

**Μελέτη βελτίωσης του συστήματος ελέγχων παρακολούθησης, εκταμιευτικών διαδικασιών και μηχανοργάνωσης των επενδύσεων που υπάγονται στα κίνητρα του Αναπτυξιακού Νόμου**

Π. ΓΕΤΙΜΗΣ\*

Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας ανέθεσε τον Αύγουστο του 1994 στην αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία: *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Πολιτική* την εκπόνηση της έρευνας-μελέτης "Βελτίωση του συστήματος ελέγχων παρακολούθησης, εκταμιευτικών διαδικασιών και μηχανοργάνωσης των επενδύσεων που υπάγονται στα κίνητρα του Αναπτυξιακού Νόμου".

Στην ερευνητική ομάδα της οποίας επιστημονικός υπεύθυνος ήταν ο Καθηγητής Π. Γετίμης, Δ/ντής ΑΠΑΠ συμμετείχαν οι: Α. Δεδουσόπουλος (Επικ. Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου), Γ. Κανκαλάς (Αν. Καθηγητής ΑΠΘ), Α. Τασόπουλος (Επικ. Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου), Ν. Τάτσος (Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου), Α. Μακρυγιάννη (Οικονομολόγος-Περιφερειολόγος), Ν. Ντερμανάκης (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ), Μ. Παπαγεωργίου (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ), Ε. Κρικώνη (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ), Κ. Τόμπρου (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ),

---

\* Παναγιώτης Γετίμης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου.

Γ. Πουλημένος (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ), Κ. Σιώζος (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ), Σ. Κολλιού (Οικονομολόγος ΤΑΠΑ).

Το αντικείμενο της έρευνας-μελέτης αφορά στη διερεύνηση και βελτίωση του μηχανισμού μέσω του οποίου παρακολουθούνται και ελέγχονται οι επενδύσεις που υπάγονται στο σύστημα ενισχύσεων των ιδιωτικών επενδύσεων. Η έρευνα-μελέτη περιλαμβάνει δύο μεθοδολογικές φάσεις, εκ των οποίων η πρώτη αναφέρεται στη διερεύνηση και ανάλυση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και των υφιστάμενων διαδικασιών ελέγχου-παρακολούθησης στους αρμόδιους φορείς [ΥΠΕΘΟ (Κεντρική και Περιφερειακές Υπηρεσίες), ΕΟΜΜΕΧ, ΑΤΕ, Υπουργείο Οικονομικών] και η δεύτερη επικεντρώνεται στη διαμόρφωση προτάσεων στη βάση των συμπερασμάτων της προηγούμενης ανάλυσης, καθώς και στην επεξεργασία σε βάθος μερικών από τις προτάσεις αυτές (μηχανοργάνωση, προσχέδια αιτήσεων επενδυτών για τη διενέργεια ελέγχου και έκθεσης ελέγχου).

Από μεθοδολογικής πλευράς η διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου βασίστηκε στη συγκέντρωση των υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων που ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής των κινήτρων, τις διαδικασίες ελέγχου και εκταμίευσης και τις αρμοδιότητες των οργάνων ελέγχου και μας οδήγησε στον εντοπισμό των κυριότερων ζητημάτων τα οποία απαιτούσαν αναλυτικότερη διερεύνηση.

Η ανάλυση των υφιστάμενων διαδικασιών ελέγχου και παρακολούθησης των επενδύσεων βασίστηκε σε εμπειρική έρευνα η οποία πραγματοποιήθηκε με τη διακίνηση ερωτηματολογίου προς τα όργανα ελέγχου των αρμόδιων φορέων αναφορικά με τις αρμοδιότητες τους, τον τρόπο υλοποίησης των ελέγχων, τα κριτήρια ελέγχου, τα δικαιολογητικά και τις βεβαιώσεις που απαιτούνται, τις δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που διαπιστώνονται και κατέληξε στη λεπτομερή καταγραφή τους.

Παράλληλα, αποδελτιώθηκε στατιστικά επιλεγμένο δείγμα από τους φακέλους ελέγχου και εκταμίευσης που είναι διαθέσιμοι στο ΥΠΕΘΟ (Κεντρική Υπηρεσία), στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, στα Νομαρχιακά Όργανα Ελέγχου Αττικής και Θεσσαλονίκης, στον ΕΟΜΜΕΧ (Κεντρικός και Νομού Θεσσαλονίκης) και στην ΑΤΕ (Κεντρική και Νομού Θεσσαλονίκης).

Η ανάλυση του συστήματος ελέγχου και παρακολούθησης των επενδύσεων που υπάγονται στα φορολογικά κίνητρα έγινε με συνδυασμό ανάλυσης του θεσμικού πλαισίου και συνεντεύξεων με αρμόδια στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και των ΔΟΥ.

Οι αδυναμίες του υφιστάμενου συστήματος όπως αυτές διαπιστώθηκαν από την πρωτογενή έρευνα των φακέλων των επενδυτικών σχεδίων κύρια αφορούν:

- α. Την έλλειψη ενιαίου συστήματος παρακολούθησης και διαχείρισης των φακέλων και τη μη συστηματική αρχειοθέτησή τους. Επίσης η έλλειψη πληροφόρησης αναφορικά με αφαιρέσεις εγγράφων έχει σαν αποτέλεσμα να παρατηρούνται ελλείψεις στο περιεχόμενό τους.
- β. Τις χρονικές καθυστερήσεις που απαντώνται σε κάθε φάση των επενδυτικών σχεδίων (κυρίως κατά την 1η τροποποίηση και τον 1ο έλεγχο), αλλά και στο χρόνο ολοκλήρωσης των επενδύσεων.

