

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΓΙΑ



ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης**

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης**

**Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**

**«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας  
των στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα  
και προτάσεις πολιτικής για τη νέα χρηματοδοτική περίοδο  
2021-2027**

**ΑΝΤΩΝΑΚΑΚΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ**

Αθήνα, Μάρτιος 2019



**Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental**

**Master Program in**

**“Local and Regional Government and Development”**

**Assessing the effectiveness and efficiency of Sustainable Urban  
Development strategies in Greece and policy proposals for the  
new financing period 2021-2027**

**ANTONAKAKIS GEORGIOS**

Athens, March 2019

# **Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα και προτάσεις πολιτικής για τη νέα χρηματοδοτική περίοδο 2021-2027**

**Σημαντικοί Όροι:** Τοπική Αυτοδιοίκηση, Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη, Πολιτική Συνοχής, Αξιολόγηση στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης, Τοπική Διακυβέρνηση

## **Περίληψη**

Η παρούσα εργασία στοχεύει στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα και προτάσεις πολιτικής για τη νέα χρηματοδοτική περίοδο 2021-2027. Το κεντρικό ερώτημα στο οποίο θα κληθεί να απάντηση η εργασία είναι αν πέτυχαν οι στρατηγικές των ΒΑΑ στην Ελλάδα και αν χρειάζονται αλλαγές για την βελτιστοποίηση στη νέα χρηματοδοτική περίοδο.

Η εργασία ξεκινάει με τη θεσμική υπόσταση των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού της Ελλάδας και συνεχίζει με την εννοιολογική και μεθοδολογική προσέγγιση της διακυβέρνησης και της αξιολόγησης. Με βάση το θεωρητικό πλαίσιο, των στοιχείων από επίσημα έγγραφα, της εύρεσης ευρωπαϊκών κειμένων, κανονισμών και οδηγιών της Ε.Ε. προχωράμε στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των ευρωπαϊκών πόρων προς την Ελλάδα.

Τέλος, με βάση τα παραπάνω καταγράφονται προτάσεις για τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027 ώστε να μπορέσουμε να έχουμε καλύτερους δείκτες αξιολόγησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και μεγαλύτερη απορρόφηση κονδυλίων σε εθνικό επίπεδο.

# **Assessing the effectiveness and efficiency of Sustainable Urban Development strategies in Greece and policy proposals for the new financing period 2021-2027**

**Keywords:** Local Authorities, Sustainable Urban Development strategies, Urban Policy, Sustainable Urban Development Strategies Assessment, Local Governance

## **Abstract**

This paper aims at the evaluation of the efficiency and productivity of the Sustainable Urban Development' Strategy in Greece and on proposing policies for the new programming and financial period of 2021-2017. The main question which this paper wishes to answer is whether the SUD Strategies have succeeded in Greece and the developments or changes that should or could be made for the new financial period.

The paper begins with the institutional analysis of the Local Government Institutions of the 1st and 2nd Degree/Grade/Level in Greece and continues with the conceptual and methodology analysis on governance and the evaluation. Based on the theoretical framework, the data retrieved from official texts, the EU legislation and publications, regulations and directives we move to the efficiency and productivity analysis on the funds absorption to Greece.

Finally, with all the previous being analyzed, proposals are made for the new programming and financial period of 2021-2027 so as to have better evaluation data available in European level, but also higher funding absorption at national level.

## Περιεχόμενα

Κατάλογος Πινάκων .....	7
Κατάλογος Σχημάτων .....	7
Κατάλογος Εικόνων.....	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τους ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού .....	8
1.1 Εισαγωγή.....	8
1.2 Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» .....	8
1.3 Το πρόγραμμα «Καλλικράτης».....	9
1.4 Το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι».....	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η έννοια της Πολιτικής Συνοχής στα πλαίσια της Ε.Ε. και η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη .....	19
2.1 Ορισμός Πολιτικής Συνοχής .....	19
2.2 Δομή και Στόχος της Ε.Ε. για την υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής 2014-2020.....	20
2.3 Ορισμός Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης .....	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Χαρακτηριστικά και προϋποθέσεις της σύγχρονης Διακυβέρνησης ως μέσο διαχείρισης ευρωπαϊκών κονδυλίων .....	26
3.1 Εισαγωγή.....	26
3.2 Εισαγωγικές έννοιες.....	26
3.3 Η «καλή διακυβέρνηση» και οι Παγκόσμιοι Δείκτες διακυβέρνησης .....	30
3.4 Η ευρωπαϊκή οπτική για τη σύγχρονη διακυβέρνηση .....	40
3.5 Η πολιτική και λειτουργική προσέγγιση των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης.....	42
4.1 Μορφές Αξιολόγησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	43
4.2 Μεθοδολογίες αξιολόγησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	45

4.3 Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα 2014-2020 .....	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η νέα πολιτική συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2021-2027.....	60
5.1 Εισαγωγή.....	60
5.2 Ανάλυση της αρχιτεκτονικής της νέας Πολιτικής Συνοχής 2021-2027 .....	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Συμπεράσματα .....	66
Επίλογος.....	68
Συνομογραφίες .....	69
Βιβλιογραφία.....	70
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία.....	70
Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία.....	71
Ιστογραφία .....	72

## Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1: Συνιστώσες και δείκτες της διακυβέρνησης .....	31
Πίνακας 2: Δείκτης διακυβέρνησης: VA - Συμμετοχή και Λογοδοσία.....	34
Πίνακας 3: Δείκτης διακυβέρνησης: PV- Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας και τρομοκρατίας .....	35
Πίνακας 4: Δείκτης διακυβέρνησης: GE - Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης .....	36
Πίνακας 5: Δείκτης διακυβέρνησης: RQ - Ποιότητα των ρυθμίσεων .....	37
Πίνακας 6: Δείκτης διακυβέρνησης: RL - Κράτος Δικαίου .....	38
Πίνακας 7: Δείκτης διακυβέρνησης: CC - Έλεγχος της Διαφθοράς.....	39
Πίνακας 8: Μεθοδολογικές προσεγγίσεις για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενσωματωμένων χωρικών στρατηγικών .....	50

## Κατάλογος Σχημάτων

Σχήμα 1: Σύνθεση και σχέσεις μεταξύ συντελεστών της διακυβέρνησης στις αστικές περιοχές .....	29
Σχήμα 2: Λογική παρέμβασης .....	46
Σχήμα 3: Σταδιακά βήματα για καλύτερη νομοθεσία.....	47

## Κατάλογος Εικόνων

Εικόνα 1: : Πηγή ESPON EGTC Policy Brief “Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation”, 2016 .....	53
---	----

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τους ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού

## 1.1 Εισαγωγή

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θα παρουσιάσουμε τις θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν από το 1997 και επέτρεψαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να έχει ενισχυμένη διοικητική και χρηματοδοτική αυτοτέλεια. Είναι σημαντικό να μπορέσουμε μέσω αυτού του κεφαλαίου να κατανοήσουμε το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο το οποίο λειτουργεί ως μοχλός απορρόφησης των ευρωπαϊκών κονδυλίων. Θα δούμε παρακάτω στους νόμους που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια των ετών, νέα διοικητικά όργανα, επιτροπές, ακόμη και αλλαγές για τη συμμετοχικότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Όλοι αυτοί οι νέοι όροι που εισήχθησαν κάθε υπό τη μορφή διατάξεων και νόμων μπόρεσαν να εναρμονίσουν τους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού όσο το δυνατόν περισσότερο με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και να επιτύχουν τον ορθό στρατηγικό σχεδιασμό και τη βέλτιστη απορρόφηση κονδυλίων συνοχής και εδαφικής συνεργασίας.

## 1.2 Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»

Για το θεσμό της αυτοδιοίκησης οι μεταρρυθμίσεις που εισάγονται τόσο σχετικά με την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και την κατάργηση του διορισμένου νομάρχη το 1994 όσο και με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»<sup>1</sup>, το οποίο παρουσιάστηκε τρία χρόνια αργότερα αποτέλεσαν την αρχή των θεσμικών αλλαγών στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Αναφορικά με το θεσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι σκόπιμο να αναφερθεί, ότι ένα όραμα το οποίο ξεκινά από τις ημέρες του Χαρίλαου Τρικούπη και το οποίο θα μπορούσε να προσδώσει ουσιαστικές λύσεις σε κοινά προβλήματα των ευρύτερων τοπικών κοινωνιών δεν σχεδιάστηκε με την απαραίτητη συστηματικότητα τόσο σε επίπεδο αρμοδιοτήτων, όσο και σε επίπεδο πόρων, διαμορφώνοντας με αυτόν τον τρόπο τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την εύρυθμη λειτουργία του.

Παρόλα αυτά, ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σε ένα ευρύτερα ευνοϊκό κλίμα ενίσχυσης των αποκεντρωτικών θεσμών, αντιμετώπιστηκε με μια διάθεση αποκατάστασης των σημαντικών προβλημάτων, τα οποία ήταν πολυσύνθετα και σχετίζονταν με ζητήματα, όπως οι αρμοδιότητες, η χρηματοδότηση, οι ανθρώπινοι πόροι κ.λπ. , χωρίς όμως την εφαρμογή ρηξικέλευθων πολιτικών.

---

<sup>1</sup> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης , Φ.Ε.Κ. Α' 244/1997, Νόμος 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Εθνικό Τυπογραφείο



Πραγματικά καινοτόμος μεταρρύθμιση υπήρξε η εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας» για τις συνενώσεις των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Όπως έχει ήδη σχετικά αναφερθεί σε προηγούμενα σημεία, οι προσπάθειες για την ενδυνάμωση του συστήματος των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. μέσω των συνενώσεων, παρόλο που στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο αποτέλεσαν συνήθη πρακτική από τη δεκαετία του 1950 και μετά, στην Ελλάδα παρέμειναν στο στάδιο του σχεδιασμού χωρίς περαιτέρω υλοποίηση. Σύμφωνα με τον νόμο έγινε συνένωση των κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η καθυστερημένη, αν μη τι άλλο, εφαρμογή ενός σχεδιασμένου προγράμματος συνενώσεων, λειτούργησε καταλυτικά στην προβληματική διαμόρφωση της λειτουργίας των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Η νέα δομή θα δημιουργούσε τις κατάλληλες συνθήκες για τη σταδιακή ισχυροποίηση τόσο του ίδιου του θεσμού της αυτοδιοίκησης ως πολιτικού, διοικητικού αλλά και αναπτυξιακού θεσμού, όσο και των ίδιων των αιρετών.

Παρότι, επίσημα τουλάχιστον, μέχρι σήμερα καμία επιστημονικά τεκμηριωμένη μελέτη δεν έχει παρουσιαστεί αναφορικά με μια ποιοτική και ποσοτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του προγράμματος «Καποδίστριας», τυγχάνει ευρείας αποδοχής ότι οι αλλαγές που επήλθαν ήταν προς τη θετική κατεύθυνση.

Η διοικητική διαίρεση που προέκυψε με το νόμο αυτό ίσχυσε μέχρι το τέλος του 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε από τη νέα διοικητική διαίρεση που προβλέπει το σχέδιο «Καλλικράτης»

### 1.3 Το πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Σε ό,τι αφορά το χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, το σημερινό τοπίο στη χώρα μας έχει διαμορφωθεί από το Νόμο 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»<sup>2</sup>. Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια» (Ν.2539/97), υπό την έννοια ότι αμφότεροι διέπονται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους.

Βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 περιφέρειες, η σύσταση των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι αλλαγές στον τρόπο

---

<sup>2</sup> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», Διαθέσιμο: [http://www.ypes.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos\\_kallikrati\\_9\\_6\\_2010.pdf](http://www.ypes.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf) [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.

Σε αυτό το εισαγωγικό τμήμα της παρούσας εργασίας, παρατίθενται συνοπτικά τα κυριότερα σημεία του «Καλλικράτη», με παράθεση κειμένων της Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό, παρατίθενται επιλεγμένα αποσπάσματα τόσο από την εισηγητική έκθεση του Νόμου 3852/2010, καθώς και της εγκυκλίου 59/ 30.12.2010 (ΑΔΑ: 4ΠΚΚ-Χ5)<sup>3</sup> του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την εισηγητική έκθεση:

*....Ο Νόμος εξειδικεύει και υλοποιεί βασικές συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και καθίστανται ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.*

*Η πραγματική ικανότητα άσκησης τοπικών πολιτικών από τα δημοκρατικά εκλεγμένα αιρετά όργανα της αυτοδιοίκησης προσδίδει ουσιαστικό περιεχόμενο στην πολιτική εντολή και την εκλογική νομιμοποίηση της τοπικής πολιτικής ηγεσίας. Τοπική αυτοδιοίκηση που δεν διαθέτει το απαραίτητο μέγεθος, ή στερείται τους αναγκαίους, για την εκπλήρωση της αποστολής της, πόρους, τείνει να εκφυλιστεί σε φορέα με συμβολικό ή/και διεκδικητικό χαρακτήρα. Μια Τοπική Αυτοδιοίκηση χωρίς επιχειρησιακή ικανότητα, τείνει να ασχολείται με την εσωτερική της αναπαραγωγή και τη μεσίτευση τοπικών συμφερόντων σε άλλα επίπεδα άσκησης της εξουσίας και όχι με την επίλυση των τοπικών προβλημάτων από δημοκρατικά νομιμοποιημένα και πολιτικά υπεύθυνα και υπόλογα, έναντι των τοπικών κοινωνιών, όργανα.*

*Η αναδιάρθρωση της αυτοδιοίκησης σε λειτουργική κλίμακα αποτελεί επίσης προϋπόθεση για την διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια, η οποία κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα.*

*...Στη μακρά και επίπονη πορεία για την ανασυγκρότηση του κράτους, της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, τίθενται με το παρόν σχέδιο νόμου τα θεμέλια για μια συστηματική και ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας μας που περιλαμβάνει όχι μόνο τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, που συγκροτούν οι Δήμοι, αλλά και το δεύτερο βαθμό που συγκροτούν οι Περιφέρειες, καθώς και την κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.*

---

<sup>3</sup> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Πρόγραμμα Διαύγεια, «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος “Καλλικράτης”», Αναρτήθηκε 30 Δεκεμβρίου 2010, Διαθέσιμο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/4%CE%99%CE%99%CE%9A%CE%9A-%CE%A75> [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

Οι νέοι δήμοι, με τους κατάλληλους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους, θα μπορούσαν πλέον να αναλάβουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που θα έπρεπε, σε ένα σύγχρονο κράτος, να ασκούνται κοντά στον πολίτη και με επίγνωση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων. Αυτοί οι νέοι δήμοι θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στη νέα μεγάλη πρόκληση για την αυτοδιοίκηση της χώρας μας, δηλαδή, την ανάληψη σημαντικού και ενεργού ρόλου ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.

... Κοινή παραδοχή αποτελεί επίσης και η ανάγκη για αναδιάρθρωση του δεύτερου βαθμού σε ένα υψηλότερο επίπεδο, με λιγότερες και αποτελεσματικότερες μονάδες, οι οποίες θα μπορούν να αναλάβουν σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες, υπερβαίνοντας τα στενά όρια της νομαρχίας και τον παραδοσιακό διεκπεραιωτικό και ελεγκτικό της ρόλο. Είναι προφανές ότι το πλέον κατάλληλο σχήμα για την ανασυγκρότηση του δεύτερου βαθμού και το νέο αναπτυξιακό του ρόλο, δεν μπορούσε παρά να είναι η σημερινή κρατική περιφέρεια, από την οποία άλλωστε ο νέος δεύτερος βαθμός θα μπορέσει να αναλάβει και αρμοδιότητες για τοπικές υποθέσεις περιφερειακής κλίμακας ή και για κρατικές υποθέσεις που θα μπορούν να ασκηθούν από την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, σε συνδυασμό με την μεταφορά των αναλογούντων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων από την καταργούμενη κρατική περιφέρεια.

Με τον τρόπο αυτό, θα αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο η πολιτική εντολή που θα λάβουν τα νέα αιρετά όργανα από το εκλογικό σώμα της περιφέρειάς τους, το οποίο σε αρκετές περιπτώσεις θα αποτελείται από μεγάλο αριθμό εκλογέων. Η ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση μέσω της άμεσης εκλογής θα προσφέρει στους πολιτικούς ηγέτες που θα αναδειχθούν στις νέες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, το απαραίτητο δημοκρατικό έρεισμα, προκειμένου να διαχειριστούν σθεναρά και υπεύθυνα τις σημαντικές εξουσίες που καλούνται να αναλάβουν, έτσι ώστε να απελευθερωθούν οι αναπτυξιακές δυνάμεις της περιφέρειας, οι οποίες επί δεκαετίες καταπνίγονται από τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό.

... Σύμφωνα με το Σύνταγμα, το νέο διοικητικό σχήμα αναμορφώνει το θεσμό της

αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία εντάσσονται όλες οι καθ' ύλη αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες με επικεφαλής μετακλητό Γενικό Γραμματέα. Η ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε λιγότερες και μεγαλύτερες μονάδες ανταποκρίνεται στις νέες συγκοινωνιακές και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες που δημιουργούν τα νέα δίκτυα μεταφορών, αλλά και οι τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας που διαθέτει σήμερα η

χώρα μας. Παράλληλα, επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση πόρων και δυνάμεων σε λειτουργική κλίμακα, ενώ μεταφέρονται αρμοδιότητες χαμηλότερης κλίμακας στους νέους Ο.Τ.Α., όπου μπορούν να ασκούνται εγγύτερα στον πολίτη. Το ιδιαίτερα κρίσιμο και ευαίσθητο καθήκον της

εποπτείας των Ο.Τ.Α. αναλαμβάνει αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας, η οποία ιδρύεται στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης και στελεχώνεται με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών.

Αυτή η ολοκληρωμένη αναδόμηση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην χώρα μας, πρέπει να συνδυασθεί με λελογισμένες και καιρίες παρεμβάσεις στο σύστημα διακυβέρνησης και οργάνωσης των νέων Ο.Τ.Α., τις αρμοδιότητές τους, τους ανθρώπινους και τους οικονομικούς τους πόρους, καθώς και στο σύστημα εποπτείας.

