα αμιγώς χρηματοδοτούμενα από εθνικούς πόρους ή από το Ταμείο Ανάκαμψης στις ΣΑ κωδικών (καθέτων) 0 και 5 και στις ΣΑΤΑ κωδικών (καθέτων) 0 και 5, αντίστοιχα. Στο συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ

³⁶ Κλαουδάτου (2009), σελ. 198-199.

³⁷ Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού επενδύσεων των ΟΤΑ Β' (Περιφερειών) εγγράφονται στον Προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

εντάσσονται έργα στον οποίον τη χρηματοδότηση συμμετέχουν με πόρους τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία ή/και άλλοι Διεθνείς Χρηματοδοτικοί Οργανισμοί και εγγράφονται σε ΣΑ κωδικών (καθέτων) 1,2,3,4,6,7,8 και 9.

Πάγια βασική επιδίωξη της εκτέλεσης του ΠΔΕ αποτελεί η επίτευξη του μέγιστου δυνατού αναπτυξιακού αποτελέσματος προς όφελος της ελληνικής οικονομίας και της κοινωνίας. Ειδικότεροι στόχοι του ΠΔΕ που έχουν τεθεί για το τρέχον έτος είναι α) η εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής εισροής των προβλεπόμενων κοινοτικών πόρων στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020 και των λοιπών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, β) η απορρόφηση των πόρων του εθνικού σκέλους για την αποτελεσματικότερη προώθηση των αναπτυξιακών στόχων των φορέων στο πλαίσιο του ΕΠΑ 2021-2025, γ) η υλοποίηση έργων που θα χρηματοδοτηθούν από το Ταμείο Ανάκαμψης και θα βαρύνουν το εθνικό σκέλος, δ) η χρηματοδότηση έργων για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 και ε) η αποφυγή επιστροφής ενωσιακών πόρων λόγω μη ολοκλήρωσης έργων της Προγραμματικής Περιόδου 2007-2014 του ΕΣΠΑ³⁸.

Η διαδικασία του δημοσιονομικού προγραμματισμού του ΠΔΕ ξεκινάει με την έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης των Υπουργών Ανάπτυξης και Επενδύσεων και Οικονομικών για την κατανομή ορίου πιστώσεων ανά ΣΑ. Ακολουθεί η αποστολή της Εγκυκλίου Κατάρτισης από το ΥπΑνΕπ προς τους φορείς χρηματοδότησης με τα όρια δαπανών ανά φορέα και η υποβολή προτάσεων από τους τελευταίους. Η Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων του ΥπΑνΕπ εκδίδει τις αρχικές Συλλογικές Αποφάσεις στις οποίες περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων τα ενδεικτικά τριμηνιαία όρια πιστώσεων ανά έργο, ο συνολικός προϋπολογισμός, ο φορέας υλοποίησης και η χωροθέτηση κάθε έργου. Οι εγκεκριμένες πιστώσεις αποτελούν το όριο δαπανών του φορέα για το κάθε τρίμηνο και αν δεν αξιοποιηθούν μεταφέρονται αυτόματα στο επόμενο τρίμηνο.

Πλαίσιο 1: Το Σύστημα Διοίκησης του ΕΠΑ με όρους Δημόσιας Πολιτικής

Ειδικότερα, ως προς το σχεδιασμό και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης ως δημόσιας πολιτικής, σύμφωνα με την αρχιτεκτονική του εθνικού ΠΔΕ, όπως διαμορφώθηκε μετά τον ν. 4635/2019 και την Υπουργική Απόφαση με την οποία

³⁸ Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021), σελ. 4-5.

εγκρίθηκε το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου των Προγραμμάτων του ΕΠΑ³⁹, οι βασικοί φορείς - δρώντες που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και την υλοποίησή του είναι οι ακόλουθοι:

1. Ο **Υπουργός Ανάπτυξης και Επενδύσεων**, ο οποίος εισηγείται στο Υπουργικό Συμβούλιο την έγκριση του ΕΠΑ και εκδίδει στη συνέχεια την απόφαση για την κατάρτιση των αναπτυξιακών προγραμμάτων των Υπουργείων και των Περιφερειών.
2. Η **Υπηρεσία Συντονισμού του ΕΠΑ**, δηλαδή η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, που συντονίζει τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης του ΕΠΑ και των προγραμμάτων του, καταρτίζει το σχέδιο του ΕΠΑ, εισηγείται την έγκριση των ΤΠΑ και ΠΠΑ στον Υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων και προβαίνει στις αναγκαίες ενέργειες για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση του προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας, μέσω του οποίου θα υποστηριχθεί διοικητικά το σύστημα διαχείρισης του ΕΠΑ.
3. Το **Υπουργικό Συμβούλιο**, το οποίο με πράξη του εγκρίνει το σχέδιο του ΕΠΑ και τον προϋπολογισμό των ΤΠΑ και ΠΠΑ.
4. Το **Υπουργείο Οικονομικών**, και ειδικότερα το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, το οποίο είναι ο συναποφασίζει το ύψος του προϋπολογισμού των Προγραμμάτων Ανάπτυξης και τον συνολικό προϋπολογισμό του ΕΠΑ, καθώς το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων είναι τμήμα του κρατικού προϋπολογισμού.
5. Οι **Φορείς Χρηματοδότησης/Εκτέλεσης** του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, οι οποίοι είναι: τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες, καθώς είναι οι μόνοι που έχουν την αρμοδιότητα κατά νόμο να υποβάλουν προς έγκριση Πρόγραμμα Ανάπτυξης.
6. Οι **πολιτικοί Προϊστάμενοι των Υπουργείων και Περιφερειών** (Υπουργοί, Περιφερειάρχες), οι οποίοι θα δώσουν τις κατευθύνσεις πολιτικής για την κατάρτιση των αναπτυξιακών προγραμμάτων του τομέα πολιτικής ή της χωρικής ενότητας ευθύνης τους (ΤΠΑ και ΠΠΑ).

³⁹ Υ.Α. αρ. 62564/2021 (Β 2442), «Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου - Κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ) 2021-2025.»

7. Οι **Υπηρεσίες Κατάρτισης** των Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης ή οι Ομάδες Κατάρτισης, στις οποίες θα ανατεθεί από τους Φορείς Χρηματοδότησης η κατάρτιση των ΤΠΑ και ΠΠΑ.
8. Οι **Υπηρεσίες Διαχείρισης** των Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης, οι οποίες θα αξιολογήσουν, θα επιλέξουν με βάση τα αναπτυξιακά κριτήρια του Προγράμματός τους και θα παρακολουθούν και θα ελέγχουν την υλοποίησή τους.

2.3 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΔΕ ΑΠΟ ΤΟ 2005 ΕΩΣ ΣΗΜΕΡΑ. ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, προκειμένου να τεκμηριωθεί η ανάγκη της μεταρρύθμισης του εθνικού ΠΔΕ για τον μεσοπρόθεσμο αναπτυξιακό προγραμματισμό των πόρων του, κρίνεται σκόπιμο να ακολουθήσει μια συνοπτική παρουσίαση των μακροοικονομικών στοιχείων της τελευταίας δεκαπενταετίας, δηλαδή από το 2005 έως το 2020. Η επιλογή του εν λόγω διαστήματος ήταν απαραίτητη ώστε να αναδειχθεί η τάση πριν την έναρξη της κρίσης χρέους, το 2010, αλλά και η εξέλιξη σε όλη τη δεκαετία διάρκειάς της.

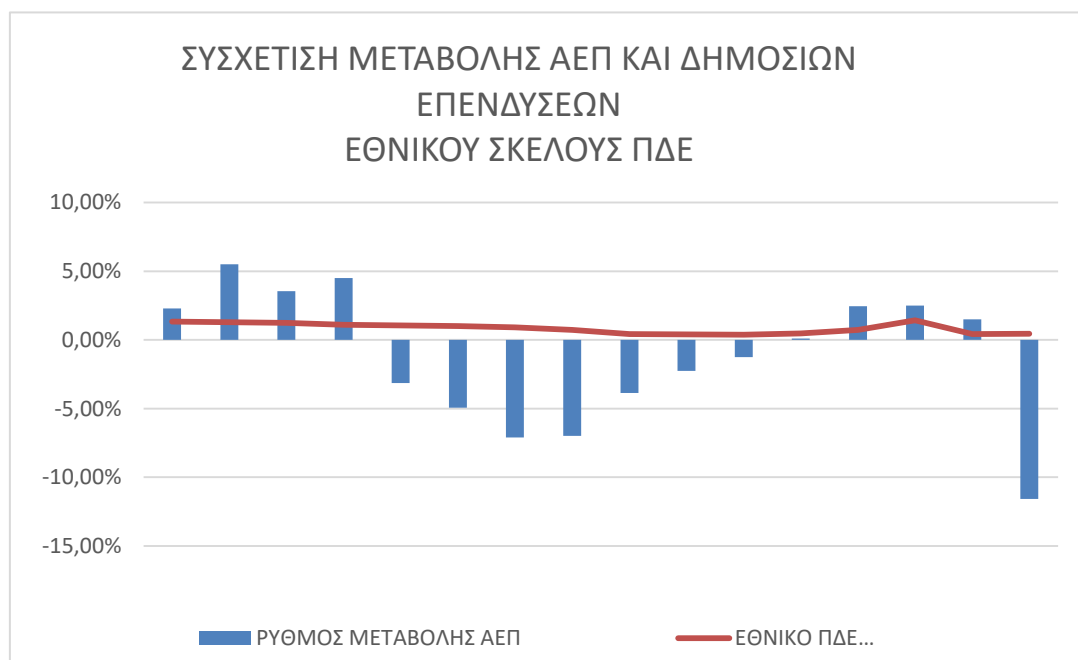
Πίνακας 1: Εξέλιξη εθνικού ΠΔΕ σε σχέση με το ΑΕΠ κατά την περίοδο 2005-2020.

ΕΤΟΣ	ΠΟΡΟΙ ΕΘΝΙΚΟΥ ΠΔΕ (ΕΚ. €)	ΑΕΠ ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΤΙΜΕΣ (ΕΚ. €)	ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΑΕΠ	ΕΘΝΙΚΟ ΠΔΕ ΩΣ % ΤΟΥ ΑΕΠ
2005	2.569	193.050	2,28%	1,33%
2006	2.673	208.622	5,51%	1,28%
2007	2.763	223.160	3,54%	1,24%
2008	2.559	233.198	4,50%	1,10%
2009	2.455	231.081	-3,14%	1,06%
2010	2.218	222.151	-4,94%	1,00%
2011	1.885	208.532	-7,11%	0,90%
2012	1.412	193.347	-6,98%	0,73%
2013	783	182.054	-3,86%	0,43%
2014	710	177.941	-2,26%	0,40%
2015	681	175.697	-1,26%	0,39%
2016	833	175.888	0,11%	0,47%
2017	1.327	180.200	2%	0,74%
2018	2.638	184.700	2,50%	1,43%
2019	800	187.500	1,50%	0,43%
2020	750	165.800	-11,57%	0,45%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ. Ίδια επεξεργασία.

Αρχικά, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι από το 2007, οπότε είχαν ήδη αρχίσει να διαφαίνονται οι σημαντικές δημοσιονομικές ανισορροπίες της ελληνικής οικονομίας, οι πόροι του εθνικού ΠΔΕ μειώνονται συνεχώς από έτος σε έτος, και μάλιστα ανεξάρτητα από τον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ, ο οποίος τα τρία πρώτα έτη της υπό εξέταση περιόδου ήταν θετικός.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η παραπάνω διαπίστωση έρχεται σε αντίθεση με αποτελέσματα ερευνών που υποστηρίζουν ότι υφίσταται μια «μετρίως κυκλική συμπεριφορά» των δημοσίων επενδύσεων στις χώρες της ΕΕ⁴⁰ και ειδικότερα, για τις χώρες συνοχής (Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία και Πορτογαλία) παρατηρείται θετική συσχέτιση δημοσίων επενδύσεων και ρυθμού μεταβολής του ΑΕΠ για την περίοδο 1972 - 2003⁴¹.



Διάγραμμα 1: Συσχέτιση μεταβολής ΑΕΠ και Δημοσίων Επενδύσεων Εθνικού ΠΔΕ. Ίδια επεξεργασία.

Ωστόσο, η αντικυκλική πορεία του εθνικού σκέλους κατά τα έτη 2008-2009 θα μπορούσε να ερμηνευθεί από μια τάση υποκατάστασης του εθνικού από το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος, η οποία διαφαίνεται τουλάχιστον μέχρι το 2017 (βλ. Διάγραμμα 2) και πιθανά οφείλεται στο γεγονός ότι το εθνικό σκέλος, σε αντίθεση με το συγχρηματοδοτούμενο, μετέχει στον υπολογισμό του πρωτογενούς αποτελέσματος⁴².

⁴⁰ Gali & Perotti, 2003, σελ. 27 – 28.

⁴¹ Mehrotra & Valila, 2006, σελ. 459.

⁴² Σχετική είναι η διαπίστωση της Τράπεζας της Ελλάδος (2019). Στην Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2018, σελ. 80, αναφέρονται χαρακτηριστικά τα εξής: «Η εξέλιξη της επενδυτικής δαπάνης της οικονομίας υστερεί σε σύγκριση με τις ανάγκες ενίσχυσης του κεφαλαιακού αποθέματος της οικονομίας, έπειτα μάλιστα από την παρατεταμένη περίοδο αρνητικών καθαρών επενδύσεων στη διάρκεια της κρίσης. Εξάλλου, η συνεχιζόμενη περικοπή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων

Τέλος, γενικό συμπέρασμα για την τάση εξέλιξης του εθνικού ΠΔΕ για την περίοδο 2005-2020 είναι ότι οι εθνικοί αναπτυξιακοί πόροι μειώνονται συνεχώς, με μια εξαίρεση τα έτη 2017-2018 και παγιώνονται σε ποσοστό περίπου 0,5% του ΑΕΠ από 1,33% στην αρχή της περιόδου. Η μείωση είναι δραματική αν συνυπολογιστεί και η τεράστια μείωση του ΑΕΠ.



Διάγραμμα 2: Εξέλιξη πληρωμών ΠΔΕ κατά τα έτη 2009-2019.

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019. Ιδία επεξεργασία.



Διάγραμμα 3: Εξέλιξη πόρων εθνικού ΠΔΕ κατά την περίοδο 2007-2020.

Πηγή ΕΛΣΤΑΤ, ίδια επεξεργασία.

(ΠΔΕ) μειώνει τη συνολική ενεργό ζήτηση, αποδυναμώνει την ποιότητα των δημόσιων υποδομών και επιβαρύνει το κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων. Υψηλή προτεραιότητα πρέπει να δοθεί σε πρωτοβουλίες που αποβλέπουν στην αύξηση της δημόσιας επενδυτικής δαπάνης, στην επίσπευση μεγάλων επενδυτικών σχεδίων (fast track) ή/και συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) και στην επιτάχυνση της χρηματοδότησης των επιλεγμένων για επιδότηση επενδυτικών σχεδίων.».

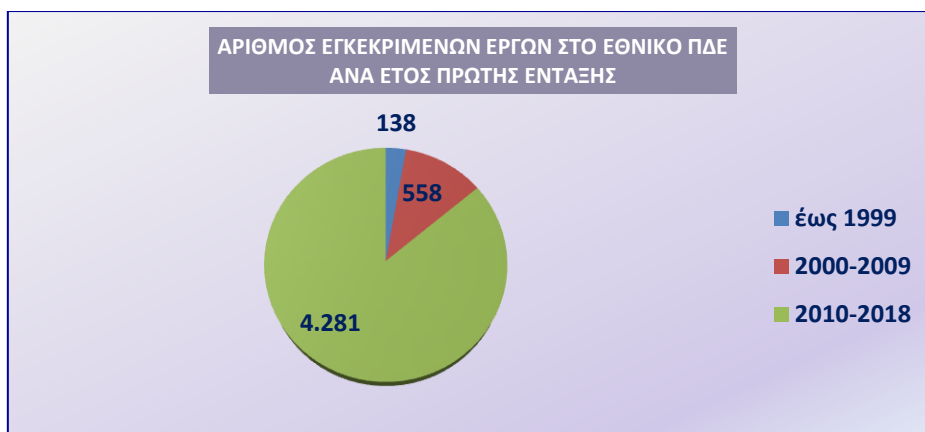
Ως προς τα έργα και τις μελέτες που είναι εγκεκριμένα στο εθνικό σκέλος του ΠΔΕ, με βάση τα στοιχεία της 31^{ης}-12-2018, αυτά αριθμούν περίπου στα 5.000, με συνολικό προϋπολογισμό περίπου 26,5 δις και ανεκτέλεστο υπόλοιπο που ανέρχεται στα 13 δις. Τα έργα και οι μελέτες του εθνικού σκέλους, αν κατηγοριοποιηθούν με βάση το έτος πρώτης ένταξής τους στο ΠΔΕ, διακρίνονται σε 696 έργα με προϋπολογισμό 9,6 δις που εντάχθηκαν πριν το 2010 και έχουν ανεκτέλεστο υπόλοιπο προϋπολογισμού που ανέρχεται στο 1,5 δις € και σε 4281 έργα που εντάχθηκαν μετά το 2010, συνολικού προϋπολογισμού περ. 17 δις € και ανεκτέλεστο υπόλοιπο περ. 11,5 δις €.

Πιο αναλυτικά παρουσιάζονται στον πίνακα και στο διάγραμμα που ακολουθεί:

Πίνακας 2: Εγκεκριμένα έργα στο εθνικό ΠΔΕ με βάση το πρώτο έτος ένταξης

ΕΤΟΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΩΝ		ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	ΛΟΓΟΣ ΠΛΗΡΩΜΩΝ/ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ	ΑΝΕΚΤΕΛΕΣΤΟ
	ΑΠΟΛΥΤΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ		ΠΟΣΟΣΤΟ	
έως 1999	138	3%	2.319.863.892	97%	74.513.950
2000-2009	558	11%	7.532.696.806	81%	1.417.625.005
2010-2018	4.281	86%	16.563.417.390	31%	11.480.774.085
ΣΥΝΟΛΟ	4.977	100%	26.415.978.088	51%	12.972.913.040

Διάγραμμα 4: Αριθμός εγκεκριμένων έργων στο εθνικό ΠΔΕ ανά έτος πρώτης ένταξης.

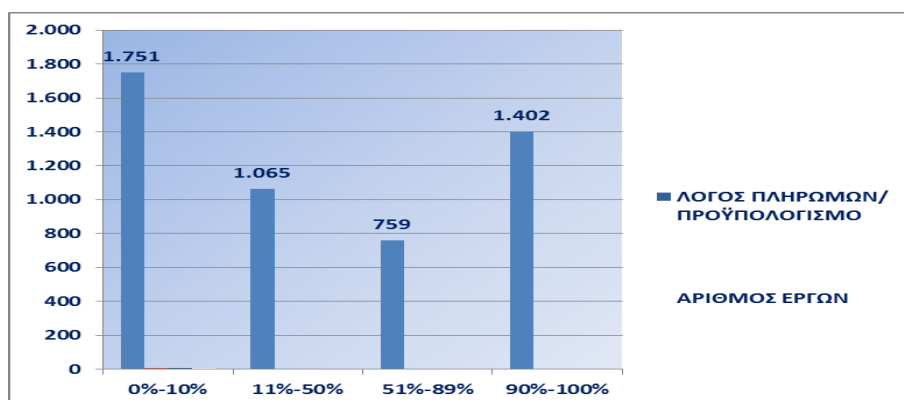


Με βάση το λόγο πληρωμών προς τον προϋπολογισμό των ενταγμένων έργων, από τα στοιχεία που μελετήθηκαν, προκύπτει ότι παραπάνω από τα μισά έργα βρίσκονται σε αρχικό στάδιο, ενώ μόλις το 19% των έργων φαίνονται ολοκληρωμένα με βάση τις πληρωμές τους, όπως αναλυτικά παρουσιάζονται στον πίνακα και στο διάγραμμα που ακολουθεί:

Πίνακας 3: Αριθμός εγκεκριμένων έργων ως προς το ποσοστό του λόγου πληρωμών ανά προϋπολογισμό. Ίδια επεξεργασία.