Η παράταση του χρόνου ολοκλήρωσης καθώς και η συχνότατη απαντούμενη τροποποίηση του κόστους μας παραπέμπει κυρίως στην προχειρότητα της μελέτης που υποβάλλεται από τον επενδυτή κατά τη φάση της υπαγωγής.

Μεγάλα περιθώρια βελτίωσης παρουσιάζονται και στο σύστημα των εκταμιεύσεων και γενικά στη διαδικασία μετά από τον έλεγχο και πριν από την αντίστοιχη εκταμίευση.

Από την άλλη πλευρά τα βασικότερα προβλήματα τα οποία προέκυψαν από την ποιοτική επεξεργασία των απαντήσεων των ερωτηματολογίων τα οποία διακινήθηκαν στα όργανα ελέγχου (Κεντρικό Όργανο Ελέγχου του ΥΠΕΘΟ, Νομαρχιακά Όργανα Ελέγχου της Περιφέρειας Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας, Όργανο Ελέγχου του Κεντρικού ΕΟΜΜΕΧ και της Περιφερειακής του Δ/σης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, Όργανα Ελέγχου της Αγροτικής Τράπεζα στην Περιφέρεια Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας) αναφέρονται:

- α) Στην έλλειψη καταλόγου με καθορισμένες τιμές εργασιών και υλικών με αποτέλεσμα η εκτίμηση του κόστους του μηχανολογικού εξοπλισμού και των κατασκευαστικών έργων να στηρίζεται στις προσωπικές εκτιμήσεις των ελεγκτών.
- β) Στον τομέα της ενημέρωσης-επιμόρφωσης των υπαλλήλων που διενεργούν τους ελέγχους. Αρνητικά επίσης επηρεάζει την ποιότητα των διενεργούμενων ελέγχων η μη αποδέσμευση των υπαλλήλων οι οποίοι συμμετέχουν στα όργανα ελέγχου από τα λοιπά υπηρεσιακά του καθήκοντα, με εξαίρεση τους υπαλλήλους του Κεντρικού ΕΟΜΜΕΧ.
- γ) Στην έλλιπή και αποσπασματική ενημέρωση των επενδυτών με αποτέλεσμα σημαντικές καθυστερήσεις προσκόμισης των απαραίτητων δικαιολογητικών.
- δ) Στις ανεπαρκείς αποζημιώσεις των υπαλλήλων που συμμετέχουν στον έλεγχο.
- ε) Στις ελλείψεις που παρατηρούνται στον τομέα της μηχανοργάνωσης.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει μηχανισμός *ex post* παρακολούθησης, ούτε διενεργείται δειγματοληπτικός έλεγχος των ολοκληρωμένων επενδύσεων, με αποτέλεσμα να μην είναι γνωστή η πορεία των επενδύσεων που έχουν ενταχθεί στον αναπτυξιακό νόμο και έχουν ολοκληρωθεί.

Αναφορικά τέλος με το σύστημα ελέγχου και παρακολούθησης των επενδυτικών σχεδίων τα οποία υπάγονται στα φορολογικά κίνητρα διαπιστώθηκε ότι :

- α. Οι έλεγχοι γίνονται μετά από πολλά χρόνια αφότου έγινε η επένδυση με συνέπεια να είναι αναποτελεσματικοί και σε βάρος και των επενδυτών οι οποίοι κινδυνεύουν από κάποια παράληψη ή λάθος να επιβαρυνθούν με αυστηρά πρόστιμα.
- β. Δεν εξασφαλίζεται -παρά την ενημέρωση των ΔΟΥ από το ΥΠΕΘΟ- ότι η ίδια επένδυση δεν υπάχθηκε και στις επιχορηγήσεις και στα φορολογικά κίνητρα.
- γ. Δεν υπάρχει στο Υπουργείο Οικονομικών μηχανογραφικό αρχείο των επιχειρήσεων που έχουν υπαχθεί στα φορολογικά κίνητρα. Έτσι, δεν μπορούν να γίνουν αναλύσεις, συγκρίσεις στοιχείων για πιθανές καταστρατηγήσεις κλπ. Επιπλέον τα στατιστικά στοιχεία που τηρούνται σε μηχανογραφική μορφή σε ορισμένες ΔΟΥ δεν είναι πλήρη και δεν επιτρέπουν περαιτέρω επεξεργασία και αξιοποίηση.
- δ. Λόγω κακής οργάνωσης δε γνωρίζει η πολιτεία ούτε καν το ετήσιο κόστος των φορολογικών κινήτρων και τον αριθμό των επιχειρήσεων που υπάχθηκαν σ αυτά.
- ε. Οι έλεγχοι -στο βαθμό που γίνονται και όταν γίνονται- είναι απλοί έλεγχοι των παραστατικών και των λογιστικών βιβλίων. Ουσιαστικοί έλεγχοι δεν μπορούν να γίνουν γιατί οι εφοριακοί δεν έχουν ούτε τη γνώση ούτε την οργάνωση γι αυτό.
- στ. Δεν υπάρχει συνεχής ροή πληροφοριών από τις ΔΟΥ στο Υπουργείο Οικονομικών και στη συνέχεια στο ΥΠΕΘΟ. Οι λίγες πληροφορίες που έχουν υποχρέωση να στέλνουν οι ΔΟΥ στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών παραμένουν εντελώς αναξιόποιοι με συνέπεια και η αποστολή αυτή να έχει στην πράξη μετατραπεί σε προαιρετική. Έτσι, το όλο σύστημα φαίνεται ότι δεν παρακολουθείται και δεν αυτοελέγχεται.