... Η Νέα Αρχιτεκτονική θεμελιώνει μια νέα, εξορθολογισμένη δομή του κράτους όπου:

- Κεντρικό χαρακτηριστικό της είναι ο ολοκληρωμένος και συστηματικός σχεδιασμός που απαντά στα προβλήματα της αποσπασματικής και κατακερματισμένης έως τώρα προσέγγισης. Πρόκειται για συντονισμένες παρεμβάσεις στο σύνολο της αρχιτεκτονικής, οι οποίες συγκροτούν ένα νέο οικοδόμημα που δίνει έμφαση στη συνάρθρωση, τη συνέργεια και την αλληλεξάρτηση των επιπέδων κεντρικής – αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η δε αναδιάταξη των επιπέδων της Αυτοδιοίκησης οδηγεί στη ριζική αλλαγή του κεντρικού κράτους, αναδεικνύοντας τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό χαρακτήρα του.
- Πυρήνας της Νέας Αρχιτεκτονικής είναι μία σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και η ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο, ώστε να είναι ξεκάθαρο σε κάθε πολίτη, για κάθε ανάγκη του, ποιος είναι αρμόδιος, τι πρέπει να κάνει και να εξυπηρετείται σε ένα επίπεδο είτε στο Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση.
- Θεμελιώδη επιλογή συνιστά η αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, τόσο με τον εμπλουτισμό συμμετοχικών διαδικασιών, όπως η διαβούλευση, όσο και με τη βελτίωση της αντιπροσώπευσης.
- Βασικό κριτήριο είναι η δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων, ώστε να είναι σε θέση να ασκήσουν με αποτελεσματικό, ποιοτικό, διαφανή και βιώσιμο τρόπο το σύνολο των αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται.
- Γνώμονας των οργανωτικών επιλογών είναι ο πολίτης και η εξυπηρέτηση των αναγκών του. Γι' αυτό η συγκρότηση ισχυρότερων και μεγαλύτερων ενοτήτων συνοδεύεται από την παροχή των διοικητικών υπηρεσιών όσο το δυνατό πιο κοντά στον πολίτη, με την ενίσχυση της υπόστασης του χωριού και της γειτονιάς, ως ζωντανών κυττάρων της τοπικής κοινωνίας.

*... Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εξασφαλίζει έτσι μια δραστικά ξεκάθαρη, στέρεα και λειτουργική δομή που επιτρέπει:*

- *μια νέα ποιότητα στη λειτουργία της με την αξιοποίηση του αυτοδιοικητικού δυναμικού για την εξυπηρέτηση του πολίτη και την αναβάθμιση των συνθηκών της ζωής του αλλά και την αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας,*
- *ουσιαστικό περιορισμό των λειτουργικών δαπανών και οικονομιών κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, ώστε να προωθηθεί μια ευρύτατη μεταρρύθμιση χωρίς νέες δαπάνες και νέους φόρους,*
- *την αναδιάρθρωση του προσωπικού, την οποία συνεπάγεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων και την εξορθολογισμένη κατανομή και αξιοποίησή του, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες που προκύπτουν,*
- *την αντιμετώπιση των προβλημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, τις αντιφατικές και αντικρουόμενες αποφάσεις, με την ολοκληρωμένη διαχείριση πολιτικών σε κάθε επίπεδο.*

Οι κυριότερες θεσμικές αλλαγές που εισάγονται με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σύμφωνα με την Εγκύκλιο 59/30.12.2010 (ΑΔΑ: 4ΠΚΚ-Χ5) του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης<sup>4</sup>, είναι οι ακόλουθες:

#### **«Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κατά τόπο**

*Δυνατότητα μεταβίβασης άσκησης αρμοδιοτήτων από το δήμαρχο στους αντιδημάρχους κατά τόπο, επιπλέον της καθ' ύλην μεταβίβασης. Η κατά τόπο μεταβίβαση αρμοδιοτήτων νοείται για τους δήμους που έχουν συσταθεί με το άρθρο 1 του Νόμου 3852/2010 και μπορούν να ασκηθούν στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενοτήτων.*

#### **Εκτελεστική Επιτροπή**

*Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι το όργανο που συστήνεται από τον δήμαρχο και τους αντιδημάρχους. Ο ρόλος της Εκτελεστικής Επιτροπής είναι κυρίως ο συντονισμός εκτελεστικής λειτουργίας και*

---

<sup>4</sup> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Πρόγραμμα Διαύγεια, «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος “Καλλικράτης”», Αναρτήθηκε 30 Δεκεμβρίου 2010, Διαθέσιμο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/4%CE%99%CE%99%CE%9A%CE%9A-%CE%A75>[Προσπελάστηκε 17/01/2019]

ειδικότερα της υλοποίησης του προγράμματος της δημοτικής αρχής. Με την καθιέρωση της Εκτελεστικής Επιτροπής, η «δημαρχιακή» λειτουργία καθίσταται συλλογική και αναβαθμίζεται, σε αντίθεση με την παραδοσιακή δημαρχοκεντρική λογική του ισχύοντος δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης.

### **Ανάρτηση αποφάσεων στο διαδίκτυο**

Υποχρέωση κάθε δήμου να διαθέτει ιστοσελίδα. Υποχρέωση ανάρτησης όλων των αποφάσεων των οργάνων του, των νομικών προσώπων του και των επιχειρήσεών του, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παρ. 4 του Νόμου 3861/20103 από την 15η Μαρτίου 2011, προκειμένου να εφαρμοστούν<sup>4</sup> καθώς και όλων όσων ρητά προβλέπονται στο Νόμο 3852/2010 από την 1η Ιανουαρίου 2011 (π.χ. ανάκληση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος).

### **Οικονομική Επιτροπή**

Συγκρότηση Οικονομικής Επιτροπής, η οποία αποτελεί τη συνέχεια της Δημαρχιακής Επιτροπής, με αρμοδιότητα την παρακολούθηση και τον έλεγχο της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Η Οικονομική Επιτροπή λειτουργεί σε όλους του δήμους της χώρας.

### **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής**

Συγκρότηση επιτροπής ποιότητας ζωής σε δήμους άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων με αποφασιστικές και εισηγητικές αρμοδιότητες.

Η επιτροπή απαρτίζεται από το δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο και ορισμένο αριθμό δημοτικών συμβούλων ανάλογα με τον αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου.

Οι αρμοδιότητες που ρητά απονέμονται στην επιτροπή είναι:

I. Η χορήγηση προέγκρισης ίδρυσης καταστημάτων και επιχειρήσεων μετά από προέλεγχο του σχετικού αιτήματος του ενδιαφερομένου,

II. Η ανάκληση ή η οριστική αφαίρεση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των

καταστημάτων, επιχειρήσεων και λοιπών εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων αρμοδιότητας δήμου,

III. Η χορήγηση και ανάκληση της άδειας μουσικής

...Εκτός από αποφασιστικές αρμοδιότητες, η επιτροπή ποιότητας ζωής εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο για:

*I. θέματα καθορισμού χρήσεων γης,*

*II. θέματα ρυθμιστικών σχεδίων, προγραμματισμού εφαρμογής ρυθμιστικών σχεδίων, οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, εφαρμογής Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.), πολεοδομικών μελετών, ανάπλασης περιοχών, πολεοδομικών επεμβάσεων, χρηματοδότησης προγραμμάτων ανάπλασης, ανασυγκρότησης υποβαθμισμένων περιοχών, πολεοδομικής αναμόρφωσης προβληματικών περιοχών, αποζημίωσης ρυμοτομούμενων, πολεοδομικών ρυθμίσεων, εισφοράς σε γη ή σε χρήμα, περιοχών ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) και έγκρισης πολεοδομικών μελετών,*

*III. τη λήψη αποφάσεων για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος,*

*IV. τη λήψη αποφάσεων για θέματα χωροθέτησης κοιμητηρίων, κατά τις προβλέψεις του ν.2508/1997 (ΦΕΚ 124 Α), κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, καθώς και άλλων, σχετικών με το αντικείμενο, αρμοδιοτήτων του,*

*V. το σχέδιο κανονιστικών αποφάσεων των άρθρων 79 και 82 του Κ.Δ.Κ.*

Συνεπώς, για να είναι έγκυρες οι αποφάσεις που λαμβάνει το δημοτικό συμβούλιο για τα προαναφερόμενα θέματα, πρέπει να έχει προηγηθεί σχετική, γραπτή, εισήγηση από την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής προς το δημοτικό συμβούλιο.

### **Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης**

Συγκρότηση δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης στους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους.

....Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας όπως:

- Των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων
- Των επιστημονικών συλλόγων και φορέων
- Των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών

- *Των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα*
- *Των ενώσεων και συλλόγων γονέων*
- *Των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων*
- *Των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών*
- *Άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών*
- *Εκπρόσωποι των τοπικών συμβουλίων νέων*
- *Δημότες*

*Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης:*

- *Γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα και τα προγράμματα δράσης του δήμου, το επιχειρησιακό πρόγραμμα και το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου.*
- *Γνωμοδοτεί για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το δημοτικό συμβούλιο ή τον δήμαρχο.*
- *Εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του δήμου και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.*
- *Δύναται να διατυπώνει παρατηρήσεις επί του περιεχομένου των κανονιστικού χαρακτήρα αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 79 του Κ.Δ.Κ.*

### **Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης**

*Θεσμοθέτηση συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Τη θέση καταλαμβάνει, κατόπιν προκηρύξεως που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας. Υποψηφιότητες υποβάλλονται με δήλωση που κατατίθεται στο προεδρείο του δημοτικού συμβουλίου κατά τη διαδικασία της έναρξης επιλογής.*



Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου πρόκειται για “νέο θεσμό εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α., για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο συμπαραστάτης έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών. Μέσω του συμπαραστάτη, θα αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες (προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη), επειδή πολλά προβλήματα κακοδιοίκησης θα επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου Ο.Τ.Α., με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών”.

### **Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών**

Συγκρότηση συμβουλίου ένταξης μεταναστών σε κάθε δήμο με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ως συμβουλευτικού οργάνου του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Επισημαίνεται ότι προϋπόθεση για τη συμμετοχή εκπροσώπων μεταναστών στο συμβούλιο είναι η νόμιμη διαμονή τους στην Ελλάδα. Ο εκπρόσωπος των φορέων μεταναστών που συμμετέχει δεν απαιτείται να είναι δημότης του συγκεκριμένου δήμου.

### **Συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας**

Επαναφορά του θεσμού της συνέλευσης κατοίκων τοπικής κοινότητας. Πρόκειται για θεσμό άμεσης δημοκρατίας. Η συνέλευση συγκαλείται με ευθύνη του προέδρου του συμβουλίου της τοπικής κοινότητας ή του εκπροσώπου της τοπικής κοινότητας, σε συνεργασία με τον αρμόδιο αντιδήμαρχο. Σ’ αυτήν καλούνται μόνιμοι κάτοικοι και φορείς της τοπικής κοινότητας για να συζητήσουν κάθε θέμα που αφορά στην τοπική κοινότητα και να προτείνουν δράσεις που πρέπει να αναλάβει ο δήμος για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών.

## **1.4 Το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»**

Το Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι, ακριβέστερα «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -

Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις ονομάζεται ο ελληνικός νόμος 4555/2018<sup>5</sup>. Αποτελείται από 283 άρθρα με τα οποία μεταρρυθμίζονται, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους, θα κατηγοριοποιηθούν οι δήμοι, θα επαναφερθούν οι κοινότητες κ.α.

Το σχέδιο θα τεθεί σε πλήρη ισχύ από τις 1 Ιανουαρίου 2020 και θεωρείται διάδοχος του σχεδίου Καλλικράτης με βασική φιλοσοφία την μείωση της θητείας από πενταετία στη τετραετία και την υιοθέτηση της απλής αναλογικής.

Επιπλέον, καταργείται η εποπτεία των ΟΤΑ από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, και θεσπίζεται το πλαίσιο για τη διεξαγωγή δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος.

Το ίδιο νομοσχέδιο περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη λειτουργία των φορέων διαχείρισης στερεών αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ), καθώς και ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη άσκηση των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την απονομή της ιθαγένειας και την πολιτογράφηση.

Επίσης, περιλαμβάνει και την κατάτμηση των μεγάλων εκλογικών περιφερειών, την διενέργεια τοπικών ψηφισμάτων αλλά και την αποσύνδεση των αυτοδιοικητικών εκλογών από τις ευρωεκλογές. Επιπλέον δημιουργείται η δυνατότητα ίδρυσης εταιρειών ειδικού σκοπού στον τομέα της Κοινής Ωφέλειας. Ενώ παράλληλα, με το παρόν σχέδιο, καταργείται η εποπτεία των ΟΤΑ από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, όμως αντικαθίσταται από την σύσταση μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων.

Τέλος, οι μεταναστευτικές κοινότητες θα αντιπροσωπεύονται στα δημοτικά συμβούλια, κάτι που είχε ψηφιστεί το 2010 με τον Καλλικράτη αλλά ενεργοποιείται με τον παρόντα νόμο.

---

<sup>5</sup> Υπουργείο Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Νόμος 4555/2018 «*Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]*» - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Τεύχος Α' 133/19.07.2018, Διαθέσιμο: <http://www.opengov.gr/ypes/wp-content/uploads/2018/04/kleisthenis1-.pdf> [Προσπελάστηκε 17/02/2019]

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η έννοια της Πολιτικής Συνοχής στα πλαίσια της Ε.Ε. και η Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη

### 2.1 Ορισμός Πολιτικής Συνοχής

Η πολιτική συνοχής πρακτικά, αποτελεί τη βασική πολιτική επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στοχεύει σε όλες τις περιφέρειες και τις πόλεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να στηρίξει τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, την οικονομική ανάπτυξη, τη βιώσιμη ανάπτυξη και τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των πολιτών.

Οι διαβουλεύσεις με πολίτες, φορείς της κοινωνίας των πολιτών, τους Δήμους, τις Περιφέρειες και με ειδήμονες των κρατών μελών για το μέλλον της πολιτικής συνοχής επισήμαναν τη σημασία ενίσχυσης του αντίκτυπου και της ορατότητας των χρηματικών κεφαλαίων που τη στηρίζουν, περιλαμβανομένων των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο, οι οποίες αποτελούν σημαντικό στοιχείο της νέας στρατηγικής.<sup>6</sup>

Με πρωταρχικό στόχο την επίτευξη της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, η Επιτροπή εισήγαγε μια σειρά από σημαντικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο η Πολιτική Συνοχής σχεδιάζεται και εφαρμόζεται, όπως, επιβράβευση επιδόσεων, στήριξη ολοκληρωμένου προγραμματισμού, έμφαση στα αποτελέσματα – παρακολούθηση της προόδου για την επίτευξη των καθορισμένων στόχων, ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και η απλούστευση της διαδικασίας εφαρμογής.<sup>7</sup>

Η πολιτική συνοχής<sup>8</sup> που προτάθηκε για την περίοδο μετά το 2013 επιτρέπει σε όλα τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες να επιδιώξουν ενεργά μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη με έμφαση κυρίως στις φτωχότερες περιφέρειες και παράλληλα τη δέσμευσή των εταίρων για αλληλεγγύη. Όπως ανέφερε και ο Ευρωπαίος Επίτροπος Περιφερειακής Πολιτικής Johannes Hahn «*Η οικονομική και κοινωνική κρίση τόνισε τη διαρκή ανάγκη για μια νέα πολιτική, η οποία επενδύει στην ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης, την ευημερία των πολιτών της και την ποιότητα του*

---

<sup>6</sup> European Commission, (2010), “*Investing in Europe’s future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*”, Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_part1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf) [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Laszlo Andor – Ευρωπαίος Επίτροπος Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης

περιβάλλοντος στο οποίο ζούμε. Ωστόσο αυτή η πολιτική μπορεί να πετύχει μόνο με συντονισμένη δράση που θα εστιάζει σε βασικές προτεραιότητες.»<sup>9</sup>

Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε λειτουργεί παράλληλα με μια σειρά εθνικών και περιφερειακών πολιτικών που σχεδιάστηκαν και εφαρμόζονται σε πολλά διαφορετικά μέρη και υπό ευρέως διαφορετικές περιστάσεις.

Ο στόχος είναι η προώθηση της αρμονικής ανάπτυξης σε ολόκληρη την Ε.Ε και η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών που προβλέπεται στο άρθρο 174 της συνθήκης αποτελούν κοινό καθήκον των κρατών μελών. Σύμφωνα με τη συνθήκη (άρθρο 175), τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαχειριστούν και να συντονίσουν τις πολιτικές τους, έτσι ώστε να επιτευχθεί οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Στοχεύει επίσης στην καλλιέργεια ολοκληρωμένων αστικών πολιτικών που ενισχύουν τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη με σκοπό να ενισχυθεί η προσαρμοστικότητα των πόλεων και να διασφαλιστούν συνέργειες στις επενδύσεις που στηρίζονται από τα Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ) όπου και γίνονται οι χρηματοδοτήσεις.<sup>10</sup>

## 2.2 Δομή και Στόχος της Ε.Ε. για την υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής 2014-2020

Η πολιτική συνοχής υλοποιείται μέσω τριών βασικών ταμείων.

- ✓ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)
- ✓ Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και
- ✓ Το Ταμείο Συνοχής

Κάθε ένα από αυτά τα ταμεία που απαρτίζουν την χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής, πρεσβεύει διαφορετικά κίνητρα και διαφοροποιούνται στους στόχους. Το ΕΤΠΑ στοχεύει να δυναμώσει την περιφερειακή οικονομική και κοινωνική συνοχή, επενδύοντας σε τομείς που ενισχύουν την ανάπτυξη για να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα και να δημιουργηθούν θέσεις εργασίας.

---

<sup>9</sup> European Commission, (2010), "Investing in Europe's future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion", Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr\\_part1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr_part1_en.pdf) [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

<sup>10</sup> Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, ΕΣΠΑ 2014-2020, «Η Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε.», Διαθέσιμο: <https://www.espa.gr/el/pages/staticCohesionPolicy.aspx> [Προσπελάστηκε 20/01/2019]

Το ΕΚΤ από την άλλη, επενδύει σε ανθρώπους, και στοχεύει στη βελτίωση των ευκαιριών για απασχόληση και εκπαίδευση. Επίσης έχει σκοπό να βοηθήσει μη-προνομιούχα άτομα που διατρέχουν τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Ενώ το Ταμείο Συνοχής επενδύει στην πράσινη και βιώσιμη ανάπτυξη και βελτιώνει τη συνδεσιμότητα στα Κράτη Μέλη που έχουν Α.Εγχ.Π κάτω από το 90% του μέσου όρου της Ε.Ε. των 27.

Η πολιτική συνοχής 2014-2020 έχει θεσπίσει 11 θεματικούς στόχους που στηρίζουν την ανάπτυξη για την συγκεκριμένη περίοδο.

1. Ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας
2. Βελτίωση της πρόσβασης σε τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ), και χρήση και ποιότητα αυτών.
3. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ (Μικρο-μεσαίων επιχειρήσεων).
4. Στήριξη της μετάβασης προς μια οικονομία με μειωμένη χρήση άνθρακα
5. Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, πρόληψη και διαχείριση κινδύνων.
6. Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος, και προώθηση της αποδοτικής χρήσης πόρων.
7. Προώθηση βιώσιμων μεταφορών και βελτίωση των υποδομών δικτύων
8. Προώθηση της βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης, και στήριξη της κινητικότητας των εργαζομένων.
9. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης, καταπολέμηση της φτώχειας και όλων των διακρίσεων.
10. Επενδύσεις στην εκπαίδευση, την κατάρτιση και τη δια βίου μάθησης.
11. Βελτίωση της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Για να επιτευχθεί ωστόσο, η ολοκληρωμένη έννοια της πολιτικής συνοχής, δηλαδή η ενισχυμένη οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και η εξάλειψη των κρατικών αλλά και περιφερειακών ανισοτήτων, πρέπει να δοθεί έμφαση στο ρόλο των πόλεων. Αναπτύσσοντας τις πόλεις, αναπτύσσονται οι περιφέρειες και κατ' επέκταση αναπτύσσεται το κράτος.