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΩΝ		ΛΟΓΟΣ ΠΛΗΡΩΜΩΝ/ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΩΝ ΕΤΩΝ	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΤΡΕΧ. ΕΤΟΥΣ	ΑΝΕΚΤΕΛΕΣΤΟ
ΑΠΟΛΥΤΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ				
1.751	35%	0%-10%	8.829.071.568	43.783.247	29.261.235	8.756.027.086
1.065	21%	11%-50%	3.902.992.222	768.602.091	433.573.424	2.700.816.708
759	15%	51%-89%	4.887.431.913	2.658.775.362	864.989.917	1.363.666.634
1.402	28%	90%-100%	8.796.482.384	7.334.047.300	1.310.032.473	152.402.612
4.977	100%	51%	26.415.978.088	10.805.207.999	2.637.857.049	12.972.913.040

Διάγραμμα 5: Αριθμός εγκεκριμένων έργων ως προς το ποσοστό του λόγου πληρωμών ανά προϋπολογισμό



Στοιχεία της 31^{ης}-12-2018

Να σημειωθεί ότι:

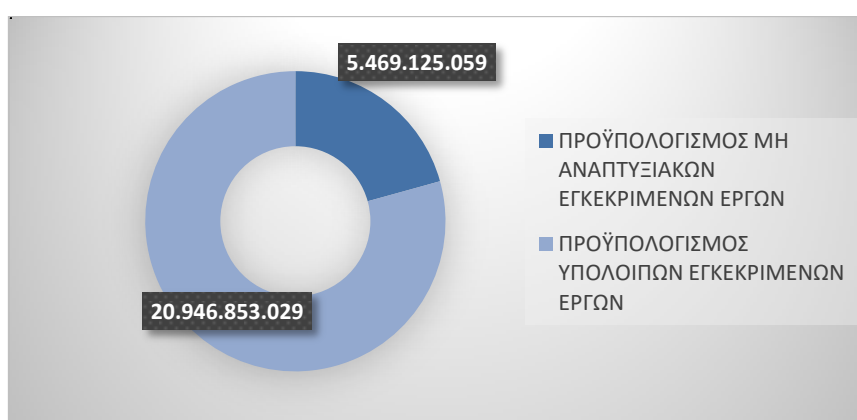
- α) 939 έργα (19% του συνόλου των εγκεκριμένων έργων) με προϋπολογισμό 3,5 δις παρουσιάζονται σήμερα ολοκληρωμένα (ανεκτέλεστο=0) και
- β) 1.461 έργα (29% του συνόλου των εγκεκριμένων έργων) με προϋπολογισμό 6,4 δις δεν έχουν ξεκινήσει έως σήμερα (πληρωμές = 0).

Τέλος, ως προς την υφιστάμενη κατάσταση των εγκεκριμένων έργων στο εθνικό ΠΔΕ πρέπει να αναφερθεί, ότι έργα με προϋπολογισμό 5,5 δις (21% του συνολικού προϋπολογισμού) αφορούν έργα με μη αναπτυξιακό χαρακτήρα, με βάση την εννοιολόγηση που προηγήθηκε στην παρούσα εργασία, καθώς αφορούν σε επαναλαμβανόμενες δράσεις, φυσικές καταστροφές και διάφορες δράσεις σε πυρόπληκτα. Πιο αναλυτικά παρουσιάζονται στον πίνακα και στο διάγραμμα που ακολουθεί:

Πίνακας 4: Προϋπολογισμός εγκεκριμένων έργων στο εθνικό ΠΔΕ, που αφορούν επαναλαμβανόμενες δράσεις, φυσικές καταστροφές και πυρόπληκτα.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΔΕ, 2018	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	
	ΑΠΟΛΥΤΟ	ΠΟΣΟΣΤΟ
ΕΠΑΝΑΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ	2.912.850.537	11%
ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ/ ΠΥΡΟΠΛΗΚΤΑ	2.556.274.522	10%
ΛΟΙΠΑ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΑ	20.946.853.029	79%
ΣΥΝΟΛΟ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ, 2018	26.415.978.088	100%

Διάγραμμα 6: Προϋπολογισμός εγκεκριμένων έργων που αφορούν επαναλαμβανόμενες δράσεις, φυσικές καταστροφές και πυρόπληκτα.



Στοιχεία της 31^{ης}-12-2018

Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με τη διαχρονική μείωση των εθνικών αναπτυξιακών πόρων από το 2010 και εξής, οδήγησαν στην απαξίωση του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ και τη διολίσθησή του σε «δορυφόρο» του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους. Κατά συνέπεια, αναπόφευκτη ήταν η εκκίνηση της διαδικασίας μεταρρύθμισής του και της θεσμοθέτησης των αρχών του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού που θα έπρεπε να διέπουν τη λειτουργία του.

3 ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

3.1 ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ

Μέχρι την ψήφιση του ν. 4635/2019 για το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης, ένα από τα βασικά κριτήρια για τη χρηματοδότηση έργων από το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ, ήταν η συμπληρωματικότητά τους, ως προς τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ, χωρίς να αποκλείονται περιπτώσεις που το κριτήριο της συμπληρωματικότητας ερμηνευόταν διασταλτικά ή απουσίαζε εντελώς. Ωστόσο, η συνεχιζόμενη ενεργοποίηση του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων στην κατεύθυνση της προτυποποίησης των διαδικασιών αξιολόγησης και του καθορισμού των προτεραιοτήτων κατά την επιλογή των προγραμμάτων που εντάσσονται στη χρηματοδότηση από το ΠΔΕ, οδήγησε στη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας⁴³.

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο, εκτός από τον τομεακό και τον χωρικό συντονισμό των χρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων από το εθνικό ΠΔΕ με τις ενωσιακές πολιτικές, εφαρμόζονται ειδικότερα και «...οι αρχές και οι κανόνες της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας, καθώς και των διεθνών συμφωνιών τις οποίες έχει κυρώσει η Ελλάδα, ιδίως, όσον αφορά το περιβάλλον, το χωροταξικό σχεδιασμό, τη βιώσιμη ανάπτυξη, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την προσβασιμότητα χωρίς διακρίσεις, ιδίως, των ευπαθών ομάδων όπως τα άτομα με αναπηρία, την άρση και αποτροπή ανισοτήτων, τον ανταγωνισμό, καθώς και τις κρατικές ενισχύσεις»⁴⁴.

3.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ, ΕΓΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΠΑ

Η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης του ΕΠΑ περιγράφεται αναλυτικά στο α. 123 του ν. 4635/2019. Η διαδικασία εκκινεί με την εκπόνηση του σχεδίου του ΕΠΑ από τη Διεύθυνση Διαχείρισης Εθνικού ΠΔΕ (ΔιΔιΕΠ) της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων. Το σχέδιο περιλαμβάνει «....α) την εξειδίκευση των εθνικών στόχων ανάπτυξης που θα καλυφθούν εν όλω ή εν μέρει από το ΕΠΑ σε ειδικούς στόχους και προτεραιότητες, καθώς και σε ενδεικτικές κατηγορίες έργων, σε συνδυασμό με την ανάλυση των αντίστοιχων αναπτυξιακών αναγκών και δυνατοτήτων, β) τα επιμέρους Τομεακά και Περιφερειακά Προγράμματα της περιόδου, γ) τη συνολική και την ετήσια κατανομή του προϋπολογισμού ανά Πρόγραμμα, καθώς και την ενδεικτική

⁴³ Υπουργείο Οικονομικών (2019 α). Εισηγητική έκθεση, σελ. 58.

⁴⁴ Παρ. 4 άρθρου 120 ν. 4635/2019 (Α'167).

κατανομή σε προτεραιότητες, δ) το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, ε) τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα με τους μετρήσιμους προς επίτευξη στόχους, στ) το σύστημα και τις διατάξεις εφαρμογής του ΕΠΑ».

Ειδικά για την πρώτη προγραμματική περίοδο 2021-2025 έχουν καθοριστεί πέντε αναπτυξιακοί στόχοι: Έξυπνη Ανάπτυξη, Πράσινη Ανάπτυξη, Ανάπτυξη Υποδομών, Κοινωνική Ανάπτυξη, Ενίσχυση Εξωστρέφειας. Οι αναπτυξιακοί στόχοι εξειδικεύονται σε ειδικούς στόχους και προτεραιότητες (βλ. κεφ. ...) στο σχέδιο του ΕΠΑ 2021-2025, το οποίο εγκρίθηκε με την αρ. 38/2020 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου⁴⁵.

Η σημαντικότερη καινοτομία, ωστόσο, της διαδικασίας κατάρτισης του ΕΠΑ έγκειται στην πρόβλεψη για υποχρεωτική ανάρτηση του σχεδίου του προς διαβούλευση επί 30 ημέρες στο διαδικτυακό τόπο www.opengov.gr «...με στόχο τη διατύπωση απόψεων από τα Υπουργεία, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και τους πολίτες». Το στρατηγικό κείμενο ενός προϋπολογισμού στόχων, σύμφωνα με καλές πρακτικές που παρουσιάζονται σε πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ, πρέπει να συνδυάζει με επιτυχία και να προτεραιοποιεί τα ετερόκλιτα συμφέροντα των διαφόρων εμπλεκομένων (*stakeholders*), σε τομεακό και χωρικό επίπεδο, προκειμένου δια της μέγιστης δυνατής συναίνεσης σε όλα τα επίπεδα να επιτυγχάνεται η αποτελεσματική υλοποίηση της μεταρρύθμισης⁴⁶.

Η διαδικασία διαβούλευσης εξασφαλίζει ότι κατά τη φάση του σχεδιασμού θα γίνει η απαραίτητη ώσμωση, ώστε να προκύψει ένα συνεκτικό σχέδιο ανάπτυξης, που θα τύχει ευρείας αποδοχής και υποστήριξης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Η δημόσια διαβούλευση είναι υποχρεωτική και για τα Τομεακά και Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΠΑ, προκειμένου να ολοκληρωθεί η έγκρισή τους από το ΥπΑνΕπ. Με την ολοκλήρωση της διαβούλευσης το σχέδιο του ΕΠΑ υποβάλλεται στον Υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων, ο οποίος θα το εισηγηθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο, προκειμένου το τελευταίο να το εγκρίνει με πράξη του.

Σημαντική είναι και η διαδικασία που ορίζεται για την παρακολούθηση της υλοποίησης του ΕΠΑ, σύμφωνα με τα α. 124, 128 και 129 του ν. 4635/2019. Η θέσπιση ενός αποτελεσματικού συστήματος παρακολούθησης και εποπτείας μέσω

⁴⁵ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου υπ' αρ. 38 της 31-8-2020 με θέμα «Έγκριση και προσδιορισμός των πόρων υλοποίησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2021-2025.» (ΦΕΚ 174/Α/10.09.2020).

⁴⁶ OECD (2019), σελ. 24.

στόχων και δεικτών μέτρησης είναι από τα απαραίτητα στοιχεία εφαρμογής του προϋπολογισμού στόχων⁴⁷. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι για την περιοδική παρακολούθηση της εφαρμογής του προγράμματος συντάσσεται από ΔιΔιΕΠ του ΥπΑνΕπ ενδιάμεση έκθεση προόδου, με βάση τα στοιχεία των εκθέσεων προόδου, που υποβάλλονται από τις υπηρεσίες διαχείρισης των ΤΠΑ και ΠΠΑ, καθώς και τα δεδομένα παρακολούθησης της υλοποίησης του ΕΠΑ, όπως προκύπτουν από το πληροφοριακό σύστημα.

Στόχος της ενδιάμεσης έκθεσης προόδου είναι να αποτυπωθεί η συμβολή του ΕΠΑ στην επίτευξη των στόχων και των προτεραιοτήτων του σχεδίου ανάπτυξης της χώρας και να παρουσιαστούν στοιχεία που αφορούν την πρόοδο των επιμέρους προγραμμάτων, καθώς και οι χρονικές ή άλλες αποκλίσεις που διαπιστώνονται κατά την υλοποίηση. Η αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος και η διαπίστωση αποκλίσεων κατά την υλοποίησή του μπορεί να οδηγήσει στην αναθεώρησή του.

Επιπλέον, απαραίτητο στοιχείο της καλής εφαρμογής είναι και η εξασφάλιση της ευελιξίας του προγράμματος για την αντιμετώπιση προβλημάτων στην υλοποίηση, αλλά και για την επικαιροποίηση του στρατηγικού σχεδιασμού ενόψει σημαντικών μεταβολών στο οικονομικό περιβάλλον⁴⁸. Σε αυτό το πλαίσιο έχει προβλεφθεί και για το ΕΠΑ η δυνατότητα αναθεώρησης (α. 124, ν. 4635), εφόσον α) αναθεωρείται το σχέδιο ανάπτυξης της χώρας, προκειμένου να ληφθούν υπόψη σημαντικές μεταβολές εθνικών ή περιφερειακών προτεραιοτήτων, β) προκύπτει από τις περιοδικές εκθέσεις προόδου και τα λοιπά δεδομένα της παρακολούθησης του προγράμματος ότι δεν έχει συντελεστεί η προγραμματισμένη πρόοδος της υλοποίησής του και απαιτούνται προσαρμογές ή γ) επιβάλλεται εξαιτίας της μεταβολής των οικονομικών ή άλλων συνθηκών. Το αναθεωρημένο σχέδιο του ΕΠΑ επίσης τίθεται σε διαβούλευση (15 ημέρες) και εγκρίνεται από τον Υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων, χωρίς τη σύμπραξη του Υπουργικού Συμβουλίου αυτή τη φορά.

⁴⁷ Κλαουδάτου (2009), σελ. 203 και OECD (2007).

⁴⁸ OECD (2007).

3.3 ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ, ΕΓΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΜΕΑΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Τα Τομεακά και Περιφερειακά Προγράμματα Ανάπτυξης αποτελούν σε επιχειρησιακό επίπεδο την πεμπτούσια του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού των εθνικών πόρων διά του ΕΠΑ. Η διαδικασία κατάρτισής τους από τους φορείς χρηματοδότησης (Υπουργεία και Περιφέρειες) οριοθετείται από το α. 125 του ν. 4635/2019 και περιλαμβάνει α) την εξειδίκευση των στόχων του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού για τον τομέα πολιτικής ή την Περιφέρεια, β) την κατανομή των πόρων, που τους έχουν εκχωρηθεί με την έγκριση του ΕΠΑ, σε δράσεις και έργα με υψηλή προτεραιότητα και γ) τον σχεδιασμό μέτρων για την έγκαιρη και αποτελεσματική υλοποίησή τους εντός της Προγραμματικής Περιόδου του ΕΠΑ.

Τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες έχουν υποχρέωση να θέσουν τα ΤΠΑ και ΠΠΑ σε διαβούλευση με ανάρτηση στο διαδικτυακό τόπο «www.opengov.gr» ή στις ιστοσελίδες τους για διάστημα δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημερών και μέσα από τη διαδικασία επίτευξης συναινέσεων με τους εμπλεκόμενους φορείς να ενσωματώσουν παρατηρήσεις και προτάσεις. Σύμφωνα με την παρ. 2 του α. 125 πρέπει να περιλαμβάνουν την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των αναπτυξιακών αναγκών, την εξειδίκευση των ειδικών αναπτυξιακών στόχων για τον τομέα πολιτικής ή την Περιφέρεια, τη συσχέτιση των αναπτυξιακών στόχων με προτεραιότητες και κατηγορίες έργων, καθώς και την τεκμηρίωση της συμβολής του ΠΑ στην επίτευξη των στόχων, την παρουσίαση των δεικτών εκροών και των δυνητικών δικαιούχων του Προγράμματος, τους χρηματοδοτικούς πίνακες, τα κριτήρια επιλογής και ένταξης έργων, την Υπηρεσία Διαχείρισης του προγράμματος και την τεκμηρίωση της συμβατότητας με τις προτεραιότητες του ΕΠΑ.

Με εξουσιοδοτική διάταξη του ν. 4635/2019⁴⁹ δίνεται η δυνατότητα στην αρμόδια Διεύθυνση Διαχείρισης Εθνικού ΠΔΕ του ΥπΑνΕπ να ρυθμίζει τις λεπτομέρειες κατάρτισης των ΤΠΑ και ΠΠΑ σε κάθε Προγραμματική Περίοδο εξειδικεύοντας τις παραπάνω απαιτήσεις (βλ. παρακάτω κεφ. 4.5). Ωστόσο, οι γενικές αρχές αξιολόγησης των Προγραμμάτων Ανάπτυξης περιγράφονται στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο και περιλαμβάνουν τη συμβατότητά τους με το χρονοδιάγραμμα και

⁴⁹ Α. 123 παρ. 5 ν. 4635/2019.

τους καταναμημένους πόρους της Προγραμματικής Περιόδου, την τήρηση των αρχών και των κανόνων της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας, καθώς και «...των διεθνών συμφωνιών τις οποίες έχει κυρώσει η Ελλάδα, ιδίως, όσον αφορά το περιβάλλον, το χωροταξικό σχεδιασμό, τη βιώσιμη ανάπτυξη, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την προσβασιμότητα χωρίς διακρίσεις, ιδίως, των ευπαθών ομάδων όπως τα άτομα με αναπηρία, την άρση και αποτροπή ανισοτήτων, τον ανταγωνισμό, καθώς και τις κρατικές ενισχύσεις» και ειδικά για τα ΠΠΑ επιπλέον τη συνάφεια με τα Τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα του άρθρου 268 του ν. 3852/2010 (Α'87).

Μετά την έγκρισή τους τα Προγράμματα Ανάπτυξης παρακολουθούνται για την υλοποίησή τους και τον βαθμό επίτευξης των στόχων τους μέσω των ενδιάμεσων εκθέσεων προόδου. Οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται από τις Υπηρεσίες Διαχείρισης στη Δι.Δι.Ε.Π. και περιλαμβάνουν συγκεντρωτικά στοιχεία για την πρόοδο του οικονομικού και φυσικού αντικειμένου του προγράμματος, χρονικές ή άλλες αποκλίσεις που διαπιστώνονται κατά την υλοποίησή του και παρουσιάζεται ο βαθμός επίτευξης των στόχων του. Οι εκθέσεις προόδου μπορούν να αποτελέσουν το έναυσμα για την αναθεώρηση του ΤΠΑ/ΠΠΑ, εφόσον αυτό κριθεί αναγκαίο. Τέλος, εντός έξι (6) μηνών από τη λήξη της προγραμματικής περιόδου, υποβάλλεται στη Δι.Δι.Ε.Π. η έκθεση ολοκλήρωσης των ΤΠΑ και ΠΠΑ από τις αρμόδιες υπηρεσίες διαχείρισης⁵⁰.

3.4 ΕΙΔΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Ο ν. 4635/2019 προβλέπει στο α. 130 τη δυνατότητα να καταρτιστούν και ειδικά προγράμματα, εκτός των λοιπών ΤΠΑ και ΠΠΑ, προκειμένου να αντιμετωπιστούν ειδικά προβλήματα ή ανάγκες ή να αξιοποιηθούν αναπτυξιακές ευκαιρίες που προκύπτουν σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο. Φορείς κατάρτισης των Ειδικών Προγραμμάτων μπορεί να είναι η Δι.Δι.Ε.Π. του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ή Φορείς Χρηματοδότησης, δηλαδή Υπουργεία και Περιφέρειες κατά λόγο αρμοδιότητας.

Η πρόβλεψη κατάρτισης των Ειδικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων του α. 130 ακολουθεί μια παγιωμένη πρακτική, καθώς αυτή τη στιγμή στο εθνικό σκέλος του ΠΔΕ είναι ενταγμένα τα αναπτυξιακά προγράμματα ειδικού σκοπού Βορείου και

⁵⁰ Παρ. 1 και 4 του α. 128 ν. 4635/2019.

Νοτίου Αιγαίου 2017-2022, τα Προγράμματα Φιλόδημος Ι, Φιλόδημος ΙΙ και το Πρόγραμμα Ανάπτυξης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης για τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, τους Συνδέσμους Δήμων και τα νομικά πρόσωπα των Ο.Τ.Α. με το συμβολικό όνομα «Αντώνης Τρίτσης».

Μέχρι την ψήφιση του νέου κανονιστικού πλαισίου για το εθνικό ΠΔΕ νομική βάση για τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα αποτελούσαν τα α. 69 και 71 του ν. 4509/2017⁵¹, τα οποία εξακολουθούν να διέπουν την οργάνωση και διαχείριση των προϋφισταμένων ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθώς και όλων των νέων ειδικών προγραμμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών⁵².

Σύμφωνα με τα ισχύοντα στο α. 130 τα Ειδικά Προγράμματα περιλαμβάνουν συγκεκριμένο προϋπολογισμό, χρονοδιάγραμμα, στόχους, καθώς και σύστημα διαχείρισης και εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Η πρόβλεψη του νόμου για την κατάρτιση διαφορετικού ΣΔΕ για τα ειδικά αναπτυξιακά προγράμματα σκοπεύει στην μεγαλύτερη ευελιξία που πρέπει να εξασφαλιστεί σε ειδικά προγράμματα τα οποία σχεδιάζονται για να αντιμετωπίσουν ειδικές και απρόβλεπτες ανάγκες (πχ φυσικές καταστροφές) ή για να αμβλύνουν ανισότητες και να ενισχύσουν την περιφερειακή ανάπτυξη σε μειονεκτούσες περιφέρειες.

