



Next Generation EU: η πρόκληση διαχείρισης του νέου μέσου ανάκαμψης της ΕΕ

Μάριος ΚΑΜΧΗΣ

πρώην Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, πρώην
Πρόεδρος της ΜΟΔ



Ιούνιος 2020
Policy Brief #121/2020

Next Generation EU:

η πρόκληση διαχείρισης του νέου μέσου ανάκαμψης της ΕΕ

Copyright © 2020

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα Τηλ: (+30) 210 7257110-1, fax: (+30) 210 7257114,

e-mail: eliamep@eliamep.gr, url: www.eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεών του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Ιδρύματος.

Μάριος ΚΑΜΧΗΣ

PhD (LSE), πρώην Στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (1985-2011), πρώην Πρόεδρος της ΜΟΔ (2011-2015)

Περίληψη

- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στάθηκε στο ύψος των περιστάσεων και αρμοδιοτήτων της και έκανε ουσιαστικές προτάσεις για την αντιμετώπιση της κρίσης.
- Πρότεινε ένα "Νέο Μέσο Ανάκαμψης Next Generation EU" με ποσό 750 δισ. ευρώ.
- Η αξιοποίηση των νέων κονδυλίων, για ένα μεγάλο εύρος δράσεων, είναι μια πρόκληση τόσο για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και για την Ελλάδα.
- Η Ελλάδα για την περίοδο 2021-2027 θα πρέπει να διαχειριστεί πάνω από 50 δισ. ευρώ σε επιχορηγήσεις από τα ΕΣΠΑ (τρέχον και επόμενο) και το «νέο Μέσο Ανάκαμψης».
- Η διαχείριση των πόρων απαιτεί από τη μια πλευρά ένα κεντρικό σχεδιασμό με συντονισμό από το γραφείο του πρωθυπουργού και από την άλλη ένα αποτελεσματικό Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου των πόρων, ανεξάρτητο από τις ισχύουσες διατάξεις, διαδικασίες και αγκυλώσεις του υπόλοιπου Δημόσιου Τομέα.
- Σε αυτές τις Υπηρεσίες θα πρέπει να προσληφθούν επιπλέον τουλάχιστον 200 εξειδικευμένοι επιστήμονες από τον ιδιωτικό τομέα.
- Στο νέο πλαίσιο ανασυγκρότησης της χώρας θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση όχι μόνο σε οριζόντια μέτρα, αλλά και στις χωρικές ενότητες: περιφέρειες και πόλεις.

Τελικά η Ευρωπαϊκή Ένωση έμεινε πιστή στις παραδόσεις. Στην πιο μεγάλη της κρίση ξανανέβηκε στο ποδήλατο και άρχισε να κάνει πεντάλ. Έμεινε πιστή σε αυτό που οι μελετητές της Ένωσης έχουν σημειώσει πολλές φορές, ότι μεταλλάσσεται μέσα από κρίσεις. Ίσως αυτή τη φορά άργησε και είχαμε όλοι αρχίσει να ανησυχούμε. Κάποιοι έλεγαν, μήπως η Ευρώπη θα διαλυθεί; Για αυτό και η έκπληξη ήταν ευχάριστη.

“Έμεινε πιστή σε αυτό που οι μελετητές της Ένωσης έχουν σημειώσει πολλές φορές, ότι μεταλλάσσεται μέσα από κρίσεις.”

Εκεί που δεν το περίμενε κάνεις ξαναζωντάνεψε ο γαλλογερμανικός άξονας, μέσα από την τρικυμία (σε ένα ποτήρι) του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στάθηκε στο ύψος των περιστάσεων και αρμοδιοτήτων της. Μακρόν και Μέρκελ ασφαλώς στήριξαν την φον ντερ Λάϊεν, όπως ακριβώς στο παρελθόν ο Μιτεράν και ο Κολ στήριξαν τον Ντελόρ. Πρέπει όμως να περιμένουμε να δούμε αν το σημερινό άλογο θα σούρει αποτελεσματικά την άμαξα της Ένωσης.

Δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου, ίσως θα χρειαστεί να συνεδριάσει και τον Ιούλιο, μετά θα έχουμε τις τελικές αποφάσεις. Ξέρουμε όμως ότι όταν έχεις πάνω στο τραπέζι μια πρόταση, ένα κείμενο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, δύσκολα και σπάνια το απορρίπτεις ως σύνολο. Κάθε κράτος μέλος προσπαθεί να εξασφαλίσει κάτι για τον εαυτό του και προτείνει, εδώ και εκεί, τροποποιήσεις. Η ΕΕ προχωράει και με συμβιβασμούς.

“Η αξιοποίηση των νέων κονδυλίων είναι μία μεγάλη πρόκληση, τόσο για την Ευρώπη στο σύνολο της, όσο και για την Ελλάδα: μια μεσαία χώρα με πολλές αδυναμίες και προβλήματα.”

Η αξιοποίηση των νέων κονδυλίων είναι μία μεγάλη πρόκληση, τόσο για την Ευρώπη στο σύνολο της, όσο και για την Ελλάδα: μια μεσαία χώρα με πολλές αδυναμίες και προβλήματα. Ας μην ξεχνάμε, όμως ότι «ο Έλληνας πιεζόμενος μεγαλουργεί». Έχουμε στα χέρια μας ένα τεράστιο ποσό για να το διαχειριστούμε αποτελεσματικά και χρηστά, τα επόμενα επτά χρόνια, που ελπίζουμε να είναι «των παχιών αγελάδων». Πως θα τα καταφέρουμε όμως όταν στο τρέχον ΕΣΠΑ τα τελευταία επτά χρόνια έχουν εκταμιευθεί για την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων το 35% με 40% των διαθέσιμων πόρων. Πρέπει βέβαια να λάβουμε υπόψη ότι για τα κονδύλια της περιόδου 2014-2020 έχουμε ακόμα 3 χρόνια για να κλείσει η απορρόφηση. Αυτό δεν διευκολύνει πολύ τα πράγματα γιατί τα επόμενα 3 χρόνια θα έχουμε να διαχειριστούμε και το νέο ΕΣΠΑ και το νέο Μέσο Ανάκαμψης. Δυστυχώς δεν έχουμε μια επάρκεια ώριμων έργων, αλλά δυσκολευόμαστε επίσης και από τον ζουρλομανδύα των σχετικών κανονισμών.

“Το 1988 οι αρχικοί κανονισμοί των «Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης» ήταν 25 σελίδες και σήμερα με τα παραρτήματα και τους πίνακες που πρέπει να συμπληρωθούν είναι 250.”

Το 1988 οι αρχικοί κανονισμοί των «Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης» ήταν 25 σελίδες και σήμερα με τα παραρτήματα και τους πίνακες που πρέπει να συμπληρωθούν είναι 250. Οι ασχολούμενοι με το ΕΣΠΑ, ικανά στελέχη, καταναλώνουν τις δυνάμεις τους στο να κατανοήσουν τις πολύπλοκες κανονιστικές διατάξεις και η κύρια ενασχόληση των εξίσου ικανών στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι να εξετάζουν αν οι προτεινόμενες δράσεις είναι σύμφωνες με τους κανόνες που έχει θέσει η «γραφειοκρατία των Βρυξελλών». Όταν κάποιο έργο δεν έχει ολοκληρωθεί στις καθορισμένες προθεσμίες ή υπάρχουν παρατυπίες, τα χρήματα θα πρέπει να επιστραφούν πίσω στην ΕΕ. Χάνονται.

Το πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2021-2027 έχει σχεδιαστεί πριν από τουλάχιστον ένα χρόνο, πριν από την πανδημία. Σήμερα θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τα δεδομένα της νέας εποχής και τους συμπληρωματικούς πόρους. Πρέπει να αναθεωρηθούν οι σχετικοί κανονισμοί, που ούτως ή άλλως δεν έχουν ακόμα εγκριθεί από το Συμβούλιο των Υπουργών. Μια βασική αλλαγή που πρέπει να γίνει, είναι να αντιστραφούν οι ρόλοι. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να έχει συμβουλευτικό ρόλο στο περιεχόμενο του ΕΣΠΑ που θα προτείνει το Κράτος-Μέλος και αποφασιστικό στην υλοποίηση ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα απάτης ή σύγκρουσης συμφερόντων.