Σύμφωνα με τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν παραπάνω, η αναγκαιότητα για καλύτερη οργάνωση, τόσο στο σύστημα επιχορηγήσεων ή επιδοτήσεων επιτοκίου όσο και στο σύστημα φορολογικών κινήτρων, προβάλλει επιτακτική και αποτελεί το συστατικό εκείνο στοιχείο που θα

βοηθήσει το δημόσιο τομέα της χώρας στην προσπάθειά του για προσέλκυση και στήριξη της ιδιωτικής επενδυτικής και αναπτυξιακής προσπάθειας. Προς την κατεύθυνση αυτή κινούνται και οι προτάσεις της μελετητικής ομάδας που ακολουθούν:

### **1. Δημιουργία Μηχανογραφημένου Συστήματος Παρακολούθησης**

Πρώτος άξονας και υπόβαθρο της συνολικής πρότασης είναι η δημιουργία ενός μηχανογραφημένου συστήματος παρακολούθησης που θα εξυπηρετεί όλο το φάσμα των διαδικασιών που περιλαμβάνει ο μηχανισμός ενίσχυσης των ιδιωτικών επενδύσεων μέσω του αναπτυξιακού νόμου (ή που προτείνεται να περιλάβει στο μέλλον, από την παρούσα έρευνα-μελέτη).

Το σύστημα θα πρέπει να είναι ολοκληρωμένο και να περιλαμβάνει όλες τις επενδύσεις που υπάγονται στο μηχανισμό ενισχύσεων (συμπεριλαμβανόμενων των φορολογικών κινήτρων) και όλα τα στάδια της διαδικασίας. Αυτό σημαίνει τη δημιουργία μιας κατανεμημένης βάσης δεδομένων που θα στηρίζεται σε ένα δίκτυο με κόμβους σε όλες τις υπηρεσίες που συμμετέχουν στον έλεγχο των επενδύσεων. Το σύστημα θα μπορεί να τροφοδοτήσει και τα μηχανογραφικά συστήματα διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Β' ΚΠΣ (εθνικού και περιφερειακών) που περιλαμβάνουν ενισχύσεις σε επενδύσεις.

Υπάρχουν δύο σενάρια για τη δημιουργία του συστήματος. Το σενάριο Α' έγκειται στην περαιτέρω ανάπτυξη του υπάρχοντος συστήματος ούτως ώστε να καλύψει τις αναγκαίες προδιαγραφές, και το σενάριο Β' έγκειται στη δημιουργία ενός τελείως νέου συστήματος (που βέβαια θα ενσωματώνει και την εμπειρία από το υφιστάμενο).

Στο πλαίσιο αυτό η ομάδα μελέτης έχει προχωρήσει, στο πλαίσιο του σεναρίου Β', στην ανάπτυξη ενός πληροφοριακού συστήματος που παραδίνεται για επίδειξη δυνατοτήτων. Η τελική μορφή του μηχανογραφικού συστήματος, τόσο όσον αφορά την επιλογή μεταξύ των δυνατών σεναρίων για τον εξοπλισμό όσο και αυτό καθεαυτό το λογισμικό, πρέπει να προέλθει από ειδική μελέτη, που θα αναπτύξει περαιτέρω το προϊόν που παραδίδεται με την παρούσα έρευνα-μελέτη (ή, εναλλακτικά, θα βασιστεί στο σενάριο Α').

### **2. Ολοκλήρωση του Συνόλου των Διαδικασιών που Περιλαμβάνει το Σύστημα Ενίσχυσης Ιδιωτικών Επενδύσεων**

Ορισμένες αρθρώσεις μεταξύ των επιμέρους διαδικασιών που περιλαμβάνει το σύστημα ενίσχυσης των ιδιωτικών επενδύσεων επιδέχονται βελτίωσης.

Ένα τέτοιο στοιχείο είναι η καλύτερη διασύνδεση μεταξύ της διαδικασίας υπαγωγής και της διαδικασίας ελέγχων και συγκεκριμένα η καλύτερη τεκμηρίωση των αξιολογήσεων των υποψηφίων προς υπαγωγή επενδύσεων.

Ένα άλλο στοιχείο δυνητικής βελτίωσης είναι η διενέργεια διασταυρώσεων για την αποφυγή διπλοεντάξεων κλπ.

Τέλος ένα άλλο σημείο, έγκειται στην ανάγκη εξωτερικών διασταυρώσεων του συστήματος ενισχύσεων με άλλους μηχανισμούς υποστήριξης του ιδιωτικού τομέα, ώστε να επιτευχθούν πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις μέσω συνέργειας διαφορετικών παρεμβάσεων. Οι εξωτερικοί μηχανισμοί που αναφέρουμε είναι (χωρίς η απαρίθμηση να είναι περιοριστική) τα διάφορα μέτρα κατάρτισης (όπως ήταν η ενδοεπιχειρησιακή κατάρτιση την ευθύνη της οποίας είχε ο ΟΑΕΔ κατά τη διάρκεια του Α' ΚΠΣ, και η ένταξη σε Κοινοτικές Πρωτοβουλίες όπως π.χ. το RETEXE, το URBAN κλπ.).