3.5 ΕΠΙΛΕΞΙΜΟΤΗΤΕΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΠΔΕ

Η μέχρι τώρα εξέλιξη του Εθνικού ΠΔΕ, το οποίο διέπεται από σειρά πολυδαίδαλων νομοθετικών ρυθμίσεων και διατάξεων, προκειμένου να χρηματοδοτεί μη αναπτυξιακές παρεμβάσεις, ώστε να καλύπτει κενά του τακτικού προϋπολογισμού και εθνικές εκκρεμότητες των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των ΚΠΣ και ΕΣΠΑ, επέβαλε να οριοθετηθεί στο νέο κανονιστικό πλαίσιο η έννοια των επιλέξιμων κατηγοριών έργων για χρηματοδότηση μέσω των εθνικών αναπτυξιακών πόρων.

Ωστόσο, λόγω των ανειλημμένων υποχρεώσεων του εθνικού ΠΔΕ δεν αποκλείστηκε καμία από τις κατηγορίες έργων που ήδη χρηματοδοτούνται με νομοθετική διάταξη, αλλά διατυπώθηκε ρητά ότι το ΕΠΑ δεν χρηματοδοτεί πάγιες λειτουργικές ανάγκες του Δημοσίου Τομέα, όπως αυτός νοείται κατά την έννοια του άρθρου 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143).

⁵¹ Ν. 4509/2017 «Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α 201/22.12.2017.

⁵² Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα», ΦΕΚ Α 167/30.10.2019, α. 130 παρ. 5.

Επιπλέον περιλήφθηκαν για χρηματοδότηση οι κατηγορίες έργων και δράσεων «...ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και των ελεύθερων επαγγελματιών και επιστημόνων, οι δράσεις μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα και της εκπαίδευσης του προσωπικού του, οι δράσεις ενίσχυσης της παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας του πρωτογενή τομέα, οι επιχορηγήσεις ιδιωτικών και δημόσιων φορέων για την παροχή Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ), οι κάθε είδους πρόδρομες ενέργειες που απαιτούνται για την ωρίμανση και κατασκευή ή υλοποίηση έργων και δράσεων, συμπεριλαμβανομένων των μελετών, απαλλοτριώσεων και αρχαιολογικών εργασιών, τα έργα Τεχνικής Βοήθειας, σύμφωνα με τα άρθρα 134 και 139 παράγραφος 2 του παρόντος νόμου, οι δράσεις για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, καθώς και οι δράσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, όπως η κατάρτιση και η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε ανέργους και εργαζομένους και οι δράσεις εναρμόνισης της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής.

Οι δράσεις χρηματοδότησης πράξεων που υλοποιούνται με την αξιοποίηση χρηματοδοτικών μέσων με τη συμμετοχή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, όπως η χρηματοδοτική μίσθωση, η συμμετοχή του Δημοσίου σε επενδυτικά ταμεία ή άλλα μέσα επιμερισμού κινδύνου, καθεστώτα χορήγησης επιδοτήσεων, δανείων και εγγυήσεων, καθώς και προγράμματα επενδυτικών δανείων που αποπληρώνονται από το ΠΔΕ. δ) Οι δράσεις και τα έργα που εντάσσονται σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της τρέχουσας, των προηγούμενων ή και των επόμενων προγραμματικών περιόδων των Επενδυτικών και Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ΕΠΑ μπορεί να χρηματοδοτεί τα εν λόγω έργα είτε παρέχοντας επιπλέον πόρους για την έναρξη και την υλοποίηση του συγχρηματοδοτούμενου έργου, είτε συνεχίζοντας τη χρηματοδότηση, μετά από την απένταξή του εν όλω ή εν μέρει, ή μετά τη λήξη της περιόδου επιλεξιμότητας που προβλέπεται για τη συγχρηματοδότηση. ε) Τα ποσά που είναι καταβλητέα δυνάμει εκτελεστών δικαστικών ή διαιτητικών αποφάσεων ή λόγω συμβατικών αποζημιώσεων και αφορούν έργα που χρηματοδοτούνται ή χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΠΑ, καθώς και από άλλα εθνικά ή συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα. στ) Οι δαπάνες διαχείρισης και διοίκησης των ανωνύμων εταιρειών του Δημοσίου.....»⁵³.

⁵³ Α. 122, παρ. 3 του ν. 4635/2019.

3.6 ΘΕΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ

Η έννοια και οι προϋποθέσεις της κρατικής ενίσχυσης περιγράφονται στην παρ. 1 του α. 107 της ΣΛΕΕ. Ως μη επιτρεπτή κρατική ενίσχυση ορίζεται η παρέμβαση μιας δημόσιας αρχής (εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής), μέσω των δημόσιων πόρων, προκειμένου να υποστηρίξει ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής και να αποδώσει σε αυτούς πλεονέκτημα που νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το πλεονέκτημα μπορεί να έχει τη μορφή απλής επιχορήγησης, δανείου με ευνοϊκούς όρους, παροχής κρατικής εγγύησης με μηδενική ή μειωμένη προμήθεια, φοροαπαλλαγών, απαλλαγών ή εκπτώσεων από ασφαλιστικές εισφορές, διαγραφής χρεών, κρατικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο επιχειρήσεων, πώλησης ή εκμίσθωσης δημόσιας έκτασης σε τιμές κατώτερες της αγοράς, παροχής από το κράτος ειδών ή υπηρεσιών σε τιμές κατώτερες της αγοράς, ιδιωτικοποιήσεων με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους κ.ά.⁵⁴

Ωστόσο, κατ' εξαίρεση επιτρέπονται κρατικές ενισχύσεις εφόσον δικαιολογούνται από σκοπούς γενικού συμφέροντος και στοχεύουν στην ανάπτυξη μειονεκτουσών περιφερειών, στην παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, ή στην ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων, στην προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην προώθηση δράσεων επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης ή στην επίτευξη πολιτιστικών δράσεων.

Τα έργα και οι μελέτες που χρηματοδοτούνται από τους εθνικούς πόρους του ΠΔΕ καταρχήν εμπίπτουν στους περιορισμούς της ενωσιακής νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων, εφόσον ισχύουν σωρευτικά και τα ακόλουθα α) ενισχύονται φορείς που ασκούν οικονομική δραστηριότητα, άσχετα από το νομικό καθεστώς τους (δηλ. αν είναι ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ ή άλλο), β) τους παραχωρείται οικονομικό πλεονέκτημα με οποιαδήποτε από τις προαναφερθείσες μορφές και γ) νοθεύεται ο ανταγωνισμός ή επηρεάζονται οι ενδοενωσιακές συναλλαγές.

Για τον έλεγχο της συνδρομής των παραπάνω προϋποθέσεων αρμόδιες είναι οι Υπηρεσίες Διαχείρισης, οι οποίες εκδίδουν τις σχετικές προσκλήσεις και αξιολογούν τις προτεινόμενες δράσεις, σε συνεργασία με τις Αποκεντρωμένες Μονάδες Κρατικών Ενισχύσεων (ΑΜΚΕ), την Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων

⁵⁴ Μουσαμελετζή (2018), σελ. 1-5.

(ΚΕΜΚΕ) και την Ειδική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΕΥΚΕ) του ΥπΑνΕπ⁵⁵, προκειμένου να εξασφαλίζεται η συμβατότητα της κάθε ενίσχυσης με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και να ακολουθείται η προβλεπόμενη διαδικασία (κοινοποίηση στην Επιτροπή, έκδοση Απόφασης Καθεστώτος, χρήση Κανονισμού de minimis κ. λπ.).

⁵⁵ Για το πλαίσιο σύστασης και λειτουργίας των Μονάδων Κρατικών Ενισχύσεων, βλ. ν. 4152/2013 (Α'107).

4 ΕΠΑ 2021-2025

4.1 ΣΤΟΧΟΙ, ΕΙΔΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ 1ΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ ΤΟΥ ΕΠΑ

Η διαδικασία κατάρτισης του ΕΠΑ 2021-2025 ξεκίνησε αμέσως με την ψήφιση του ν. 4635/2019 με τη διαδικασία προσδιορισμού των στόχων ανάπτυξης από την αρμόδια Υπηρεσία Συντονισμού (Γεν. Δ/ση Δημοσίων Επενδύσεων), προκειμένου αφενός να δοθεί η επιθυμητή αναπτυξιακή κατεύθυνση των εθνικών πόρων, αφετέρου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα να ενταχθούν τα υφιστάμενα έργα του εθνικού σκέλους στους στόχους ανάπτυξης του ΕΠΑ. Το ΕΠΑ 2021-2025 είναι δεδομένο ότι δεν μπορεί να αγνοήσει τα υφιστάμενα έργα του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ, καθώς αυτά θα πρέπει να συνεχίσουν να χρηματοδοτούνται απρόσκοπτα μέχρι την ολοκλήρωσή τους ή την εκκαθάρισή τους από τον φορέα χρηματοδότησής τους, μέσω της απένταξής τους από το πρόγραμμα.

Αυτά τα συνεχιζόμενα (ή εν εξελίξει) έργα⁵⁶ είτε έχουν ήδη συνάψει νομικές δεσμεύσεις, είτε βρίσκονται σε στάδιο δημοπράτησης από το οποίο δεν μπορεί να υπαναχωρήσει ο φορέας χρηματοδότησης. Ωστόσο, ένα σημαντικό ποσοστό συνεχιζόμενων έργων εγγράφεται κάθε χρόνο στο ΠΔΕ χωρίς να υλοποιούνται, καθώς βρίσκονται σε στασιμότητα πολλών ετών, συχνά λόγω δικαστικών εμπλοκών ή ανωριμότητας, χωρίς την προοπτική ή και την πρόθεση από τους φορείς χρηματοδότησης να ολοκληρωθούν.

Βασικές εισροές για την κατάρτιση των αναπτυξιακών στόχων του ΕΠΑ αποτέλεσαν, στο πλαίσιο διαλόγου που σηματοδοτήθηκε με την 1^η Εγκύκλιο Κατάρτισης που εξέδωσε το ΥπΑνΕπ, οι απαντήσεις των φορέων χρηματοδότησης που κλήθηκαν να αναλάβουν δράσεις διεύρυνσης του διαθέσιμου επενδυτικού τους χώρου και να διατυπώσουν τις στρατηγικές επιλογές και τις προτεραιότητες τους εντός του πλαισίου ανάπτυξης που οριοθετούν οι πυλώνες ανάπτυξης που περιλαμβάνουν οι αναπτυξιακοί στόχοι : 1) Έξυπνη Ανάπτυξη, 2) Πράσινη Ανάπτυξη, 3) Ανάπτυξη Υποδομών, 4) Κοινωνική Ανάπτυξη και 5) Ενίσχυση εξωστρέφειας⁵⁷.

⁵⁶ Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021), σελ. 30-32.

⁵⁷ Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2019 β), σελ. 2-3.



Εικόνα 1: Αναπτυξιακοί Στόχοι και Ειδικό Στόχοι ΕΠΑ 2021-2025. Πηγή: ΕΠΑ 2021-2025. Ίδια Επεξεργασία.

Οι πέντε στόχοι ανάπτυξης της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου του ΕΠΑ εξειδικεύονται σε δεκαεπτά (17) ειδικούς στόχους και σε εξήντα (60) προτεραιότητες. Επιπλέον, προκειμένου να συμμετέχουν και οι οριζόντιες δαπάνες διοικητικής υποστήριξης των ΤΠΑ και ΠΠΑ στο σύστημα δεικτών του ΕΠΑ, δημιουργήθηκαν και δύο προτεραιότητες για τη Διοικητική Υποστήριξη και την Τεχνική Βοήθεια, αντίστοιχα. Οι Προτεραιότητες ανά Στόχο παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα Ι.

Οι παραπάνω στόχοι ανάπτυξης και οι προτεραιότητες ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό και με τους χρηματοδοτικούς στόχους και τους άξονες προτεραιοτήτων του ΕΣΠΑ (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης) 2014-2020 μέσω των οποίων επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αδυναμιών της οικονομίας και των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων της χώρας που επέτεινε η υπερδεκαετής οικονομική κρίση, καθώς και η συμβολή στην επίτευξη των εθνικών στόχων ως προς

τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁵⁸, λόγω της επιβεβλημένης σύνδεσης και συμπληρωματικότητας μεταξύ εθνικού και συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του ΠΔΕ⁵⁹.

Οι χρηματοδοτικοί στόχοι του ΕΣΠΑ 2014-2020 περιλαμβάνουν δράσεις ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, μετάβασης στην ποιοτική επιχειρηματικότητα με αιχμή την καινοτομία και αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας, ανάπτυξης και αξιοποίησης ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού, προστασίας του περιβάλλοντος – μετάβασης σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον, ανάπτυξης – εκσυγχρονισμού – ολοκλήρωσης υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, βελτίωσης της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και σε μεγάλο βαθμό στηρίζονται στις κατευθύνσεις της εθνικής και των περιφερειακών Στρατηγικών Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση⁶⁰.

⁵⁸ Στόχος της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» αποτελεί η προαγωγή της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης μέσω α) αποτελεσματικότερων επενδύσεων στους τομείς της εκπαίδευσης, της έρευνας και της καινοτομίας, β) της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα και γ) της έμφασης στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στη μείωση της φτώχειας.

⁵⁹ Στο άρθρο 120, παρ. 3 ν. 4635/2019 χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός διέπεται από τις αρχές της συμπληρωματικότητας προς τις συγχρηματοδοτούμενες από την Ευρωπαϊκή Ένωση παρεμβάσεις...».

⁶⁰ ΣΥΜΦΩΝΟ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ 2014-2020 (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020), σελ. 55-65, https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf (τελευταία προσπέλαση στις 14/05/2021). Στρατηγική Έρευνας και Τεχνολογίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση (RIS3), <https://www.espa.gr/el/pages/staticRIS3.aspx>, (τελευταία προσπέλαση στις 14/05/2021).

4.1.1 Το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία της «Επιτροπής Πισσαρίδη» για την απορρόφηση των πόρων του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου και του Χρηματοδοτικού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Next Generation EU» και η σύνδεσή του με το ΕΠΑ 2021-2025

Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, μέσω της αναγκαίας αλλαγής του παραγωγικού υποδείγματός της, έχει αποτελέσει αντικείμενο ευρύτατης συζήτησης την τελευταία δεκαετία κατά τη διάρκεια της κρίσης. Πρόσφατα ανατέθηκε σε «Επιτροπή Σοφών» υπό τον ακαδημαϊκό Χριστόφορο Πισσαρίδη η εκπόνηση έκθεσης με προτάσεις για την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας, ιδίως ενόψει και των πολύ σημαντικών εισροών που αναμένονται, αφενός από το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ-ΕΣΠΑ 2021-2027), αφετέρου από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Next Generation EU (NGEU)»⁶¹.

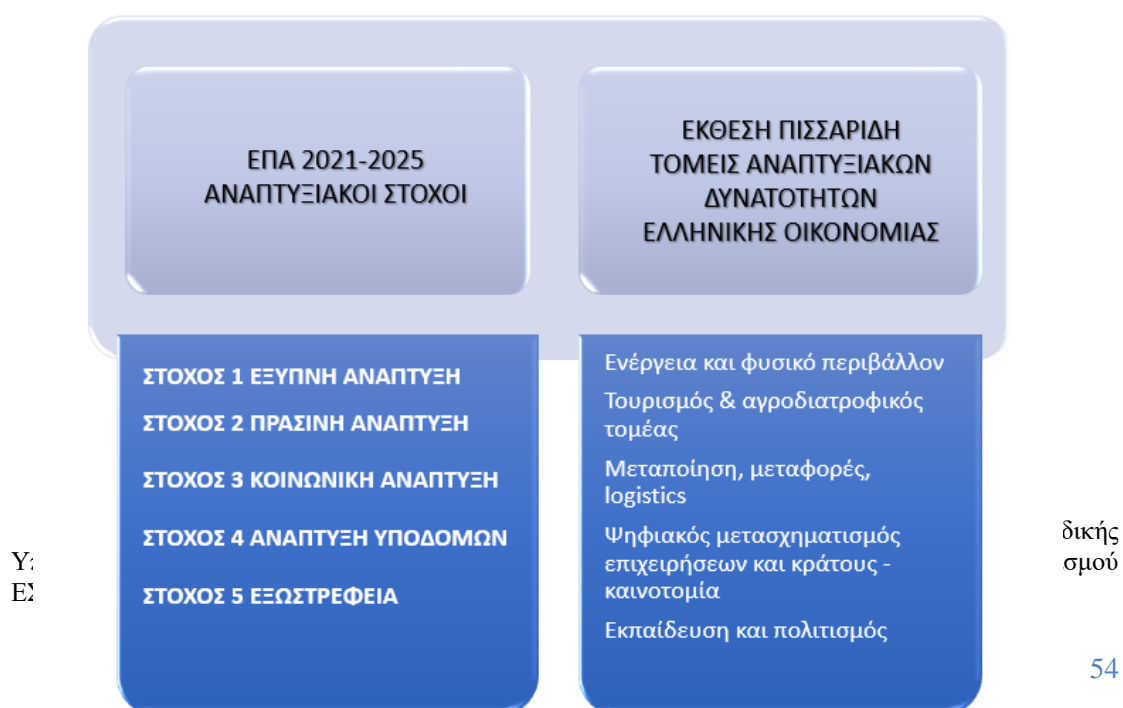
Σύμφωνα με το πόρισμα της Επιτροπής, στρατηγικοί στόχοι της ελληνικής οικονομίας για την επόμενη δεκαετία πρέπει να αποτελέσουν η συστηματική αύξηση του κατά κεφαλήν πραγματικού εισοδήματος, ώστε αυτό να συγκλίνει σταδιακά με τον μέσο όρο της ΕΕ, η παράλληλη ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, μέσω της μείωσης της ανεργίας και της αύξησης της συμμετοχής στις παραγωγικές διαδικασίες υποαπασχολούμενων ομάδων του πληθυσμού, και η βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων και της ψηφιοποίησης, ως προϋποθέσεων επίτευξης στενότερης διασύνδεσης της ελληνικής με την παγκόσμια οικονομία⁶². Οι προτάσεις πολιτικής της Επιτροπής περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, δράσεις μεταρρυθμίσεων στον Δημόσιο Τομέα (Δημόσια Διοίκηση, Δικαιοσύνη, Εκπαίδευση, Υγεία, Χωροταξία), αλλά και παρεμβάσεις σε τομείς/κλάδους υψηλής εξωστρέφειας (τουρισμός, πολιτισμός, βιομηχανία, αγροδιατροφικός τομέας, περιβάλλον κ.α.).

⁶¹ Το Συμβούλιο της ΕΕ ενέκρινε στις 11 Φεβρουαρίου 2021 τον Κανονισμό για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, προκειμένου τα κράτη μέλη να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τις οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19. Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα χρηματοδοτήσει προγράμματα, μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις στους ακόλουθους τομείς πολιτικής: i) πράσινη μετάβαση, ii) ψηφιακός μετασχηματισμός, iii) έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και απασχόληση, iv) κοινωνική και εδαφική συνοχή, v) υγεία και ανθεκτικότητα και vi) πολιτικές για την επόμενη γενιά, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων. Βλ. σχετικά <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/> (τελευταία προσπέλαση στις 02/05/2021).

⁶² Πισσαρίδης, Βέττας & Βαγιανός (2020), σελ. 47-48.

Σε αυτό το πλαίσιο, για την εκπόνηση μιας συνεκτικής και ολιστικής αναπτυξιακής στρατηγικής, κεντρική επιλογή αποτελεί η συνέπεια του σχεδιασμού και με την αρχή της προσθετικότητας. Η αρχή της προσθετικότητας αναφέρεται στην ανάγκη οι εθνικοί πόροι να προστίθενται στους ενωσιακούς, χωρίς οι τελευταίοι να υποκαθιστούν τις δημόσιες διαρθρωτικές δαπάνες του κράτους μέλους, προκειμένου να επιτευχθεί πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων της ΕΕ⁶³. Ωστόσο, μια διασταλτική ερμηνεία για λόγους αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων επιβάλλει την εφαρμογή της αρχής της προσθετικότητας και στην περίπτωση της μεταρρύθμισης του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ μέσω του ΕΠΑ.