Επομένως, η πολιτική συνοχής 2014-2020 στοχεύει στην καλλιέργεια ολοκληρωμένων αστικών πολιτικών που ενισχύουν τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη με σκοπό να ενισχυθεί η προσαρμοστικότητα των πόλεων και να διασφαλιστούν συνέργειες στις επενδύσεις που στηρίζονται από τα Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία (ΕΔΕΤ).

## 2.3 Ορισμός Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης

Οι πόλεις είναι χωρικές συγκεντρώσεις ανθρώπινης δραστηριότητας και επικοινωνίας. Αποτελούν τις μηχανές της Ευρωπαϊκής οικονομίας παρέχοντας θέσεις εργασίας και υπηρεσίες και λειτουργούν ως καταλύτες δημιουργικότητας και καινοτομίας σε όλη την Ε.Ε.. Περίπου το 70 % του πληθυσμού της Ε.Ε. ζει σε αστική περιφέρεια και αυτές οι περιοχές παράγουν περισσότερο από τα δυο τρίτα του ΑΕΠ της Ε.Ε.. Ωστόσο, είναι επίσης και οι χώροι όπου επίμονα προβλήματα, όπως ανεργία, απομονωτισμός και φτώχεια, καθώς και οξύτερες περιβαλλοντικές πιέσεις, είναι συγκεντρωμένα. Οι ασκούμενες πολιτικές στις αστικές περιοχές έχουν συνεπώς ευρύτερη σημασία για την Ε.Ε. συνολικά.

Καθίσταται όλο και πιο σαφές ότι οι ποικίλες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αστικές περιφέρειες - οικονομικές, περιβαλλοντικές, κλιματικές, κοινωνικές και δημογραφικές - συνυφαίνονται και η επιτυχία στο πλαίσιο της αστικής ανάπτυξης επιτυγχάνεται μόνο μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης.

Συνεπώς, τα μέτρα που αφορούν στη φυσική ανάπλαση του αστικού περιβάλλοντος θα πρέπει να συνδυάζονται με μέτρα που προωθούν την εκπαίδευση, την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική ένταξη και την προστασία του περιβάλλοντος. Η ανάπτυξη ισχυρών συνεργασιών όπου εμπλέκονται οι τοπικοί πολίτες, η κοινωνία των πολιτών, η τοπική οικονομία και τα διάφορα επίπεδα της κυβέρνησης, αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση. Ο συνδυασμός ικανοτήτων και τοπικής γνώσης είναι βασικός για τον εντοπισμό κοινών λύσεων και την επίτευξη βιώσιμων αποτελεσμάτων γενικής αποδοχής.

Μια τέτοια προσέγγιση είναι ιδιαίτερα σημαντική αυτή την εποχή, δεδομένης της σοβαρότητας των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν σήμερα οι ευρωπαϊκές πόλεις. Οι προκλήσεις αυτές ποικίλουν από επιμέρους δημογραφικές αλλαγές έως τις συνέπειες της οικονομικής στασιμότητας σε ό,τι αφορά τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την παροχή υπηρεσιών, καθώς και τον αντίκτυπο της κλιματικής αλλαγής. Ο εντοπισμός αποτελεσματικών αποκρίσεων σε αυτές τις προκλήσεις θα είναι κρίσιμος για την υλοποίηση της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς περιορισμούς κοινωνίας που προβλέπει η Στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Οι Στρατηγικές Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης αποτελούν ένα εργαλείο ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης για την εφαρμογή αναπτυξιακών στρατηγικών συγκεκριμένων αστικών περιοχών.

Οι περιοχές αυτές είτε παρουσιάζουν συγκεκριμένα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν με συνολικό τρόπο, είτε διακρίνονται από σημαντικές αναπτυξιακές δυνατότητες οι οποίες μπορούν να αξιοποιηθούν και να μεγιστοποιηθούν με βάση ένα ολοκληρωμένο αναπτυξιακό σχέδιο.

Ο ολοκληρωμένος χαρακτήρας της χωρικής στρατηγικής και του σχεδίου υλοποίησης θα πρέπει να εξασφαλίζεται με τη συμπληρωματικότητα και συνεκτικότητα των προτεινόμενων δράσεων, καθώς και με την αντιπροσωπευτικότητα του συστήματος διακυβέρνησης.

Στους στόχους της χωρικής στρατηγικής κάθε αστικής περιοχής περιλαμβάνονται:

- η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης και της απασχόλησης,
- η με κοινωνικούς όρους βελτίωση της καθημερινής ζωής των πολιτών
- η διατήρηση του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος με βάση την αειφόρο προσέγγιση της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Οι Στρατηγικές Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης ως Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τα Ταμεία ΕΚΤ, ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής, μέσω συνδυασμένων επενδύσεων, με αναφορά σε δύο τουλάχιστον Άξονες Προτεραιότητας και με συνδυασμό μίας ή περισσότερων συμπληρωματικών επενδυτικών προτεραιοτήτων από διαφορετικούς θεματικούς στόχους, ενός ή περισσότερων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Ο κανονισμός του ΕΤΠΑ<sup>11</sup> προβλέπει στο άρθρο 7 (4) ότι τουλάχιστον το 5% των πόρων του ΕΤΠΑ που χορηγούνται σε εθνικό επίπεδο κατανέμονται σε ολοκληρωμένες δράσεις Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (ΒΑΑ).

Σύμφωνα με το ΕΣΠΑ 2014-2020 οι Στρατηγικές Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης αφορούν αστικές περιοχές που ορίζονται με βάση τα όρια Δημοτικής Ενότητας ή όρια Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ή Ρυθμιστικού Σχεδίου, των οποίων ο πληθυσμός τους ξεπερνά τους 10.000 κατοίκους και αντιμετωπίζουν έντονες προκλήσεις, οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές, κλιματικής αλλαγής, δημογραφικές και λειτουργικής οργάνωσης, όπως:

- ✓ Περιοχές εφαρμογής Ρυθμιστικού Σχεδίου ή Περιοχές που έχουν προσδιοριστεί ως περιοχές παρεμβάσεων αστικής ανασυγκρότησης στα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, ή/ και στα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια ή Περιοχές εφαρμογής Σχεδίων Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης ή ισοδύναμων σχεδίων στρατηγικού σχεδιασμού, κατά την κείμενη ελληνική νομοθεσία.

---

<sup>11</sup> Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, Διαθέσιμο:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EL>

[Προσπελάστηκε 20/01/2019]

- ✓ Ζώνες αποβιομηχάνισης, περιοχές που περισσότερο δοκιμάζονται από την οικονομική κρίση με συνακόλουθα φαινόμενα αστικής φτώχειας, υψηλών ποσοστών ανεργίας και κοινωνικού αποκλεισμού, ή περιοχές αλλαγών χρήσεων γης και αυθαίρετης δόμησης.
- ✓ Αστικά κέντρα που έχουν λειτουργική περιοχή με πληθυσμό άνω των 70.000 κατοίκων.

Τα τελευταία 20 χρόνια οι πόλεις αντιμετωπίζουν μια σειρά από νέες αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές προκλήσεις. Οι προκλήσεις αυτές συνδέονται με το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης και στις ευρωπαϊκές πόλεις είναι πιο έντονες λόγω του ανταγωνισμού τους στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Οι κυριότερες λοιπόν προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι ευρωπαϊκές πόλεις είναι:

Η ανταγωνιστικότητα. Οι επιχειρήσεις και οι διάφοροι κλάδοι των ευρωπαϊκών πόλεων πρέπει να είναι ανταγωνιστικές σε ευρωπαϊκό αλλά και διεθνές επίπεδο.

Η κοινωνική συνοχή. Οι πόλεις αντιμετωπίζουν προβλήματα ανεργίας και κοινωνικού διαχωρισμού διαφόρων μορφών. Οι ανισότητες στο εσωτερικό μίας πόλης είναι συνήθως πολύ μεγαλύτερες από εκείνες μεταξύ πόλεων. Άμεσα συνδεδεμένα με τα παραπάνω είναι η ένταξη των μεταναστών και των εθνικών μειονοτήτων καθώς και η εγκληματικότητα.

Η ανταγωνιστικότητα και η κοινωνική συνοχή συναρτώνται όλο και περισσότερο με το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής στις ευρωπαϊκές πόλεις. Για την αειφόρο ανάπτυξη των πόλεων απαιτείται συνολική αντιμετώπιση των προβλημάτων, η οποία μπορεί να υλοποιηθεί μόνον μέσω του χωρικού σχεδιασμού σε χωροταξικό και πολεοδομικό επίπεδο.

Οι προκλήσεις που σχεδιάζεται να αντιμετωπιστούν μέσω της Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης

Ως κύριες προκλήσεις για τη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη εντοπίζονται:

- Η ολοκληρωμένη και στοχευμένη αναπτυξιακή παρέμβαση στα αστικά κέντρα με στόχο την αποκατάσταση του οικονομικού τους ιστού και τη λειτουργία τους ως κινητήριες δυνάμεις στην ευρύτερη περιοχή επιρροής τους.
- Η αντιστροφή της κοινωνικής και περιβαλλοντικής υποβάθμισης των αστικών περιοχών, ιδίως των περιοχών συγκέντρωσης μειονεκτικών κοινωνικών ομάδων, των υποβαθμισμένων εμπορικών κέντρων των μεγάλων πόλεων (ιδίως στα μητροπολιτικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης) και των εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών / βιοτεχνικών / επαγγελματικών ζωνών.



- Η άμεση αντιμετώπιση των κοινωνικών συνεπειών της κρίσης, με την αναζωογόνηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης και την ανασυγκρότηση των κοινωνικών υποδομών.
- Η προώθηση της σύνδεσης καινοτομίας και επιχειρηματικότητας στο αστικό περιβάλλον, με αιχμή τη στρατηγική της έξυπνης εξειδίκευσης.
- Η αντιστροφή της αστικής διάχυσης μέσω της προώθησης της αρχής της «συμπαγούς πόλης» και παράλληλα, η ένταξη του κεντρικού πυρήνα, της περι-αστικής ζώνης, των περιμετρικών περιοχών και της άμεσα επηρεαζόμενης υπαίθρου σε ενιαίες τοπικές στρατηγικές ανάκαμψης, αναβάθμισης και ανάπτυξης.
- Η ανάκτηση του δημόσιου χώρου και η ανάπτυξη δομών κοινωνικής οικονομίας και στέγασης με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Χαρακτηριστικά και προϋποθέσεις της σύγχρονης Διακυβέρνησης ως μέσο διαχείρισης ευρωπαϊκών κονδυλίων

### 3.1 Εισαγωγή

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θα εισαγάγουμε έννοιες της διακυβέρνησης και πιο συγκεκριμένα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η Πολιτική Συνοχής και οι στρατηγικές Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης δεν μπορούν να εφαρμοστούν εάν δεν έχουμε ένα συνεκτικό και αποτελεσματικό μοντέλο Διακυβέρνησης στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού αλλά και στην Ελλάδα.

Η διακυβέρνηση ως πολιτική και διοικητική πράξη επηρεάζει άμεσα την αποτελεσματικότητα και υλοποίηση των πολιτικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό, θα αναλύσουμε κάποιες εν δυνάμει προϋποθέσεις της σύγχρονης Διακυβέρνησης ως μέσο διαχείρισης ευρωπαϊκών κονδυλίων. Ο τρόπος διακυβέρνησης στους ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού επηρεάζει και τη διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών ΒΑΑ καθότι μέσω του τρόπου διακυβέρνησης επιλέγεται αν θα εφαρμοστεί είτε η μέθοδος bottom up<sup>12</sup> με τη συμμετοχή των πολιτών, φορέων και αρμοδίων στη λήψη αποφάσεων είτε η μέθοδος top down με κρατικο-κεντρικό πλαίσιο και τους πολίτες/φορείς ως απλά όργανα εφαρμογής της πολιτικής.

Με την παρακάτω ανάλυση θα μπορέσουμε να έχουμε μια πιο ολοκληρωμένη άποψη για τις δυνατότητες υλοποίησης των πολιτικών ΒΑΑ και τις προσδοκώμενες αλλαγές για τη νέα χρηματοδοτική περίοδο 2021-2027.

### 3.2 Εισαγωγικές έννοιες

*«... Στις αρχές της δεκαετίας του '90 παρατηρείται μια σημαντική στροφή στην πολιτική των διεθνών φορέων Οικονομικής Στήριξης, καθώς συνειδητοποιούν ότι οι περισσότερες από τις κρίσεις σε διάφορες χώρες αντανακλούν, στην ουσία τους, προβλήματα που σχετίζονται κυρίως με την ποιότητα της διακυβέρνησης στη χώρα και δευτερευόντως με λανθασμένες οικονομικές επιλογές...» UN Economic and Social Council<sup>13</sup>*

<sup>12</sup> Malcolm Brady and Aidan Walsh, 2008, “Setting strategic direction: a top down or bottom up process?”, Business Strategy Series 9(1):5-11, Διαθέσιμο: [https://www.researchgate.net/publication/235315458\\_Setting\\_strategic\\_direction\\_a\\_top\\_down\\_or\\_bottom\\_up\\_process](https://www.researchgate.net/publication/235315458_Setting_strategic_direction_a_top_down_or_bottom_up_process), [Προσπελάστηκε 19/02/2019]

<sup>13</sup> UN Economic and Social Council Committee of Experts on Public Administration, “Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”, New York, 2006,

Τον όρο «διακυβέρνηση» τον συναντάμε σε ένα τεράστιο πλήθος κειμένων της βιβλιογραφίας, είτε αυτά αφορούν σε πολιτικές αναλύσεις, είτε σε θέματα κοινωνικής οργάνωσης και λειτουργίας. Ειδικά κατά την τελευταία εικοσαετία, η χρήση του όρου «διακυβέρνηση» πλησιάζει σε συχνότητα αυτήν του όρου «ανάπτυξη».

Η έλλειψη ενός διεθνώς συμπεφωνημένου ορισμού θα μπορούσε να οδηγήσει στην εντύπωση ότι η έννοια είναι σχετικώς καινούργια. Αντιθέτως, στην πραγματικότητα, η έννοια είναι αρκετά παλιά, και αναφέρεται στο σύστημα δομών, σχέσεων και διαδικασιών μεταξύ των οντοτήτων που συνθέτουν μια κοινωνία σε διεθνές, εθνικό ή τοπικό επίπεδο.

Ένας χρήσιμος ορισμός του όρου δίδεται από το UNDP (Αναπτυξιακό Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών), σύμφωνα με τον οποίο: «...διακυβέρνηση είναι η άσκηση οικονομικής, πολιτικής και διοικητικής εξουσίας για την διαχείριση των διάφορων θεμάτων σε όλα τα επίπεδα...Η διακυβέρνηση περιλαμβάνει μηχανισμούς, διαδικασίες και θεσμούς μέσω των οποίων κοινωνικοί φορείς, πολίτες και ομάδες πολιτών εκφράζουν τα ενδιαφέροντά τους, ασκούν τα νόμιμα δικαιώματά τους, εκτελούν τις υποχρεώσεις τους και λύνουν τις διαφορές τους...»<sup>14</sup>

Ο Jon Pierre<sup>15</sup> δίνει έναν ενδιαφέροντα κοινωνικο-κεντρικό ορισμό της Διακυβέρνησης σύμφωνα με τον οποίο: «η διακυβέρνηση αναφέρεται στη δημιουργία και διατήρηση του συντονισμού και της συνοχής ανάμεσα σε μια μεγάλη ποικιλία παραγόντων με διαφορετικούς σκοπούς και στόχους». Τέτοιοι παράγοντες μπορεί να είναι πολιτικά πρόσωπα και πολιτικοί φορείς, ομάδες συμφερόντων, φορείς της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικές και διεθνείς οργανώσεις, κλπ.

Σε αντίθεση με τον ορισμό του Pierre, οι Peters and Pierre<sup>16</sup> προτείνουν ένα κρατικο-κεντρικό ορισμό της διακυβέρνησης, αν και παραδέχονται ότι η διακυβέρνηση αναφέρεται σε μεταβαλλόμενες σχέσεις μεταξύ Κράτους και κοινωνίας. Οι συγγραφείς θεωρούν ότι το κράτος εξακολουθεί να είναι το κέντρο της σημαντικής πολιτικής εξουσίας και αντιλαμβάνονται τη διακυβέρνηση ως τις «Διαδικασίες στις οποίες το κράτος διαδραματίζει ηγετικό ρόλο, ορίζοντας τις προτεραιότητες και καθορίζοντας τους στόχους.»

---

Διαθέσιμο: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>  
[Προσπελάστηκε 19/02/2019]

<sup>14</sup> United Nations Development Programme, “Governance for sustainable human development”, UNDP policy document, New York, 1997, Διαθέσιμο: <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> [Προσπελάστηκε 19/02/2019]

<sup>15</sup> Pierre J., “Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy”, Oxford University Press, 2000

<sup>16</sup> Pierre J., Peters G., “Governance, Politics and the State”, New York, St. Martin’s Press, 2000.

Το Καναδικό Ινστιτούτο Διακυβέρνησης<sup>17</sup> προσφέρει ένα άλλο γενικό ορισμό της διακυβέρνησης σύμφωνα με τον οποίο: «*Διακυβέρνηση είναι η διαδικασία με την οποία κοινωνίες ή οργανισμοί λαμβάνουν σημαντικές αποφάσεις καθορίζουν ποιοι εμπλέκονται και πώς λογοδοτούν*».

Παρά την ευρύτητα του ορισμού, η διακυβέρνηση συνιστά μία πρακτική και μεστή από νόημα έννοια, καθώς σχετίζεται με θεμελιώδη θέματα της λειτουργίας κάθε κοινωνίας και κάθε πολιτικού και κοινωνικού συστήματος. Μπορεί να περιγραφεί ως μία βασική προσέγγιση για τη σταθερότητα και την απόδοση μιας κοινωνίας.

Οποιαδήποτε προσέγγιση του ορισμού και αν επιλέξουμε είναι ασφαλές να επισημάνουμε ότι η διακυβέρνηση έχει τρία διακριτά σκέλη: το πολιτικό, το οικονομικό και το διοικητικό.

-Το **πολιτικό σκέλος** της Διακυβέρνησης είναι η διαδικασία λήψης αποφάσεων που παράγουν πολιτικές σε όλους τους τομείς.

-Το **οικονομικό σκέλος** της Διακυβέρνησης περιλαμβάνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν και επηρεάζουν τις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες και τη σχέση τους με άλλες οικονομίες. Είναι ένας τομέας με προφανείς επιδράσεις στην ισότητα, τη φτώχεια και την ποιότητα ζωής.

-Το **διοικητικό σκέλος** αφορά στην εφαρμογή των επί μέρους πολιτικών αποφάσεων και απαιτεί την εύρυθμη λειτουργία μηχανισμών σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Στη διακυβέρνηση μετέχουν επίσημοι, αλλά και ανεπίσημοι συντελεστές, καθώς και θεσμικές, αλλά και μη θεσμικές δομές και διαδικασίες. Γενικώς, οι σημαντικότεροι συντελεστές διακυβέρνησης εξαρτώνται από το επίπεδο ή το είδος της διακυβέρνησης που εξετάζουμε. Επί παραδείγματι, σε αγροτικές περιοχές, σημαντικοί συντελεστές στην τοπική διακυβέρνηση μπορεί να είναι ομάδες μεγάλων και ισχυρών γαιοκτημόνων, Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, Ενώσεις Παραγωγών, Ερευνητικά ή Εκπαιδευτικά Αγροτικά Ιδρύματα, Χονδρέμποροι αγροτικών προϊόντων, ΜΚΟ κλπ.

