



Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων

Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Προγράμματος
«Τεχνική Βοήθεια και Υποστήριξη Δικαιούχων»

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 2014-2020

ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ



ΕΥΡΩΤΕΚ Α.Ε.

Αντώνη Τρίτση 21, 55535 Πυλαία, Θεσσαλονίκη

Τηλ: +30 2310 804180

Email: info@eurotec.com.gr

Website: www.eurotec.com.gr

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2024

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΧΩΡΙΚΩΝ ΕΡΓΑΛΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 2014-2020

Επιτελική Σύνοψη Συμπερασμάτων

Ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και η αξιολόγηση των Στρατηγικών Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης ενισχύθηκαν σημαντικά σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο την περίοδο 2014-2020.

Η ανάγκη διαμόρφωσης νέων χωρικών και ταυτόχρονα χρηματοδοτικών εργαλείων προέκυψε μετά από πολυετή έρευνα σε τοπικό, περιφερειακό και ευρωπαϊκό επίπεδο και αποτελούν κομβικό εργαλείο υλοποίησης και εμβάθυνσης της Πολιτικής Συνοχής. Ο στόχος είναι να διευκολυνθεί η εκτέλεση εδαφικών — χωρικών στρατηγικών που χρειάζονται χρηματοδότηση από διαφορετικές πηγές. Βασική πτυχή των Στρατηγικών Ολοκληρωμένης Χωρικής Ανάπτυξης είναι η τοπο-κεντρική προσέγγιση (place-based approach) και ως εκ τούτου η δυνατότητα χάραξης πολιτικής από τη σκοπιά των τοπικών αναγκών.

Σε εθνικό επίπεδο υλοποιήθηκαν (ή/και συνεχίζονται προς υλοποίηση στην επόμενη προγραμματική περίοδο) :

- ✓ 12 Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις, ΟΧΕ
- ✓ 37 Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις/Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη (BAA)
- ✓ 11 Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων ΤΑΠΤοΚ.

Βασικά Στοιχεία
<ul style="list-style-type: none"> • Οι στρατηγικές Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (ΣΒΑΑ) υλοποιούνται στο πλαίσιο των 13 Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, μέσω των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων (ΟΧΕ) ως μηχανισμού υλοποίησης. Προτεραιότητα δίνεται στις πόλεις έδρες των Περιφερειών ή στις λειτουργικές περιοχές με ορισμένο μέγεθος πληθυσμού.
<ul style="list-style-type: none"> • Οι κοινωνικοοικονομικές κρίσεις επηρέασαν τον σχεδιασμό των χωρικών φορέων, διευρύνοντας τη χρήση μέτρων που αντιμετωπίζουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό χωρικό αποκλεισμό ή τονώνουν την τοπική αγορά εργασίας.
<ul style="list-style-type: none"> • Σύμφωνα με τους δείκτες αποτελέσματος φαίνεται ότι επετεύχθη : <ul style="list-style-type: none"> θετικός αντίκτυπος σε δράσεις όπως υποδομών, δικτύων: <ul style="list-style-type: none"> ○ υγείας και κοινωνικής πρόνοιας, ○ τουρισμού /πολιτισμού, ○ επιχειρηματικότητας / απασχόλησης, ○ κοινωνικής ένταξης και εκπαίδευσης/δια βίου μάθησης. μικρότερη συμβολή παρατηρήθηκε σε δράσεις <ul style="list-style-type: none"> ○ θεσμικής ενδυνάμωσης και ○ δράσεις αντιμετώπισης της κλιματικής κρίσης.

Στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα την περίοδο 2014-2020 εντάχθηκαν συνολικά **3.235 έργα** χωρικών στρατηγικών συνολικού προϋπολογισμού **583.278.402€** που αποτελούν το 11,03% του συνολικού προϋπολογισμού των Περιφερειακών Προγραμμάτων με τις **πληρωμές** να προσεγγίζουν 31/12/2023 το **54,41%** των εντάξεων.