Επομένως, όπως θα αναδειχθεί και στη συνέχεια, οι αναπτυξιακοί στόχοι και οι προτεραιότητες του ΕΠΑ 2021-2025 βρίσκονται σε ισχυρή συσχέτιση προς τους στρατηγικούς στόχους του σχεδίου ανάπτυξης που υπέβαλε η Επιτροπή Πισσαρίδη για την παραγωγική ανάταξη, την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή της χώρας. Επιπλέον, ο εθνικός σχεδιασμός για την ενιαία αξιοποίηση των πόρων, ενωσιακών και εθνικών, αποτελεί αναγκαία συνθήκη (*enabling condition*) για την κατάρτιση των Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2021-2027⁶⁴, πράγμα που επιβεβαιώνει και την πρόταση της Επιτροπής για αποτελεσματική αξιοποίηση ευρωπαϊκών και εθνικών δημόσιων πόρων, προκειμένου να υλοποιηθούν επενδύσεις σε δημόσιες υποδομές και δομικές μεταρρυθμίσεις που θα συμβάλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας⁶⁵.



Εικόνα 2: Αναπτυξιακοί Στόχοι ΕΠΑ και Τομείς Αναπτυξιακών Δυνατοτήτων Έκθεσης Πισσαρίδη.

Ένα σημαντικό στρατηγικό εργαλείο για την αναμόρφωση της Ελληνικής οικονομίας και τον εκσυγχρονισμό του αναπτυξιακού υποδείγματος της χώρας αποτελεί το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Με την υλοποίηση του Σχεδίου θα επιδιωχθεί η εφαρμογή ενός περισσότερο εξωστρεφούς, ανταγωνιστικού και πράσινου οικονομικού μοντέλου, καθώς και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του κράτους και η προώθηση της ψηφιοποίησης του. Στους άμεσα επιδιωκόμενους στόχους του συγκαταλέγονται η μείωση της γραφειοκρατίας και της παραοικονομίας, η μετάβαση προς ένα φορολογικό σύστημα φιλικό προς την ανάπτυξη και η δημιουργία ενός ποιοτικού και αποτελεσματικού δικτύου κοινωνικής προστασίας προσβάσιμο σε όλους⁶⁶.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο και συνεκτικό σύνολο μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που διαρθρώνεται σε τέσσερις (4) Δέσμες Προτάσεων, οι οποίες εξειδικεύονται σε δεκαοκτώ (18) επιμέρους Άξονες. Οι Δέσμες Προτάσεων είναι: α) Πράσινη Μετάβαση, β) Ψηφιακός Μετασχηματισμός, γ) Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή και δ) Ιδιωτικές επενδύσεις και θεσμικός μετασχηματισμός. Το Σχέδιο αυτό, μέσω του σχεδιασμού του επιτυγχάνει να διασφαλίσει τη συνεκτική και λειτουργική συνάρθρωση των 18 Άξονων του με τους 6 Πυλώνες που ορίζει ο Κανονισμός για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Έτσι υποστηρίζει:

- α. την πράσινη μετάβαση, εξασφαλίζοντας οικονομική ανάπτυξη συμβατή με την αειφορία για το κλίμα/ το περιβάλλον,
- β. τον ψηφιακό μετασχηματισμό, διασφαλίζοντας ανάπτυξη που οδηγείται από την παραγωγικότητα και την καινοτομία.
- γ. την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με οικονομική συνοχή, απασχόληση, παραγωγικότητα, ανταγωνιστικότητα, έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία, και μια εύρυθμη λειτουργούσα εσωτερική αγορά με ισχυρές ΜμΕ - δηλαδή την ανάκαμψη της οικονομίας και την αύξηση του δυναμικού της προϊόντος, μέσω της πλήρωσης του επενδυτικού κενού, της δημιουργίας θέσεων εργασίας, και της αύξησης της ανταγωνιστικότητας και παραγωγικότητας των επιχειρήσεων,

⁶⁶ Υπουργείο Οικονομικών (2020), Στρατηγικές κατευθύνσεις για το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Αθήνα, Νοέμβριος 2020, σελ. 6-21.

- δ. την κοινωνική και εδαφική συνοχή,
- ε. την υγεία και την οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την αύξηση της ετοιμότητας για την αντιμετώπιση κρίσεων και της ικανότητας αντίδρασης σε κρίσεις, τις πολιτικές για την επόμενη γενιά, τα παιδιά και τους νέους, όπως η εκπαίδευση και οι δεξιότητες⁶⁷.



Εικόνα 3: Αναπτυξιακοί Στόχοι ΕΠΑ 2021-2025 και Δέσμες Πολιτικής Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Ίδια επεξεργασία.

⁶⁷ Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Αθήνα, Μάρτιος 2021.

4.1.2 Οι αναπτυξιακές κατευθύνσεις του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2020 και η συσχέτισή τους με τους στόχους ανάπτυξης του ΕΠΑ 2021-2025

Δύο μήνες μετά την έναρξη της πανδημίας του ιού SARS COV 2, τον Απρίλιο του 2020, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε στην ΕΕ στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού εξαμήνου το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2020⁶⁸. Παρότι δεν είχαν διαφανεί πλήρως τα αρνητικά αποτελέσματα των περιορισμών για την αντιμετώπιση της πανδημίας στην οικονομία, οι κεντρικοί στόχοι του Προγράμματος περιλάμβαναν δράσεις ανάσχεσης της μείωσης ευημερίας, που προκαλούσε η μείωση της οικονομικής δραστηριότητας λόγω των περιορισμών κίνησης και την ανάληψη πρωτοβουλιών που θα εξασφαλίσουν την επανεκκίνηση της οικονομίας από βέλτιστο δυνατό σημείο στην μετά τον κορωνοϊό εποχή.

Το Πρόγραμμα διαρθρώνεται σε τρεις άξονες. Ο πρώτος άξονας περιλαμβάνει τις πολιτικές και δράσεις που θα αναληφθούν για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των κοινωνικών και οικονομικών συνεπειών της υγειονομικής κρίσης. Ο δεύτερος άξονας αφορά τις μεταρρυθμίσεις που σχεδιάζονται να πραγματοποιηθούν σε συνέχεια των παρατηρήσεων που αναφέρονται στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα (Country Report)⁶⁹. Τέλος, στον τρίτο άξονα περιγράφονται οι πολιτικές που αφορούν στην εφαρμογή των Ειδικών Συστάσεων του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το 2019.

Στις εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα είναι η σοβαρή πτώση - 19,2% των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών (πλήττονται κυρίως ο τουρισμός, οι μεταφορές και η ναυτιλία), καθώς και η πρόβλεψη για ανάκαμψη το 2021, η οποία τεκμηριώνεται στο γεγονός ότι οι φυσικοί πόροι της Ελλάδας, η πλούσια πολιτιστική της κληρονομιά, το δυναμικό της σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και η γεωγραφική της θέση μπορούν να δημιουργήσουν επενδυτικές ευκαιρίες για την κινητοποίηση της πλεονάζουσας παραγωγικής ικανότητας της χώρας.

⁶⁸ Το κείμενο του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2020 είναι διαθέσιμο στον ακόλουθο σύνδεσμο: https://oe-e.gr/wp-content/uploads/2020/05/2020-european-semester-national-reform-programme-greece_el.pdf.

⁶⁹ Βλ. ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ Έκθεση χώρας - Ελλάδα 2019 Περιλαμβανομένης εμπειριστατωμένης επισκόπησης σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών που συνοδεύει το έγγραφο ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΟΜΑΔΑ, Βρυξέλλες, 27.2.2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-greece_el.pdf.

Σημαντικό είναι να αναφερθεί ότι, μεταξύ των άλλων μέτρων που προωθούνται, είναι και η άμεση έναρξη ή η επιτάχυνση εν εξελίξει ή ώριμων σχεδίων δημόσιων επενδύσεων, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων περιλαμβάνει και τη νέα Εθνική Στρατηγική Εξωστρέφειας, βάσει της οποίας θα εκπονηθεί το νέο εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Εξωστρέφειας σε δύο πυλώνες, την προώθηση εξαγωγών και την προσέλκυση επενδύσεων.

Εξαιτίας της μεγάλης έντασης και έκτασης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην παγκόσμια και εθνική οικονομία οι κατευθύνσεις α) του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ)⁷⁰, όπως αποτυπώνονται ιδίως στις Βασικές Πολιτικές για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ), β) του Σχεδίου Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης (για τις 14 ήδη εγκατεστημένες λιγνιτικές μονάδες της ΔΕΗ) και γ) της Εθνικής Στρατηγικής Προσαρμογής στην Κλιματική Αλλαγή επηρεάζουν την αναπτυξιακή στρατηγική και τις συναφείς επιλογές τομέων και περιφερειών και συνακόλουθα τον γενικότερο σχεδιασμό του ΕΠΑ 2021-2025.

Τέλος, συναφώς με τα παραπάνω, σε εφαρμογή της ειδικής σύστασης 2 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ελλάδα το 2019 η οποία προέτρεπε να ληφθεί μέριμνα για ισχυρή ανάπτυξη με έμφαση στις επενδύσεις του τομέα των υποδομών (TEN-T corridors), αλλά και στην περιβαλλοντική προστασία, στην προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, στη βιώσιμη ανάπτυξη και την ασφάλεια των πολιτών (μέσω της ανάπτυξης των σιδηροδρομικών και οδικών μεταφορών και δικτύων, της οδικής ασφάλειας, της αναθεώρησης του Εθνικού Σχεδίου Δράσης Εφοδιαστικής Αλυσίδας, της στροφής σε περιβαλλοντικά καθαρότερα μέσα μεταφοράς), στην επίτευξη του εκσυγχρονισμού και της ανάπτυξης του αγροτικού τομέα της χώρας, στην αναβάθμιση της γνώσης, των δεξιοτήτων και των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού, σχεδιάστηκαν οι αντίστοιχες προτεραιότητες ανάπτυξης του ΕΠΑ 2021-2025.

⁷⁰ Υπουργείο Περιβάλλοντος (2019), Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/el_final_necp_main_el.pdf.

4.1.3 Οι στόχοι πολιτικής του σχεδίου του ΕΣΠΑ 2021-2027 και η συμπληρωματικότητα με το ΕΠΑ 2021-2025.

Η περιφερειακή ανάπτυξη και η πολιτική συνοχής μετά το 2020 επικεντρώνεται σε πέντε στόχους ανάπτυξης, στους οποίους η ΕΕ βρίσκεται σε θέση για να παράγει τα βέλτιστα αποτελέσματα⁷¹. Οπότε οι επενδύσεις της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027 κατευθύνονται προς την επίτευξη των πέντε ακόλουθων αναπτυξιακών στόχων:

i. μια εξυπνότερη Ευρώπη, μέσω της καινοτομίας, της ψηφιοποίησης, του οικονομικού μετασχηματισμού και της στήριξης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων

ii. μια πιο πράσινη Ευρώπη χωρίς ανθρακούχες εκπομπές, που εφαρμόζει τη συμφωνία του Παρισιού και επενδύει στην ενεργειακή μετάβαση, στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής

iii. μια πιο συνδεδεμένη Ευρώπη, με στρατηγικά δίκτυα μεταφορών και ψηφιακά δίκτυα

iv. μια πιο κοινωνική Ευρώπη, που υλοποιεί τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων και στηρίζει την ποιοτική απασχόληση, την εκπαίδευση, τις δεξιότητες, την κοινωνική ένταξη και την ίση πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη

v. μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες, με τη στήριξη των αναπτυξιακών στρατηγικών που καταρτίζονται σε τοπικό επίπεδο και της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης σε όλη την ΕΕ.

Σε αυτό το πλαίσιο κατατέθηκε από την Ελλάδα το τελικό σχέδιο του νέου ΕΣΠΑ 2021-2027 και εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 29 Ιουλίου 2021. Οι πόροι της Πολιτικής Συνοχής για τη χώρα για το σύνολο της περιόδου 2021-2027 ανέρχονται στα 26,2 δισ. ευρώ, έναντι 17,8 δισ. ευρώ που είχαν διατεθεί για την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, και περιλαμβάνουν τις συνολικές απολήψεις από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ+), Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης (ΤΔΜ) και Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας, Αλιείας και Υδατοκαλλιέργειας (ΕΤΘΑΥ). Τα 294 εκ

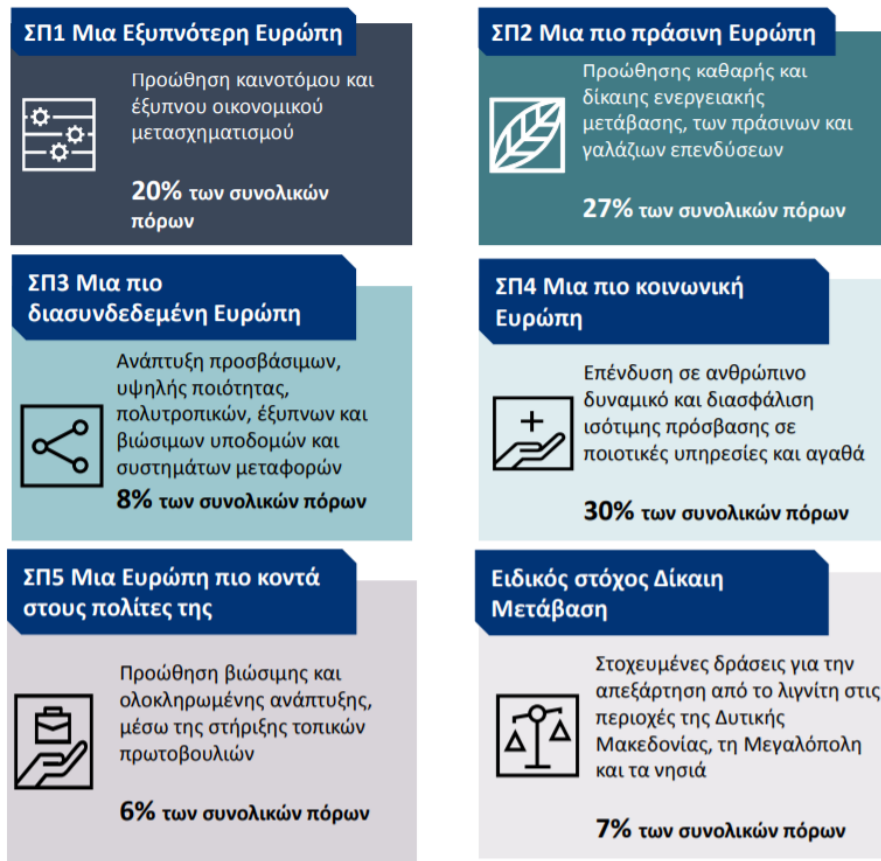
⁷¹https://ec.europa.eu/regional_policy/el/2021_2027/

ευρώ τα οποία κατανέμονται στη χώρα μέσω του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, θα κατευθυνθούν ώστε να στηριχθούν δράσεις για την ενεργειακή μετάβαση της χώρας.

Οι παραπάνω πόροι θα κατευθυνθούν για την επίτευξη των πέντε στόχων πολιτικής («Μια εξυπνότερη Ευρώπη μέσω της προώθησης του καινοτόμου και έξυπνου οικονομικού μετασχηματισμού», «Μια πιο Πράσινη χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και ανθεκτική Ευρώπη μέσω της προώθησης της καθαρής και δίκαιης ενεργειακής μετάβασης, των πράσινων και γαλάζιων επενδύσεων, της κυκλικής οικονομίας, της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων Ευρώπη», «Μια πιο Διασυνδεδεμένη Ευρώπη μέσω της ενίσχυσης της κινητικότητας και των περιφερειακών διασυνδέσεων ΤΠΕ», «Μια πιο Κοινωνική Ευρώπη μέσω της υλοποίησης του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων», «Μια Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες της, μέσω της προώθησης της βιώσιμης και ολοκληρωμένης ανάπτυξης των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών, καθώς και μέσω της στήριξης τοπικών πρωτοβουλιών») και ενός ειδικού στόχου (Δίκαιη Μετάβαση), σύμφωνα με την Εικόνα 3.

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα, τα οποία θα υποβληθούν επίσημα έως τις 12 Οκτωβρίου 2021, θα είναι οκτώ (8) Τομεακά Προγράμματα («Ανταγωνιστικότητα», «Ανθρώπινο Δυναμικό και Κοινωνική Συνοχή», «Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων», «Μεταφορές», «Ψηφιακός Μετασχηματισμός», «Περιβάλλον, Κλιματική Αλλαγή και Ενέργεια», «Πολιτική Προστασία», «Δίκαιη Αναπτυξιακή Μετάβαση, μέσω πέντε πυλώνων: καθαρή ενέργεια, έξυπνη αγροτική παραγωγή, βιώσιμος τουρισμός, βιοτεχνία-βιομηχανία-εμπόριο και τεχνολογία-εκπαίδευση»), το Πρόγραμμα «Αλιεία, Υδατοκαλλιέργεια και Θάλασσα» και τα δεκατρία (13) Περιφερειακά Προγράμματα.

Εικόνα 4: Στόχοι Πολιτικής ΕΣΠΑ 2021-2027. Πηγή: Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων.



Από τις Περιφέρειες της χώρας οι έντεκα (11) υπάγονται στην κατηγορία των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών, ενώ δύο (2), η Αττική και το Νότιο Αιγαίο υπάγονται στην κατηγορία των περιφερειών σε μετάβαση. Ωστόσο, στην νέα προγραμματική περίοδο αυξήθηκαν κατά 2,2 δισ. € οι κατανεμημένοι πόροι για τα 13 ΠΕΠ έναντι του ΕΣΠΑ 2014-2020 (από 5,9 δισ. € σε 8,1 δισ. € συνολικά), ενώ συνολικά διατηρήθηκε η ίδια διαπεριφερειακή ποσόστωση⁷².

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι Στόχοι Πολιτικής του ΕΣΠΑ 2021-2027 και οι αναπτυξιακοί στόχοι του ΕΠΑ 2021-2025 βρίσκονται σε απόλυτη συσχέτιση. Άλλωστε η πρόβλεψη για τη συμπληρωματικότητα των δράσεων που χρηματοδοτούνται από το εθνικό ΠΔΕ προς τις συγχρηματοδοτούμενες περιέχεται στην παρ. 3 του α. 120 του ν. 4635/2019⁷³. Πάγια πρακτική σε όλες τις Προγραμματικές Περιόδους των Κοινοτικών Πλαισίων και των Εταιρικών

⁷² Βλ. το επίσημο κείμενο του ΕΣΠΑ 2021-2027, Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021 β), Συμφωνία εταιρικής σχέσης – Ελληνική Δημοκρατία, https://www.espa.gr/el/Documents/2127/Etairikio_Symfwno_Perifereiakis_Anaptixis_ESPA_2021-2027.pdf.

⁷³ «3. Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός διέπεται από τις αρχές της συμπληρωματικότητας προς τις συγχρηματοδοτούμενες από την Ευρωπαϊκή Ένωση παρεμβάσεις...».

Συμφώνων Περιφερειακής Ανάπτυξης υπήρξε η λειτουργία ως συγκοινωνούντα δοχεία των δύο σκελών του ΠΔΕ, εθνικού και συγχρηματοδοτούμενου, είτε για την ωρίμανση έργων προς συγχρηματοδότηση, είτε αντιστρόφως για την ολοκλήρωση με εθνικούς πόρους απεντασσομένων συγχρηματοδοτούμενων έργων. Σε αυτό το πλαίσιο είναι αναγκαία η συσχέτιση των αναπτυξιακών στόχων και προτεραιοτήτων μεταξύ των δύο πλαισίων αναπτυξιακού προγραμματισμού των δημοσίων επενδύσεων της χώρας.

Εικόνα 5: Συσχέτιση Αναπτυξιακών Στόχων ΕΠΑ 2021-2025 και ΕΣΠΑ 2021-2027.
Ίδια επεξεργασία.



Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επίσης διαμορφώσει το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027⁷⁴, το οποίο αποτελεί τον πυρήνα της οικονομικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο αυτή. Στους τομείς δαπανών του ΠΔΠ περιλαμβάνονται⁷⁵ α) Ενιαία Αγορά, Καινοτομία και Ψηφιακή Οικονομία, β) Συνοχή και Αξίες, γ) Φυσικοί Πόροι και Περιβάλλον, δ) Μετανάστευση και Διαχείριση των

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN>

⁷⁵ Τσαπακίδης, (2019). Multiannual financial framework 2021-2027 and the possible impact on financial flows to Greece. Region & Periphery, 0(8), 101-132. <https://doi.org/10.12681/rp.21157>.

