

Εισαγωγή :

Στρατηγικός Προγραμματισμός και Επιχειρησιακός Σχεδιασμός

Η είσοδος της Κύπρου στην Ε.Ε. το 2004 σηματοδότησε την ένταξη της περιοχής του Τροόδους στις ευρωπαϊκές πολιτικές και στο πλαίσιο χρηματοδότησης της Ε.Ε. Σ' αυτό το νέο περιβάλλον, η θέση του Τροόδους είναι μειονεκτική. Τόσο ο σχεδιασμός και οι απαιτήσεις εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων όσο και η ασθενής παρουσία υποστηρικτικών μηχανισμών στην περιοχή Τροόδους, δυσκολεύουν την πρόσβασή της σ' αυτά. Αυτό σημαίνει ότι δυσχεραίνεται η μετάβαση από μια παθητική πολιτική η οποία βασίζεται στην αντιστάθμιση των μειονεξιών, σε μια πιο ενεργητική ορεινή πολιτική της οποίας ένα μέρος της χρηματοδότησης περνά μέσα από ανταγωνιστικά Κοινωνικά Προγράμματα.

Η διάγνωση έδειξε ότι η εφαρμογή αυτών των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για το Τρόοδοσ περιορίστηκε κυρίως, σε μερικές αναγκαίες αλλά κοστοβόρες φυσικές υποδομές με χαμηλό αναπτυξιακό αποτέλεσμα και μη ενταγμένες σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο. Αντίθετα, εντοπίζονται ελάχιστες άυλες δράσεις υψηλής απόδοσης (οργανωσιακές, καινοτομικές, κτλ.).

Η έλλειψη ορεινής πολιτικής, η ασθενής οργάνωση και η απουσία ενιαίας εκπροσώπησης (αυτοδιοικητική, επαγγελματική, κοινωνική) της περιοχής, ενισχύουν αυτή την μειονεξία. Προκύπτει ότι για να επωφεληθεί η περιοχή του Τροόδους από τις κύριες πολιτικές (Συνοχής, Κοινωνικού Ταμείου, ΚΑΠ, κτλ.) και τα ανταγωνιστικά προγράμματα της Ε.Ε., θα πρέπει να διαθέτει σχέδιο και αποτελεσματικό μηχανισμό υποστήριξης. Αυτές οι ελλείψεις δεν επιτρέπουν στην περιοχή α) να παρέμβει αποφασιστικά στη διαδικασία σχεδιασμού των διαφόρων εθνικών επιχειρησιακών προγραμμάτων και β) να σχεδιάσει και να υποβάλλει στις κατά περίπτωση προκηρύξεις, ολοκληρωμένα προγράμματα ικανά να αναστρέψουν τις τάσεις εγκατάλειψης. Η δραστηριοποίηση των ΑνΕΤ και ΑνΕΛεμ απαντά μερικώς σ' αυτές τις οργανωτικές και υποστηρικτικές ελλείψεις λόγω μη ευέλικτου θεσμικού πλαισίου και έλλειψης χρηματοδότησης.

Ωστόσο, το υφιστάμενο πλαίσιο του αναπτυξιακού σχεδιασμού αναδεικνύει ένα επιπλέον ζήτημα το οποίο αφορά τον σχεδιασμό του επιχειρησιακού προγράμματος του Τροόδους και συνδέεται με την λογική της οργάνωσής του («αρχιτεκτονική» του προγράμματος δράσεων).

Για τον σχεδιασμό αυτού του προγράμματος οι βασικές επιλογές ήταν οι εξής:

A. Το «κτίσιμο» του προγράμματος σύμφωνα με την κλασική δομή η οποία οργανώνει ένα πρόγραμμα και τις δράσεις του με βάση κυρίως το φυσικό αντικείμενο και κύριο σκοπό την οικονομική παρακολούθηση του προγράμματος. Μια τέτοια δόμηση δεν ενσωματώνει στον προγραμματισμό τη λογική της στρατηγικής και δεν συνδέει επιχειρησιακά τις δράσεις που απαιτούνται για να υπάρξουν ολοκληρωμένα και λειτουργικά αποτελέσματα.

B. Η οργάνωση με βάση τους θεματικούς στόχους και τις επενδυτικές προτεραιότητες της ΕΕ. Μια τέτοια επιλογή εκτιμάται ότι δεν απαντά αποτελεσματικά σε προγράμματα μικρών περιοχών της υπαίθρου, όπου η εστίαση του σχεδιασμού δεν συνδέεται πάντα άμεσα με τους ευρωπαϊκούς αναπτυξιακούς στόχους, έχοντας ανάγκη από παρεμβάσεις εστιασμένες σε τοπικά αναπτυξιακά προβλήματα τα οποία δεν μπορούν εύκολα να αναχθούν στους (θεματικούς) στόχους της Ευρωπαϊκής Αναπτυξιακής Στρατηγικής.