Κατανομή και χρηματοδοτικά στοιχεία υλοποίησης ενταγμένων έργων χωρικών στρατηγικών κατά ΠΕΠ 2014-2020

Περιφέρεια	Αριθμός ενταγμένων έργων	Πληρωμές (Συγχρ. ΔΔ)	% ενταγμένων έργων στο συνολικό Π/Υ Χωρικών Στρατηγικών	% πληρωμών στα ενταγμένα έργα
Ανατολική Μακεδονία Θράκη	62	33.605.792	81,92%	50,78%
Κεντρική Μακεδονία	362	35.905.586	38,15%	84,47%
Θεσσαλία	901	14.629.198	69,58%	43,41%
Ηπείρου	21	40.611.775	159,93%	44,86%
Δυτική Ελλάδα	102	39.250.680	67,87%	45,53%
Δυτική Μακεδονία	128	25.434.075	52,14%	62,31%
Στερεά Ελλάδα	7	1.395.409	6,72%	33,72%
Πελοπόννησος	144	16.708.015	80,85%	42,45%
Ιόνια Νησιά	10	4.008.740	40,12%	23,52%
Βόρειο Αιγαίο	30	21.980.892	70,55%	53,52%
Κρήτη	725	17.478.492	45,74%	55,55%
Αττική	741	65.084.699	33,67%	74,40%
Νότιο Αιγαίο	2	1.295.013	52,32%	46,26%
Σύνολο	3.235	317.388.367	55,69%	54,41%

Πηγή: ΟΠΣ ΕΣΠΑ (επεξεργασία από εξαγωγή δεδομένων 9/1/2024)

Στη συνέχεια αναφέρονται συνοπτικά τα συμπεράσματα που προέκυψαν κατά τη μελέτη της αξιολόγησης και συγκεκριμένα από την επεξεργασία των στοιχείων της έρευνας με δομημένα ερωτηματολόγια στους χωρικούς φορείς και τους φορείς διαβούλευσης, τις συνεντεύξεις με τις ΕΥΔ ΠΕΠ και τα focus groups.

Τα **τοπικά ζητήματα** εντοπίστηκαν, αναλύθηκαν και τέθηκαν στον πυρήνα επίλυσης ευρύτερων χωροκοινωνικών ζητημάτων όταν:

- καταρτίστηκε ένα σχέδιο δράσης που περιλάμβανε συνεκτικές μεταξύ τους παρεμβάσεις, που παρήγαγαν συνέργειες και αλληλοσυμπληρούμενες δράσεις,
- οι στοχεύσεις ήταν διακριτές, σαφείς και αναλυτικά επεξεργασμένες,
- οι προτεινόμενες δράσεις και παρεμβάσεις των χωρικών στρατηγικών βρίσκονταν σε συνάφεια με το προτεινόμενο χωρικό πλαίσιο και χωρικό τύπο (αστικό, ημι-αστικό, περιαστικό, αγροτικό χώρο, περιφερειακές, υποπεριφερειακές και διαπεριφερειακές περιοχές),

Τα **κυριότερα προβλήματα** που παρουσιάστηκαν και επέδρασαν **αρνητικά** στην αποτελεσματικότητα αρκετών χωρικών στρατηγικών, έγκεινται:

- στην ανωριμότητα των μελετών, των προπαρασκευαστικών εργασιών και των συνοδών έργων των παρεμβάσεων
- στις καθυστερήσεις κατά την υλοποίηση των έργων που αφορούν εγκρίσεις, αδειοδοτήσεις, αρχαιολογικά ευρήματα κ.ο.κ.,
- στην αποσπασματικότητα των δράσεων, που οφείλεται στην έλλειψη συνεκτικού σχεδίου δράσης, διακριτών στόχων και επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων,
- στην απουσία σαφών οργανογραμμάτων των σχημάτων διακυβέρνησης με διακριτές αρμοδιότητες και ιεραρχήσεις ρόλων και διαδικασιών,
- στην περιορισμένη τεχνική και διοικητική επάρκεια των χωρικών φορέων, ελλείψει στελεχιακού δυναμικού στις κρίσιμες σχετικές υπηρεσίες τους και διαρκούς επιμόρφωσης/κατάρτισής του,

Ως προς την **διαφοροποίηση των παρεμβάσεων των χωρικών εργαλείων** συγκριτικά με τη φυσιογνωμία παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από τις λοιπές παρεμβάσεις προγραμμάτων ΕΣΠΑ παρατηρήθηκε ότι:

- Δεν υπήρξε πάντα σημαντική διαφοροποίηση ως προς την φυσιογνωμία των παρεμβάσεων, κυρίως διότι τα χωρικά εργαλεία αντιμετωπίζονται ως μια πηγή χρηματοδότησης που μπορεί να αξιοποιηθεί για να υλοποιηθούν μιας “προαποφασισμένης” λίστας έργων, τα οποία συχνά περιορίζονται σε μεμονωμένα έργα εξευγενισμού, παραλείποντας μια ολοκληρωμένη προσέγγιση και
- ειδικά σε μεγαλύτερα αστικά κέντρα ή μητροπολιτικές περιοχές, όπου έργα μεγαλύτερης εμβέλειας ή /και προϋπολογισμού που έχουν διαδημοτικό ή διαπεριφερειακό πεδίο εφαρμογής χρηματοδοτούνται και από τα τομεακά προγράμματα (π.χ. έργα υποδομής ΥΜΕΠΕΡΑΑ ή δράσεις επιχειρηματικότητας από το ΕΠΑΝΕΚ) δυσχεραίνεται η συνολική και ολοκληρωμένη παρακολούθηση των παρεμβάσεων.

Η **ολοκληρωμένη προσέγγιση** διαφέρει από τις παραδοσιακές προσεγγίσεις παρέμβασης, καθώς επιδιώκει:

- την πολυτομεακή και διατομεακή συνεργασία (οικονομικών δραστηριοτήτων, στρατηγικών στόχων, διοικητικών δομών),
- την πολυσυμμετοχικότητα δρώντων, φορέων, θεσμικών οργάνων

- την ολιστική θεώρηση κατά την οποία οι διάφορες διαστάσεις της βιωσιμότητας (οικονομικής, κοινωνικής, περιβαλλοντικής και πολιτιστικής) λαμβάνονται ισότιμα υπόψη κατά τον σχεδιασμό και υλοποίηση μιας στρατηγικής προκαλώντας συνέργειες και νέα προστιθέμενη αξία.

Γενικές παρατηρήσεις

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, μέσω της διερεύνησης ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων παρατηρήθηκε ότι:

- σχεδόν σε όλα τα Περιφερειακά Προγράμματα και τις εγκεκριμένες χωρικές στρατηγικές η ολοκληρωμένη προσέγγιση περιγράφηκε στο σχεδιασμό τους και ελήφθη επαρκώς υπόψη,
- η ολοκληρωμένη προσέγγιση βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την ορθή χαρτογράφηση και προτεραιοποίηση των τοπικών ζητημάτων (οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών).
- οι περισσότερες στρατηγικές ενσωμάτωσαν ολοκληρωμένες προσεγγίσεις, χωρίς ωστόσο να έχει επιτευχθεί πάντα ο απαιτούμενος βαθμός συνέργειας των δράσεων. Η υλοποίηση των δράσεων χαρακτηρίστηκε σε αρκετές περιπτώσεις από αποσπασματικότητα των παρεμβάσεων.
- Κατά την μελέτη των επιπτώσεων των χωρικών εργαλείων που εφαρμόστηκαν κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 αναδείχθηκε ένας μικρός, αλλά σημαντικός αριθμός καινοτόμων πρακτικών, που επέδρασε θετικά στην υλοποίηση των στρατηγικών. Ενδεικτικά αναφέρεται, η υποστήριξη των τοπικών οικονομιών με μέτρα ενίσχυσης της μικρής επιχειρηματικότητας μέσω θερμοκοιτίδων, hubsports, τοπικών συμφώνων ποιότητας, συγκρότησης clusters ΜμΕ.

Η **βιωσιμότητα, η ολοκληρωμένη προσέγγιση και η τοποκεντρική προσέγγιση** αποτελούν ένα τρίγωνο αλληλοεπηρεαζόμενων και αμφίδρομων εννοιών/πρακτικών.