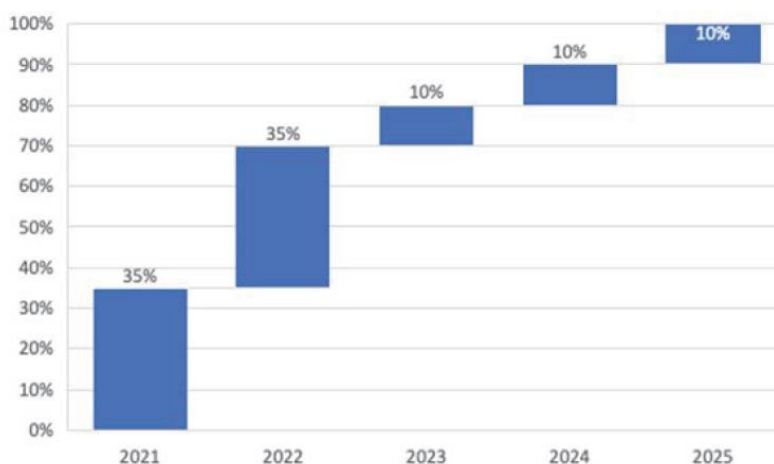
Συνόρων, ε) Ασφάλεια και Άμυνα, στ) Γειτονικές Χώρες και Υπόλοιπος Κόσμος και ζ) Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση.

Επιπρόσθετα στο ίδιο κείμενο αναφέρονται τα εξής «... η Επιτροπή προτείνει τη συνέχιση και ενίσχυση του εδραιωμένου προγράμματος για το περιβάλλον και τη δράση για το κλίμα, δηλ. του προγράμματος LIFE, το οποίο θα στηρίζει επίσης μέτρα για την προώθηση της ενεργειακής απόδοσης και της καθαρής ενέργειας. Για τη συμπλήρωση στοχευμένων προσπαθειών διατήρησης της φύσης, η Επιτροπή ενισχύει επίσης τις συνέργειες με την πολιτική συνοχής και την Κοινή Γεωργική Πολιτική προκειμένου να χρηματοδοτηθούν οι επενδύσεις στη φύση και τη βιοποικιλότητα. Γενικότερα, σύμφωνα με τη συμφωνία του Παρισιού και τις δεσμεύσεις για τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, η Επιτροπή προτείνει να τεθούν περισσότερο φιλόδοξοι στόχοι για την ενσωμάτωση της διάστασης του κλίματος σε όλα τα προγράμματα της ΕΕ, με στόχο τουλάχιστον το 25% των δαπανών της ΕΕ να κατευθύνεται σε κλιματικούς στόχους.».

4.2 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΠΑ 2021-2025

Σύμφωνα με την ΠΥΣ έγκρισης του ΕΠΑ 2021-2025 ο συνολικός προϋπολογισμός των χρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων του θα ανέλθει σε 10 δις €. Ο παραπάνω προϋπολογισμός της πενταετίας είναι αποτέλεσμα συνεκτίμησης των υποχρεώσεων που ήδη έχουν αναληφθεί για επενδυτικά έργα, των δημοσιονομικών δεσμεύσεων της χώρας, όπως αυτές αποτυπώνονται στο ισχύον ΜΠΔΣ, και των ιδιαίτερα αυξημένων αναπτυξιακών αναγκών για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας, ύστερα από την υπερδεκαετή κρίση, αλλά και την ύφεση που προκάλεσε η πανδημία την τελευταία διετία⁷⁶.

Επιπλέον, οι πόροι του ΕΠΑ κατανέμονται ανά έτος, ανά πρόγραμμα και μεταξύ τομεακών και περιφερειακών πολιτικών. Ειδικά για την ετήσια κατανομή των πόρων σημειώνεται ότι δεν ακολουθεί την ισομερή κατανομή που υφίσταται σε άλλα πολυετή προγράμματα (όπως το ΕΣΠΑ 2014-2020), αλλά την εμπροσθοβαρή κατανομή των πόρων, η οποία ήταν επιβεβλημένη, καθώς ανειλημμένες υποχρεώσεις του υπάρχοντος εθνικού σκέλους έπρεπε να μεταφερθούν στο ΕΠΑ. Κατά συνέπεια, η ανάγκη να “χωρέσουν” όλα τα υφιστάμενα έργα στα Προγράμματα Ανάπτυξης του ΕΠΑ οδήγησε στην κατανομή του 35% των πόρων του για κάθε ένα από τα δύο πρώτα έτη και 10% για κάθε ένα από τα τρία επόμενα χρόνια της προγραμματικής περιόδου.



Διάγραμμα 7: Ετήσια Κατανομή Πόρων ΕΠΑ.
Πηγή : ΠΥΣ έγκρισης ΕΠΑ 2021-2025 (ΦΕΚ Α 174).

⁷⁶ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου υπ' αρ. 38 της 31-8-2020 με θέμα «Έγκριση και προσδιορισμός των πόρων υλοποίησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2021-2025.» (ΦΕΚ 174/Α/10.09.2020), σελ. 9440.

Σημαντική καινοτομία αποτελεί η ειδική μέριμνα για τη δημιουργία ξεχωριστού αποθεματικού φυσικών καταστροφών, ώστε οι πόροι που απαιτούνται για την κάλυψη τέτοιων δράσεων να μην επιβαρύνουν τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και να μην αφαιρούνται από τους προϋπολογισμούς των Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης, όπως συνέβαινε στο εθνικό ΠΔΕ μέχρι πρόσφατα.

Ως προς την κατανομή των πόρων της Προγραμματικής Περιόδου μεταξύ των δεκαοκτώ (18) Τομεακών και των δεκατριών (13) Περιφερειακών Προγραμμάτων επιλέχθηκε το 22,5% των πόρων του ΕΠΑ να αποδοθεί στην περιφερειακή ανάπτυξη και να κατανεμηθεί στα ΠΠΑ, συνυπολογίζοντας τις πραγματοποιήσεις του 2019 (22,5%), τον προϋπολογισμό του 2020 (21,3%), τις προβλέψεις του ΜΠΔΣ 2020-2023 (16%), αλλά και τον ανάλογο επιμερισμό της δημόσιας δαπάνης του ΕΣΠΑ 2014-2020 (22,5%).

Για την ενδοτομεακή κατανομή των πόρων συνεκτιμήθηκαν ο προϋπολογισμός των υφιστάμενων έργων, οι πραγματοποιήσεις του 2019 και οι εκτιμήσεις του ανεκτέλεστου υπολοίπου των έργων στο τέλος του 2020, σε συνάρτηση με τις αλλαγές στις αρμοδιότητες μεταξύ Υπουργείων και τις αναγκαίες ενισχύσεις σε συγκεκριμένους τομείς που οφείλονται στην παρούσα συγκυρία. Η συγκεκριμένη επιλογή ταυτόχρονα υποστηρίζει τη σταδιακή μεταβολή με γνώμονα την ενίσχυση τομέων υψηλής σημασίας λόγω της μεγάλης τους συμμετοχής στην επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων του ΕΠΑ.

Τομεακά Προγράμματα Ανάπτυξης	Προϋπολογισμός σε εκ. ευρώ	Ποσοστό στο ΕΠΑ	Ποσοστό στα ΤΠΑ
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΤΡΟΦΙΜΩΝ	28	0,28%	0,41%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ¹	885	8,85%	12,93%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	18	0,18%	0,26%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	24	0,24%	0,35%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	60	0,60%	0,88%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	70	0,70%	1,02%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ	500	5,00%	7,30%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ	60	0,60%	0,88%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ ΚΑΙ ΝΗΣΙΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	900	9,00%	13,15%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	10	0,10%	0,15%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ	620	6,20%	9,06%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	260	2,60%	3,80%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ	150	1,50%	2,19%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ	50	0,50%	0,73%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ	60	0,60%	0,88%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ	150	1,50%	2,19%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ	2.600	26,00%	37,98%
ΤΠΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	400	4,00%	5,84%
Σύνολο	6.845	68,45%	100,00%

Σημείωση: ¹ Οι πόροι για τα αποθεματικά που διαχειρίζονται μέσα από το τομεακό πρόγραμμα του Υπουργείου Ανάπτυξης & Επενδύσεων, καθώς και τα ειδικά προγράμματα ανάπτυξης δεν περιλαμβάνονται.

Πίνακας 5: Κατανομή πόρων ανά Τομεακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης.
Πηγή : ΠΥΣ έγκρισης ΕΠΑ 2021-2025 (ΦΕΚ Α 174).

Πιο σύνθετη διαδικασία αποτέλεσε η διαπεριφερειακή κατανομή των πόρων του ΕΠΑ. Στην προκειμένη περίπτωση συνεκτιμήθηκαν ο προϋπολογισμός των υφιστάμενων έργων, οι πραγματοποιήσεις του έτους 2019 και οι εκτιμήσεις για το ανεκτέλεστο υπόλοιπο των έργων μέχρι το τέλος του 2020, το ΜΠΔΣ 2020-2023, καθώς και η βαρύτητα που αποδίδεται σε κάθε Περιφέρεια σε έξι κοινωνικοοικονομικούς δείκτες (πληθυσμός, αριθμός ανέργων, κατά κεφαλήν ΑΕΠ, κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, χάσμα ευκαιριών στους νέους και

χάσμα εκπαίδευσης⁷⁷), προκειμένου να επιτευχθεί η άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων⁷⁸. Σημειώνεται ότι με αντίστοιχη μεθοδολογία κατανέμονται και οι πόροι των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων μεταξύ των Περιφερειών της Ένωσης⁷⁹. Τέλος, ποσό 750 εκ. € αποτέλεσε το αποθεματικό για τη χρηματοδότηση μελλοντικών ειδικών προγραμμάτων ανάπτυξης ή για την ενίσχυση των προϋπολογισμών των υφιστάμενων ΤΠΑ και ΠΠΑ.

Πίνακας 6: Κατανομή πόρων ανά Περιφερειακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης.
Πηγή : ΠΥΣ έγκρισης ΕΠΑ 2021-2025 (ΦΕΚ Α 174).

Περιφερειακά Προγράμματα Ανάπτυξης ΠΠΑ	Προϋπολογισμός σε εκ. ευρώ	Ποσοστό π/υ στο ΕΠΑ	Ποσοστό π/υ στα ΠΠΑ
ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΑΚΗΣ	145	1,45%	6,44%
ΑΤΤΙΚΗΣ	404	4,04%	17,98%
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	102	1,02%	4,55%
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	271	2,71%	12,04%
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	105	1,05%	4,69%
ΗΠΕΙΡΟΥ	119	1,19%	5,28%
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	185	1,85%	8,22%
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	78	0,78%	3,47%
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	190	1,90%	8,43%
ΚΡΗΤΗΣ	175	1,75%	7,79%
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	91	0,91%	4,04%
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	126	1,26%	5,58%
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	259	2,59%	11,50%
Σύνολο	2.250	22,50%	100,00%

⁷⁷ Στους δείκτες «πληθυσμός», «αριθμός ανέργων», «κατά κεφαλήν ΑΕΠ», «κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού» αποδόθηκε βαρύτητα 20% και στους δείκτες «χάσμα ευκαιριών στους νέους» και «χάσμα εκπαίδευσης» βαρύτητα 10%.

⁷⁸ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου υπ' αρ. 38 της 31-8-2020 με θέμα «Έγκριση και προσδιορισμός των πόρων υλοποίησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2021-2025.» (ΦΕΚ 174/Α/10.09.2020), σελ. 9441-9443.

⁷⁹ Ψυχάρης, σελ. 35.

4.3 ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΠΑ 2021-2025

Απαραίτητη προϋπόθεση για αποτελεσματική παρακολούθηση των προγραμμάτων ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο αποτελεί η ύπαρξη ενός καλά σχεδιασμένου συστήματος παρακολούθησης, το οποίο αναπτύσσεται γύρω από ένα σύστημα συγκεκριμένων ολιγάριθμων δεικτών⁸⁰. Το σύστημα παρακολούθησης συνεισφέρει στην έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση για την πορεία των δαπανών και της επίτευξης των στόχων, δηλαδή της υλοποίησης του φυσικού και οικονομικού αντικειμένων των έργων των προγραμμάτων ανάπτυξης. Ελλείμματα παρακολούθησης σε μικρο και μακρο- επίπεδο μπορεί να οδηγήσουν σε απώλεια κρίσιμων αναπτυξιακών πόρων ή σε πόρους που λιμνάζουν σε επενδύσεις που δεν εξυπηρετούν την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας.

Οι δείκτες πρέπει να είναι σχετικοί, δηλαδή να συνδέονται με εθνικούς και περιφερειακούς στόχους ανάπτυξης, να είναι έγκυροι, χρήσιμοι και αξιόπιστοι, δηλαδή να μετρούν τις εκροές και τα αποτελέσματα, που ενδιαφέρουν για την αποτίμηση των προγραμμάτων και τη λήψη των αποφάσεων πολιτικής και των διορθωτικών μέτρων, εφόσον χρειαστεί. Επιπλέον, τα συστήματα δεικτών παρακολούθησης είναι πιθανό να γίνουν πολύπλοκα και να απαιτούν χρόνο και την ανάθεση διοικητικών και οικονομικών πόρων, ώστε τελικά να είναι ασύμφορα στη χρήση. Η ποιότητα και η ποσότητα της πληροφόρησης πρέπει να αξιολογείται και να εξυπηρετεί τους σκοπούς της αξιολόγησης της δημόσιας επένδυσης σε όλο τον κύκλο της ζωής της⁸¹.

Τα στοιχεία που αποδίδει το σύστημα δεικτών στους φορείς σχεδιασμού της αναπτυξιακής πολιτικής πρέπει να καταλαμβάνουν όλο το εύρος των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται, το οποίο, ειδικά σε περιφερειακό και λιγότερο σε τομεακό επίπεδο, είναι ευρύ και πολυδιάστατο. Επομένως, πρέπει να επιλέγονται οι κατάλληλοι δείκτες και όχι πληθώρα δεικτών, οι οποίοι θα αποδίδουν στοιχεία, η επεξεργασία των οποίων θα συμβάλει στη χάραξη, τη διόρθωση και των επανασχεδιασμό μιας αποτελεσματικής αναπτυξιακής στρατηγικής⁸².

⁸⁰ OECD (2009a), Barca and McCann (2011a, 2011b, and 2011c).

⁸¹ Mizell, L. and Allain-Dupré D. (2013), σελ. 32.

⁸² Βλ. σχετικές οδηγίες του Συστήματος Δεικτών ΕΣΠΑ 2014-2020 (https://www.espa.gr/elibrary/Odigies_Katefthinseis_Parakolouthisis_Deiktwn_2014-2020_July2018.pdf).

Απαραίτητο είναι σε αυτό το σημείο να διευκρινιστεί ότι τα αποτελέσματα μιας αναπτυξιακής παρέμβασης, σε επίπεδο αναπτυξιακού προγράμματος, έργου ή υποέργου, μπορούν να είναι είτε εκροές/προϊόντα (outputs), είτε επιπτώσεις/αποτελέσματα στο κοινωνικό σύνολο (outcomes). Ακολουθώντας αυτή τη λογική, οι δείκτες διακρίνονται, ανάλογα με το αν παρακολουθούν αποτελέσματα ή εκροές, σε δείκτες αποτελέσματος και δείκτες εκροών. Στην τελευταία περίπτωση, οι δείκτες εκροών προσδιορίζουν τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που δημιουργούνται άμεσα και αποκλειστικά από τη δημόσια επένδυση (π.χ. χιλιόμετρα σιδηροδρομικού δικτύου), αντίθετα, στην περίπτωση των αποτελεσμάτων οι δείκτες αποτελέσματος προσπαθούν να αποτυπώσουν τον τελικό αντίκτυπο ή την επίδραση της δημόσιας επένδυσης σε ένα μέγεθος, στην εξέλιξη του οποίου, όμως, δεν συμβάλει αποκλειστικά η συγκεκριμένη επένδυση, αλλά και άλλοι παράγοντες τυχαίοι ή μη, εύκολα ή δύσκολα προσδιοριζόμενοι (π.χ. ποσοστό μείωσης της ανεργίας)⁸³.

Για το ΕΠΑ το Σύστημα Δεικτών που σχεδιάστηκε αποτελεί το βασικό εργαλείο λήψης αποφάσεων πολιτικής στο πλαίσιο της κατάρτισης και της παρακολούθησης των ΤΠΑ, ΠΠΑ και των Ειδικών Προγραμμάτων και άντλησης στοιχείων απαραίτητων για τη σύνταξη των Ετήσιων Εκθέσεων Υλοποίησης και Παρακολούθησης των Προγραμμάτων του, καθώς και των Εκθέσεων Προόδου του ΕΠΑ 2021-2025. Στο Σύστημα Δεικτών περιλαμβάνονται δείκτες αποτελέσματος οι οποίοι αφορούν το σύνολο των Προγραμμάτων και περιγράφονται στο κείμενο του ΕΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2021-2025, καθώς και δείκτες εκροών, οι οποίοι κατανέμονται ενδεικτικά ανά στόχο ανάπτυξης, ειδικό στόχο και προτεραιότητα και περιλαμβάνονται στα εγκεκριμένα κείμενα των προγραμμάτων.

Συνεπώς, οι δείκτες αποτελέσματος είναι κοινοί για όλα τα Τομεακά, Περιφερειακά και Ειδικά Προγράμματα του ΕΠΑ, ενώ οι δείκτες εκροών είναι διαφορετικοί ανά πρόγραμμα, έχουν επιλεγεί ωστόσο από κοινό πυρήνα δεικτών για όλα τα προγράμματα, που στηρίχθηκε στο Ενιαίο Σύστημα Δεικτών του ΕΣΠΑ 2014-2020, προκειμένου να είναι εύκολη η μεταφορά έργων μεταξύ εθνικού και συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του ΠΔΕ. Κάθε φορέας χρηματοδότησης, κατά την κατάρτιση του προγράμματός του, επιλέγει τους δείκτες που είναι απαραίτητοι για τους σκοπούς της αξιολόγησης και παρακολούθησης των έργων που θα

⁸³ Υπουργείο Οικονομικών (2019 β), Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής & Προϋπολογισμού, Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης, Αθήνα, Μάρτιος 2019, σελ. 25-27.

χρηματοδοτήσει στο πλαίσιο του προγράμματός του. Σε ειδικές περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να μετρηθούν εκροές με ειδικούς δείκτες που δεν περιλαμβάνονται στο Σύστημα Δεικτών δημιουργούνται για τους σκοπούς του ΤΠΑ-ΠΠΑ επιχειρησιακοί δείκτες, οι οποίοι εγκρίνονται με την έγκριση του προγράμματος.

Στο πλαίσιο της περιοδικής παρακολούθησης του ΕΠΑ προβλέπεται η υποβολή ενδιάμεσης έκθεσης προόδου για την πρόοδο υλοποίησης της αναπτυξιακής στρατηγικής με βάση τα στοιχεία που υποβάλουν για τα προγράμματα ανάπτυξης οι αρμόδιες Υπηρεσίες Διαχείρισης, στηριζόμενες στο Σύστημα Δεικτών και με την υποστήριξη του Πληροφοριακού Συστήματος του ΕΠΑ⁸⁴. Τέλος, στην πλήρη ανάπτυξη του το Σύστημα Δεικτών θα συνδέει ποσοτικά τους δείκτες εκροών των επιμέρους προγραμμάτων ανάπτυξης με τους δείκτες αποτελέσματος της Προγραμματικής Περιόδου.