### 3. Τυποποίηση των Διαδικασιών Ελέγχου

Βασικά στοιχεία προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η δημιουργία τυποποιημένων οδηγιών και εγγράφων για τους επενδυτές και τους ελεγκτές, που θα περιγράφουν με σαφήνεια τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και τις διαδικασίες ανά στάδιο (π.χ. πρώτος έλεγχος, τελικός έλεγχος, αίτηση τροποποίησης κλπ.) καθώς και η κατάστρωση ενδεικτικών πινάκων με ενιαίες τιμές μονάδας για τη διευκόλυνση των ελεγκτών. Ως προς το δεύτερο σημείο, απαιτείται προφανώς όχι τόσο μια ειδική μελέτη, δεδομένου ότι οι τιμές ΑΤΟΕ μπορούν να αποτελέσουν το πλαίσιο αναφοράς για τα κυριακά έργα (αν και για το μηχανολογικό εξοπλισμό μια εξειδικευμένη μελέτη των τιμών της ελληνικής και διεθνούς αγοράς είναι απαραίτητη) αλλά κυρίως ένας μηχανισμός συνεχούς ενημέρωσης των πινάκων.

Όσον αφορά την τυποποίηση των εγγράφων και των οδηγιών, η ομάδα μελέτης έχει διαμορφώσει δύο σχέδια, ένα για την αίτηση του επενδυτή για έλεγχο και ένα για τη δομή και το περιεχόμενο της έκθεσης ελέγχου.

### 4. Κατάρτιση των Ελεγκτών και Αναβάθμιση του Ανθρώπινου Δυναμικού

Ο τέταρτος άξονας είναι η αναβάθμιση του ανθρώπινου παράγοντα του ελεγκτικού μηχανισμού. Στοιχεία προς αυτήν την κατεύθυνση θα είναι η επιμόρφωση των ελεγκτών μέσω εξειδικευμένων προγραμμάτων κατάρτισης που θα παρέχουν αναλυτικές δεξιότητες σε επιχειρησιακό επίπεδο, και η δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού για το συντονισμό

της εφαρμογής των ελέγχων από τους ελεγκτές (π.χ. κοινές συσκέψεις και ανταλλαγή εμπειριών ανά τακτά χρονικά διαστήματα). Παράλληλα, θα πρέπει να γίνουν προγράμματα κατάρτισης για το σύνολο των εμπλεκόμενων στο σύστημα στελεχών των αρμοδίων υπηρεσιών, ιδίως εν όψει της εισαγωγής του ολοκληρωμένου μηχανογραφικού συστήματος παρακολούθησης.

Τελευταίο, αλλά όχι έσχατο ζήτημα, είναι αυτό των αμοιβών των στελεχών των Οργάνων Ελέγχου. Για μια σειρά από λόγους είναι απολύτως απαραίτητη η σημαντική αύξηση των αποδοχών των στελεχών αυτών. Παράλληλα, προτείνεται η εισαγωγή περιμ παραγωγικότητας για το σύνολο των στελεχών που εμπλέκονται στο σύστημα ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων. Οι προτεινόμενες μισθολογικές αλλαγές θα διευκολυνθούν από τη δημιουργία ημι-ανεξάρτητου φορέα διαχείρισης του συστήματος (χαρακτηριστικό είναι π.χ. το παράδειγμα των αποσπασμένων υπαλλήλων στο Αττικό Μετρό, την εταιρεία διαχείρισης του προγράμματος του μετρό της Αθήνας), αλλά μπορούν μέσα σε κάποια όρια να υπάρξουν και στο πλαίσιο του σημερινού καθεστώτος (κατ' αναλογία π.χ. με τις πρόσθετες αμοιβές που παρέχονται στα στελέχη που εμπλέκονται σε επιτροπές παρακολούθησης και γραμματείες Λειτουργικών Προγραμμάτων του ΚΠΣ).

## 5. Σύνθεση των Οργάνων Ελέγχου και Διαδικασία Διπλού Ελέγχου

Ένα βασικό στοιχείο της πρότασης είναι η εισαγωγή ενός δεύτερου επιπέδου ελέγχων. Οι έλεγχοι αυτοί θα πρέπει να γίνονται σε ένα στρωματοποιημένο δείγμα του συνόλου των επενδύσεων και θα έπονται των κανονικών, δηλαδή αυτών που προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις. Θα πρέπει να διεξάγονται με την τρέχουσα διαδικασία από διαφορετικό Όργανο, και να γίνονται σε βάθος.

Παράλληλα, θεωρούμε σκόπιμο να βελτιωθεί η σύνθεση των κανονικών Οργάνων Ελέγχου. Για τις επενδύσεις που λαμβάνουν τραπεζικό δάνειο, προτείνεται η προσθήκη στο Όργανο και εκπροσώπου της τράπεζας. Επιπλέον, θα πρέπει ο έλεγχος από την τράπεζα να αφορά το σύνολο της επένδυσης και όχι μόνο το ποσοστό που αντιστοιχεί στο τραπεζικό δάνειο.