Οι στρατηγικές που παρουσίασαν καλές επιδόσεις στους δείκτες αποτελέσματος παρουσιάζουν και πιο βιώσιμα αποτελέσματα σε ζητήματα:

- περιβάλλοντος και μείωσης εκπομπών ρύπων,
- ανάδειξης τοπικού πολιτιστικού/τουριστικού προϊόντος,
- κατάρτισης και δια βίου μάθησης απασχολούμενων και ανέργων και
- τοπικής επιχειρηματικότητας.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι **η συμμετοχή και η συνεργασία** αποτέλεσαν όρους για τον επιτυχή σχεδιασμό και υλοποίηση των στρατηγικών σε πολλαπλά επίπεδα.

Ως προς τη **διακυβέρνηση** επισημαίνονται :

- η περιορισμένη προηγούμενη εμπειρία και ικανότητα χωρικών φορέων στη συγκρότηση και συστηματική διατήρηση τοπικών σχημάτων διαβούλευσης και παρακολούθησης των στρατηγικών,
- η περιορισμένη αξιοποίηση των ΟΧΕ σε διαδημοτική η υποπεριφερειακή κλίμακα ως απόρροια και των αδυναμιών τόσο των Περιφερειών όσο και των Δήμων να σχεδιάσουν αντίστοιχες στρατηγικές,
- η επιτυχημένη πρακτική σύστασης Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης και

- η περιορισμένη η/και αναποτελεσματική δημοσιοποίηση και ενημέρωση των τοπικών κοινωνιών για την πρόοδο υλοποίησης των δράσεων και των αποτελεσμάτων τους .

Ως προς τη **διαβούλευση** προέκυψαν τα εξής συμπεράσματα:

- τα ουσιαστικά αποτελέσματα των διαβουλεύσεων σε γενικές γραμμές ήταν μέτρια ενώ υπήρξε ένα ευρύ φάσμα αποτελεσμάτων - από πολύ καλές και αποτελεσματικές πρακτικές έως ανύπαρκτες ή προσχηματικές διαβουλεύσεις,
- η επιτυχία των διαβουλεύσεων καθορίστηκε από τη σταθερή και ισχυρή βούληση και ικανότητα των Χωρικών Φορέων να ανατροφοδοτηθούν από τις τοπικές δυνάμεις (της κοινωνίας, των επιχειρήσεων, των φορέων),
- στις στρατηγικές των μεγάλων αστικών κέντρων οι διαβουλεύσεις δυσχεραίνονται λόγω του πλήθους των υποκειμένων και των ζητημάτων, των πολλών επιπέδων και των διαφορετικών ταχυτήτων συμμετοχής,
- οι στρατηγικές με ολοκληρωμένο χαρακτήρα και σαφείς στοχεύσεις είχαν μεγαλύτερη ευχέρεια να εμπλέξουν περισσότερους φορείς στις διαδικασίες διαβούλευσης,
- οι στρατηγικές που είχαν διαδημοτικό πεδίο εφαρμογής υλοποίησαν καλύτερες διαβουλεύσεις όταν οι διοικήσεις των δήμων βρίσκονταν σε κλίμα συνεργασίας και μηδαμινές όταν βρίσκονταν σε τροχιά σύγκρουσης επιδιώξεων και
- η συντριπτική πλειοψηφία του ρόλου των διαβουλεύσεων ολοκληρώθηκε με την ολοκλήρωση της φάσης του σχεδιασμού, με αποτέλεσμα να μη διαμορφωθεί κλίμα παρακολούθησης και αλληλοτροφοδότησης κατά τη διαδικασία της υλοποίησης των παρεμβάσεων.

Όλες οι στρατηγικές παρουσίασαν θετικές πλευρές (σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό). Η συστηματική καταγραφή και **ανάδειξη των καλών πρακτικών**, καθώς και η συστηματοποίηση των μεθόδων των καλών πρακτικών μπορεί να διαμορφώσει τις προϋποθέσεις αναπαραγωγής τους είτε στο ίδιο πεδίο με μεγαλύτερη εμβάθυνση, είτε σε άλλα πεδία εφαρμογής. Η αναπαραγωγή των καλών πρακτικών προϋποθέτει:

- τη διαρκή βελτίωση των σχεδίων δράσης και ανάλογου προϋπολογισμού και
- χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, όπως μέσω της μόχλευσης διάφορων χρηματοδοτικών εργαλείων και άλλων χρηματοδοτικών ευκαιριών.