⁸⁴ Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα», ΦΕΚ Α 167/30.10.2019, α. 124 παρ. 1 «*Η πρόοδος της υλοποίησης του ΕΠΑ παρακολουθείται περιοδικά. Σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στην απόφαση της παραγράφου Γ' του άρθρου 129 του παρόντος, η Δι.Δι.Ε.Π. υποβάλλει στον Υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων ενδιάμεση έκθεση προόδου για την εφαρμογή και υλοποίηση του ΕΠΑ, με βάση τα στοιχεία των εκθέσεων προόδου που υποβάλλονται από τις υπηρεσίες διαχείρισης των ΤΠΑ και ΠΠΑ σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 128 του παρόντος, καθώς και τα δεδομένα παρακολούθησης της υλοποίησης του ΕΠΑ, όπως προκύπτουν από το πληροφοριακό σύστημα του άρθρου 135 του παρόντος. Στην έκθεση περιγράφεται η συμβολή του ΕΠΑ στην επίτευξη των στόχων και προτεραιοτήτων του σχεδίου ανάπτυξης της χώρας και παρουσιάζονται στοιχεία που αφορούν την πρόοδο των επιμέρους προγραμμάτων, καθώς και οι χρονικές ή άλλες αποκλίσεις που διαπιστώνονται κατά την υλοποίηση.*»

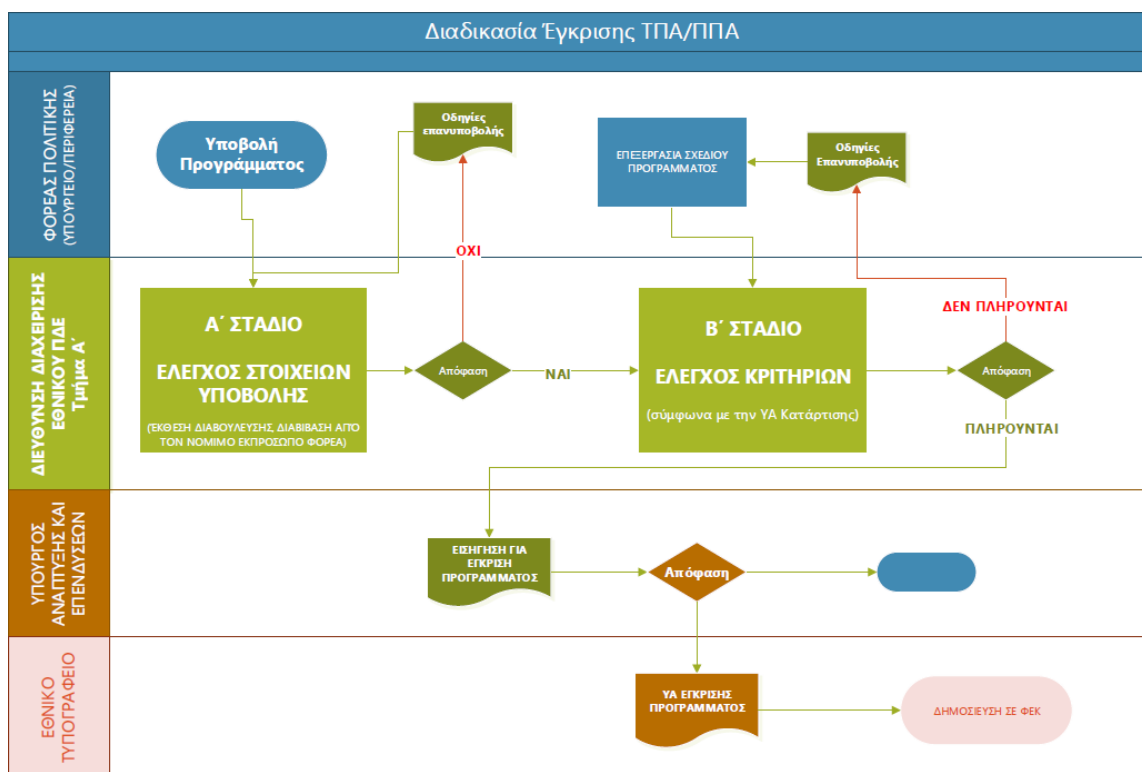
4.4 ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ

Η πρόβλεψη για την κατανομή πόρων για τη διοικητική υποστήριξη των φορέων χρηματοδότησης είναι μια πρακτική που ακολουθείται σε όλες σχεδόν τις Προγραμματικές Περιόδους για την υποστήριξη των συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων των ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ. Η σχετική πρόβλεψη του ν. 4635/2019 αρχικά περιλάμβανε τη δημιουργία ξεχωριστού Τομεακού Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας. Ο σκοπός της χρηματοδότησης των ενεργειών Τεχνικής Βοήθειας των εμπλεκόμενων στη μεταρρύθμιση φορέων είναι να διευκολυνθούν στο να αναλάβουν τα διοικητικά βάρη που απορρέουν από τις νέες διαδικασίες που εισάγει στη διαχείριση του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ.

4.5 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Η θεσμική κατοχύρωση του μεσοπρόθεσμου αναπτυξιακού προγραμματισμού για το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ με τον ν. 4635/2019 προέβλεπε για την ολοκλήρωσή της την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση από τη Διοίκηση μιας σειράς κανονιστικών πράξεων οι οποίες θα ρύθμιζαν ειδικά θέματα, όπως τα κριτήρια αξιολόγησης των Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων και το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου.

Το ζήτημα των κριτηρίων αξιολόγησης και έγκρισης των προγραμμάτων ανάπτυξης, καθώς και η διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα για την κατάρτιση, διαβούλευση και υποβολή των Προγραμμάτων του ΕΠΑ και οι προδιαγραφές τους, σύμφωνα με την εξουσιοδότηση της παρ. 5 του α. 123 του ν. 4635, περιγράφονται στην ΥΑ αρ. 95189/2020 του ΥπΑνΕπ⁸⁵.



Διάγραμμα 8: Μοντελοποίηση διαδικασίας έγκρισης Προγραμμάτων Ανάπτυξης.

Πηγή: ίδια επεξεργασία.

Σύμφωνα με την παραπάνω Υπουργική Απόφαση κατάρτισης των προγραμμάτων, οι φορείς χρηματοδότησης οφείλουν να καταρτίσουν τα

⁸⁵ ΥΑ αρ. 95189/2020 με θέμα «Κατάρτιση και Υποβολή Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων (ΤΠΑ/ΠΠΑ) του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης προγραμματικής περιόδου 2021 - 2025.» (ΦΕΚ 3961/Β/16.09.2020).

προγράμματα ανάπτυξης στους τομείς ευθύνης τους εκπονώντας τους ειδικούς αναπτυξιακούς στόχους τους, οι οποία θα αποτελέσουν εξειδίκευση των στόχων ανάπτυξης του ΕΠΑ. Στα περιεχόμενα του Προγράμματος περιλαμβάνονται α) swot analysis του τομέα ή της Περιφέρειας, β) η στρατηγική του τομέα ή της περιφέρειας για την προγραμματική περίοδο (με αναφορά στην αντιστοίχιση των ειδικών στόχων του Προγράμματος με τις αναπτυξιακές προτεραιότητες του ΕΠΑ), γ) οι δείκτες εκροών του προγράμματος και η συσχέτισή τους με τους δείκτες αποτελέσματος του ΕΠΑ, δ) ενδεικτικές δράσεις και εμβληματικά έργα, ε) τεκμηρίωση της ανάγκης χρηματοδότησης από εθνικούς πόρους, ζ) τον προϋπολογισμό του προγράμματος καταναμημένο ανά προτεραιότητα και έτος, η) τεκμηρίωση της συμβολής του προγράμματος στην εφαρμογή δημοσίων πολιτικών και οριζοντίων αρχών, όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, η ισότητα ευκαιριών και η κατάργηση των διακρίσεων, θ) η συμβατότητα με ενωσιακές πολιτικές για την τομεακή και περιφερειακή ανάπτυξη, ι) η προτεινόμενη υπηρεσία διαχείρισης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου και ια) η παρουσίαση των ενεργειών για την πραγματοποίηση θεματικών συναντήσεων, ημερίδων ή τηλεδιασκέψεων στο πλαίσιο της κατάρτισης⁸⁶.

Σημαντική καινοτομία στην κατάρτιση των προγραμμάτων αποτελεί η υποχρέωση διαβούλευσης των φορέων κατάρτισης με τους λοιπούς φορείς χάραξης πολιτικής του τομέα ή της Περιφέρειας, με κοινωνικοοικονομικούς εταίρους και λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη. Η υποχρεωτικότητα της διαβούλευσης με συγκεκριμένους όρους, σε επίπεδο δημοσιότητας και χρόνου, ως προαπαιτούμενο για την επίσημη υποβολή του προγράμματος ανάπτυξης, εγγυάται την εξασφάλιση συναινέσεων σε επίπεδο τομεακό και περιφερειακό, απαραίτητες για ένα αποτελεσματικό αναπτυξιακό σχεδιασμό.

Μια από τις πιο σημαντικές προϋποθέσεις του παραδεκτού της υποβολής και της έγκρισης των ΤΠΑ και ΠΠΑ αποτελεί η περιβαλλοντική τους αδειοδότηση ή απαλλαγή τους από την υποχρέωση εκπόνησης Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Ειδικότερα, στην παρ. 4 του α. 120 του ν. 4635/2019 αναφέρεται ότι «...στις διαδικασίες του αναπτυξιακού προγραμματισμού, καθώς και κατά την υλοποίηση του ΕΠΑ και των προγραμμάτων του, τηρούνται οι αρχές και οι κανόνες της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας, καθώς και των διεθνών συμφωνιών

⁸⁶ Ο. π. σημ. 74, α. 3.

τις οποίες έχει κυρώσει η Ελλάδα, ιδίως, όσον αφορά το περιβάλλον, το χωροταξικό σχεδιασμό, τη βιώσιμη ανάπτυξη, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την προσβασιμότητα χωρίς διακρίσεις, ιδίως, των ευπαθών ομάδων όπως τα άτομα με αναπηρία, την άρση και αποτροπή ανισοτήτων, τον ανταγωνισμό, καθώς και τις κρατικές ενισχύσεις.».

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική αδειοδότηση,⁸⁷ τα σχέδια ή προγράμματα που εκπονούνται για έναν ή περισσότερους από τους τομείς γεωργίας, δασοπονίας, αλιείας, ενέργειας, βιομηχανίας, μεταφορών, διαχείρισης αποβλήτων, διαχείρισης υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνιών, τουρισμού, πολεοδομικού ή χωροταξικού σχεδιασμού ή χρήσης γης και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων και δραστηριοτήτων, καθώς και τα σχέδια και προγράμματα τα οποία στο σύνολό τους ή εν μέρει υλοποιούνται σε περιοχές του εθνικού σκέλους του Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου Natura 2000 και τα οποία ενδέχεται να τις επηρεάσουν σημαντικά υποβάλλονται σε διαδικασία Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης⁸⁸. Όσα προγράμματα ανάπτυξης δεν εμπίπτουν στα παραπάνω, ακολουθούν τη διαδικασία Περιβαλλοντικού Προελέγχου, κατά το άρθρο 5 της ΚΥΑ-ΣΠΕ, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν είναι ή όχι απαραίτητη η υποβολή του κάθε ενός από αυτά σε διαδικασία Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης.

Η διαδικασία ελέγχου των προϋποθέσεων της ΥΑ κατάρτισης, προκειμένου να εγκριθούν τα σχέδια των Προγραμμάτων Ανάπτυξης, πραγματοποιείται σε δύο στάδια, όπως φαίνεται και στη μοντελοποίηση της διαδικασίας έγκρισης (Διάγραμμα 8).

Ο φορέας χρηματοδότησης (Υπουργείο ή Περιφέρεια) υποβάλει το σχέδιο του προγράμματος ανάπτυξης επισυνάπτοντας την απόφαση Περιβαλλοντικής αδειοδότησης ή απαλλαγής της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Περιβάλλοντος και την έκθεση επί της Δημόσιας Διαβούλευσης στη ΔιΔιΕΠ του Υπουργείου Ανάπτυξης. Στο α' στάδιο ελέγχεται η πληρότητα της υποβολής ως προς την ύπαρξη της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και της πραγματοποίησης της δημόσιας

⁸⁷ Πρόκειται για την ΟΔΗΓΙΑ 2001/42/ΕΚ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 27ης Ιουνίου 2001, η οποία ενσωματώθηκε σχεδόν αυτούσια στο εθνικό δίκαιο με την αριθμ. ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ. 107017/2006 (Β' 1225) ΚΥΑ των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης – Οικονομίας και Οικονομικών – Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων «Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001» (εφεξής ΚΥΑ-ΣΠΕ). Η ως άνω ΚΥΑ τροποποιήθηκε με την αριθμ. οικ. 40238/2017 ΚΥΑ Υπουργών Εσωτερικών - Οικονομίας και Ανάπτυξης -Περιβάλλοντος και Ενέργειας.

⁸⁸ Ο. π. ΚΥΑ – ΣΠΕ, ά. 7.

διαβούλευσης. Αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός ειδοποιείται ο φορέας και του αποστέλλονται οδηγίες επανυποβολής, ενώ αν ο έλεγχος ολοκληρωθεί με επιτυχία, ακολουθεί το β' στάδιο κατά το οποίο ελέγχονται τα υπόλοιπα κριτήρια (τεκμηρίωση της συμβολής του προγράμματος στην εφαρμογή δημοσίων πολιτικών και οριζοντίων αρχών, προϋπολογισμός, ειδικοί αναπτυξιακοί στόχοι, δείκτες κλπ.).

Τέλος, η διαδικασία ολοκληρώνεται με την εισήγηση της Διεύθυνσης Διαχείρισης Εθνικού ΠΔΕ προς τον Υφυπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων και την έκδοση της Υπουργικής Απόφασης έγκρισης του ΤΠΑ ή ΠΠΑ.

4.6 ΔΟΜΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΑ 2021-2025

Το σύστημα διοίκησης του ΕΠΑ 2021-2025 αποτελείται από την Υπηρεσία Συντονισμού, τις Υπηρεσίες Διαχείρισης και τους Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης, σε μια αναλογική εφαρμογή της αντίστοιχης δομής διοίκησης που εφαρμόζεται στο ΕΣΠΑ, σε διαφορετική κλίμακα. Η Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων, ως Υπηρεσία Συντονισμού του ΕΠΑ και των Προγραμμάτων Ανάπτυξης της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου είναι επιφορτισμένη με τον συντονισμό του σχεδιασμού και της υλοποίησής τους και προς τούτο υποστηρίζεται διοικητικά από τη Διεύθυνση Διαχείρισης Εθνικού ΠΔΕ⁸⁹. Επίσης, παρακολουθεί τα Προγράμματα Ανάπτυξης, ιδίως, ως προς την πορεία επίτευξης των στόχων τους.

Στις Υπηρεσίες Διαχείρισης (ΥΔ) των Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης εκχωρούνται από το Υπουργείο Ανάπτυξης οι πόροι του αντίστοιχου Προγράμματος, τους οποίους οι ΥΔ έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα να διαχειρίζονται, καθώς και την ευθύνη εφαρμογής των διαδικασιών του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου για τα έργα που εντάσσονται στο πρόγραμμα. Μπορεί, επίσης, να οριστεί ενδιάμεσος φορέας διαχείρισης στον οποίο ανατίθενται με εκχώρηση οι αντίστοιχοι πόροι, προκειμένου να διαχειριστεί μέρος του προγράμματος ανάπτυξης ή να ασκήσει συγκεκριμένες αρμοδιότητες διαχείρισης, υπό την εποπτεία της αρμόδιας Υπηρεσίας Διαχείρισης. Τέλος, στον Ενδιάμεσο Φορέα Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Ανταγωνιστικότητας και Επιχειρηματικότητας (ΕΦΕΠΑΕ) μπορούν να ανατίθενται αρμοδιότητες διαχείρισης δράσεων κρατικών ενισχύσεων επιχειρηματικότητας⁹⁰.

4.6.1 Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου

Το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (ΣΔΕ) της 1ης Προγραμματικής Περιόδου του ΕΠΑ 2021-2025, περιέχει την κωδικοποίηση του συνόλου των διαδικασιών τις οποίες οφείλουν να εφαρμόσουν οι διοικητικές αρχές διαχείρισης και ελέγχου της δομής διοίκησης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική παρακολούθηση των Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων Ανάπτυξης

⁸⁹ Παρ.5, α. 119 ν. 4635/2019 (Α 147).

⁹⁰ ΥΑ αρ. 62564 /2021 «Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου - Κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του ΕΠΑ 2021-2025» (Β' 2442 /07.06.2021), α. 3.

(ΤΠΑ/ΠΠΑ) και να διασφαλιστεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ).

Το ΣΔΕ διαρθρώνεται στις παρακάτω ενότητες ορισμών και διαδικασιών: α) αντικείμενο, ορισμοί, εμπλεκόμενοι φορείς και αρμοδιότητες, β) ενεργοποίηση προγραμμάτων και επιλογή έργων, γ) επιλέξιμες δαπάνες - κανόνες επιλεξιμότητας έργων, δ) προϋποθέσεις χρηματοδότησης έργων, ε) παρακολούθηση, επαλήθευση, έλεγχος έργων, στ) τροποποίηση έργων, ζ) ολοκλήρωση έργων, η) παρακολούθηση και αξιολόγηση ΤΠΑ/ΠΠΑ και θ) παρακολούθηση ΕΠΑ.

Στην ενότητα *ενεργοποίηση προγραμμάτων* ρυθμίζονται τα σχετικά με την αξιολόγηση και τις διαδικασίες ένταξης των έργων στα προγράμματα ανάπτυξης, όπου προβλέπονται οι μέθοδοι (άμεση και συγκριτική αξιολόγηση) και οι ομάδες κριτηρίων αξιολόγησης (πληρότητα και σαφήνεια του περιεχομένου της πρότασης και τήρηση του θεσμικού πλαισίου, σκοπιμότητα του έργου, ωριμότητα του έργου και επιχειρησιακή ικανότητα του δικαιούχου). Στην ενότητα *επιλέξιμες δαπάνες - κανόνες επιλεξιμότητας έργων* παρουσιάζονται οι γενικοί κανόνες επιλεξιμότητας και οι κατηγορίες επιλέξιμων δαπανών. Στην ενότητα *προϋποθέσεις χρηματοδότησης έργων* ρυθμίζεται η διαδικασία εγγραφής των έργων στο ΠΔΕ και τα σχετικά με τη διαδικασία χρηματοδότησής τους. Στην ενότητα *παρακολούθηση, επαλήθευση, έλεγχος έργων* περιγράφεται η διαδικασία παρακολούθησης προόδου υλοποίησης του φυσικού και οικονομικού αντικείμενου των έργων, καθώς και οι μέθοδοι και τα όργανα ελέγχου τους. Στην ενότητα *τροποποίηση έργων* αποτυπώνεται η διαδικασία που ακολουθούν φορείς υλοποίησης και υπηρεσίες διαχείρισης, προκειμένου να τροποποιηθεί το οικονομικό ή το φυσικό αντικείμενο έργου. Στην ενότητα *ολοκλήρωση έργων* ρυθμίζονται τα σχετικά με το διαχειριστικό κλείσιμο έργου (δήλωση ολοκλήρωσης δικαιούχου, απόφαση ολοκλήρωσης). Στην ενότητα *παρακολούθηση και ολοκλήρωση ΤΠΑ/ΠΠΑ* περιγράφονται οι απαιτήσεις του Συστήματος για την Ενδιάμεση Έκθεση Προόδου και την Έκθεση Ολοκλήρωσης των Προγραμμάτων Ανάπτυξης. Τέλος, στην ενότητα *παρακολούθηση ΕΠΑ* ρυθμίζονται τα σχετικά με την ενδιάμεση έκθεση προόδου του ΕΠΑ⁹¹.

Από την αποτελεσματική εφαρμογή του συνόλου των διαδικασιών του ΣΔΕ εξαρτάται η επίτευξη των μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών στόχων του ΕΠΑ και των ειδικότερων στόχων των προγραμμάτων του. Οι διαδικασίες που θεσπίστηκαν θα

⁹¹ Ο. π. σημ. 85, α. 4-23.

διασφαλίσουν, εφόσον τηρηθούν από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, την αναπτυξιακή διάσταση και το πολλαπλασιαστικό όφελος για την οικονομία των δημόσιων επενδύσεων που θα χρηματοδοτηθούν από το ΕΠΑ 2021-2025, αλλά και τη διαφανή και χρηστή διαχείριση των λιγιστών εθνικών πόρων του ΠΔΕ.

Τέλος, κατά τα πρότυπα του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος του ΕΣΠΑ, οι διαδικασίες του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου θα εφαρμοστούν μέσω πληροφοριακού συστήματος που θα αναπτυχθεί ειδικά για τους σκοπούς των ΤΠΑ και ΠΠΑ του ΕΠΑ (ΟΠΣ-ΕΠΑ) και θα διασυνδεθεί με το *e* ΠΔΕ και το σύστημα πληρωμών της Τράπεζας της Ελλάδος. Η ανάπτυξη των αναγκαίων διεπαφών αποτελεί σημαντικό ζήτημα που επηρεάζει και την έκταση της αποδοχής του όλου εγχειρήματος μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων (φορείς χρηματοδότησης, διοικητικές αρχές διαχείρισης και δικαιούχων), καθώς καθορίζει σημαντικά το διοικητικό βάρος που πρόκειται εν τέλει να επωμιστούν.