Για τις επενδύσεις που δε λαμβάνουν τραπεζικό δάνειο, θα πρέπει να προστεθεί ένα *ad hoc* εξωτερικό στέλεχος που θα έχει ανάλογο ρόλο με αυτό του εκπροσώπου των τραπεζών της προηγούμενης περίπτωσης. Το στέλεχος αυτό προτείνεται να προέρχεται από έναν κατάλογο οργανισμών και ιδρυμάτων που θα διέλθουν πρώτα από μια διαδικασία πιστοποίησης. Από τη διαδικασία πιστοποίησης θα μπορούν να περάσουν οι τράπεζες που διαθέτουν σχετικά τμήματα, ειδικές ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων,

και εξειδικευμένοι μηχανικοί εγγεγραμμένοι στο ΤΕΕ. Η επιλογή του πιστοποιημένου οργανισμού ή του ατόμου που θα συμμετέχει σε κάθε Όργανο μπορεί να γίνεται είτε μέσω κλήρωσης, είτε με επιλογή.

Όσον αφορά το δεύτερο έλεγχο που προτείνεται να γίνεται μετά από τον κανονικό πρωτοβάθμιο έλεγχο, σε επιλεγμένο δείγμα επενδύσεων, αυτός προτείνεται να γίνεται από όργανο ελέγχου στο οποίο θα συμμετέχουν (α) ο ΣΟΛ και (β) ένας μηχανικός (μέλος του ΤΕΕ που έχει περάσει από διαδικασία πιστοποίησης ή στέλεχος άλλου πιστοποιημένου οργανισμού). Είναι αυτονόητο ότι θα υπάρχει στεγανό (διάκριση) μεταξύ πιστοποίησης για τον κανονικό έλεγχο και πιστοποίησης για το δεύτερο.

Αντίστοιχοι έλεγχοι (μιας βαθμίδας όμως) θα πρέπει να γίνονται σε στρωματοποιημένο δείγμα των επιχειρήσεων που εντάσσονται στο φορολογικό σκέλος των κινήτρων.

## 6. Δημιουργία Μηχανισμού Πληροφόρησης

Όπως έχει φανεί από την ανάλυση, δύο σημεία που επιδέχονται βελτίωσης είναι (α) η διακίνηση-διάχυση της πληροφορίας (προς τους επενδυτές, αλλά και στο εσωτερικό της διοίκησης) και (β) η επιτάχυνση των διαδικασιών. Και τα δύο σημεία θα μπορούσαν να αναληφθούν από έναν ιδιαίτερο μηχανισμό ο οποίος θα προστεθεί στο υπάρχον σχήμα παρακολούθησης και ελέγχου, λειτουργώντας παράλληλα αλλά σε διασύνδεση προς αυτό. Τα κύρια αντικείμενα του μηχανισμού θα είναι τα εξής:

- Η ενημέρωση των επενδυτών (υποψηφίων ή ήδη ενταγμένων στο σύστημα ενισχύσεων) σε όλα τα στάδια του συστήματος.
- Η ανάληψη της διεκπεραίωσης όλων των διαδικασιών επαφής του επενδυτή με τους φορείς του συστήματος ενισχύσεων και με τους φορείς που συμμετέχουν εμμέσως στο σύστημα μέσω της χορήγησης πιστοποιητικών, βεβαιώσεων κλπ. Προφανώς, στόχος είναι η πλήρης ενσωμάτωση των διαδικασιών αυτών στον προτεινόμενο μηχανισμό, κατά το πρότυπο του συστήματος *one stop shop*.
- Η ενημέρωση των στελεχών των οργάνων ελέγχου, μέσω μιας ανανεωνόμενης πληροφοριακής βάσης σχετικά με τυπικές τιμές μονάδος και με τις διαδικασίες ελέγχου.

## 7. Φορολογικά Κίνητρα

Οι αδυναμίες των φορολογικών κινήτρων όπως και προηγουμένα παρουσιάστηκαν αφορούν κύρια τη διαχείριση. Επίσης πιστεύουμε ότι για λόγους διαφάνειας, οικονομικής αποτελεσματικότητας και

ορθολογικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος τα φορολογικά κίνητρα πρέπει να υπαχθούν στις ίδιες διαδικασίες έγκρισης και ελέγχου με αυτές που υπάγονται οι επιχορηγήσεις. Παράλληλα, τα φορολογικά όργανα πρέπει να περιοριστούν στους τομείς στους οποίους διαθέτουν συγκριτικό πλεονέκτημα, που είναι ο έλεγχος της τήρησης των κανόνων του Κ.Β.Σ. και γενικότερα της φορολογικής νομοθεσίας. Εναλλακτικά, και μέχρις ότου γίνουν οι αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις, προτείνεται η αναθεώρηση του εφαρμοζόμενου σήμερα από το Υπουργείο Οικονομικών συστήματος παρακολούθησης και ελέγχου. Στα πλαίσια αυτά προτείνεται ένα αντίγραφο της φορολογικής δήλωσης των επιχειρήσεων που κάνουν χρήση των φορολογικών κινήτρων, του εντύπου που συνυποβάλλουν για τις επενδύσεις καθώς και κάθε άλλου εντύπου που αφορά τα φορολογικά κίνητρα να στέλνεται από τις Δ.Ο.Υ. στην Τράπεζα Φορολογικών Δεδομένων του Υπουργείου Οικονομικών, η σύσταση της οποίας προβλέπεται στο άρθρο 57 του Ν. 2214/94. Επίσης, αντίγραφο των σχετικών τιμολογίων πρέπει να στέλνεται στο Γραφείο Ερευνας Τιμών της Διεύθυνσης Φορολογικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών, η σύσταση του οποίου προβλέπεται στο άρθρο 26 του ν. 2214/94 καθώς και στο τμήμα VIES το οποίο είναι αρμόδιο για την ανταλλαγή πληροφοριών με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η πλήρης μηχανογράφηση των στοιχείων, εκτός των άλλων, θα αποτρέψει την υπαγωγή των ιδίων επενδύσεων και στις επιχορηγήσεις και στα κίνητρα. Βραχυπρόθεσμα, όμως, μέχρις ότου μηχανογραφηθεί πλήρως το σύστημα και επειδή, όπως προαναφέρθηκε, η ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στα δύο Υπουργεία δε λειτουργεί αποτελεσματικά, προτείνεται η εξής λύση: στα τιμολόγια, τις άδειες, τις βεβαιώσεις κλπ. που επιδεικνύονται για υπαγωγή της επένδυσης στα κίνητρα να αναγράφεται από την υπηρεσία στην οποία υποβλήθηκαν σχετική ένδειξη ώστε να μην μπορούν τα ίδια παραστατικά να χρησιμοποιηθούν για δεύτερη φορά.

## 8. Εκ των Υστέρων Παρακολούθηση

Η εκ των υστέρων παρακολούθηση των επενδύσεων που έχουν ενταχθεί και ολοκληρωθεί στο σύστημα, προτείνεται να έχει τρεις συνιστώσες:

α) Η πρώτη συνιστώσα συνίσταται στην παρουσία στο δείγμα των επενδύσεων για τις οποίες διενεργείται δεύτερος έλεγχος, και ποσοστού των ήδη ολοκληρωθεισών επενδύσεων (κατά τα δύο πρώτα χρόνια από την ολοκλήρωση).

β) Προτείνεται η υποχρέωση των επιχειρήσεων, μετά την ολοκλήρωση της επένδυσης, να υποβάλλουν ετήσια έκθεση (για χρονικό διάστημα 10

ετών) στην οποία θα συμπεριλαμβάνονται ο ισολογισμός τους και ο αριθμός των εργαζομένων (με βεβαίωση ΙΚΑ). Θεωρούμε απαραίτητο να εισάγονται ετησίως στην μηχανογραφική βάση δεδομένων ορισμένα βασικά στοιχεία (π.χ. ΑΦΜ, ακαθάριστα έσοδα χρήσης, κέρδη ή ζημίες κ.ά.) που αναφέρονται εξειδικευμένα στο παράρτημα Δ1 (μελέτη μηχανογραφικού συστήματος) και τα οποία είναι απαραίτητα για την παρακολούθηση της πορείας της επιχείρησης. Ενδεχομένως θα πρέπει, επιπλέον, να συμπεριλαμβάνεται λεπτομερέστερη ανάλυση σχετικά με τη δραστηριότητα της εταιρείας.

γ) Τα στοιχεία της προηγούμενης έκθεσης θα τροφοδοτούν το σύστημα μηχανογράφησης, και θα επιτρέπουν τη συνολική παρακολούθηση της πορείας των ολοκληρωμένων επενδύσεων (κερδοφορία κλπ.). Κάθε χρόνο θα συντάσσεται, με βάση τα στοιχεία αυτά, έκθεση αξιολόγησης των επιπτώσεων από το σύστημα ενισχύσεων που θα υποβάλλεται στον Αρμόδιο Γενικό Γραμματέα και τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας.

\*\*\*

## Περιφερειακό Τεχνολογικό Πρόγραμμα στην Κεντρική Μακεδονία

N. KOMNHNOS\*

Μετά από πρόταση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης Κωνσταντίνου Τριαρίδη, που διαμορφώθηκε με τη συνεργασία του Τομέα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Μάρτιο 1995, το Περιφερειακό Τεχνολογικό Πρόγραμμα για την Κεντρική Μακεδονία.

Τα Περιφερειακά Τεχνολογικά Προγράμματα αποτελούν μια νέα πολιτική της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που έχει ως στόχο τη συνοχή των περιφερειών της Κοινότητας μέσω της υποστήριξης της τεχνολογικής ικανότητας των λιγότερο ευνοημένων περιφερειών της. Τα προγράμματα ξεκίνησαν από τη συνεργασία της ΓΔ XVI (Περιφερειακή Πολιτική) και της ΓΔ XIII (Τηλεπικοινωνίες, Πληροφορική, Καινοτομία). Μέχρι σήμερα, έχουν εφαρμοσθεί σε 4 περιφέρειες της βόρειας Ευρώπης (Λιμβούργο, Ουαλία, Λιψία, Λορένη) και σε 4 περιφέρειες της νότιας Ευρώπης (Κεντρική Μακεδονία, Αμπρούζο, Καστίλη-Λεόν, Νόρτε).

\* Νίκος Κομνηνός, Αναπλ. Καθηγητής, Τομέας Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΑΠΘ.