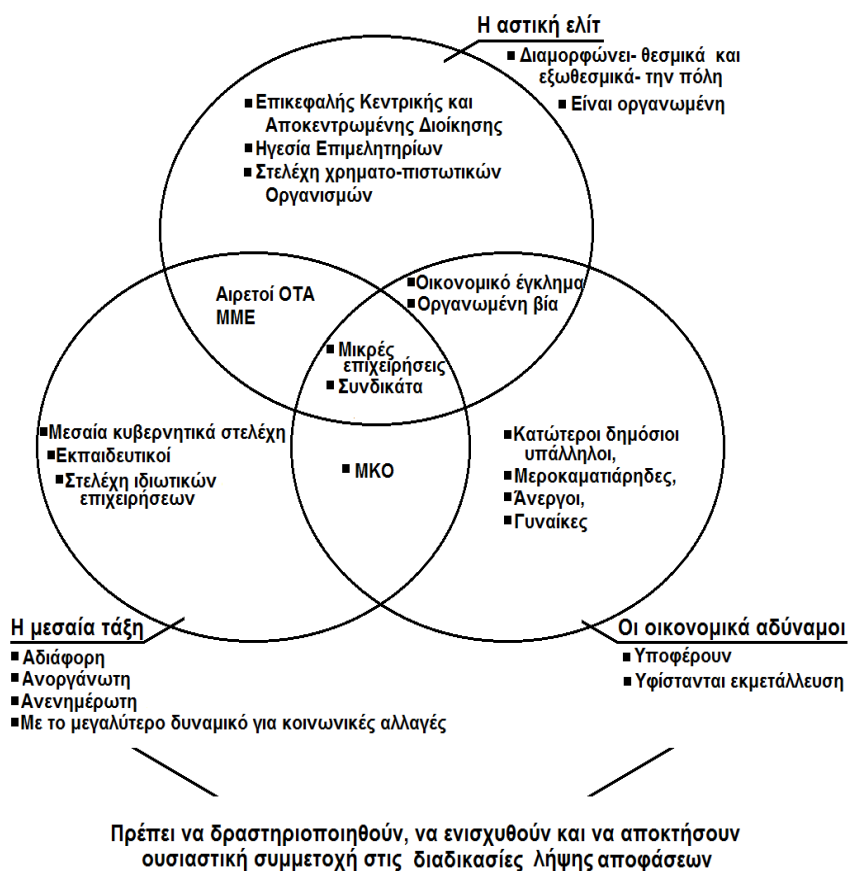
Για τις αστικές περιοχές, η απεικόνιση των αλληλεπιδράσεων των συντελεστών της διακυβέρνησης είναι αρκετά σύνθετη. Το Σχήμα 1 της επόμενης σελίδας απεικονίζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ

---

<sup>17</sup> Economic and Social Commission for Asia and Pacific, “*What is Good Governance?*”, United Nations, 10 Ιουλίου 2009, Διαθέσιμο: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> [Προσπελάστηκε 19/02/2019]

βασικών συντελεστών διακυβέρνησης σε αστικές περιοχές, σύμφωνα με τη σελίδα της ESCAP των Ηνωμένων Εθνών<sup>18</sup>.

Σχήμα 1: Σύνθεση και σχέσεις μεταξύ συντελεστών της διακυβέρνησης στις αστικές περιοχές



Στο Σχήμα αυτό παρουσιάζονται οι αστικοί δρώντες σε αναφορά προς την καλή διακυβέρνηση, οι οποίοι αλληλοεπιδρούν με πιο πολύπλοκο τρόπο από ότι η κυβέρνηση που εντοπίζεται ως ένας από τους δρώντες στην καλή διακυβέρνηση. Σύμφωνα με το σχήμα αυτό, παρουσιάζονται οι αλληλοσυνδέσεις μεταξύ των δρώντων, όπου σε εθνικό επίπεδο μπορούμε να εντοπίσουμε τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τους φορείς χάραξης πολιτικής, τους διεθνείς χρηματοδότες, πολυεθνικές εταιρείες κτλ. Οι οποίοι μπορούν να διαδραματίσουν κάποιο ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή και τη διαδικασία επιρροής στη λήψη αποφάσεων. Όλοι οι λοιποί δρώντες πέραν της κυβέρνησης και του στρατού έχουν ομαδοποιηθεί ως μέρος της κοινωνίας των πολιτών. Σε κάποιες χώρες, αντίστοιχα, οι ενώσεις οργανωμένου εγκλήματος επίσης επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ιδίως σε αστικές περιοχές και σε εθνικό επίπεδο.

<sup>18</sup> Institute on Governance, “What is Good Governance?”, 2002, Διαθέσιμο: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> [Προσπελάστηκε 23/02/2019]

Επίσης, παρομοίως, οι επίσημες κυβερνητικές δομές αποτελούν ένα κοινό μέσο με το οποίο οι αποφάσεις λαμβάνονται και υλοποιούνται. Σε εθνικό επίπεδο, οι δομές ανεπίσημης διαδικασίας λήψεως αποφάσεων υφίστανται. Στις αστικές περιοχές, το οργανωμένο έγκλημα συντονίζεται με αποτέλεσμα ισχυρές οικογένειες να μπορούν να επηρεάζουν τις αποφάσεις που λαμβάνονται, ενισχύοντας ζητήματα διαφθοράς, αδιαφάνειας κτλ.

Ένα σημείο που χρειάζεται προσοχή, είναι η σύγχυση που προκαλείται όταν χρησιμοποιούνται αδιακρίτως οι όροι «κυβέρνηση» και «διακυβέρνηση». Πρόκειται για δύο διαφορετικές έννοιες και μάλιστα η μία (διακυβέρνηση) εμπεριέχει την άλλη (κυβέρνηση), καθώς η κυβέρνηση είναι βασικό στοιχείο της διακυβέρνησης, αλλά δεν είναι το όλον.

### 3.3 Η «καλή διακυβέρνηση» και οι Παγκόσμιοι Δείκτες διακυβέρνησης

Η αποτελεσματική διαχείριση των προβλημάτων, αλλά και των οραμάτων μιας κοινωνίας που γίνεται διαρκώς πολυπλοκότερη, επιβάλλει να συνεξετάζονται σε ενιαίο εννοιολογικό πλαίσιο οι έννοιες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της κοινωνίας των πολιτών, της λογοδοσίας και του σεβασμού της διαφορετικότητας, πράγματα τα οποία αντικατοπτρίζονται και στην τοπική κοινωνία άρα και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτή είναι και η μεγάλη χρηστικότητα του ορισμού της διακυβέρνησης: Σύμφωνα με αυτό τον γενικό ορισμό, είναι προφανές πως είτε επιβάλλεται είτε παρέχεται η δυνατότητα στενής εννοιολογικής αλληλοσύνδεσης της διακυβέρνησης με άλλες βασικές κοινωνικές έννοιες.

Έχει ενδιαφέρον να αναφέρουμε ότι για πολλά χρόνια, μεγάλοι διεθνείς Οργανισμοί Οικονομικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες (όπως η Παγκόσμια Τράπεζα) έδιναν ιδιαίτερη έμφαση στη σταθεροποίηση και τις μεταρρυθμίσεις των κρατών που συντριπτικά επικεντρώνονταν στη μείωση του κράτους και την εφαρμογή εκτεταμένων αποκρατικοποιήσεων. Στις αρχές της δεκαετίας του '90 αρχίζει να παρατηρείται μια σημαντική στροφή στην πολιτική της Παγκόσμιας Τράπεζας, καθώς συνειδητοποιεί ότι οι περισσότερες από τις κρίσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες αντανakλούν στην ουσία τους προβλήματα που σχετίζονται κυρίως με την ποιότητα διακυβέρνησης και όχι μόνο με τις οικονομικές επιλογές. Ως εκ τούτου εισάγει ένα νέο πακέτο κριτηρίων που περιλαμβάνει θέματα όπως η διαφάνεια, η λογοδοσία και η μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, η Παγκόσμια Τράπεζα εισήγαγε ένα νέο τρόπο θεώρησης της διακυβέρνησης: τη χρηστή διακυβέρνηση.

Το 1993, η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει ως διακυβέρνηση τη «μέθοδο μέσω της οποίας γίνεται η διαχείριση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών πόρων μιας χώρας για την ανάπτυξη»<sup>19</sup>. Στον ορισμό αυτό η έννοια της διακυβέρνησης περιλαμβάνει τις παραδόσεις και τους θεσμούς δια των οποίων ασκείται η εξουσία και έχει ως συνιστώσες:

1. Τη δημοκρατικότητα των διαδικασιών προβολής, εκλογής, κρίσης, ελέγχου και αντικατάστασης των φορέων εξουσίας (Κυβερνήσεων, Δημοτικών Αρχών κλπ).
2. Την ικανότητα των φορέων εξουσίας να μελετούν, να σχεδιάζουν, να προγραμματίζουν και, κυρίως, να υλοποιούν τις απαραίτητες πολιτικές.
3. Το σεβασμό ατόμων και φορέων- συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των φορέων εξουσίας- προς τους θεσμούς και τις διαδικασίες που ρυθμίζουν τις μεταξύ τους σχέσεις.

Για κάθε μια από τις τρεις αυτές συνιστώσες υπάρχουν 2 δείκτες προσδιορισμού της διακυβέρνησης. Ο επόμενος Πίνακας απεικονίζει τις συνιστώσες και τους δείκτες της διακυβέρνησης, σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα<sup>20</sup>.

*Πίνακας 1: Συνιστώσες και δείκτες της διακυβέρνησης*

Συνιστώσες	Δείκτες
<b>Δημοκρατικότητα των διαδικασιών εκλογής, κρίσης ελέγχου και αντικατάστασης των φορέων εξουσίας</b>	<b>Δείκτης VA, (Voice and Accountability)</b>  <b>Συμμετοχή και Λογοδοσία-</b> Προκύπτει από την καταγραφή των αντιλήψεων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι πολίτες μπορούν συμμετέχουν ελεύθερα και αξιόπιστα στην επιλογή της κυβέρνησής τους, στις διαδικασίες και έκταση της λογοδοσίας των δομών εξουσίας καθώς και το βαθμό ελεύθερης έκφρασης των

<sup>19</sup> Economic and Social Council, “*Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration*”, Committee of Experts on Public Administration, United Nations, 5 Ιανουαρίου 2006, Διαθέσιμο:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>

[Προσπελάστηκε 07/10/2018]

<sup>20</sup> World Bank Institute, “*Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators 1996–2008*”, Διαθέσιμο: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/WBI\\_GovInd.pdf](http://info.worldbank.org/governance/wgi/WBI_GovInd.pdf) [Προσπελάστηκε 16/10/2018]

	<p>Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης.</p> <p><b>Δείκτης PV, (Political Stability, no Violence)</b></p> <p><b>Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας και τρομοκρατίας</b> - Προκύπτει από την καταγραφή των αντιλήψεων σχετικά με το ενδεχόμενο αποσταθεροποίησης ή ανατροπής της κυβέρνησης από εξωθεσμικές διαδικασίες και ενέργειες συμπεριλαμβανομένων της πολιτικής βίας και της τρομοκρατίας.</p>
<p><b>Ικανότητα των φορέων εξουσίας να μελετούν, να σχεδιάζουν, να προγραμματίζουν και, κυρίως, να παρέχουν υπηρεσίες και να υλοποιούν τις απαραίτητες πολιτικές</b></p>	<p><b>Δείκτης GE, (Government Effectiveness)</b></p> <p><b>Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης</b> - Προκύπτει από την καταγραφή των αντιλήψεων σχετικά με την ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης, το βαθμό ανεξαρτησίας της από πολιτικές πιέσεις, την ικανότητα διαμόρφωσης και εφαρμογής πολιτικών, καθώς και την τήρηση δεσμεύσεων για εφαρμογές τέτοιων πολιτικών.</p> <p><b>Δείκτης RQ, (Regulatory Quality)</b></p> <p><b>Ποιότητα των ρυθμίσεων</b> - Προκύπτει από την καταγραφή των αντιλήψεων σχετικά με την ικανότητα των μηχανισμών εξουσίας να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν υγιείς πολιτικές και ρυθμίσεις που επιτρέπουν την προώθηση και ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα.</p>
<p><b>Σεβασμός ατόμων και φορέων - συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των φορέων εξουσίας- προς τους θεσμούς και τις διαδικασίες που</b></p>	<p><b>Δείκτης RL, (Rule of Law)</b></p> <p><b>Κράτος Δικαίου</b>- Προκύπτει από την καταγραφή των αντιλήψεων σχετικά με το βαθμό στον οποίο οι κοινωνικοί εταίροι έχουν εμπιστοσύνη αλλά και τηρούν τους κανόνες της κοινωνίας, και ιδίως: την ποιότητα εκτέλεσης των συμβάσεων, τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, την αστυνομία και τα δικαστήρια, καθώς και την</p>



<b>ρυθμίζουν τις μεταξύ τους σχέσεις.</b>	πιθανότητα εμφάνισης εγκληματικότητας και βίας.
	<p><b>Δείκτης CC, (Control of Corruption)</b></p> <p><b>Έλεγχος της Διαφθοράς</b> - Προκύπτει από την καταγραφή των αντιλήψεων σχετικά με το βαθμό με τον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία για παράνομο (μικρό ή μεγάλο) προσωπικό όφελος, καθώς και την διάβρωση των μηχανισμών εξουσίας από τις πολιτικο-οικονομικές ελίτ και τα ιδιωτικά συμφέροντα.</p>

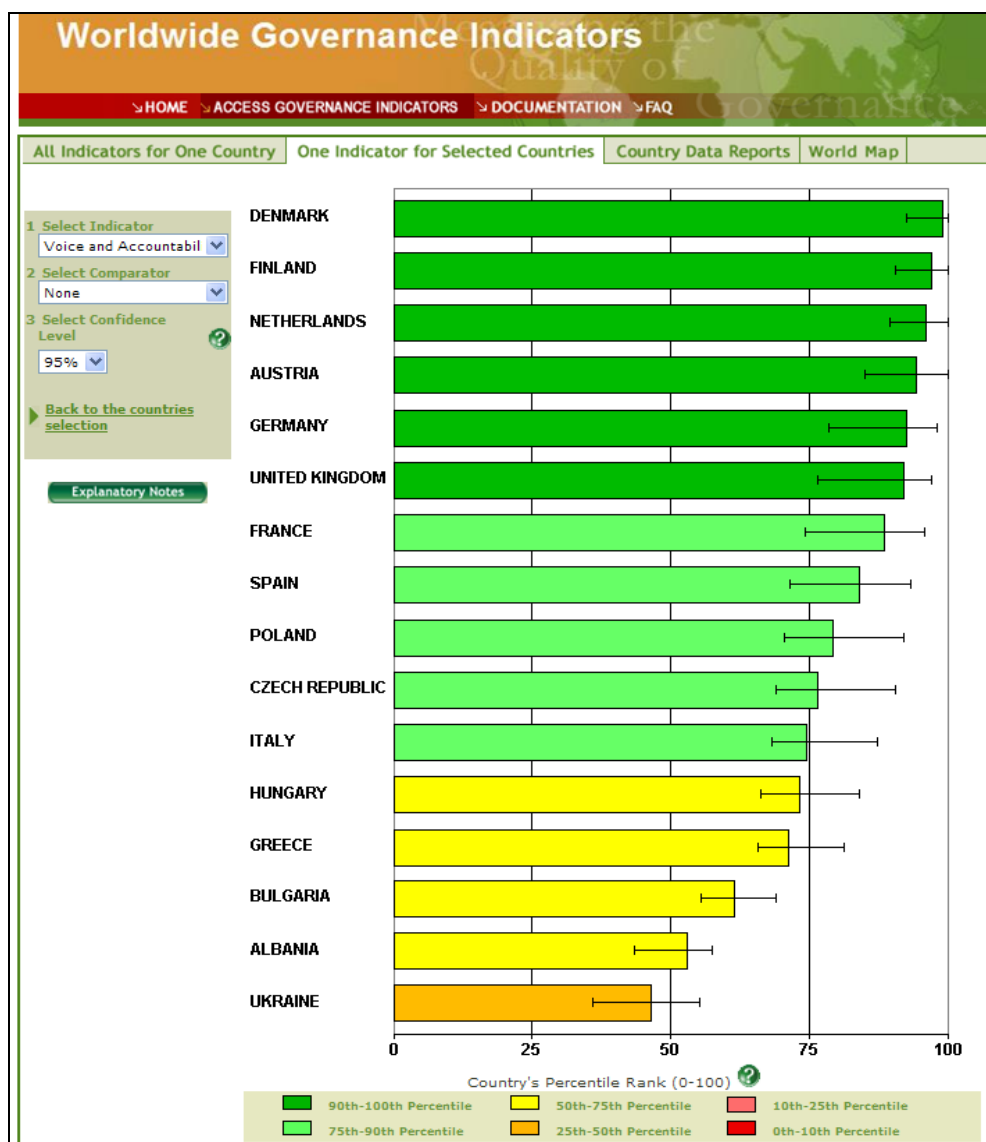
Οι τιμές των έξι Παγκόσμιων Δεικτών Διακυβέρνησης (Worldwide Governance Indicators) που εισηγήθηκε και χρησιμοποιεί παγκοσμίως η Παγκόσμια Τράπεζα μπορεί να κυμαίνονται από μηδέν μέχρι εκατό. Η τελική τιμή του κάθε δείκτη προκύπτει από τη σύνθεση των απαντήσεων που δίνουν πολίτες και εθνικοί, κοινωνικοί και αναπτυξιακοί φορείς σε έρευνες εξειδικευμένων εταιριών δημοσκοπήσεων ή μεγάλων ερευνητικών Ινστιτούτων. Όσο υψηλότερος είναι ο δείκτης, τόσο σημαίνει ότι αυξάνεται η εμπιστοσύνη/ικανοποίηση του κοινού για το συγκεκριμένο τομέα διακυβέρνησης στη χώρα τους. Στην ουσία, λοιπόν, οι δείκτες καταγράφουν το πώς αντιλαμβάνονται οι πολίτες τις επιδόσεις των εξουσιαστικών μηχανισμών στη χώρα τους, τόσο σε εθνικό, όσο και σε τοπικό επίπεδο.

Στους επόμενους Πίνακες παρουσιάζεται μια επιλογή σχετικών δεικτών του 2011 που δίνει η Παγκόσμια Τράπεζα<sup>21</sup>. Για λόγους σύγκρισης των αντιλήψεων που επικρατούν σε διάφορους κοινωνικούς και ερευνητικούς φορείς της χώρας μας για τις συνιστώσες της διακυβέρνησης, προχωρήσαμε στην παράλληλη παρουσίαση των αποτελεσμάτων άλλων χωρών του ευρωπαϊκού χώρου. Για τη διευκόλυνση πολύπλευρης σύγκρισης, περιλάβαμε στην επιλεγμένη ομάδα χώρες της Βόρειας Ευρώπης (Δανία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο), της Κεντρικής Ευρώπης (Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία), της Νότιας Ευρώπης (Ισπανία, Ιταλία), χώρες του πρώην Συμφώνου της Βαρσοβίας (Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχία) καθώς και Βαλκανικές χώρες (Βουλγαρία, Αλβανία). Βεβαίως, κάποιες από αυτές τις χώρες μπορεί να έχουν διπλή ιδιότητα, με την έννοια ότι η

<sup>21</sup> World Bank Governance Indicators, Στοιχεία για το 2011, Διαθέσιμο: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [Προσπελάστηκε 22/09/2018]

Ουγγαρία π.χ. είναι και Κεντροευρωπαϊκή χώρα και χώρα του πρώην Συμφώνου της Βαρσοβίας, όπως και η Βουλγαρία είναι και Βαλκανική χώρα και χώρα του πρώην Συμφώνου της Βαρσοβίας.