4.6.2 Μεταφορά υφιστάμενων έργων εθνικού ΠΔΕ

Οι ειδικές συνθήκες που διαμόρφωσε η αναβολή της έναρξης της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου του ΕΠΑ για τα μέσα του 2021, όταν ήδη έχουν εγκριθεί οι αρχικές ΣΑΕ και ΣΑΜ για το τρέχον έτος, δημιούργησε την ανάγκη να ρυθμιστεί το ζήτημα της ομαλής και έγκαιρης μεταφοράς των εγκεκριμένων έργων του ΠΔΕ 2021. Εκτός των παραπάνω δυσκολιών, τα ενταγμένα έργα στο ΠΔΕ, παλιά (με έτος αρχικής ένταξης πριν το 2021) και νέα (ενταγμένα για πρώτη φορά στις αρχικές προτάσεις των φορέων χρηματοδότησης το 2021) θα βαρύνουν τον προϋπολογισμό του Προγράμματος Ανάπτυξης του φορέα τους στο ΕΠΑ 2021-2025. Αυτός ήταν και ο λόγος για την εμπροσθοβαρή εκτέλεση του προϋπολογισμού της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου και συναφώς της περιορισμένης ευχέρειας αναπτυξιακού προγραμματισμού που έχουν εν τοις πράγμασι οι Υπηρεσίες Διαχείρισης των ΤΠΑ και ΠΠΑ.

Ωστόσο, ήταν απαραίτητη η επίσημη οριοθέτηση της διαδικασίας μεταφοράς των ενταγμένων έργων, προκειμένου αφενός να γίνει η διαδικασία όσο το δυνατό απλούστερη και ασφαλέστερη από άποψη λαθών και αφετέρου να δοθεί η δυνατότητα για μιας μικρής κλίμακας «εκκαθάριση» των υπό μεταφορά έργων, προκειμένου να απελευθερωθούν πόροι για νέες εντάξεις. Επιπλέον, για την απελευθέρωση πόρων από τον προϋπολογισμό του ΕΠΑ, προκρίθηκε η λύση της μεταφοράς μόνο του ανεκτέλεστου υπολοίπου των εγκεκριμένων προϋπολογισμών των έργων.

Ειδικότερα, όσα έργα του εθνικού σκέλους την 30^η Ιουνίου 2021 είναι εγγεγραμμένα στο ΠΔΕ 2021 και έχουν ενεργή νομική δέσμευση (σύμβαση ή άλλη ισοδύναμη πράξη) ή βρίσκονται σε φάση διαγωνιστικής διαδικασίας σε εξέλιξη ή έχουν εγκριθεί τα Τεύχη Διακήρυξής τους με διοικητική πράξη του αρμοδίου οργάνου, μπορούν να μεταφερθούν στο αντίστοιχο Πρόγραμμα Ανάπτυξης του ΕΠΑ, χωρίς να απαιτείται η έκδοση πρόσκλησης και η αξιολόγησή τους από την Υπηρεσία Διαχείρισης⁹².

Η έγκριση των ΤΠΑ και ΠΠΑ εξαρτάται από την ετοιμότητα των φορέων χρηματοδότησης να υποβάλλουν σχέδιο προγράμματος προς έγκριση στο ΥπΑνΕπ, ωστόσο, μετά την 1^η Ιουλίου 2021, όλες οι δαπάνες/πληρωμές των έργων του εθνικού

⁹² Βλ. ΥΑ αρ. 64957/10.06.2021 «Μεταφορά συνεχιζόμενων έργων εθνικού σκέλους ΠΔΕ 2021 στα Προγράμματα Ανάπτυξης του ΕΠΑ 2021-2025 και ρυθμίσεις χρονοδιαγράμματος έγκρισης των Προγραμμάτων», (Β'2548).

σκέλους βαρύνουν τους προϋπολογισμούς των Προγραμμάτων Ανάπτυξης, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας έγκρισης του προγράμματος. Επομένως, δημιουργούνται δύο διαφορετικές έννοιες, ο «προϋπολογισμός έργου στο ΠΔΕ», δηλ. ο συνολικός προϋπολογισμός με τον οποίο είχε εγγραφεί το κάθε έργο στο ΠΔΕ και ο «προϋπολογισμός του έργου που βαρύνει το ΕΠΑ 2021-2025», δηλ. ο ανεκτέλεστος προϋπολογισμός που μεταφέρεται και βαρύνει τους πόρους του προγράμματος ανάπτυξης του ΕΠΑ 2021-2025. Η παραπάνω ρύθμιση ήταν αναγκαία για την τακτοποίηση των πληρωμών πριν την έναρξη του ΕΠΑ 2021-2025. Σε διαφορετική περίπτωση θα υπήρχε σοβαρός κίνδυνος σκόπιμης καθυστέρησης υποβολής προγράμματος, προκειμένου οι πληρωμές του έτους πριν την έγκριση να μην αφαιρεθούν από τον διαθέσιμο προϋπολογισμό της πενταετίας.

5 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η κατάσταση του Εθνικού ΠΔΕ στα τέλη του 2018 και ο υποβιβασμός του σε ένα πρόγραμμα «δορυφόρο» του ΕΣΠΑ, το οποίο έκλεινε τις εκκρεμότητες των συγχρηματοδοτούμενων έργων του ΕΣΠΑ και κάλυπτε πλήθος μη αναπτυξιακών αναγκών που δεν μπορούσαν ή δεν χωρούσαν να ενταχθούν στον τακτικό προϋπολογισμό, δεν άφηνε πολλά περιθώρια για τη μη ανάληψη δράσης από το αρμόδιο Υπουργείο. Άλλωστε, η αναδιοργάνωση του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ ήταν στις συνεχείς παρατηρήσεις των «Θεσμών» και των αρμοδίων οργάνων της Ε. Ε. στα ΜΠΔΣ και σε κάθε συνάντηση εργασίας.

Μέχρι την ψήφιση του ν. 4635/2019, σε όλες τις περιπτώσεις, και με μόνη εξαίρεση τη μικρή κατηγορία των «αναπτυξιακών προγραμμάτων ειδικού σκοπού», κανένα κριτήριο δεν υφίστατο για την αξιολόγηση της σκοπιμότητας ή / και την προτεραιοποίηση της ένταξης των προτεινόμενων έργων, κανένα σύστημα δεν παρακολουθούσε την εξέλιξη του εθνικού προγράμματος και την πορεία των έργων, σύμφωνα με τα στοιχεία που δηλώνονταν στις προτάσεις των φορέων και στα τεχνικά δελτία των έργων κατά την ένταξή τους, δεν υφίσταντο ουσιαστικά κριτήρια για την αποδοχή ή την απόρριψη των οικονομικών και άλλων μεταβολών, δεν υπήρχε συγκεκριμένος δεσμευτικός χρονικός ορίζοντας ολοκλήρωσης των έργων και καμιά διαδικασία δεν προβλεπόταν για τον, έστω δειγματοληπτικό, έλεγχο της υλοποίησης των έργων.

Αντίθετα με τα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω, πριν την ανάληψη στις αρχές του 2019 της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη θεσμοθέτηση του ΕΠΑ, είχε προηγηθεί στο τέλος του 2017 η σύσταση της Διεύθυνσης Διαχείρισης Εθνικού ΠΔΕ με το π. δ. 147/2017, προκειμένου να υποστηριχθεί η σχεδιαζόμενη μεταρρύθμιση⁹³. Ωστόσο, λόγω του περιορισμού των προσλήψεων κατά την τελευταία δεκαετία, η στελέχωσή της ήταν και εξακολουθεί να είναι ελλιπής και στις αρμοδιότητές της δεν περιλαμβάνονται κρίσιμες αρμοδιότητες για τη διαχείριση και παρακολούθηση των ΤΠΑ και ΠΠΑ του ΕΠΑ.

Παρά τη θετική υποδοχή που έτυχε αρχικά η νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Ανάπτυξης για τη δημιουργία του νέου πλαισίου διαχείρισης και προγραμματισμού των εθνικών πόρων του ΠΔΕ, η δυναμική της εφαρμογής της ήρθε

⁹³ α. 40 π.δ.147/2017 (Α 192/13.12.2017).

αντιμέτωπη με τις γνωστές παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης με συνέπεια να εμφανιστούν προβλήματα στην τήρηση του χρονοπρογραμματισμού του όλου εγχειρήματος.

Ειδικότερα, η υποστελέχωση των υπηρεσιών που είχαν την αρμοδιότητα κατάρτισης των ΤΠΑ/ΠΠΑ του ΕΠΑ δημιούργησε καθυστέρηση στην εκπόνηση των σχεδίων των προγραμμάτων και κατά συνέπεια συμπαρέσυρε τον προγραμματισμό, που περιλάμβανε και λοιπές ενέργειες με συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, όπως η υποχρεωτική διαβούλευση των σχεδίων των τομεακών και περιφερειακών προγραμμάτων αρχικά για 30 ημέρες (και με τροποποίηση της σχετικής διάταξης για 15 ημέρες) και η διαβούλευση και έγκριση της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων κάθε προγράμματος, εφόσον απαιτείται.

Η ίδια δυσκολία αντιμετωπίστηκε και στον ορισμό Υπηρεσιών Διαχείρισης των Προγραμμάτων Ανάπτυξης. Συχνά οι Υπηρεσίες που ήταν καθ' ύλην αρμόδιες, όπως οι Διευθύνσεις Αναπτυξιακού Προγραμματισμού (ΔΙΑΠ) των Περιφερειών δεν είχαν την οργανωτική δομή και τη στελέχωση που απαιτούσε το ΣΔΕ του ΕΠΑ, προκειμένου να εξασφαλιστεί η διάκριση των υπηρεσιακών μονάδων που θα εγκρίνουν, θα παρακολουθούν, θα ελέγχουν και θα είναι οι ίδιες δικαιούχοι Τεχνικής Βοήθειας. Σε πολλές περιπτώσεις προκρίθηκε η λύση των έτοιμων και έμπειρων δομών του ΕΣΠΑ (Επιτελικές Δομές ή Διαχειριστικές Αρχές) και εκεί όμως έπρεπε να επιλυθούν ζητήματα κατανομής εθνικών και συγχρηματοδοτούμενων πόρων διαχείρισης, καθώς και τροποποίηση του αντίστοιχου οργανωτικού πλαισίου (τροποποίηση ΥΑ/ΚΥΑ σύστασης).

Η εφαρμογή έδειξε ότι το σύστημα δεν ήταν έτοιμο να υποστηρίξει τις νέες διαδικασίες, πράγμα που θα είχε γίνει αντιληπτό εγκαίρως και ίσως να είχε αντιμετωπιστεί, αν είχε ληφθεί πρόνοια για ικανό διάστημα πιλοτικής εφαρμογής με ορισμένα ΤΠΑ ή ΠΠΑ. Περαιτέρω, δεν είχαν ολοκληρωθεί εγκαίρως το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου, (η ΥΑ έγκρισης του οποίου εκδόθηκε λίγες μέρες πριν την έναρξη της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου, την 1^η Ιουλίου 2021), ούτε και το Πληροφοριακό Σύστημα, που θα υποστήριζε τις διαδικασίες του ΣΔΕ αναπτύσσοντας τις αναγκαίες διεπαφές με το πληροφοριακό σύστημα e-ΠΔΕ το οποίο υποστηρίζει το έργο της παρακολούθησης των πληρωμών για τη Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων.

Ωστόσο, τα σημαντικότερα προβλήματα εφαρμογής της μεταρρύθμισης σχετίζονται με την έλλειψη πόρων σε σχέση με το διοικητικό και διαχειριστικό βάρος που δημιουργείται από το νέο σύστημα. Είναι γεγονός ότι οι διαθέσιμοι πόροι του

ΕΠΑ 2021-2025 αφήνουν πολύ μικρό περιθώριο για την ανάπτυξη στρατηγικής από τους φορείς χρηματοδότησης, καθώς το σύνολο των πόρων είναι προδεδειγμένο από τα ήδη ενταγμένα συνεχιζόμενα έργα του εθνικού ΠΔΕ. Τα παραπάνω αθροίζονται με το επιπλέον διοικητικό βάρος που προκαλεί το μη ανεπτυγμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο σε διαφορετική περίπτωση θα παρείχε δυνατότητα πραγματοποίησης όλων των διαδικασιών του ΣΔΕ μέσα από το ΟΠΣ -ΕΠΑ.

Επιπλέον, το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου και το Πληροφορικό Σύστημα του ΕΠΑ κατέληξαν σε μεγάλο βαθμό να αποτελούν στείρα αντιγραφή των αντίστοιχων πολυδαίδαλων δομών και προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη ανάγκη παρακολούθησης σε τέτοιο βαθμό των έργων και των προγραμμάτων του ΕΠΑ, με εξαίρεση την απαραίτητη διασύνδεση με το Πληροφοριακό Σύστημα Κρατικών Ενισχύσεων (ΠΣΚΕ). Η έλλειψη αναλογικότητας μέσων και σκοπού δημιουργεί ακόμα μεγαλύτερο διαχειριστικό βάρος για τους εμπλεκόμενους φορείς και δυσχεραίνει την αποδοχή της μεταρρύθμισης από τους υπηρεσιακούς παράγοντες που καλούνται να την εφαρμόσουν.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι διαθέσιμοι πόροι για αναπτυξιακές παρεμβάσεις στο πλαίσιο των νέων Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων είναι στην πράξη απομειωμένοι, καθώς τους πόρους αυτούς βαρύνουν έργα ήδη ενταγμένα στο εθνικό σκέλος τα οποία μεταφέρονται αυτοδίκαια, προκειμένου να ολοκληρωθούν κατά τη διάρκεια της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου του ΕΠΑ. Μεταξύ αυτών των έργων περιλαμβάνονται δράσεις για την αντιμετώπιση γενομένων φυσικών καταστροφών, αλλά και επαναλαμβανόμενες δράσεις (συντήρηση οδοποιίας, ψεκασμοί κλπ.), οι οποίες δεν συμβάλουν στον μεσοπρόθεσμο αναπτυξιακό προγραμματισμό που ευαγγελίζεται το ΕΠΑ.

Λύση στην έλλειψη των διαθέσιμων αναπτυξιακών πόρων θα μπορούσε να αποτελέσει η εισροή των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στα ΤΠΑ και ΠΠΑ του ΕΠΑ, καθώς για το 2021 έχουν προβλεφθεί επιπλέον πόροι ύψους 1,6 δισ. ευρώ, ενώ έργα που θα ενταχθούν για χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα βαρύνουν (θα προ-χρηματοδοτηθούν από) το Εθνικό Σκέλος του ΠΔΕ⁹⁴. Άλλωστε, όπως έχει αναλυθεί στο κεφ. 4.1.1, οι

⁹⁴ Σύμφωνα με το άρθρο του 42 ν. 4772/2021 προβλέπεται ότι «5. Η απόφαση για τη χρηματοδότηση έργων και προγραμμάτων από το Τ.Α.Α. αποτελεί αυτοδίκαια πρόταση του αρμόδιου για την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού του Ταμείου Ανάκαμψης του άρθρου 271 του ν. 4738/2020 (Α'207)

αναπτυξιακοί στόχοι και οι προτεραιότητες του ΕΠΑ 2021-2025 βρίσκονται σε ισχυρή συσχέτιση με τους στρατηγικούς στόχους του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Ωστόσο, δεν επιδιώχθηκε μια τέτοιου είδους συνέργεια μεταξύ των δύο σχεδίων για την επίτευξη προσθετικότητας στις σχεδιαζόμενες αναπτυξιακές παρεμβάσεις, αντίθετα, δημιουργήθηκαν διαφορετικές δομές και σύστημα διαχείρισης για την εφαρμογή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και του ΕΠΑ.

Συνοψίζοντας, πρέπει να επισημανθεί ότι, αφενός, δεν λήφθηκε πρόνοια για την ύπαρξη ικανού χρόνου εμπέδωσης της μεταρρύθμισης, με κόστος να αναλωθεί το σημαντικότερο της κεφάλαιο και να ατονήσει η δυναμική της, αφετέρου, με το νέο πλαίσιο δημιουργούνται υποχρεώσεις και χάνεται σημαντική ευελιξία διαχείρισης και χρηματοδότησης χωρίς αξιολόγηση, έργων και αναγκών μη αναπτυξιακών, που είχαν οι φορείς χρηματοδότησης (Υπουργεία και Περιφέρειες) με αποτέλεσμα να προκληθούν αντιδράσεις και τέλος, το σημαντικότερο όλων, ότι οι πόροι της 1^{ης} Προγραμματικής Περιόδου είναι λιγοστοί για να υπάρξουν σημαντικά αναπτυξιακά αποτελέσματα.

Ο φιλόδοξος σχεδιασμός της μεταρρύθμισης για τον μεσοπρόθεσμο αναπτυξιακό προγραμματισμό του εθνικού σκέλους και οι αστοχίες του, οι δυσκολίες εφαρμογής και οι έλλειψη πόρων για την 1η Προγραμματική Περίοδο του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης δεν αναιρούν τη μεγαλύτερη επιτυχία της θεσμικής κατοχύρωσης της προγραμματικής διάστασης του εθνικού ΠΔΕ, η οποία δεν είναι άλλη από τη μείωση της πολιτικής επιρροής στη διαχείριση των αναπτυξιακών πόρων. Σε επόμενη φάση η επίτευξη αυτονομίας του εθνικού αναπτυξιακού σχεδιασμού σε σχέση με το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος των δημοσίων επενδύσεων, η μετατόπιση του μεγέθους από το συγχρηματοδοτούμενο στο εθνικό σκέλος και η περαιτέρω απλοποίηση των διαδικασιών έγκρισης των

Υπουργού για εγγραφή του έργου / προγράμματος στο εθνικό σκέλος του Π.Δ.Ε.. Η εγγραφή πραγματοποιείται από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων σε διακριτή συλλογική απόφαση (Σ.Α.) ανά Φορέα Χρηματοδότησης και βαραίνει το εθνικό σκέλος του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. 6. Η εγγραφή των πιστώσεων κάθε έργου και προγράμματος για το έτος ένταξης και για τα επόμενα έτη γίνεται με πρόταση του Φορέα Χρηματοδότησης κατόπιν σύμφωνης γνώμης του αρμόδιου Υπουργού για την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης. 7. Μέχρι την έγκριση του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας είναι δυνατή η ένταξη έργων και προγραμμάτων, τα οποία προγραμματίζεται να χρηματοδοτηθούν από το Τ.Α.Α. στο εθνικό σκέλος του Π.Δ.Ε., με πρόταση του Φορέα Χρηματοδότησης, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του αρμόδιου για την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης Υπουργού, στην οποία δηλώνεται η πρόθεση ένταξης στο Ταμείο Ανάκαμψης.»

προγραμμάτων ανάπτυξης θα ολοκληρώσει τη μεταρρύθμιση του εθνικού ΠΔΕ και θα συμβάλει στην αναπτυξιακή προοπτική της οικονομίας.

6 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ

Aschauer David Alan, (1988), Why Is Infrastructure important, Federal Reserve Bank of Boston <https://www.bostonfed.org/-/media/Documents/conference/34/conf34b.pdf>.

Downes, R., D. Moretti and S. Nicol (2017), "Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results", OECD Journal on Budgeting, vol. 17/1, <https://doi.org/10.1787/budget-17-5jfnx7fj38r2>.

Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. and Tinkler J. (2006), "New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance". Journal of Public Administration Research and Theory, 3 (16), pp. 467-494.

Dunn, W.N. and Miller, D.Y. (2007), "A Critique of the New Public Management and The Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform", Public Organization Review, (7), pp. 345-358.

European Central Bank (2016), Public investment in Europe. ECB Economic Bulletin(2).

European Commission (2017), 7th report on economic, social and territorial cohesion. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report.

Gali J. and Perotti R (2003), «Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe», NBER Working Paper Series, Working Paper 9773. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9773/w9773.pdf.

Hirschman, A. (1958), The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.

IMF (2015), Making Public Investment more efficient. IMF Policy Paper. Τελευταία Προσπέλαση 7 Μαΐου 2021, <http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Public-Investment-More-Efficient-PP4959>.

Liargovas P., Petropoulos S., Tzifakis N, Huliaras A. (2016), BEYOND "ABSORPTION": THE IMPACT OF EU STRUCTURAL FUNDS ON GREECE. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung.

Mehrotra, A., & Väililä, T. (2006), «Public Investment in Europe: Evolution and Determinants in Perspective. Fiscal Studies», 27 (4), σελ. 443-471. Τελευταία Προσπέλαση 7 Μαΐου 2021, <http://www.jstor.org/stable/24440010>.

Mizell, L. and Allain-Dupré D. (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance

Context", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/04, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k49j2cjbv5mq-en>.

Monastiriotis, V., & Psycharis, Y. (2014), Between equity, efficiency and redistribution: an analysis of revealed allocation criteria of regional public investment in Greece. *European Urban and Regional Studies*(21 (4)), σσ. pp. 445-462.