Το Πρόγραμμα στην Κεντρική Μακεδονία διερευνά νέους δρόμους προώθησης της τεχνολογικής αναβάθμισης και στήριξης της καινοτομίας, τόσο γενικό στο επίπεδο του περιφερειακού παραγωγικού συστήματος, όσο και στην συγκεκριμένη περιφέρεια. Κύριος στόχος της ενέργειας είναι η διαμόρφωση μιας στρατηγικής τεχνολογικής ανάπτυξης που θα εξασφαλίζει:

- τη συναίνεση μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στη διατύπωση και εφαρμογή της στρατηγικής,
- την προώθηση θεσμικών, οργανωτικών και συνεργικών δομών μεταξύ της διοίκησης, των επιχειρήσεων, των πανεπιστημίων και ερευνητικών κέντρων,
- την υποστήριξη της καινοτομίας και των τεχνολογικών εισροών που βελτιώνουν τις δεξιότητες του ιδιωτικού τομέα και τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των επιχειρήσεων της περιοχής.

Παράλληλη επιδίωξη είναι η εγκατάσταση πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των περιφερειακών αρχών και της Κοινότητας στην αξιολόγηση των πολιτικών σχετικά με την πραγματοποίηση υποδομών για έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη.

## 1. Διαχείριση

Την οργάνωση και διαχείριση του Περιφερειακού Τεχνολογικού Προγράμματος έχουν αναλάβει δύο φορείς: η Επιτροπή Παρακολούθησης και η Μονάδα Διαχείρισης.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης αποτελείται από εκπροσώπους της δημόσιας διοίκησης, των επιχειρήσεων, και των ακαδημαϊκών ιδρυμάτων. Συμμετέχουν εκπρόσωποι από το Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης, την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, το Σύνδεσμο Βιομηχανιών Βορείου Ελλάδος, το Σύνδεσμο Εξαγωγέων Βορείου Ελλάδος, το Κέντρο Επιχειρησιακής και Πολιτιστικής Ανάπτυξης, τους κλάδους των τροφίμων και της υφαντουργίας, το Εργατικό Κέντρο Θεσσαλονίκης, το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, το Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, το Τεχνολογικό Πάρκο της Θεσσαλονίκης, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΓΔ XVI & ΓΔ XIII), τη Μονάδα Διαχείρισης. Η Επιτροπή έχει την ευθύνη πολιτικής καθοδήγησης του προγράμματος και εξασφαλίζει τη συμφωνία των φορέων της περιοχής ως προς το χαρακτήρα της τεχνολογικής ανάπτυξής της.

Η Μονάδα Διαχείρισης συντονίζεται από τους Νίκο Κομνηνό (επιστημονικό υπεύθυνο) και Γρηγόρη Καυκαλά, μέλη του του Τομέα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, και Σταμάτη Τσιακίρη,

υπεύθυνο του Τμήματος Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης. Η Μονάδα Διαχείρισης με τη συνεργασία ειδικών ομάδων εργασίας υποστηρίζει επιστημονικά και τεχνικά το πρόγραμμα σε αντιστοιχία με τις πολιτικές κατευθύνσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης.

## 2. Πρόγραμμα Εργασίας

Σε αντιστοιχία με τις προδιαγραφές εκπόνησης των Περιφερειακών Τεχνολογικών Προγραμμάτων, η πρότυπη ενέργεια στην Κεντρική Μακεδονία διαμορφώνεται σε τρία στάδια.

- Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την ανάλυση των αδυναμιών και δυνατοτήτων των επιχειρήσεων της Κεντρικής Μακεδονίας, των αναγκών τους σε τεχνολογία και καινοτομία, της προσφοράς τεχνολογικών υπηρεσιών από φορείς της Κεντρικής Μακεδονίας, και τη λειτουργία των μηχανισμών μεταφοράς τεχνολογίας.
- Το δεύτερο, αφορά την προετοιμασία ενός Σχεδίου Δράσης για την υποστήριξη της καινοτομίας και των τεχνολογικών εισροών των επιχειρήσεων σε περιφερειακό επίπεδο, που εντοπίζει βιομηχανικούς κλάδους προτεραιότητας, πιθανούς τεχνολογικούς εταίρους, ελλείμματα και ανάγκες σε έρευνα και τεχνολογία, και κυρίως περιοχές προτεραιότητας και έργα για την άσκηση τεχνολογικής πολιτικής.
- Το τρίτο στάδιο εξετάζει την εφαρμογή, σε επίπεδο θεσμικών και διοικητικών διαδικασιών, και ειδικά την τοπική συνειδητοποίηση της σημασίας του τεχνολογικού προγραμματισμού, τη χρηματοδότηση των έργων, και κυρίως τη συνάφεια των στρατηγικών κατευθύνσεων και των έργων του Προγράμματος με το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και τα επιμέρους λειτουργικά του προγράμματα.