Η έκπληξη ήρθε με αυτό που γνωρίσαμε αρχικά ως «Ταμείο Ανάκαμψης», το οποίο επίσημα σήμερα ονομάζεται «Νέο μέσο Ανάκαμψης, Next Generation EU». Το Next Generation EU με ποσό 750 δισ. ευρώ, καθώς και στοχευμένες ενισχύσεις στον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027, θα αυξήσουν τη συνολική δημοσιονομική δύναμη παρέμβασης του προϋπολογισμού της ΕΕ σε 1,85 τρις. ευρώ. Τα χρήματα που θα συγκεντρωθούν θα επενδυθούν μέσω τριών πυλώνων:

1. Στήριξη προς τα κράτη μέλη για επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις:

- Νέος Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, 560 δισ. ευρώ, με μηχανισμό επιχορηγήσεων ύψους έως και 310 δισ. EUR και δάνεια έως και 250 δισ. EUR.
- Νέας πρωτοβουλία REACT-EU ύψους 55 δισ. ευρώ στο πλαίσιο των σημερινών προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής.
- Ενίσχυση του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης με 40 δισ. ευρώ, για την μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα.
- Ενίσχυση 15 δισ. ευρώ του Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης της ΕΕ.

2. Επανεκκίνηση της οικονομίας της ΕΕ με την παροχή κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις:

- Νέο Μέσο Στήριξης της Φερεγγυότητας με 31 δισ. ευρώ, και στόχο την αποδέσμευση 300 δισ. Ευρώ.
- Αναβάθμιση του InvestEU, με 15,3 δισ. ευρώ, για την κινητοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων.
- Νέο Μηχανισμό Στρατηγικών Επενδύσεων_ για τη δημιουργία επενδύσεων ύψους έως 150 δισ. και συνεισφορά ύψους 15 δισ. ευρώ από το Next Generation EU.

3. Αξιοποίηση των διδαγμάτων από την κρίση:

- Νέο πρόγραμμα για την υγεία, το EU4Health, ύψους 9,4 δισ. ευρώ.
- Ενίσχυση με 2 δισ. ευρώ του rescEU.
- Ποσό ύψους 94,4 δισ. ευρώ για το πρόγραμμα «Ορίζων Ευρώπη».

Ακόμα και οι έμπειροι περί των Ευρωπαϊκών, προβληματίζονται από τον αριθμό των δράσεων που θα πρέπει να διαχειριστούν, τόσο οι υπάλληλοι της Επιτροπής όσο και τα κράτη-μέλη. Η Ελλάδα για την περίοδο 2021-2027 θα πρέπει να διαχειριστεί και να απορροφήσει πάνω από 50 δισ. ευρώ σε επιχορηγήσεις:

- Από το τρέχον ΕΣΠΑ 10-12 δισ. που δεν έχουν ακόμα απορροφηθεί.
- Από το επόμενο ΕΣΠΑ 2021-2027, 20 δισ. σε επιχορηγήσεις και ότι αναλογεί στην Ελλάδα από τα 55 δισ. της νέας πρωτοβουλίας REACT-EU.
- Από το «Νέο μέσο Ανάκαμψης, Next Generation EU» 2021-2024, 22,5 δισ. σε επιχορηγήσεις, εκ των οποίων 18 δισ. από τις δράσεις του Νέου Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

“ Νέος Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, 560 δισ. ευρώ, με μηχανισμό επιχορηγήσεων ύψους έως και 310 δισ. EUR και δάνεια έως και 250 δισ. EUR.”

“ Ακόμα και οι έμπειροι περί των Ευρωπαϊκών, προβληματίζονται από τον αριθμό των δράσεων που θα πρέπει να διαχειριστούν, τόσο οι υπάλληλοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και τα κράτη-μέλη.”

“ Η κατάρτιση ενός σχεδίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εφαρμογή του. Σχεδιασμός και σχέδιο προϋποθέτουν υλοποίηση.”