OECD (2007), Performance Budgeting in OECD Countries. Ανάκτηση από <https://doi.org/10.1787/9789264034051-en>.

OECD (2013), "Performance budgeting", in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), Territorial Development Policy. Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government Adopted on 12 March 2014.

OECD (2017), "Performance budgeting", in *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019), Good Practices for Performance Budgeting. Ανάκτηση από <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

OECD/Delphine Moretti (2019), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 19/2, <https://doi.org/10.1787/2f5e7d7a-en>.

Psycharis Y. (2008, May), Public Spending Patterns: the regional allocation of public investment in Greece by political period. *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe (GreeSE Paper No 14)*.

Psycharis Y., Tselios V., & Pantazis P. (2018, Nov 13), The contribution of Cohesion Funds and nationally funded public investment to regional growth: evidence from Greece. *Regional Studies*.

Rodríguez-Pose A., Psycharis Y., & Tselios V. (2012, August), Public investment and regional growth and convergence: Evidence from Greece. *Papers in Regional Science*, volume 91 (3), σσ. 543-568.

Streeck W. & Mertens D. (2011), «Fiscal Austerity and Public Investment Is the Possible the Enemy of the Necessary ?», *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Discussion Paper 11/12*.

Sutherland, D., et al. (2009), "Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 686, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/225678178357>.

Αργεΐτης, Γ., Δαφέρμος, Γ., & Μαρσέλλου, Α. (2011), Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.

Γεωργόπουλος, Δ., Γκούμας, Μ., & Λαμπρινός, Π. (2019), Δημόσιες Επενδύσεις και Αναπτυξιακός Προγραμματισμός, Εγχειρίδιο Μαθήματος. Αθήνα: ΕΣΔΔΑ.

Ελληνική Δημοκρατία (2020), ΕΘΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ 2020, Απρίλιος 2020, https://oe-e.gr/wp-content/uploads/2020/05/2020-european-semester-national-reform-programme-greece_el.pdf.

Επιτροπή των Περιφερειών (2014), Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων δαπανών σε θέματα που εμπíπτουν στη δράση της ΕΕ». Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, Έκθεση χώρας - Ελλάδα 2020, Ευρωπαϊκό Εξάμηνο 2020. Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2019), Συνοπτική περιπτωσιολογική επισκόπηση. Κατανομή των πόρων της πολιτικής συνοχής στα κράτη μέλη την περίοδο 2021-2027. Λουξεμβούργο: Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2021), Σχέδιο ανάκαμψης για την Ευρώπη, <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/>.

Θεοδωρόπουλος Σ. (2010), «Ο ρόλος της εκτόπισης (crowding out) στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και την περίπτωση της ελληνικής οικονομικής κρίσης» στο ΣΠΟΥΔΑΙ, τεύχος 60, Νο 1- 2, Πανεπιστήμιο Πειραιά, Αθήνα, 2010, σελ. 97-117.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (IOBE) (2020), Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ. Τριμηνιαία Έκθεση 02/20. Αθήνα: IOBE. Ανακτήθηκε από: http://iobe.gr/docs/economy/ECO_Q2_2020_REP_GR.pdf [Πρόσβαση 12 Μαρτίου 2020].

Καράγιωργας Δ. Π. (1979), ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ: Οι οικονομικές λειτουργίες του Κράτους. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Κλαουδάτου, Μ. (2009), Κρατικός Προϋπολογισμός. Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό. Αθήνα: εκδόσεις Κριτική.

Μουσαμελετζή Ε. (2018), Λειτουργία και Βασικές Έννοιες του Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων, Εισήγηση στο ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΣΕΜΙΝΑΡΙΟ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ «ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ – ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ», Θεσσαλονίκη, 15-16.10.2018, https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/moyamelatsi_Oktober2018.pdf.

Μπιτζινέκης Α. (2014), ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΙΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ: ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ. Αθήνα, Εκδόσεις Αθ. Σταμούλη.

Μπίτσικας, Γ. (1986), Κοινωνική Αξιολόγηση Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα. Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Παπαδασκαλόπουλος Α.Δ. και Χριστοφάκης Μ.Σ. (2016), Περιφερειακός Προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός. Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.

Πετράκος, Γ., & Ψυχάρης, Γ. (2016), Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα. Αθήνα: Κριτική.

Πισσαρίδης Χ., Βαγιανός Δ., Βέττας Ν., Μεγήρ Κ. (2020), Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (2020), Τελική Έκθεση Επιτροπής, 14 Νοεμβρίου 2020.

Τράπεζα της Ελλάδος (2019), ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΗ ΓΙΑ ΤΟ ΕΤΟΣ 2018, Αθήνα, 2019.

Τσαπακίδης Χ., (2019). Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 και ο πιθανός αντίκτυπος στις χρηματοδοτικές ροές προς την Ελλάδα. Περιφέρεια, Επιστημονική Επιθεώρηση για την Περιφερειακή και Τοπική Ανάπτυξη, 2019, τ. 0(8), 101-132. <https://doi.org/10.12681/rp.21157>.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2019 α), Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «ΕΠΕΝΔΥΩ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ». Αθήνα: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/anaptyxhs-ortho-pap.pdf> [Πρόσβαση 18 Σεπτεμβρίου 2020]

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2019 β), 1^η Εγκύκλιος Κατάρτισης (αριθμ. πρωτ. 60072/06.06.2019) της Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ) της Εθνικής Αρχής Συντονισμού ΕΣΠΑ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων. (2020, 02 06). ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ Οδηγιών για την Έγκριση και Χρηματοδότηση του ΠΔΕ 2020 και τον Προγραμματισμό Δαπανών ΠΔΕ 2021 – 2023.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2020 β), εΠΔΕ. Ανάκτηση 05 25, 2021, από <http://www.epde.gr/liferay-portal/web/guest/10>.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021). ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ Οδηγιών για την Έγκριση και Χρηματοδότηση του ΠΔΕ 2021 και τον Προγραμματισμό Δαπανών ΠΔΕ 2022–2024.

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2021β). Συμφωνία εταιρικής σχέσης – Ελληνική Δημοκρατία, https://www.espa.gr/el/Documents/2127/Etairiko_Symfwno_Perifereiakis_Anartyxis_ESPA_2021-2027.pdf.

Υπουργείο Περιβάλλοντος (2019), Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα, Αθήνα, Δεκέμβριος 2019, https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/el_final_necp_main_el.pdf.

Υπουργείο Οικονομικών (2019 α), Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020. Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομικών (2019 β), Εγχειρίδιο Πιλοτικού Σχεδιασμού Προϋπολογισμού Επιδόσεων, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικής Πολιτικής & Προϋπολογισμού, Διεύθυνση Αξιολόγησης Δράσεων Γενικής Κυβέρνησης, Αθήνα, Μάρτιος 2019.

Υπουργείο Οικονομικών (2020), Στρατηγικές Κατευθύνσεις για το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Αθήνα, 24 Νοεμβρίου 2020, <https://www.minfin.gr/documents/20182/9976964/Greece+RRP+GR.pdf/6d9f7032-1bb7-4f69-b092-fa7136b8a1a6>.

Υπουργείο Οικονομικών (2021), Εκτέλεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2021. Εγκύκλιος με αρ. πρωτ.: 2/ 48219 /ΔΡΓΚ/22.02.2021.

Ψυχάρης Ι., Καζάζης Ε. (2005), “Η περιφερειακή κατανομή των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα”, στο Κοκκώσης Χ., Ψυχάρης Ι., Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα: Τάσεις και Προοπτικές, ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, σελ. 147-168.

Σχετικό Νομοθετικό Πλαίσιο

- **Ν.2212/1952** «Περί αναγραφής εις τον Κρατικόν Προϋπολογισμόν από του οικονομικού έτους 1952-1953 και εφεξής πιστώσεων δια δαπάνας προβλεπομένας υπό Συμβάσεων Έργων Δ.Ο.Σ. και Ο.Κ.Α. εις βάρος των κεφαλαίων της Ανασυγκροτήσεως»
- **Ν.Α. 2957/1954** «Περί δημοσίων επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς τούτας διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού»
- **Β.Δ. 120/1960** «Περί ρυθμίσεως αρμοδιοτήτων συναφών προς έργα δημοσίων επενδύσεων»
- **Β.Δ.498/1960** «Περί συμπληρώσεως του υπ' αριθ. 120/1960 Β.Δ/τος»
- **ΝΔ 4355/1964** «Περί αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Συντονισμού»
- **Εγκύκλιος 165943/1972** «Οδηγίαι αφορώσαι εις τον τρόπον πραγματοποιήσεως, δικαιολογήσεως και ενταλματοποιήσεως δαπανών Δημοσίων Επενδύσεων»
- **Νόμος 1069/1980** «Περί κινήτρων για την ίδρυση Επιχειρήσεων Υδρεύσεων και Αποχετεύσεως»
- **Π.Α. 432/1981** «Περί συστάσεως Ειδικών Λογαριασμών αξιοποίησεως κονδυλίων για την εκτέλεση ερευνητικών έργων στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας»,
- **Νόμος 1266/1982** «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις».
- **Νόμος 1622/1986** «Τοπική Αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός»,
- **Νόμος 2362/1995** «Περί Δημοσίου Λογιστικού Ελέγχου των δαπανών του Κράτους»
- **Νόμος 2503/1997** «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση»
- **Νόμος 3845/2010** «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη – μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» (ΦΕΚ Α/65)
- **Νόμος 3871/2010** «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη» (ΦΕΚ/Α 141/17.8.2010)

- **Νόμος 4152/2013** «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013.» (ΦΕΚ Α'107/9.5.2013).
- **Νόμος 4270/2014** «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – δημόσιο λογιστικό» (ΦΕΚ Α/143)
- **Νόμος 4509/2017** «Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 201/Α/22.12.2017.
- **Νόμος 4635/2019** «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 167/Α/30.10.2019)
- **Νόμος 4651/2019** «Κύρωση του κρατικού προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2020» (ΦΕΚ 209/Α/19.12.2019)
- **Νόμος 4764/2020** «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (ΦΕΚ Α/256)
- **Π. Δ. 113/2010** «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες» (ΦΕΚ Α/194)
- **ΠΔ 80/2016** «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες» (ΦΕΚ α/145)
- **ΚΥΑ 44009/2013** «Καθορισμός τρόπου πληρωμής των δαπανών δημοσίων επενδύσεων από τους λογαριασμούς των έργων που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδος μέσω ηλεκτρονικών εντολών»
- **ΥΑ Αριθ. 4378/2020** «Έγκριση προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας Μεταβατικής Περιόδου του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης, της παρ. 2 του άρθρου 139 του ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 67/ Β/ 21.01.2020).
- **ΥΑ Αριθ. 30457/2021** «Τροποποίηση της υπ' αρ. 4378/2020 απόφασης του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων «Έγκριση προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας Μεταβατικής Περιόδου του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης, της παρ. 2 του άρθρου 139 του ν. 4635/2019 'Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις' (Α' 167)» (Β' 67)» (ΦΕΚ Β/998/16.03.2021).
- **ΥΑ Αριθ. 95189/2020** με θέμα «Κατάρτιση και Υποβολή Τομεακών και Περιφερειακών Προγραμμάτων (ΤΠΑ/ΠΠΑ) του Εθνικού Προγράμματος

Ανάπτυξης προγραμματικής περιόδου 2021 - 2025.» (ΦΕΚ 3961/Β/16.09.2020).

- **Υ.Α. Αριθ. 62564/2021**, «Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου - Κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών για τα προγράμματα του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ) 2021-2025.» (ΦΕΚ 2442/Β/07.06.2021).
- **ΥΑ Αριθ. 64957/10.06.2021**, «Μεταφορά συνεχιζόμενων έργων εθνικού σκέλους ΠΔΕ 2021 στα Προγράμματα Ανάπτυξης του ΕΠΑ 2021-2025 και ρυθμίσεις χρονοδιαγράμματος έγκρισης των Προγραμμάτων», (ΦΕΚ 2548/Β/16.06.2021).
- **Αριθ. Πρωτ. 29428/12-03-2020** «1η Εγκύκλιος Κατάρτισης Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ)» του ΥπΑνΕπ.
- **Αριθ. Πρωτ. 17642/10-02-2021** «ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ Οδηγιών για την Έγκριση και Χρηματοδότηση του ΠΔΕ 2021 και τον Προγραμματισμό Δαπανών ΠΔΕ 2022–2024» του ΥπΑνΕπ.
- **Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου υπ’ αρ. 38** της 31-8-2020 με θέμα «Έγκριση και προσδιορισμός των πόρων υλοποίησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2021-2025.» (ΦΕΚ 174/Α/10.09.2020).

7 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Ι. ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΩΝ ΕΠΑ 2021-2025 ΑΝΑ ΣΤΟΧΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΟΧΟΥ ΕΠΑ	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΕΠΑ 2021-2025
1	ΕΞΥΠΝΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	1.1	Δημιουργία επιλεγμένων κεντρικών ερευνητικών κέντρων και προγραμμάτων σε τομείς αιχμής
1		1.2	Δημιουργία ερευνητικής τεχνογνωσίας και λύσεων ΤΠΕ στον δημόσιο τομέα
1		1.3	Πρώθηση αποτελεσμάτων έρευνας, καινοτομίας και τεχνολογίας στις επιχειρήσεις
1		1.4	Συστάδες ανάπτυξης
1		1.5	Βιομηχανική μετάβαση και επιχειρηματικότητα (αυτοματοποίηση της παραγωγής, αξιοποίηση της συνδεσιμότητας και των μεγάλων όγκων δεδομένων, διαδίκτυο των πραγμάτων, cloud computing κλπ)
1		1.6	Δημόσια διοίκηση και ψηφιοποίηση (ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, ηλεκτρονική ένταξη, ηλεκτρονική μάθηση κλπ)
1		1.7	Ηλεκτρονική υγεία (e-health)
1		1.8	Ψηφιακή διασύνδεση μονάδων δημόσιας διοίκησης
1		1.9	Εκσυγχρονισμός του δικαστικού συστήματος
1		1.10	Έξυπνες πόλεις

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΟΧΟΥ ΕΠΑ	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΕΠΑ 2021-2025
1		1.11	Ψηφιακές δεξιότητες και ψηφιακή ένταξη
2	ΠΡΑΣΙΝΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	2.1	Ενεργειακή απόδοση
2		2.2	Στήριξη ΑΠΕ – συμπαραγωγή
2		2.3	Διαχείριση στερεών και υγρών αποβλήτων
2		2.4	Πρόληψη & διαχείριση κινδύνων
2		2.5	Απεξάρτηση από ορυκτά καύσιμα-ενεργειακή μετάβαση
2		2.6	Παροχή πόσιμου νερού & διαχείριση υδάτων
2		2.7	Πράσινη επιχειρηματικότητα (επαναχρησιμοποίηση, διαχείριση γεωργικών αποβλήτων με χρήση ΑΠΕ κλπ)
2		2.8	Στήριξη φιλικών προς το περιβάλλον διεργασιών παραγωγής & αποδοτικής χρήσης πόρων
2		2.9	Ανάπτυξη υποδομών και προστασία περιβάλλοντος (μικρά φράγματα, αρδευτικά δίκτυα, ύδρευση-αποχέτευση, αντιπλημμυρικά κλπ)
2		2.10	Ανάδειξη, προστασία και αξιοποίηση της φυσικής κληρονομιάς (βιοποικιλότητα, περιοχές Natura κλπ)
2		2.11	Πράσινες πόλεις (αστικές αναπλάσεις, εκσυγχρονισμός στόλου αστικών μεταφορών κλπ)

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΟΧΟΥ ΕΠΑ	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΕΠΑ 2021-2025
3	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	3.1	Υγεία - υποδομές, εξοπλισμός
3		3.2	Τόνωση των πολιτικών απασχόλησης (προγράμματα επιχειρηματικής κατάρτισης, μικροπιστώσεις για επιχειρηματικά σχέδια ανέργων κλπ)
3		3.3	Ενσωμάτωση ευπαθών ομάδων πληθυσμού (α. 1 παρ. 4 ν. 4019/2011) στο εργατικό δυναμικό
3		3.4	Ενίσχυση υποδομών για βελτίωση της ενσωμάτωσης ΑΜΕΑ
3		3.5	Κοινωνικές επενδύσεις (στήριξη της οικογένειας, ενίσχυση προσχολικής αγωγής)
3		3.6	Αντιμετώπιση ανισοτήτων στις απομακρυσμένες και νησιωτικές περιοχές (μεταφορικό ισοδύναμο)
3		3.7	Δράσεις εκπαίδευσης – κατάρτισης εργαζομένων
3		3.8	Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός υποδομών όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης (μετάβαση σε αποκεντρωμένο σύστημα μεγαλύτερων και λιγότερων μονάδων, ενίσχυση ψηφιακών και λοιπών υποδομών, επιμόρφωση εκπαιδευτικών κλπ)
3		3.9	Δημιουργία προτύπων μονάδων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης επαγγελματικής κατεύθυνσης
3		3.10	Διεθνοποίηση των ΑΕΙ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΟΧΟΥ ΕΠΑ	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΕΠΑ 2021-2025
3		3.11	Ενσωμάτωση ευπαθών ομάδων πληθυσμού (α. 1 παρ. 4 ν. 4019/2011) στην εκπαίδευση
3		3.11	Ενσωμάτωση ευπαθών ομάδων πληθυσμού (α. 1 παρ. 4 ν. 4019/2011) στην εκπαίδευση
3		3.11	Ενσωμάτωση ευπαθών ομάδων πληθυσμού (α. 1 παρ. 4 ν. 4019/2011) στην εκπαίδευση
3		3.12	Προσέλκυση καταρτισμένων Ελλήνων από το εξωτερικό (Brain Gain)
3		3.13	Υποδομές στον τομέα του αθλητισμού
3		3.14	Ολοκληρωμένη ανάπτυξη των αστικών, αγροτικών και παράκτιων περιοχών-στήριξη τοπικών πρωτοβουλιών
3		3.15	Ασφάλεια, προστασία και δικαιοσύνη
4		ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΥΠΟΔΟΜΩΝ	4.1
4	4.2		Ενεργειακά δίκτυα και υποδομές

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΟΧΟΥ ΕΠΑ	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΕΠΑ 2021-2025	
4		4.3	Λιμενικές υποδομές	
4		4.4	Σιδηροδρομικό δίκτυο	
4		4.5	Οδικές υποδομές	
4		4.6	Υποδομές αερομεταφορών	
4		4.7	Υδατοδρόμια	
4		4.8	Οδική ασφάλεια	
4		4.9	Ψηφιοποίηση μεταφορών	
4		4.10	Πολυτροπική και αστική κινητικότητα	
4		4.11	Επενδύσεις στην εφοδιαστική αλυσίδα	
5		ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΕΞΩΣΤΡΕΦΕΙΑΣ	5.1	Προώθηση τουρισμού με έμφαση σε ανερχόμενες και μη παραδοσιακές αγορές
5			5.2	Προώθηση και ανάπτυξη υποδομών για εναλλακτικές μορφές τουρισμού (health & wellness, city break, αγροτουρισμός, ορειβατικός τουρισμός κλπ)
5	5.3		Προστασία και Ανάδειξη μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και τόπων ιστορικού ενδιαφέροντος	

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΤΟΧΟΥ ΕΠΑ	ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΤΟΧΟΣ ΕΠΑ 2021-2025	ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ	ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ ΕΠΑ 2021-2025	
5		5.4	Προστασία, ανάπτυξη και προβολή της πολιτιστικής κληρονομιάς	
5		5.5	Μουσεία και πολιτιστικά κέντρα	
5		5.6	Υποδομές και δράσεις σύγχρονου πολιτισμού	
5		5.7	Πολιτιστικές και δημιουργικές βιομηχανίες	
5		5.8	Ενίσχυση των επιχειρήσεων για αύξηση της εξωστρέφειας στις εθνικές και διεθνείς αγορές	
5		5.9	Ανάπτυξη και προώθηση προϊόντων με προστατευόμενη ονομασία προέλευσης (ΠΟΠ) και προστατευόμενη γεωγραφική ένδειξη (ΠΓΕ)	
5		5.10	Προώθηση έρευνας και ανάπτυξης των εγχώριων ορυκτών πρώτων υλών	
5		5.11	Προώθηση ελληνικών προϊόντων στο εξωτερικό (συμμετοχή σε εκθέσεις, εμπορικές αποστολές κλπ)	
5		5.12	Δημιουργία και προώθηση εθνικού εμπορικού σήματος	
6		ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	6.1	Διοικητική Υποστήριξη
6			6.2	Τεχνική Βοήθεια