Η προσέγγιση αυτή στηρίζεται στην υπόθεση της συνεργασίας και συμπληρωματικότητας των στρατηγικών του ιδιωτικού, του δημόσιου τομέα και των πανεπιστημίων για την προώθηση της περιφερειακής καινοτομικής ανάπτυξης. Οι στρατηγικές των επιχειρήσεων στην παραγωγή (διαχωρισμός μηχανημάτων και προϊόντος, πολυλειτουργικά εργαλεία και μηχανήματα, διαχείριση των αποθεμάτων στη στιγμή), τη βελτίωση του προϊόντος (μικρές σειρές, συχνή αλλαγή μοντέλων, κύκλοι ποιότητας, ολικός έλεγχος ποιότητας, βαθύτερη ενοποίηση των τομέων έρευνας-τεχνολογίας και marketing), στη συνεργασία μεταξύ επιχειρήσεων (σχέσεις παραγωγού-προμηθευτή, βαθμός εξωτερίκευσης της παραγωγής), και στην απασχόληση (ειδίκευση, ελαστικοποίηση των όρων εργασίας),

απαιτούν ένα σύνθετο φάσμα τεχνολογικών εισροών, και υποδομών υποστήριξης. Ειδικά στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, η επίδραση των δημόσιων πολιτικών, για τη δημόσια ανάληψη μέρους του κόστους της έρευνας και τεχνολογίας και της μεταφοράς τεχνολογίας, τη στήριξη των υπηρεσιών του παραγωγού, και την ενθάρρυνση των τοπικών δικτύων και συμμαχιών, είναι αποφασιστικής σημασίας τόσο στην υποστήριξη της καινοτομίας, όσο και για τη συγκρότηση ενός τοπικού πυρήνα καινοτομίας και υψηλής τεχνολογίας.

### 3. Παραδοτέα

Σύμφωνα με το πρόγραμμα εργασίας, αναμενόμενα αποτελέσματα και παραδοτέα του Προγράμματος είναι:

1. Η διατύπωση ενός **προγράμματος τεχνολογικής ανάπτυξης**, που να στηρίζεται στην ουσιαστική συμφωνία των σημαντικότερων φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα της περιοχής. Το πρόγραμμα θα περιλαμβάνει έργα και δράσεις για την Κεντρική Μακεδονία, τα οποία θα υλοποιηθούν μέσω του 2ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, άλλων Κοινοτικών προγραμμάτων ή πρωτοβουλιών, δημοσίων επενδύσεων, καθώς και επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα. Αφορά κατά προτεραιότητα υποδομές υποστήριξης του περιφερειακού συστήματος καινοτομίας, σχετικά με την πληροφόρηση και διάχυση τεχνολογίας, τη μεταφορά τεχνολογίας, τις υπηρεσίες ποιοτικού ελέγχου και πιστοποίησης, τις επιχειρηματικές υπηρεσίες, τη συνεχιζόμενη επαγγελματική εκπαίδευση.

2. Η δημιουργία ενός **παρατηρητηρίου** σε θέματα τεχνολογίας και καινοτομίας για τη συνεχή καταγραφή και πληροφόρηση των επιχειρήσεων σε θέματα ζήτησης και προσφοράς τεχνολογιών, εκτίμησης τάσεων σε κρίσιμες τεχνολογίες, και σε διασύνδεση με το European Innovation Monitoring System. Η δημιουργία του Παρατηρητηρίου είναι μία πρώτη υποδομή διάχυσης τεχνολογικής πληροφορίας που θα παραδοθεί σε λειτουργία με την ολοκλήρωση του Προγράμματος. Προβλέπεται να αποτελείται από δύο τμήματα. Συλλογής πληροφορίας σε θέματα τεχνολογικής ανάπτυξης που ενδιαφέρουν τις ΜΜΕ της Κεντρικής Μακεδονίας, που θα καλύψει την προσφορά τεχνολογικών υπηρεσιών, από φορείς έρευνας και τεχνολογίας της περιοχής, τη ζήτηση έρευνας και τεχνολογικών υπηρεσιών από ΜΜΕ, και τα νομικά και διαδικαστικά προβλήματα αγοράς και χρήσης τεχνολογίας. Διάχυσης πληροφορίας σε φορείς της παραγωγής, της δημόσιας διοίκησης, και της ερευνητικής κοινότητας, που θα καλύψει ένα μεγάλο φάσμα θεμάτων που αφορούν θέματα παραγωγής, έρευνας, και διοίκησης, σε σχέση με τα ειδικά προβλήματα της περιοχής, τις πολιτικές και τα προγράμματα τεχνολογικής ανάπτυξης.

3. Η διαπλοκή και συμμετοχή των φορέων της Κεντρικής Μακεδονίας στο δίκτυο των περιφερειών της Κοινότητας που εκπονούν Περιφερειακά Τεχνολογικά Προγράμματα και συνεργάζονται σε θέματα τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας. Το Πρόγραμμα επικεντρώνεται στους νομούς της Κεντρικής Μακεδονίας, με στόχο να αναδείξει τις ανάγκες σε τεχνολογία και καινοτομία των τοπικών παραγωγικών συστημάτων και να προσδιορίσει πολιτικές και έργα τεχνολογικής ανάπτυξης. Παράλληλα, η φιλοσοφία του, και η εφαρμογή του στις 8 περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιστοιχεί σε μια διαδικασία συγκρότησης του προγράμματος "εκ των κάτω", με την τεκμηρίωση των τεχνολογικών αναγκών των επιχειρήσεων και της δημόσιας διοίκησης, και την άσκηση πολιτικής από τους φορείς έρευνας και μεταφοράς τεχνολογίας σε σχέση με τις ανάγκες αυτές. Η επικοινωνία και συμμετοχή των επιμέρους φορέων προγραμματισμού αποτελεί σημαντική συνιστώσα για την επισήμανση παρεμβάσεων και έργων σε αντιστοιχία με τις πραγματικές ανάγκες και τις δυνατότητες των τοπικών παραγωγικών συστημάτων.