Πίνακας 2: Δείκτης διακυβέρνησης: VA - Συμμετοχή και Λογοδοσία

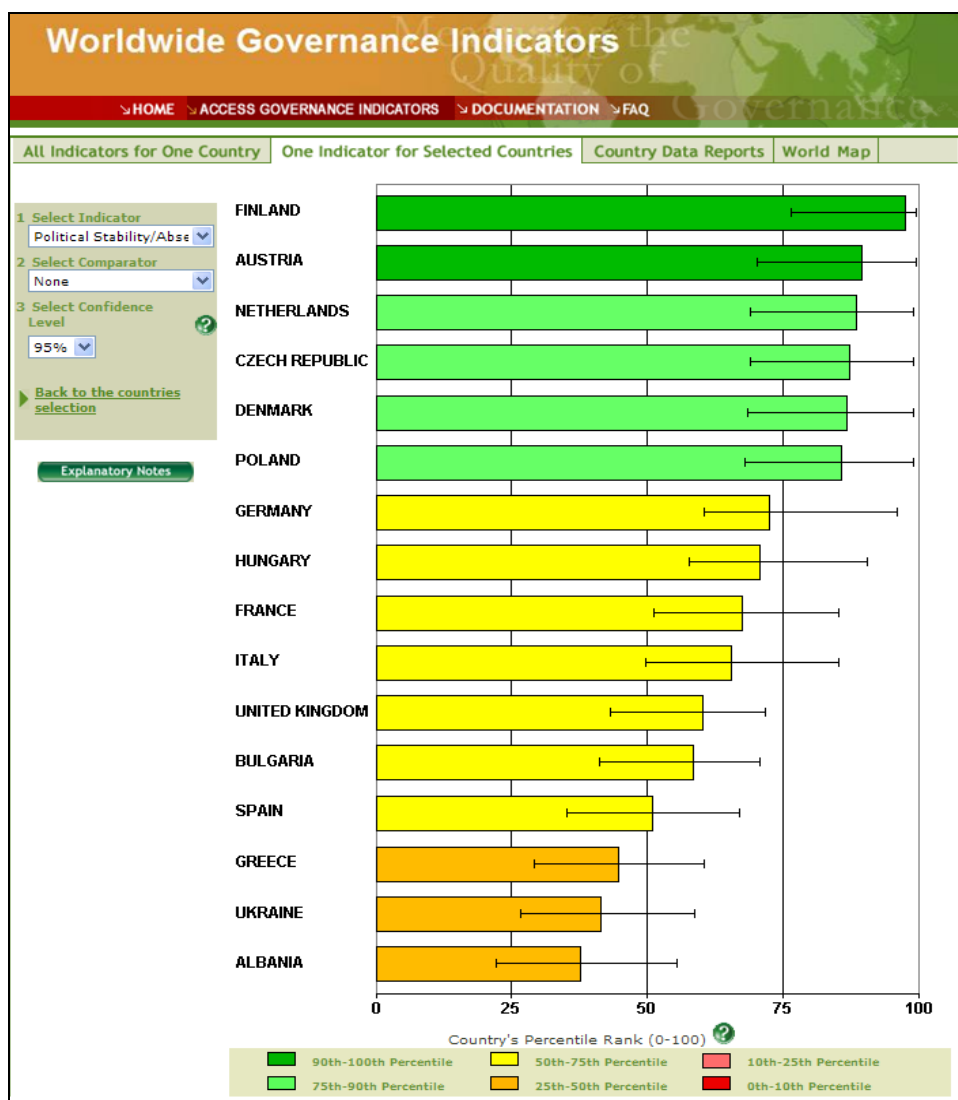


Από τον Πίνακα 2 παρατηρούμε ότι στον τομέα της καταγραφής των αντιλήψεων για Συμμετοχή και λογοδοσία οι πολίτες των Βόρειων και Κεντροευρωπαϊκών χωρών έχουν θετικότερη αντίληψη σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Αντιθέτως, οι πολίτες νέων μελών της Ε.Ε. (πχ. Βουλγαρία), καθώς και χωρών του Νότου (πχ. Ελλάδα, Ιταλία, Αλβανία) δηλώνουν πολύ λιγότερο ικανοποιημένοι από το βαθμό συμμετοχής και λογοδοσίας σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

Η πολύ θετική αντίληψη των πολιτών των Βορειο-Ευρωπαϊκών χωρών για τις δημοκρατικές λειτουργίες και τις δυνατότητες συμμετοχής στα κοινά, καθώς και για τη λογοδοσία των φορέων εξουσίας δεν αποτελεί έκπληξη. Αποτελεί κοινή πίστη ότι στις χώρες αυτές λειτουργούν πολύ αποδοτικά οι δημοκρατικοί θεσμοί.

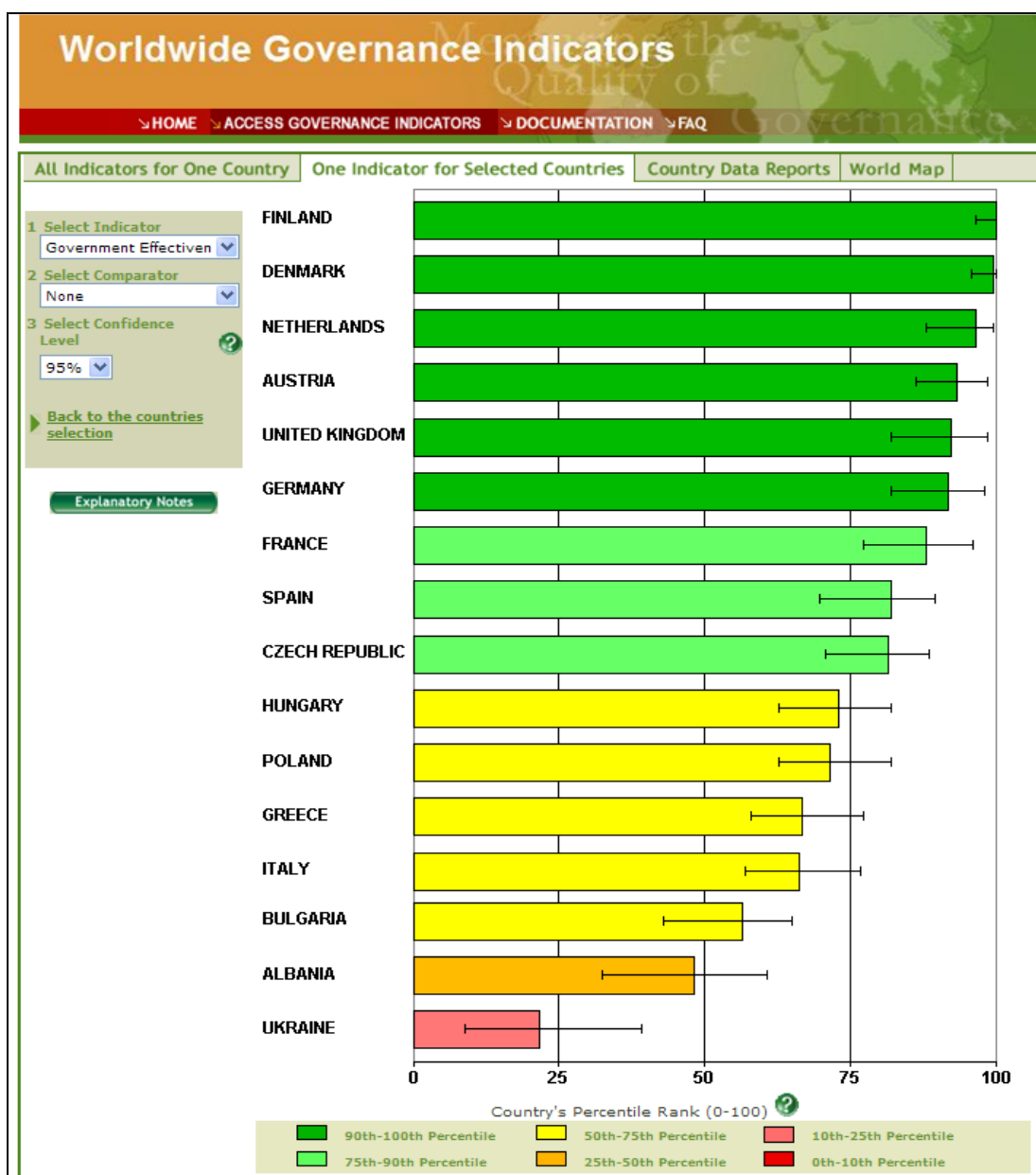
Το ότι πολίτες και κοινωνικοί φορείς χωρών του πρώην Συμφώνου της Βαρσοβίας, όπως η Πολωνία ή η Τσεχία, έχουν αρκετά θετική γνώμη για τον τομέα «Συμμετοχή και λογοδοσία» επιδέχεται διπλή ανάγνωση: είτε ότι οι πολίτες είναι πολύ ευχαριστημένοι, καθώς κάνουν σύγκριση με το προηγούμενο κομμουνιστικό καθεστώς, είτε ότι πράγματι οι χώρες τους βρίσκονται σε επίπεδο ανώτερο των χωρών με παράδοση στους δημοκρατικούς θεσμούς όπως η Ελλάδα και η Ιταλία. Στον επόμενο Πίνακα παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της ομάδας των επιλεγμένων χωρών για το δείκτη GE (Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας και τρομοκρατίας).

Πίνακας 3: Δείκτης διακυβέρνησης: PV- Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας και τρομοκρατίας



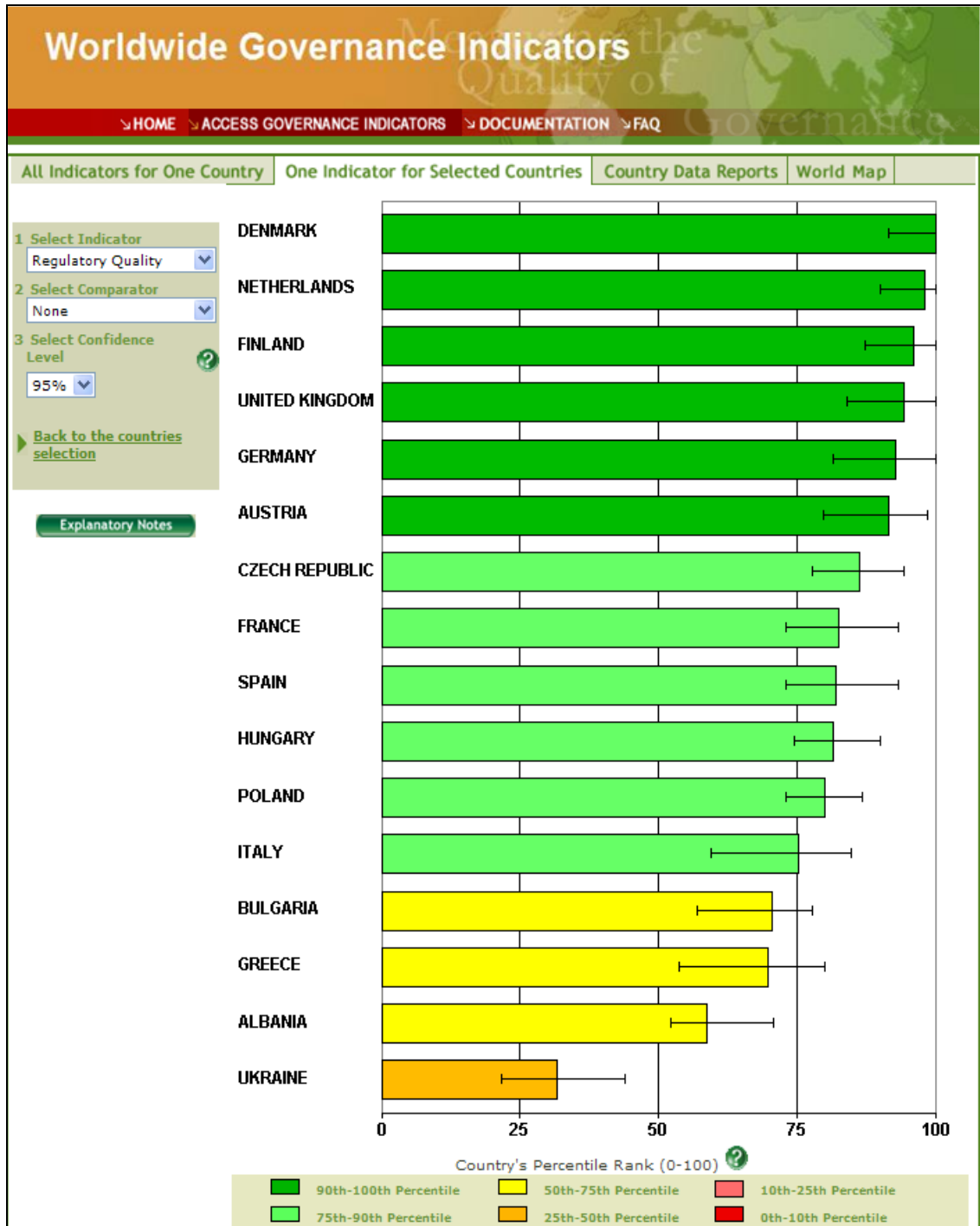
Από τον Πίνακα 3 παρατηρούμε ότι στον τομέα της καταγραφής των αντιλήψεων για πολιτική σταθερότητα και απουσία τρομοκρατίας, οι πολίτες και οι κοινωνικοί φορείς της χώρας μας που μετέχουν στη συλλογή απόψεων δίνουν δείκτη που κυμαίνεται πολύ χαμηλά, περίπου μεταξύ 30% και 60%. Το αποτέλεσμα δεν πρέπει να αποτελεί έκπληξη, δεδομένης, αφενός της παρουσίας τρομοκρατικών επεισοδίων στη χώρα μας με συχνότητα πολύ μεγαλύτερη από ό,τι στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες και αφετέρου, λόγω των κοινωνικών εντάσεων και αντιδράσεων που προκύπτουν από την οικονομική συγκυρία. Ο τελευταίος αυτός λόγος πιθανόν αποτελεί και την εξήγηση για το χαμηλό δείκτη στην Ισπανία και την Ιταλία.

Πίνακας 4: Δείκτης διακυβέρνησης: GE - Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης



Για τον τομέα της αποτελεσματικότητας της διακυβέρνησης, ο δείκτης για τη χώρα μας βρίσκεται περίπου στο ίδιο επίπεδο με της Ιταλίας, αλλά πολύ χαμηλότερα από τις Βόρειες και Κεντροευρωπαϊκές χώρες.

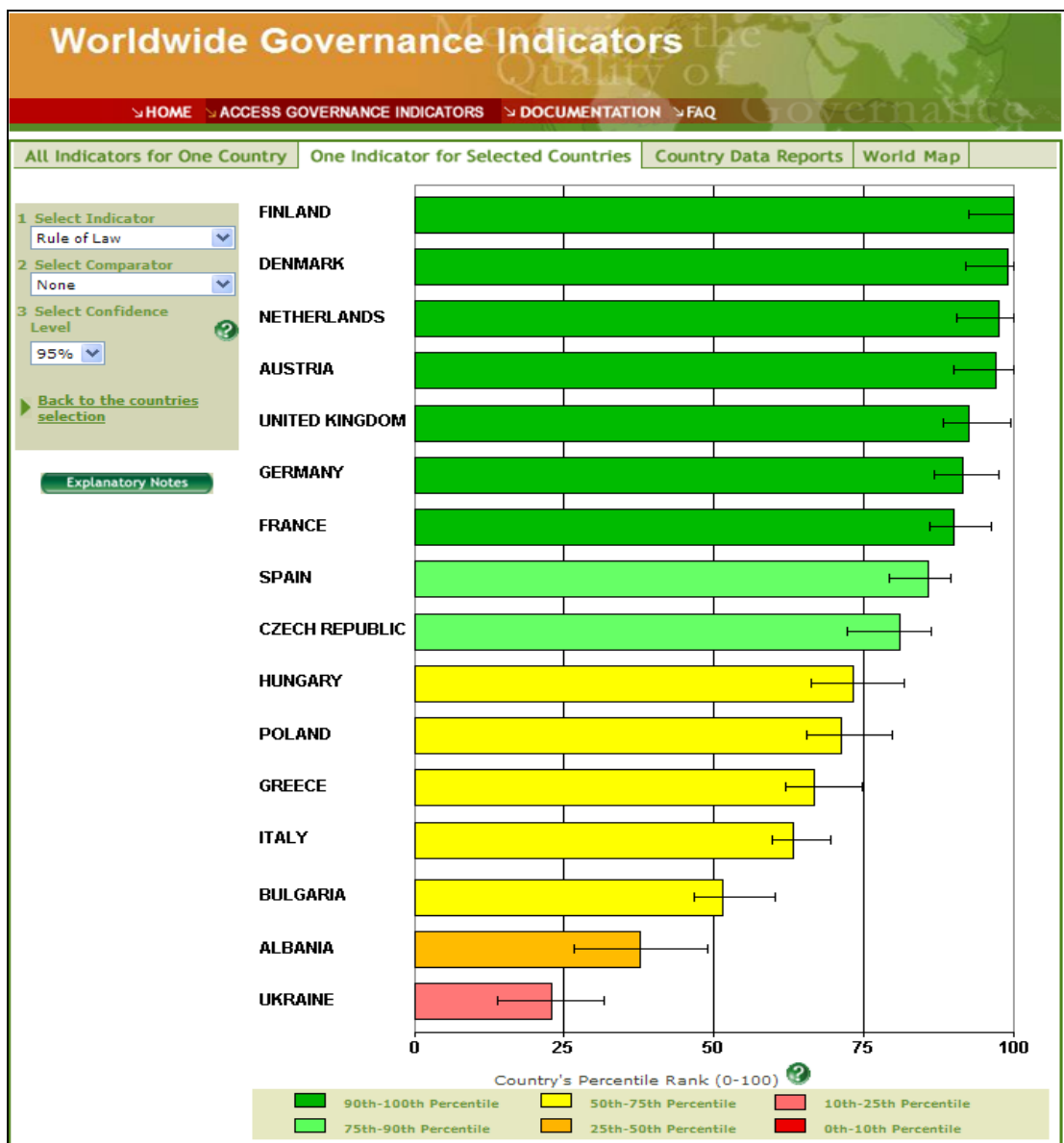
Πίνακας 5: Δείκτης διακυβέρνησης: RQ - Ποιότητα των ρυθμίσεων