Γ. Η οργάνωση με βάση τη λογική της παρέμβασης μιας ολοκληρωμένης τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής (και τις ανάγκες της), εστιάζοντας στην αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων και τη λειτουργικότητά τους. Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός στην περίπτωση αυτή δομεί το πρόγραμμα σε θεματικές (Μέτρα) και υπο-θεματικές (υπομέτρα) που ενσωματώνουν δράσεις οι οποίες είναι ανομοιογενείς ως προς το φυσικό τους αντικείμενο (μελέτες, υποδομές, θεσμικές ενέργειες, υποστηρικτικές ενέργειες, κτλ.), συνθέτουν ωστόσο επιχειρησιακά το περιεχόμενο των παρεμβάσεων, δίνοντας σε κάθε Μέτρο τον χαρακτήρα ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης, με τρόπο που να εξασφαλίζεται:

- ⇒ Λειτουργικό αποτέλεσμα το οποίο «απαιτεί» την εκτέλεση όλων των απαιτούμενων έργων, ενεργειών κλπ.
- ⇒ Ένταξη παρεμβάσεων διατομεακού χαρακτήρα ο οποίος ενισχύει την απόδοση, την αποτελεσματικότητα, και την εξοικονόμηση πόρων, ενώ ταυτόχρονα καλλιεργεί πνεύμα συνεργασίας, συνέργειας και συμπληρωματικότητας μεταξύ των συμμετεχόντων σ' αυτές (κυβερνητικά τμήματα, τοπικοί φορείς, επιχειρηματίες, κάτοικοι).
- ⇒ Ενσωμάτωση των αναπτυξιακών-οικονομικών και χωρικών-χωροταξικών παραμέτρων του σχεδιασμού σε ένα ενιαίο πλαίσιο δράσεων και ενεργειών
- ⇒ Κατανόηση του σχεδιασμού από τους δρώντες οι οποίοι μπορούν να συμβάλλουν πιο αποτελεσματικά στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή των δράσεων της στρατηγικής.

Η επιλογή (Γ) εκτιμήθηκε ως η καταλληλότερη, δημιουργώντας ωστόσο επικουρικά για τις ανάγκες της χρηματοδότησης και πίνακες προσαρμοσμένους στις απαιτήσεις της Κυπριακής Κυβέρνησης (περίπτωση (Α) έτσι ώστε να διευκολυνθεί η χρηματοδότηση της ΕΣΑΟΚ από κυβερνητικές πηγές.

Η χρονική αλληλουχία των δράσεων του ΕΣΠΑ δεν ακολουθεί τις ανάγκες χρονοπρογραμματισμού που αναδεικνύει ο στρατηγικός προγραμματισμός της ΕΣΑΟΚ. Ο στρατηγικός προγραμματισμός της περιοχής Τροόδους για να εξασφαλίσει την απαραίτητη χρονική αλληλουχία μεταξύ των παρεμβάσεων, απευθύνεται σε πολλαπλές πηγές χρηματοδότησης (δημόσια, ευρωπαϊκή, χορηγίες αποδήμων, κτλ.) οι οποίες καλύπτουν διαφορετικές χρονικές περιόδους. Η διαδοχή και η αλληλουχία των προκηρύξεων του ΕΣΠΑ σύμφωνα με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό του, δεν αντιστοιχεί με αυτόν που έχει ανάγκη η εφαρμογή της ΕΣΑΟΚ. Αυτή η αναντιστοιχία οδηγεί συχνά σε κενά μεταξύ των διαδοχικών δράσεων, σε καθυστερήσεις, μείωση του ενδιαφέροντος από την πλευρά των δρώντων και εγκατάλειψη, εφόσον δεν υπάρχουν άλλες πηγές χρηματοδότησης.

Χρονοδιάγραμμα Εφαρμογής της ΕΣΑΟΚ

Ο χρονο-προγραμματισμός της οργάνωσης της εφαρμογής της στρατηγικής και του κάθε μέτρου εξαρτάται από:

- α) την ανάγκη εξασφάλισης της ωρίμανσης των παρεμβάσεων (διακυβέρνηση, οργάνωση, θεσμών, μελετών, σχεδίων δράσης και μικρές ανάγκες νέων υποδομών
- β) τα έργα που είναι προγραμματισμένα ή βρίσκονται σε εξέλιξη
- γ) τη ροή των χρηματοδοτήσεων (χρονικό προγραμματισμό των διαφόρων πηγών χρηματοδότησης)

Η χρηματοδότηση της ΕΣΑΟΚ, βασίζεται στις διαθέσιμες πηγές και στην οργάνωση και κατανομή τους στο χρόνο. Είναι οργανωμένη στα εξής τέσσερα χρονικά στάδια:

1. 2019-2022: Α' Φάση εφαρμογής της ΕΣΑΟΚ

Κύριες πηγές: Εθνική χρηματοδότηση, αξιοποίηση αδιάθετων κονδυλίων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020.