“ Η διαχείριση του Νέου Μέσου Ανάκαμψης απαιτεί ένα αποτελεσματικό Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου των πόρων. ”

“ Θα πρέπει να προσληφθούν, τουλάχιστον 200 εξειδικευμένοι επιστήμονες από τον ιδιωτικό τομέα, από το εσωτερικό και εξωτερικό.”

“Αυτές οι Ειδικές Υπηρεσίες πρέπει να είναι ανεξάρτητες από τις ισχύουσες διατάξεις, διαδικασίες και τις εν γένει αγκυλώσεις του υπόλοιπου Δημόσιου Τομέα.”

Οι προτεραιότητες των νέων προγραμμάτων είναι η υγεία, οι επιχειρήσεις, η ψηφιακή μετάβαση και η πράσινη ανάπτυξη. Προβλέπονται μέτρα και δράσεις που καλύπτουν το σύνολο των θεμάτων που επηρεάστηκαν από την επιδημία. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν: ενισχύσεις σε εργαζομένους και επιχειρήσεις, αντιμετώπιση της φτώχειας, τουρισμός, συστήματα υγείας, καθαρές τεχνολογίες, ενεργειακά κτίρια, ενίσχυση των αγροτικών περιοχών, μετάβαση στην ψηφιακή εποχή (τηλεργασία/τηλεκπαίδευση, ηλεκτρονικό εμπόριο), ψηφιοποίηση του κράτους, διασυννοριακά προγράμματα, στρατηγική φαρμάκων (εμβόλιο φτηνό και προσβάσιμο για όλους), διαχείριση των συνόρων, της μετανάστευσης και του προσφυγικού, ενίσχυση των διευρωπαϊκών δικτύων, κλιματική αλλαγή...

Πρέπει να διαχειριστούμε αυτούς τους πόρους με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Η κατάρτιση ενός σχεδίου είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εφαρμογή του. Σχεδιασμός και σχέδιο προϋποθέτουν υλοποίηση. Το μέτρο της επιτυχίας και η εγκυρότητα ενός σχεδιασμού είναι η εφαρμογή.

Σύμφωνα με δημοσιεύματα του τύπου όλο το νέο πρόγραμμα θα συντονίζεται από το γραφείο του πρωθυπουργού με τη βοήθεια της Επιτροπής Πισσαρίδη για ιδέες και τον καθορισμό προτεραιοτήτων. Σε ένα «πόλεμο» σημαντικό ρόλο παίζουν οι οδηγίες και κατευθύνσεις του επιτελείου, και σωστά αυτό θα είναι στο γραφείο του πρωθυπουργού. Χρειάζεται όμως και ένα στράτευμα με ικανούς αξιωματικούς και καλά εκπαιδευμένους στρατιώτες. Δεν φτάνει το «επιτελείο» να παραπέμπει τις προτάσεις του στα «αρμόδια» υπουργεία για υλοποίηση. Υπάρχουν εκεί τα κατάλληλα στελέχη; Μήπως χρειάζονται ενίσχυση από νέα εξειδικευμένα στελέχη; Έχουν τα Υπουργεία ευέλικτους μηχανισμούς για να μην κολλάνε στο δημόσιο λογιστικό;

Η διαχείριση του Νέου Μέσου Ανάκαμψης απαιτεί ένα αποτελεσματικό Σύστημα Διαχείρισης & Ελέγχου των πόρων. Οι Ειδικές Υπηρεσίες εντός ή εκτός των Υπουργείων πρέπει να είναι ανεξάρτητες και να στελεχωθούν με ικανά στελέχη από το δημόσιο και ιδιωτικό τομέα μετά από διάγνωση των αναγκών και έμφαση στις νέες ειδικότητες αιχμής αυτής της περιόδου. Θα πρέπει να προσληφθούν, τουλάχιστον 200 εξειδικευμένοι επιστήμονες από τον ιδιωτικό τομέα, από το εσωτερικό και εξωτερικό. Η διαδικασία πρόσληψης πρέπει να είναι αντικειμενική και αξιόπιστη, με αυστηρά ευρωπαϊκά κριτήρια. Ο τελευταίος διαγωνισμός για πρόσληψη στελεχών από τον ιδιωτικό τομέα, λόγω του παγώματος των προσλήψεων, ήταν από την ΜΟΔ το 2005.