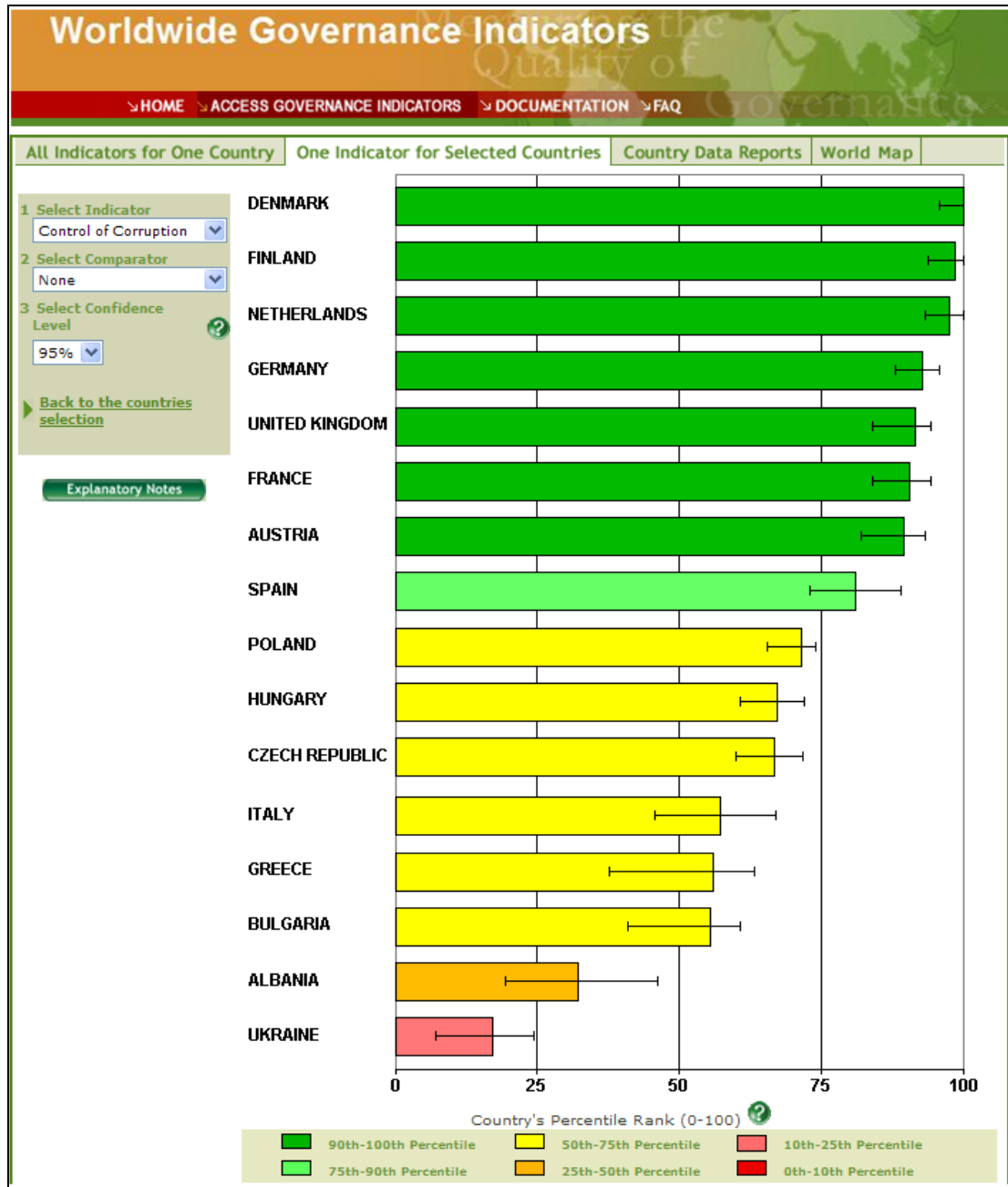
Στο παραπάνω διάγραμμα καταγράφεται το εύρος των αντιλήψεων σχετικά με την ικανότητα της κυβέρνησης κάθε χώρας να προωθεί μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και να εφαρμόζει εν γένει υγιείς πολιτικές που θα οδηγήσουν στην ανάπτυξη.

Σύμφωνα με τα στοιχεία, ο μέσος όρος για την Ε.Ε. – 27 κατά την περίοδο διεξαγωγής της παρούσης έρευνας, ανέρχεται σε 85,3/100, κάτι που πιστοποιεί μια θετική αντίληψη των Ευρωπαίων πολιτών για με την ποιότητα των ρυθμίσεων. Ένα ιδιαίτερο στοιχείο του Πίνακα 6 είναι το εύρος των τιμών που λαμβάνει ο συγκεκριμένος δείκτης για την περίπτωση της Ελλάδας και της Ιταλίας, κάτι που αντικατοπτρίζει την απόσταση των απόψεων των πολιτών και των φορέων (ακραία θετικές και ακραία αρνητικές) αναφορικά με τις μεταρρυθμιστικές ικανότητες και επιδόσεις των κυβερνήσεων τους.

Πίνακας 6: Δείκτης διακυβέρνησης: RL - Κράτος Δικαίου



Πίνακας 7: Δείκτης διακυβέρνησης: CC - Έλεγχος της Διαφθοράς



Στο παραπάνω διάγραμμα καταγράφεται το εύρος των αντιλήψεων σχετικά με τη διαφθορά που επικρατεί σε κάθε χώρα, καθώς και με βάση το βαθμό στον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο για προσωπικό όφελος την διάβρωση των μηχανισμών εξουσίας από τις πολιτικο-οικονομικές ελίτ και τα ιδιωτικά συμφέροντα.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμια Τράπεζα, ο μέσος όρος για την Ε.Ε. - 27 ανέρχεται σε 79,5/100, ενώ για τη χώρα μας ο δείκτης έχει μέσον όρο τιμής τα 56/100, δηλαδή διαφορά από το μέσο ευρωπαϊκό όρο πάνω 23 μονάδες. Η διαφορά αυτή είναι η μεγαλύτερη από τους έξι δείκτες που παρουσιάστηκαν. Επιπλέον, το εύρος των τιμών για αυτόν τον δείκτη είναι το μεγαλύτερο, μαζί με αυτόν της Αλβανίας, από οποιαδήποτε άλλη ευρωπαϊκή χώρα. Το τελευταίο εύρημα είναι

δύσκολο να ερμηνευθεί καθόσον, εκ πρώτης όψεως, δείχνει να υπάρχει τεράστια διάσταση απόψεων τόσο μεταξύ των πολιτών όσο και των κοινωνικών φορέων για το αν υπάρχει σημαντική διαφθορά στη χώρα μας.

### 3.4 Η ευρωπαϊκή οπτική για τη σύγχρονη διακυβέρνηση

Ξεκινώντας από το 2000, ο τότε πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Romano Prodi είχε δηλώσει: «η προώθηση νέων μορφών διακυβέρνησης αποτελεί έναν από τους τέσσερις στρατηγικούς στόχους που πρέπει να επιτύχει η παρούσα Επιτροπή στη διάρκεια της θητείας της»<sup>22</sup>. Ένα χρόνο αργότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε τη λεγόμενη Λευκή Βίβλο με τίτλο «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση»<sup>23</sup>.

Τις τελευταίες δεκαετίες η αποκέντρωση εξουσιών σε ορισμένα κράτη μέλη έχει ενισχύσει σημαντικά τις αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη χάραξη κοινοτικών πολιτικών. Η ενσωμάτωση της αυτοδιοικητικής επικουρικότητας στην κοινοτική νομοθεσία μέσω της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης προκειμένου για τις πολιτικές συντρέχουσας αρμοδιότητας επιτρέπει σήμερα στην τοπική αυτοδιοίκηση να συμμετέχει βαθύτερα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων τόσο για τον σχεδιασμό όσο και για την εφαρμογή πολιτικών, ως εταίρος με πλήρη δικαιώματα συμμετοχής στην επίτευξη των κοινοτικών στόχων.

Αυτό το σημαντικό βήμα προς τη βελτιωμένη πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ανταποκρίνεται σε επανειλημμένα αιτήματα του Κοινοβουλίου να ενισχυθεί η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών αρχών στο σχεδιασμό πολιτικής, με σεβασμό πάντα των διαφόρων εθνικών συνταγματικών συστημάτων.

Η αποτελεσματική εφαρμογή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το πώς σχεδιάζεται η αντίστοιχη πολιτική η συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών αρχών και σε αυτή τη φάση -καθώς αυτές γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες του τόπου και του πληθυσμού του- ισοδυναμεί με διασφάλιση καλύτερων αποτελεσμάτων σε ύστερο στάδιο.

---

<sup>22</sup> EULEX, «Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, COM/2002/0705», Διαθέσιμο: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/64f92f76-61d2-4a10-8134-5e6fd570ce40.0007.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/64f92f76-61d2-4a10-8134-5e6fd570ce40.0007.02/DOC_1) [Προσπελάστηκε 06/01/2019]

<sup>23</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση», 2003, Διαθέσιμο: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_el.pdf) [Προσπελάστηκε 06/01/2019]



Η πολιτική συνοχής είναι πρωτοπόρος ως προς την εφαρμογή αυτής της προσέγγισης: η περιφερειακή της διάσταση και η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης αντιπροσωπεύουν την προστιθέμενη αξία που προσφέρει και συμβάλλουν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της βιωσιμότητάς της.

Η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής των Περιφερειών εγκαινίασε μια επίκαιρη συζήτηση σχετικά με την κοινή αντιμετώπιση αυτής της αρχής ως πρακτικού μέσου για τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών συντρέχουσας αρμοδιότητας. Εξετάζονται οι ακόλουθες πτυχές, προκειμένου να διαπιστωθεί πώς μπορεί να αναπτυχθεί καλύτερα η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στον τομέα της πολιτικής συνοχής:

Και οι δύο διαστάσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, τόσο η κάθετη –ήτοι η συνεργασία μεταξύ των αρχών σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, περιλαμβανομένων των ενδιαφερόμενων οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων– όσο και η οριζόντια –μεταξύ παραγόντων του ίδιου επιπέδου– είναι αναγκαίες προκειμένου να εξασφαλιστεί η πολυεπίπεδη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων παραγόντων και η ολοκληρωμένη προσέγγιση των επιμέρους πολιτικών.

Ο σαφέστερος ορισμός της αρχής της εταιρικής σχέσης θα διευκόλυνε τη δημιουργία πραγματικών εταιρικών σχέσεων με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές· ειδικότερα, ο ρόλος των τοπικών αρχών και η διαβούλευση μαζί τους πρέπει να ενισχυθούν από τα πρώτα κιόλας στάδια των διαπραγματεύσεων σχετικά με τις συζητήσεις της Ε.Ε. Η αρχή της εταιρικής σχέσης συχνά δεν λειτουργεί λόγω της περιορισμένης συμμετοχής των τοπικών αρχών.

Ο διάλογος σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνδέεται άμεσα με τον διάλογο για την εδαφική συνοχή: η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών παραγόντων στην υλοποίηση των στόχων της Ε.Ε. αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή της εδαφικής συνοχής. Μια Λευκή Βίβλος σχετικά με την εδαφική συνοχή, ως συνέχεια της Πράσινης Βίβλου, θα αποτελούσε έγκαιρο μέσο για τη διασάφηση του τρόπου εφαρμογής της εδαφικής συνοχής μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη μελλοντική περιφερειακή πολιτική και θα συνέβαλλε στον διάλογο σχετικά με την επόμενη δέσμη νομοθετικών μέτρων.

Απαιτείται καλύτερη εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που προσφέρει η εδαφική συνεργασία, προκειμένου να προαχθεί η πολυεπίπεδη συνεργασία πέρα από τα εθνικά σύνορα. Οι διασυνοριακές περιφέρειες αντιπροσωπεύουν αναξιοποίητο ακόμα εδαφικό δυναμικό και αποτελούν χώρο σύγκλισης των πολιτικών.

Οι τρόποι διακυβέρνησης που προτείνονται στη Λευκή Βίβλο αναδεικνύουν τον σημαντικό – και σε πολλές περιπτώσεις μοναδικό – ρόλο που μπορούν και πρέπει να παίξουν οι Περιφερειακές και

Τοπικές αρχές στην κοινωνική πρόοδο και ανάπτυξη. Υπό την έννοια αυτή, μια προσεκτική μελέτη του κειμένου αυτής της Λευκής Βίβλου θα μπορούσε να βοηθήσει σημαντικά στη συνολική κατανόηση των τεράστιων και μοναδικών δυνατοτήτων του θεσμού της Αυτοδιοίκησης στη βελτίωση της ζωής των πολιτών.

### 3.5 Η πολιτική και λειτουργική προσέγγιση των Αρχών της Καλής Διακυβέρνησης

Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας χαρακτηρίστηκε ως μία από τις βασικές προτεραιότητες, από την αρμόδια για την περιφερειακή πολιτική κ. Corina Crețu. Έχουν δρομολογηθεί ορισμένες πρωτοβουλίες για την υποστήριξη των αρχών των κρατών μελών για την καλύτερη αξιοποίηση των κονδυλίων της πολιτικής συνοχής και την αντιμετώπιση των προκλήσεων εφαρμογής.

Ο όρος «χρηστή Διακυβέρνηση» επελέγη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της COM(2001) 428 στη θέση του αγγλικού όρου “Good Governance”. Βέβαια, «χρηστή» Διακυβέρνηση και «καλή» Διακυβέρνηση δεν είναι το ίδιο πράγμα. Δεδομένου ότι «χρηστή» σημαίνει «ενάρετη» θεωρούμε ως ορθότερη τη χρήση του όρου «καλή Διακυβέρνηση», που υπονοεί «ορθή Διακυβέρνηση». Μια διακυβέρνηση που κινείται με προσήλωση στα πλαίσια των αποδεκτών ηθικών κανόνων αλλά δεν στηρίζει και αξιοποιεί το ανθρώπινο δυναμικό ή τα συγκριτικά πλεονεκτήματα μιας περιοχής μπορεί να είναι «χρηστή», αλλά - προφανώς- δεν είναι καλή.

Η απλούστευση των κανόνων σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο αποτελεί προϋπόθεση για την καλύτερη διακυβέρνηση κατά την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής. Οι πρόσφατες τροποποιήσεις των γενικών διατάξεων και του κανονισμού ΕΤΠΑ αποτελούν σημαντικά βήματα προόδου προς αυτήν την κατεύθυνση, όμως η απλούστευση δεν πρέπει να συνδέεται απλώς με ένα προσωρινό και έκτακτο γεγονός όπως η οικονομική κρίση. Απεναντίας, θα πρέπει στο μέλλον να εμπνέει το σύνολο της νομοθεσίας που διέπει τα διαρθρωτικά ταμεία. Επίσης, τα κράτη μέλη πρέπει να απλουστεύσουν τις εθνικές τους διατάξεις, οι οποίες πολύ συχνά προσθέτουν επιπλέον διοικητικές επιβαρύνσεις τις οποίες δεν απαιτούν οι κοινοτικές διατάξεις. Ως αναγκαίο αντιστάθμισμα, πρέπει να καλλιεργηθεί ένα ισχυρότερο πνεύμα αξιολόγησης σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των ελέγχων και να αποφευχθούν τα σφάλματα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Αξιολόγηση στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα 2014-2020

### 4.1 Μορφές Αξιολόγησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η αξιολόγηση αποτελεί τη συστηματική και αντικειμενική αναλυτική εκτίμηση των παρεμβάσεων ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος και αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας του σχεδιασμού και της υλοποίησης του καθώς και στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας, της απόδοσης και των επιπτώσεών του. Παράλληλα αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για την άντληση χρήσιμων συμπερασμάτων καταγραφής της σχετικής εμπειρίας σχετικά με τις διαδικασίες κατάρτισης και διαχείρισης του Προγράμματος. Οι αξιολογήσεις εστιάζουν σε όλο τον κύκλο ζωής ενός Προγράμματος από τον σχεδιασμό, την εξειδίκευση, την υλοποίηση έως και την ολοκλήρωση όλων των παρεμβάσεών του.

Στην **προγραμματική περίοδο 2014-2020** δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της αξιολόγησης για την ενδυνάμωση της εστίασης στα αποτελέσματα των προγραμμάτων και την εκτίμηση των επιπτώσεων των πολιτικών που υιοθετήθηκαν.

Ο Κανονισμός Κοινών Διατάξεων (CPR) 1303/2013<sup>24</sup> θέτει τις βασικές απαιτήσεις σε σχέση με την αξιολόγηση την προγραμματική περίοδο 2014-2020η οποία θα πρέπει να συνδέονται με τη λογική της παρέμβασης και με τους ειδικούς στόχους κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος. Βάσει του Κανονισμού, στη νέα προγραμματική περίοδο τα κράτη-μέλη θα πρέπει να προβούν στη διενέργεια μιας σειράς αξιολογήσεων για τη βελτίωση του σχεδιασμού:

#### **Εκ των προτέρων αξιολόγηση**

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση (ex-ante evaluation) αποτελεί μια θεωρητική ανάλυση, η οποία εκτιμά την ισχύ της θεωρίας πίσω από την επιδιωκόμενη αλλαγή (theory of change) που στοχεύει

---

<sup>24</sup> Κανονισμός (Ε.Ε.) Αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=el>, [Προσπελάστηκε 06/02/2019]

να επιτύχει ένα πρόγραμμα και τη λογική της παρέμβασης, πάνω στην οποία έχει βασιστεί ο σχεδιασμός του προγράμματος πριν την έναρξη υλοποίησής του.

Όπως αναφέρεται στην εγκύκλιο για τη διεξαγωγή της εκ των προτέρων αξιολόγησης και της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 (α.π. 30941 /ΕΥΣΣΑΑΠ 1605/ 12-7-2013), δόθηκαν οι βασικές κατευθύνσεις για την οργάνωση και διεξαγωγή της εκ των προτέρων αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, οι οποίες ολοκληρώθηκαν και υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μαζί με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα.