Περιεχόμενο:

α) Παρεμβάσεις που αποβλέπουν σε ωριμάνσεις τόσο για την εφαρμογή της ΕΣΑΟΚ (θεσμικές προσαρμογές, διακυβέρνηση), όσο και για την υλοποίηση τομεακών και διατομεακών δράσεων σχετικών με την αναδιοργάνωση βασικών τομέων και προώθηση κινητήριων δυνάμεων: θεσμικές αλλαγές, δημιουργία συλλογικών σχημάτων, ωρίμανση έργων υποδομής, υποστήριξη επιχειρηματικότητας, οργάνωση σχεδίων δράσης κλπ. Βασική δράση αποτελεί η λειτουργία του μηχανισμού υποστήριξης και απόκτηση της ικανότητας απορρόφησης των χρηματοδοτήσεων για το Τρόδος κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027.

β) Ολοκλήρωση έργων που η υλοποίησή τους είναι σε εξέλιξη (συνεχιζόμενα έργα), ή έργα που έχουν προγραμματιστεί και είναι εξασφαλισμένη η χρηματοδότησή τους (κυρίως από την Κυπριακή Δημοκρατία).

Με την έναρξη της περιόδου αυτής πρέπει να προετοιμαστεί και να υποβληθεί η πρόταση για την αξιοποίηση του ευρωπαϊκού «εργαλείου» της Ολοκληρωμένης Εδαφικής Επένδυσης (ΟΕΕ). Η ΟΕΕ βασίζεται στην διαμόρφωση μιας εδαφικής στρατηγικής η οποία πρέπει να εντάσσεται στην ΕΣΑΟΚ και πρέπει να απαντά στα γενικότερα κριτήρια οργάνωσης των ΟΕΕ. Παράλληλα, ως ευέλικτο χρηματοδοτικό εργαλείο πρέπει να περιλαμβάνει ένα συγκεκριμένο και ολοκληρωμένο πλαίσιο αναγκών της ΕΣΑΟΚ.

Στο τέλος της περιόδου αυτής, θα πρέπει να γίνει αξιολόγηση της εφαρμογής της ΕΣΑΟΚ και παράλληλα να προωθηθεί η ένταξη δράσεων της ΕΣΑΟΚ στα Επιχειρησιακά Προγράμματα της περιόδου 2021-2027. Κομβικής σημασίας είναι η ένταξη του κριτηρίου της ορεινότητας στην εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

2. 2022-2025: Έναρξη της Β' φάσης εφαρμογής της ΕΣΑΟΚ

Κύριες πηγές: Εθνική χρηματοδότηση, συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα της περιόδου 2021-2027. Η ένταξη των ευρωπαϊκών πηγών χρηματοδότησης επιτρέπει την αύξηση του ύψους της χρηματοδότησης της ΕΣΑΟΚ και επομένως του αριθμού των δράσεων σε όλους τους τομείς.

Περιεχόμενο:

α) Παρεμβάσεις της ΕΣΑΟΚ που αφορούν την υλοποίηση ώριμων έργων και παρεμβάσεων που περιλαμβάνουν και κατασκευή υποδομών, ή την εφαρμογή παρεμβάσεων που πηγάζουν από μελέτες και σχέδια δράσης που εκπονήθηκαν στην προηγούμενη φάση.

β) Υλοποίηση των παρεμβάσεων που περιλαμβάνονται στην Ολοκληρωμένη Εδαφική Επένδυση.

Το 2024 θα πρέπει να γίνει νέα αξιολόγηση της υλοποίησης της ΕΣΑΟΚ η οποία θα συμβάλλει στην αναπροσαρμογή της ίδιας αλλά και του Εθνικού Επιχειρησιακού Προγραμματισμού ενόψει της δεύτερης περιόδου 2025-2027 σύμφωνα με το κοινό πλαίσιο εφαρμογής διαχείρισης των Ευρωπαϊκών Ταμείων για την Προγραμματική Περίοδο 2021-2027.

3. 2025-2027

Κύριες πηγές: Εθνική χρηματοδότηση, συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα της περιόδου 2021-2027.

Περιεχόμενο: Ένταξη δράσεων στα επικαιροποιημένα επιχειρησιακά σχέδια της προγραμματικής περιόδου 2025-2027.

Προσδιορισμός των προς ένταξη δράσεων στη νέα προγραμματική περίοδο 2028-2034

4. 2028-2034

Εφαρμογή του Επιχειρησιακού Προγράμματος της ΕΣΑΟΚ για την περίοδο 2028-2034.