Η Ελλάδα διαθέτει σήμερα ένα τέτοιο σύστημα με έμπειρα και ικανά στελέχη για τη διαχείριση των πόρων του ΕΣΠΑ που θεωρείται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως ένα από τα καλύτερα συστήματα Διαχείρισης & Ελέγχου για τους συγχρηματοδοτούμενους πόρους. Με την απαραίτητη ενίσχυση θα μπορούσε να αναλάβει και τη διαχείριση των νέων πόρων.

Αυτές οι Ειδικές Υπηρεσίες πρέπει να είναι ανεξάρτητες από τις ισχύουσες διατάξεις, διαδικασίες και τις εν γένει αγκυλώσεις του υπόλοιπου Δημόσιου Τομέα. Πρέπει επίσης να εφαρμοστεί πλήρως και χωρίς εξαιρέσεις ένα ενιαίο σύστημα Διοίκησης του Ανθρώπινου Δυναμικού των δομών αυτών που θα έχει τους δικούς του ανεξάρτητους κανόνες και διαδικασίες, ώστε να είναι αποτελεσματικό και ευέλικτο.

“Τέλος, σε αυτό το νέο πλαίσιο της ανασυγκρότησης της χώρας θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση όχι μόνο σε οριζόντια μέτρα, αλλά και στις χωρικές ενότητες: στις περιφέρειες και στις πόλεις”

Απαιτείται επίσης ένας αποτελεσματικός υποστηρικτικός μηχανισμός για την επιλογή, ωρίμανση και υλοποίηση έργων με αντένες σε όλες τις Περιφέρειες. Όπως έχει διαπιστώσει επανειλημμένα και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπάρχει μεγάλη ανάγκη δημιουργίας μιας δεξαμενής ώριμων έργων προς υλοποίηση, τόσο μεγάλων στρατηγικών έργων σε όλη την επικράτεια όσο και έργων από πολυάριθμους μικρούς δικαιούχους που πολύ συχνά μπλοκάρουν την απορρόφηση, λόγω της αδυναμίας τους στην υλοποίηση. Το σχήμα που θα δημιουργηθεί πρέπει να μπορεί να λειτουργεί άμεσα, ευέλικτα και αποτελεσματικά χωρίς καθυστερήσεις και εμπόδια στη λήψη αποφάσεων.

Τέλος, σε αυτό το νέο πλαίσιο της ανασυγκρότησης της χώρας θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση όχι μόνο σε οριζόντια μέτρα, αλλά και στις χωρικές ενότητες: στις περιφέρειες και στις πόλεις, εκεί που μπορεί να δει ο απλός πολίτης τα θετικά αποτελέσματα των νέων μέτρων και δράσεων. Σε όλη την Ευρώπη διατυπώνονται σκέψεις για τον επανασχεδιασμό του χώρου: ιδέες για αστικά χωριά μέσα στις μεγαλουπόλεις για τη μείωση της ρύπανσης και του άγχους, μικρότερες περιφέρειες συνδεδεμένες με δημόσιες συγκοινωνίες, οι οποίες να συνδυάζουν αυτονομία και εξειδίκευση. Στην Ελλάδα πρέπει να υιοθετήσουμε μία νέα αστική πολιτική με πραγματικά ολοκληρωμένες παρεμβάσεις στις πόλεις, όχι ημίμετρα. Στις περιφέρειες να υλοποιηθούν εμβληματικά έργα όπως η προσαρμογή της Δυτικής Μακεδονίας στην κλιματική αλλαγή. Ήρθε η ώρα να ξαναδούμε τον αστικό και χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας και να προσαρμόσουμε τις χρηματοδοτήσεις στο νέο πλαίσιο και στις νέες απαιτήσεις. Η "επιβίωση" κάθε χώρου εξαρτάται από την ικανότητα αυτών που τον διαχειρίζονται, να τον επανασχεδιάζουν και να τον ανανεώνουν.