### ***Αξιολόγηση κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου***

*Κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου είναι χρήσιμο να πραγματοποιούνται αξιολογήσεις τόσο σε σχέση με την εφαρμογή (αξιολογήσεις εφαρμογής), όσο και με τις επιπτώσεις μίας παρέμβασης (αξιολογήσεις επιπτώσεων).*

*Η αξιολόγηση εφαρμογής (implementation evaluation) πραγματοποιείται κατά την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και εξετάζει τον τρόπο υλοποίησης και διαχείρισής τους, προκειμένου να υποστηριχθεί η ομαλή ολοκλήρωσή τους. Για το λόγο αυτό, η αξιολόγηση εφαρμογής είναι πιο χρήσιμη στις αρχές της προγραμματικής περιόδου, στα πρώτα στάδια του κύκλου ζωής των παρεμβάσεων.*

*Η αξιολόγηση επιπτώσεων (impact evaluation) διερευνά τα αποτελέσματα μιας συγκεκριμένης παρέμβασης, το βαθμό επίτευξης των στόχων που είχαν τεθεί και το κατά πόσο θα άλλαζαν τα αποτελέσματα αν δεν είχε υλοποιηθεί η παρέμβαση. Ο ρόλος της αξιολόγησης επιπτώσεων είναι να γίνει κατανοητή η λειτουργία μιας παρέμβασης και να διαχωριστούν οι επιπτώσεις που οφείλονται στην παρέμβαση από εκείνες που οφείλονται σε άλλους παράγοντες. Για το λόγο αυτό, οι αξιολογήσεις επιπτώσεων είναι πιο χρήσιμη να λάβουν χώρα σε μεταγενέστερα και προς τα τελικά στάδια της προγραμματικής περιόδου.*

### ***Εκ των υστέρων αξιολόγηση***

*Σκοπός της εκ των υστέρων αξιολόγησης (ex-post evaluation) είναι να συνθέσει μια ακριβή εικόνα όλης της προγραμματικής περιόδου. Η αξιολόγηση εξετάζει την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των Ταμείων και των επιπτώσεών τους στην οικονομική, κοινωνική και εδαφική*

συνοχή, αλλά και τη συνεισφορά τους στις προτεραιότητες της Ένωσης για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

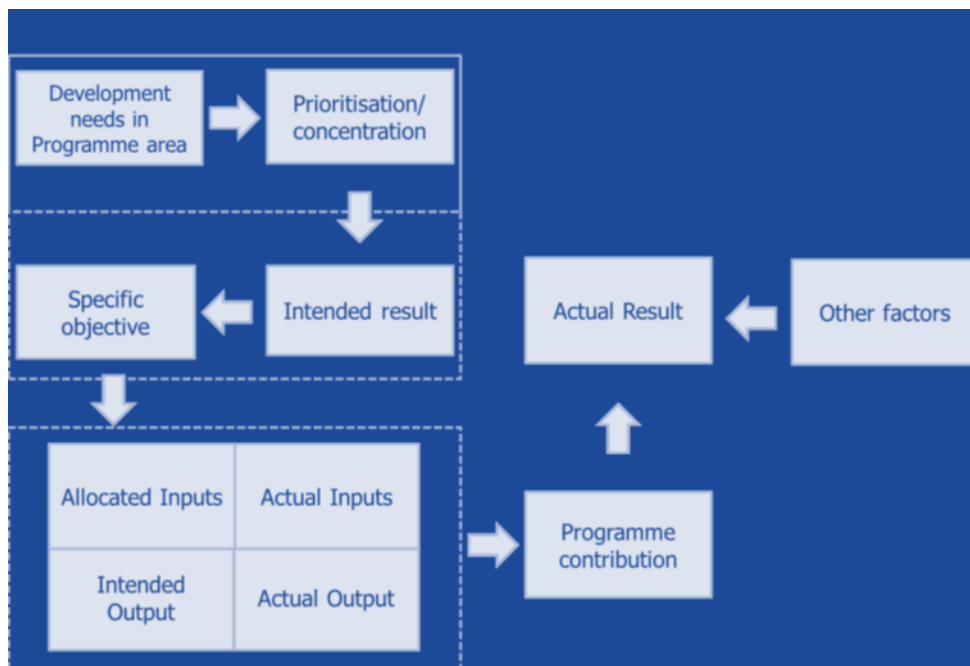
### **Έκθεση σύνοψης των αξιολογήσεων**

Η έκθεση σύνοψης των αξιολογήσεων (*report summarising evaluation*) αποτελεί μια έκθεση η οποία παρουσιάζει συνοπτικά τα συμπεράσματα όλων των αξιολογήσεων που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού και τις κύριες εκροές και αποτελέσματα του προγράμματος, τα ζητήματα που κρίνεται πως επηρεάζουν την επίδοση του προγράμματος και τα μέτρα που έχουν ληφθεί (άρθρο 114-2). Στόχος της έκθεσης είναι να βοηθήσει τα κράτη-μέλη να προετοιμαστούν για την επόμενη προγραμματική περίοδο αλλά και να υποστηρίξει την εκ των υστέρων αξιολόγηση που θα πραγματοποιηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη.

## **4.2 Μεθοδολογίες αξιολόγησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

Μετρώντας την αποτελεσματικότητα των ενσωματωμένων χωρικών στρατηγικών, που πραγματοποιούνται μέσα στο πλαίσιο της πολιτικής Συνοχής, το οποίο έχει ένα καλά εδραιωμένο πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης. Για τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο 2014 - 2020, ο προγραμματισμός με προσανατολισμό τα αποτελέσματα, έχει ως στόχο, να διασφαλίσει ότι τα προγράμματα έχουν σαφώς καθορισμένους στόχους, ισχυρή παρεμβατική λογική, κατάλληλες παροχές για την αποτελεσματική εφαρμογή των Ταμείων, και σαφή και μετρήσιμα ορόσημα και στόχους για να διασφαλιστεί ότι καταγράφεται πρόοδος. Η προσέγγιση αυτή, καθορίζει το πλαίσιο αξιολόγησης των παρεμβάσεων της πολιτικής Συνοχής (βλ. Σχήμα 2).

Σχήμα 2: Λογική παρέμβασης <sup>25</sup>

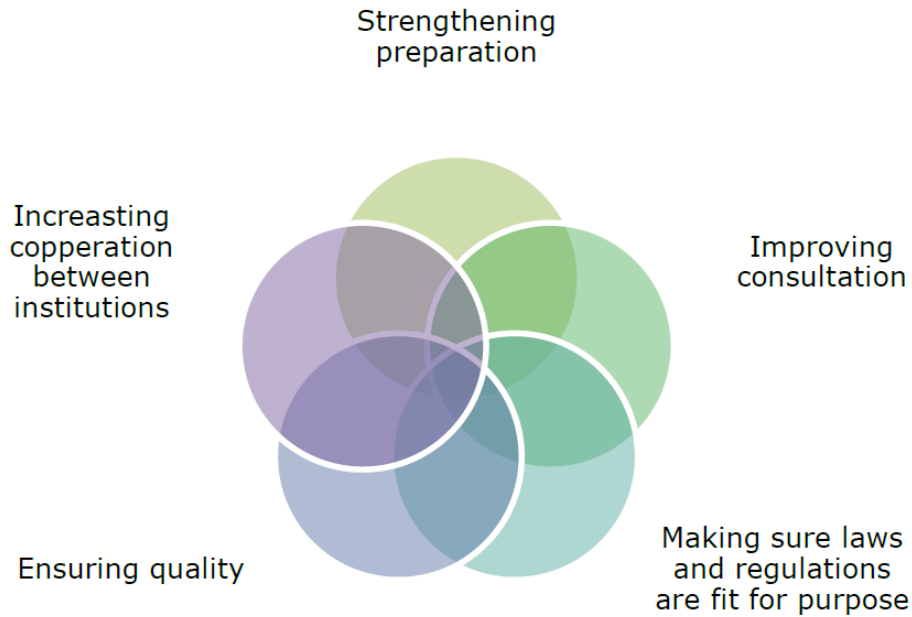


Οι προσπάθειες αυτές, είναι σύμφωνες με το πρόγραμμα «Βελτίωση της Νομοθεσίας» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (βλ. σχήμα 3), οι οποίες επιδιώκουν να διασφαλίσουν ότι:

- η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι ανοιχτή και διαφανής,
- οι πολίτες και οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να συνεισφέρουν καθ'όλη τη διάρκεια της δημιουργίας κανόνων και νομοθεσιών,
- οι ενέργειες της Ε.Ε. βασίζονται σε ενδείξεις και κατανόηση των επιπτώσεων και
- οι ρυθμιστικές επιβαρύνσεις που αφορούν τις επιχειρήσεις, τους πολίτες ή τις δημόσιες υπηρεσίες περιορίζονται στο ελάχιστο.

<sup>25</sup> European Commission (2014) Guidance document on monitoring and evaluation, European Cohesion Fund and European Regional Development Fund, concepts and recommendations, March 2014.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf) Προσπελάστηκε 10/01/19



Στην αναζήτηση βελτιωμένης στόχευσης και καταγραφής του ρόλου και της επίπτωσης των πολιτικών παρεμβάσεων, ο «προσανατολισμός προς τα αποτελέσματα» έχει ενσωματωθεί στην ευρωπαϊκή χάραξη πολιτικής και στις παρεμβάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, τα κύρια καθήκοντα σε σχέση με την αξιολόγηση κατά την περίοδο προγραμματισμού, περιλαμβάνουν τα ακόλουθα<sup>27</sup>:

- Σύνταξη Σχεδίων Αξιολόγησης (για κάθε πρόγραμμα ή για περισσότερα από ένα προγράμματα), τα οποία θα υποβληθούν προς έγκριση στην Επιτροπή Παρακολούθησης Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΕπιΠα) εντός ενός έτους από την έγκριση του προγράμματος. Το περιεχόμενο και η προτεινόμενη δομή των Σχεδίων Αξιολόγησης απεικονίζονται λεπτομερώς στο «Εγγραφο Καθοδήγησης για τα Σχέδια Αξιολόγησης» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>28</sup>. Τα σχέδια μπορούν να αναθεωρηθούν και να τροποποιηθούν από το PMG καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής των προγραμμάτων.

<sup>26</sup> Based on European Commission web-site Better regulation : why and how  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en)  
Προσπελάστηκε: 10/01/19

<sup>27</sup> Polverari L (2015) 'The monitoring and evaluation of the 2014-20 Cohesion policy programmes' IQ-Net Thematic Paper 36(2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

<sup>28</sup> European Commission (2015) Guidance document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations. Guidance on Quality Management of External Evaluation, February 2015 available online at:  
[https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/AVALIACAO/Evaluation\\_plan\\_guidance\\_en%20Fev2015.pdf](https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/AVALIACAO/Evaluation_plan_guidance_en%20Fev2015.pdf) Προσπελάστηκε 10/01/19.

- Εφαρμογή των αξιολογήσεων που προβλέπονται στα Σχέδια Αξιολόγησης. Αυτές οι αξιολογήσεις μπορούν να είναι τουλάχιστον δύο τύπων:
  - i. εφαρμογή αξιολογήσεων, εστιασμένες στον τρόπο διαχείρισης και παράδοσης ενός προγράμματος.
  - ii. αξιολογήσεις επιπτώσεων, που αξιολογούν την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την επίπτωση των προγραμμάτων. Οι αξιολογήσεις αυτές, πρέπει να διενεργούνται ώστε να εξασφαλίζεται ότι «τουλάχιστον μία φορά κατά την περίοδο του προγραμματισμού, μια αξιολόγηση θα αποτιμήσει, τον τρόπο με τον οποίο η στήριξη από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία – ESI Funds, έχει συμβάλει στους στόχους κάθε προτεραιότητας».

Η παρεμβατική λογική που εφαρμόζεται στα προγράμματα πολιτικής Συνοχής, επεκτείνεται στις χωρικές στρατηγικές και ο προσανατολισμός προς το αποτέλεσμα αποτελεί επίσης βασική αρχή. Προς το παρόν, οι ρυθμίσεις για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των ενσωματωμένων, με χωρικές στρατηγικές συνδέονται με κοινούς δείκτες απόδοσης. Η καθοδήγηση για την αξιολόγηση των ενσωματωμένων προγραμμάτων σχετίζεται επίσης με ενσωματωμένες στρατηγικές.

Υπάρχει ένα εύρος μεθοδολογιών, που μπορούν να εφαρμοστούν στην αξιολόγηση αυτών των στρατηγικών. Αυτές, ποικίλλουν όσον αφορά τις πηγές δεδομένων που αντλούνται, τις τεχνικές συλλογής δεδομένων και τον ρόλο των ενδιαφερομένων στη διαδικασία. Κάθε προσέγγιση έχει τα δικά της οφέλη και τις δικές της προκλήσεις (βλ. Πίνακα 8).

Η καθοδήγηση της Επιτροπής<sup>29</sup>, για παράδειγμα, αναφέρει ότι η αξιολόγηση των ενσωματωμένων προσεγγίσεων θα μπορούσε να επωφεληθεί από:

- την αξιολόγηση των διαφόρων συνιστωσών των ενσωματωμένων προγραμμάτων ξεχωριστά, για να διαπιστωθεί η αποτελεσματικότητά τους και έπειτα να αξιολογηθεί ένας συνδυασμός, δύο ή περισσότερων παρεμβάσεων.
- την εφαρμογή μιας αξιολόγησης βασισμένη σε θεωρία, η οποία αξιολογεί την παρεμβατική λογική και τον τρόπο με τον οποίο οι διάφορες συνιστώσες μιας ενσωματωμένης στρατηγικής ταιριάζουν μεταξύ τους και κατά πόσο είναι πιθανό είναι να υπάρξουν συνέργειες, και
- στις περιπτώσεις όπου οι παρεμβάσεις είναι μεγάλης κλίμακας, ενδέχεται η μακροοικονομική μοντελοποίηση ή οι αντιφατικές προσεγγίσεις να είναι κατάλληλες μέθοδοι.

<sup>29</sup> European Commission (2014) op. cit.



Παράλληλα με αυτές τις μεθοδολογίες αξιολόγησης, είναι επίσης σημαντικό να σημειωθούν ειδικά εργαλεία και τεχνικές ανάλυσης επιπτώσεων, τα οποία μπορούν να έχουν πρακτική αξία στις αξιολογήσεις της αποτελεσματικότητας των ενσωματωμένων εδαφικών επενδύσεων. Αυτά περιλαμβάνουν τις ακόλουθες<sup>30</sup>:

- Ανάλυση Χωρικής Επίδρασης, η οποία παράγει ένα λογικό πλαίσιο για την αξιολόγηση των εδαφικών συνεπειών της πολιτικής, παρέχοντας γνώσεις για πολύπλοκες αναπτυξιακές διαδικασίες. Υπάρχουν πολλές αναλυτικές μέθοδοι ανάλυσης επιπτώσεων, συμπεριλαμβανομένων των οικονομετρικών μοντέλων και των μοντέλων εισόδου-εξόδου. Συχνά, υποθέτουν ένα επίπεδο ακρίβειας, εστιάζοντας στη χρήση των μετρικών δεδομένων, αλλά μπορούν να εφαρμοστούν και μη μετρικές μετρήσεις δεδομένων. Έρευνες, δικαιούχων και ενδιαφερομένων μερών, μπορούν να μετρήσουν τον αντίκτυπο των στρατηγικών που υπάγονται σε διαφορετικές θεματικές ενότητες, όπως η εμπειρία των επιχειρηματιών που απασχολούν τους αναδιαμορφωμένους χώρους και η ποιότητα ζωής των κατοίκων συγκεκριμένων περιοχών που καλύπτονται από τη στρατηγική. Για παράδειγμα, είναι δυνατό, να διερευνηθούν οι κάτοικοι της επικράτειας που καλύπτεται από τη στρατηγική σύμφωνα με τα κριτήρια ποιότητας ζωής, προκειμένου να καθοριστούν οι βασικές γραμμές και στη συνέχεια να μετρηθεί η επίδραση. Στο Center-France-Comte, διεξήχθη τριμηνιαία έρευνα βασισμένη σε μελέτες σχετικά με την ποιότητα ζωής των κατοίκων. Στη συνέχεια, αναπτύχθηκαν δείκτες και στόχοι με βάση τις προσδοκίες των κατοίκων. Φυσικά, εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις όσον αφορά τη μέτρηση της συμβολής και της απόδοσης: ακόμη και αν οι έρευνες αντίληψης δείχνουν ότι οι άνθρωποι αισθάνονται ότι η ποιότητα ζωής τους έχει βελτιωθεί, πώς μπορεί κανείς να επιβεβαιωθεί ότι η βελτίωση αυτή προήλθε από την στρατηγική;
- Ανάλυση κόστους-αποτελεσματικότητας, η οποία βασίζεται στην ανάπτυξη μετρήσεων για να επιτρέψει την σύγκριση των σεναρίων πολιτικής. Σε ορισμένα κράτη μέλη, τέτοιες τεχνικές αποτελούν σημαντικά τμήματα των αναλύσεων της εσωτερικής πολιτικής και οι ενσωματωμένες χωρικές στρατηγικές μπορεί να τις αξιοποιούν για αξιολογήσεις.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί, ότι για τη συγκέντρωση των αποτελεσμάτων των αναλύσεων, πρέπει να υπάρξει καθοδήγηση σε επίπεδο Ε.Ε. και δουλειά πάνω στη θέσπιση σημείων αναφοράς κόστους-αποτελεσματικότητας για την ενσωματωμένη εδαφική ανάπτυξη, και δεικτών όπως η ποιότητα ζωής που μπορεί να εφαρμοστεί σε διάφορες περιοχές που καλύπτονται από στρατηγική.

---

<sup>30</sup> European Commission and European Investment Bank (2013) op. cit.

Πίνακας 8: Μεθοδολογικές προσεγγίσεις για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενσωματωμένων χωρικών στρατηγικών<sup>31</sup>

Σχεδιαστικές προσεγγίσεις	Βάση του αιτιατού συμπεράσματος	Περιγραφή	Είδος των παραγόμενων πληροφοριών	Προκλήσεις
<b>Πειραματική</b>	Η συνύπαρξη αιτίας και αποτελεσμάτων.	Ανάλυση από πάνω προς τα κάτω χρησιμοποιώντας έρευνες και στατιστικά στοιχεία.	Ποσοτική εκτίμηση των επιπτώσεων, αναγνωρίζοντας την θέση «εκτός πολιτικής».	Η εύρεση μιας εύρωστης ομάδας ελέγχου, απαιτεί περιεκτικά δεδομένα υψηλής ποιότητας.
<b>Θεωρητική</b>	Ταυτοποίηση / επιβεβαίωση αιτιακών αλυσίδων.	Διαδικασία καταγραφής, βασισμένη σε βιβλιογραφική ανασκόπηση, δεδομένα παρακολούθησης, συνεντεύξεις, ομάδες εστίασης κλπ.	Εξηγεί γιατί ένα όργανο λειτουργεί ή όχι.	Κίνδυνοι απλοποιώντας την πραγματικότητα: μπορεί να αποκλειστούν ζητήματα που δεν μπορούν να εκφραστούν θεωρητικά: πρόκληση να συμβαδίσει με τα νέα μοντέλα θεωρίας.
<b>Βασισμένη σε υπόθεση</b>	Σύγκριση μεταξύ και εντός των περιπτώσεων συνδυασμών αιτιωδών		Εστιάζει στην κατανόηση μεταβλητών συγκεκριμένου πλαισίου που	Περιορισμένη εμβέλεια για την εξέταση της εξωτερικής ισχύος και τη

<sup>31</sup> M. Ferry and S. Davies (2015), 'Impact evaluation of regional policy business support: what is the evidence?' EoRPA Paper 15/6, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow Προσπελάστηκε: 10/01/2019

	παραγόντων.		εξηγούν την αιτιότητα.	γενίκευση των ευρημάτων.
<b>Μετα - αξιολόγηση</b>	Συσσώρευση και συγκέντρωση των αποτελεσμάτων πολλαπλών μελετών.		Δοκιμάζει ή επιβεβαιώνει τα αποτελέσματα, μπορεί να συνδυάσει ευρήματα για την εκτίμηση τυπικών επιπτώσεων, μπορεί να καταγράψει επιπτώσεις που δεν έχουν ληφθεί από μικρότερες μελέτες.	Βασίζεται στην ποιότητα των μελετών που περιλαμβάνονται. Δεν παράγονται νέα δεδομένα, είναι δύσκολο να διεξαχθούν (πεδίο εφαρμογής για να ενσωματωθεί μια σειρά από προτιμήσεις).

Τα χαρακτηριστικά της Πολιτικής Συνοχής για το 2014-2020, σύμφωνα με τη δημοσίευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:<sup>32</sup>

- ✓ Ενισχυμένη βαρύτητα στα αποτελέσματα: Σαφέστεροι και μετρήσιμοι στόχοι για βελτιωμένο επίπεδο λογοδοσίας.
- ✓ Απλούστευση: Μια δέσμη κανόνων για πέντε ταμεία.
- ✓ Συνθήκες: Θέσπιση συγκεκριμένων προϋποθέσεων πριν από τη διοχέτευση της χρηματοδότησης.
- ✓ Ενισχυμένη αστική διάσταση και αγώνας υπέρ της κοινωνικής ένταξης: θα οριστεί το κατώτατο ποσό του ΕΤΠΑ που θα διατεθεί για ολοκληρωμένα έργα στις πόλεις, και του ΕΚΤ για τη στήριξη των περιθωριοποιημένων κοινοτήτων.

<sup>32</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Μια εισαγωγή στην πολιτική συνοχής της Ε.Ε. 2014-2020», 2014, Διαθέσιμο στο:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_el.pdf)

[Προσπελάστηκε 15/12/2018]

- ✓ Σύνδεσμος με την οικονομική μεταρρύθμιση: η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αναστείλει τη χρηματοδότηση ενός Κράτους Μέλους το οποίο δεν συμμορφώνεται με τους οικονομικούς κανόνες της Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, οι εκθέσεις αξιολόγησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2017 περιλαμβάνουν περισσότερες πληροφορίες και αξιολογούν την υλοποίηση με βάση έναν κατάλογο στρατηγικών θεμάτων<sup>33</sup> που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων:

- αξιολόγηση της συνεισφοράς στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», των αποστολών του κάθε ταμείου, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής των σχετικών ειδικών ανά χώρα συστάσεων βάσει του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου
- μια πρώτη έκθεση προόδου σχετικά με τα χρηματοοικονομικά και τα απτά ορόσημα βάσει των πλαισίων επιδόσεων που θα χρησιμοποιηθούν για τη χορήγηση του αποθεματικού επιδόσεων το 2019
- απολογισμός σχετικά με την ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης που συνδέονται με τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες που εκκρεμούν (σε περίπτωση μη ολοκλήρωσης των σχεδίων δράσης για την εκπλήρωση των εκ των προτέρων αιρεσιμότητων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να αναστείλει τις πληρωμές για το εκάστοτε πρόγραμμα ή τα εκάστοτε προγράμματα το 2017)

### 4.3 Αξιολόγηση αποτελεσματικότητας στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα 2014-2020

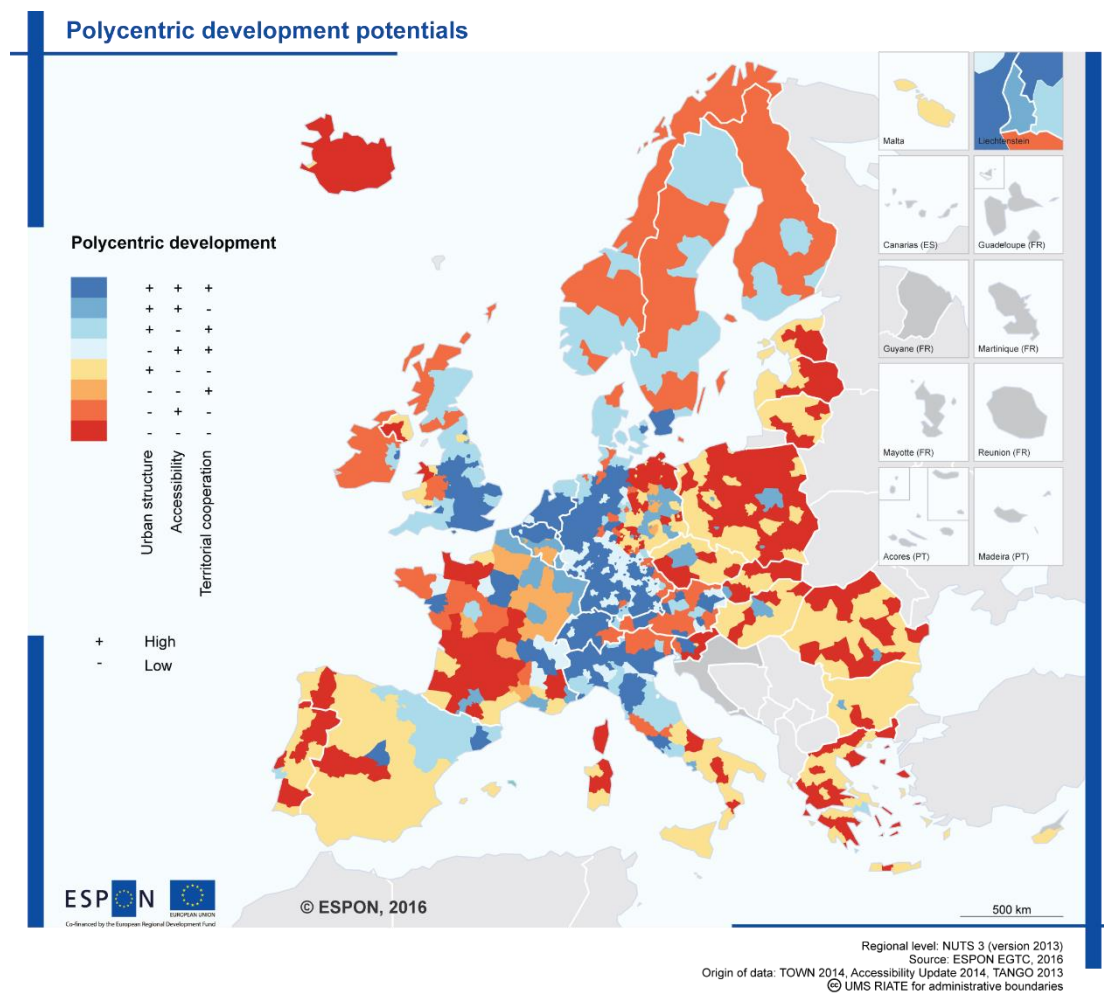
Στη συγκεκριμένη ενότητα θα αναλύσουμε την αποτελεσματικότητα των στρατηγικών Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα και τα ποσά απορρόφησης σε δισεκατομμύρια ευρώ. Η Ελλάδα στατιστικά έχει υψηλά ποσοστά απορροφητικότητας αλλά οι κοινωνικές ομάδες ως αποδέκτες θεωρούν ότι οι δείκτες αποτελεσματικότητας βρίσκονται σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

Υπάρχει και ένας επιπλέον λόγος για τον οποίο οι δήμοι (και κατ' επέκταση οι πόλεις) θα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειες τους σε σχέση με την προετοιμασία της νέας προγραμματικής περιόδου. Τα οικονομικά των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού αποτελούν ένα από τα θύματα, της δημοσιονομικής προσαρμογής στην εποχή της κρίσης. Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων-ΠΔΕ, προς τους Δήμους, έχει συρρικνωθεί και σχεδόν εξαϋλωθεί. Χωρίς επενδυτικά εργαλεία και ώριμες μελέτες για την προετοιμασία στη νέα προγραμματική περίοδο, η πολυπόθητη τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη θα παραμείνει οραματική επιδίωξη.

---

<sup>33</sup> Άρθρο 52 του ΚΚΔ

Εικόνα 1: : Πηγή ESPON EGTC Policy Brief “Polycentric Territorial Structures and Territorial Cooperation”, 2016



Πολλά κράτη μέλη και περιφέρειες εξακολουθούν να βρίσκονται αντιμέτωπα με συνθήκες επισφαλούς ανάπτυξης και διαρθρωτικές αδυναμίες.<sup>34</sup> Οι οικονομικές και κοινωνικές διαφορές, τόσο μεταξύ όσο και στο εσωτερικό των κρατών μελών, δεν έχουν ακόμα εξαλειφθεί, ενώ το συνολικό επίπεδο των επενδύσεων εξακολουθεί να είναι χαμηλότερο από τα επίπεδα που είχαν διαμορφωθεί πριν από την κρίση. Η νέα γενιά προγραμμάτων στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) της περιόδου 2014-2020 προσφέρει σημαντικές ευκαιρίες για ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις με σκοπό τη στήριξη της ανάπτυξης, της απασχόλησης και του διαρθρωτικού μετασχηματισμού.

<sup>34</sup> Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία 2014-2020 Συνοπτική έκθεση του 2016 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης των προγραμμάτων που καλύπτουν την περίοδο υλοποίησης 2014-2015», Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0812> [Προσπελάστηκε 05/11/2018]

Σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία 2014-2020 Συνοπτική έκθεση του 2016 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης των προγραμμάτων που καλύπτουν την περίοδο υλοποίησης 2014-2015»: η συνολική επενδυτική προσπάθεια αξίας 638 δισ. ευρώ την περίοδο 2014 έως 2020 περίπου ένα εκατομμύριο επιλεγμένα έργα αξίας 58 δισ. ευρώ (ποσό που ήδη αυξήθηκε στα 128,8 δισ. ευρώ πριν από το φθινόπωρο του 2016) παροχή στήριξης σε 274 000 επιχειρήσεις παροχή στήριξης σε 2,7 εκατομμύρια άτομα που αναζητούν εργασία, κατάρτιση ή εκπαίδευση· και επενδύσεις για τη βελτίωση της βιοποικιλότητας σε 11,1 εκατομμύρια εκτάρια γεωργικής γης. Αυτά είναι ορισμένα από τα προκαταρκτικά αποτελέσματα τα οποία προκύπτουν από τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης του 2016 που υπέβαλαν τα κράτη μέλη σχετικά με την εκτέλεση των ΕΔΕΤ κατά τα δύο πρώτα έτη του κύκλου προγραμματισμού.

Τον Δεκέμβριο του 2015, στην ανακοίνωση με τίτλο «Επενδύσεις σε θέσεις εργασίας και ανάπτυξη – Μεγιστοποίηση της συμβολής των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων», παρουσιάστηκαν συνοπτικά τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων με όλα τα κράτη μέλη σχετικά με τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και τα προγράμματα.<sup>35</sup> Επισημάνθηκε επίσης η αναμενόμενη συνεισφορά των πέντε ΕΔΕΤ<sup>36</sup> στη στρατηγική της Ε.Ε. για την ανάπτυξη, στο επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη και στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προκλήσεων και μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη.

Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία 2014-2020 Συνοπτική έκθεση του 2016 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης των προγραμμάτων που καλύπτουν την περίοδο υλοποίησης 2014-2015» είναι η πρώτη μιας σειράς ετήσιων εκθέσεων που υποβάλλονται στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και αφορούν την υλοποίηση των ΕΔΕΤ. Ο απολογισμός αυτός πραγματοποιείται στο πλαίσιο σημαντικών καινοτομιών οι οποίες θεσπίστηκαν το 2014 για την ενίσχυση της ποιότητας των δαπανών, όπως π.χ. η θεματική συγκέντρωση, οι ισχυρότεροι δεσμοί με την οικονομική διακυβέρνηση, οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες, η αυξημένη εστίαση στα αποτελέσματα και οι μηχανισμοί μέτρησης επιδόσεων. Ο απολογισμός καλύπτει δύο τυπικές απαιτήσεις: α) τη

<sup>35</sup> Ανακοίνωση COM(2015) 639 της 14ης Δεκεμβρίου 2015 δυνάμει του άρθρου 16 παράγραφος 3 του κανονισμού κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) – κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 1303/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

<sup>36</sup> Τα πέντε ΕΔΕΤ είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ). Η πολιτική συνοχής περιλαμβάνει το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής.

συνολική παρουσίαση των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης του 2016 σχετικά με 533 προγράμματα, τις οποίες διαβίβασαν τα κράτη μέλη και οι Περιφέρειες για την περίοδο 2014-2015 και β) τη σύνθεση των διαθέσιμων αξιολογήσεων των προγραμμάτων αυτών.<sup>37</sup>

Στον συγκεκριμένο απολογισμό συνοψίζονται οι πληροφορίες που αφορούν την επιλογή έργων, τους δείκτες επιτόπιων αποτελεσμάτων και τη δημιουργία μηχανισμών υλοποίησης από τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες. Ο απολογισμός αποτελεί επίσης συμπλήρωμα της τεχνικής ανάλυσης που διενεργήθηκε υπό το πρίσμα του προϋπολογισμού της Ε.Ε. τον Μάιο του 2016 και αφορούσε την εκτέλεση του προϋπολογισμού των ΕΔΕΤ<sup>38</sup>.

Κατά τη διάρκεια του 2014 και του 2015 οι εθνικές και περιφερειακές αρχές είχαν τρεις βασικούς στόχους: α) την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων και την εξασφάλιση της έγκρισης των νέων προγραμμάτων, β) την εκκίνηση των νέων προγραμμάτων και γ) την επιτυχή ολοκλήρωση της υλοποίησης των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013.

Η καθυστερημένη έγκριση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2014-2020 είχε αλυσιδωτές επιπτώσεις στη θέσπιση νομοθεσίας για τη ρύθμιση των ΕΔΕΤ. Η διαδικασία για τη συμφωνία επί των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020, καθώς και τα αναμενόμενα επιτεύγματα των προγραμμάτων αυτών, παρουσιάστηκαν τον Δεκέμβριο του 2015.<sup>39</sup>

Έως το τέλος του 2014, εγκρίθηκαν 220 προγράμματα. Ωστόσο, η πλειονότητα των προγραμμάτων –313 προγράμματα– οριστικοποιήθηκαν το 2015, ενώ 181 οριστικοποιήθηκαν μόλις το δεύτερο εξάμηνο. Για τον λόγο αυτό, παρότι τα στοιχεία που υποβλήθηκαν για την πλειονότητα των προγραμμάτων που εγκρίθηκαν το 2015 υποδηλώνουν πρόοδο, πολλά από τα προγράμματα εξακολουθούσαν να βρίσκονται στη διαδικασία της επιλογής των πρώτων τους έργων στο τέλος του 2015.

Η γενιά των προγραμμάτων των ΕΔΕΤ της περιόδου 2014-2020 δίνει μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία: έως το 2023 για όλα τα προγράμματα θα υποβάλλονται ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης στις οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνεται αναλυτικός ποσοτικός προσδιορισμός της προόδου όσον αφορά τα οικονομικά στοιχεία, τις εκροές και τα

---

<sup>37</sup> Άρθρο 53 παράγραφος 1 του ΚΚΔ.

<sup>38</sup> European Commission, “*Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2015*”, (2016), Διαθέσιμο: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015_en.pdf) [Προσπελάστηκε 06/11/2018]

<sup>39</sup> Ανακοίνωση COM(2015) 639 της 14ης Δεκεμβρίου 2015 δυνάμει του άρθρου 16 παράγραφος 3 του κανονισμού κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) – κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 1303/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

αναμενόμενα αποτελέσματα. Με τον τρόπο αυτό τα προγράμματα εναρμονίζονται σαφώς με την πρωτοβουλία για την εστίαση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. στα αποτελέσματα<sup>40</sup>.

### **Χρηματοοικονομική επισκόπηση**

Όσον αφορά τις πληρωμές από την Ε.Ε. προς τα κράτη μέλη<sup>41</sup> σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία 2014-2020 Συνοπτική έκθεση του 2016 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης των προγραμμάτων που καλύπτουν την περίοδο υλοποίησης 2014-2015», έως το τέλος του 2015 καταβλήθηκαν συνολικά 15,4 δισ. ευρώ. Το ποσό αυτό αντιστοιχούσε στο 13,8 % των αναλήψεων υποχρεώσεων της Ε.Ε. το 2014 και το 2015<sup>42</sup> και αποτελούνταν κυρίως από προχρηματοδοτήσεις.

Στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης του 2016, οι οποίες καλύπτουν τα έτη 2014 και 2015, τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τα χρηματοδοτικά κονδύλια που χορηγήθηκαν σε έργα τα οποία επελέγησαν για στήριξη. Το συνολικό ποσό των έργων που επελέγησαν για στήριξη ήταν 58,8 δισ. ευρώ, το οποίο αντιστοιχεί στο 9,2 % του συνολικού όγκου επενδύσεων που έχει προβλεφθεί για την περίοδο 2014-2020. Η συνεισφορά της Ε.Ε. στα επιλεγμένα έργα εκτιμάται σε 41,8 δισ. ευρώ.

Με βάση τα τελευταία χρηματοοικονομικά στοιχεία του φθινοπώρου του 2016, παρατηρείται ραγδαία επιτάχυνση όσον αφορά τον όγκο των επιλεγμένων έργων. Ο συνολικός όγκος χρηματοδότησης των επιλεγμένων έργων υπερδιπλασιάστηκε σε χρονικό διάστημα 9 μηνών, από 58,8 δισ. ευρώ σε 128,8 δισ. ευρώ (20,2 % των προβλεπόμενων επενδύσεων).

Τα χρηματοοικονομικά δεδομένα της περιόδου 2014-2015 παρέχουν μια πρώτη εικόνα της αρχικής προόδου. Τα δεδομένα αυτά υποδηλώνουν ότι μέχρι σήμερα η συνολική πρόοδος που έχει συντελεστεί στην πράξη όσον αφορά την επιλογή των έργων είναι σε μεγάλο βαθμό συγκρίσιμη με

---

<sup>40</sup> Η πρωτοβουλία Εστίαση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. στα αποτελέσματα δρομολογήθηκε το 2015: European Commission, “EU budget for results”, Διαθέσιμο:

[http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm) [Προσπελάστηκε 16/12/2018]

<sup>41</sup> Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία 2014-2020 Συνοπτική έκθεση του 2016 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης των προγραμμάτων που καλύπτουν την περίοδο υλοποίησης 2014-2015», Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0812> [Προσπελάστηκε 05/11/2018]

<sup>42</sup> Αναλήψεις υποχρεώσεων που καλύπτουν τα βασικά κονδύλια των προγραμμάτων (δεν περιλαμβάνονται οι αναλήψεις υποχρεώσεων για το αποθεματικό επιδόσεων)



την κατάσταση που επικρατούσε στο τέλος του 2009 (στο πλαίσιο της περιόδου 2007-2013), όταν η επιλογή των έργων της πολιτικής συνοχής ήταν σε παρόμοιο επίπεδο. Ωστόσο, όπως και τότε, η πρόοδος που έχει συντελεστεί όσον αφορά την επιλογή των έργων και την επίτευξη των στόχων των δεικτών διαφέρει μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ προγραμμάτων. Η διαφορά αυτή οφείλεται στα χρονοδιαγράμματα της υποχρέωσης υποβολής εκθέσεων σε συνδυασμό με το γεγονός ότι πολλά προγράμματα εγκρίθηκαν μόλις το 2015 και δεν έχει ακόμη αρχίσει η υλοποίησή τους.

Δεδομένου ότι τα στοιχεία για το 2015 είναι πολύ αποσπασματικά, είναι αδύνατο να αξιοποιηθούν για την εξαγωγή αξιόπιστων συνολικών συμπερασμάτων σχετικά με την επιτυχία ή την πιθανή επιτυχία της έναρξης του προγραμματισμού στα κράτη μέλη. Τα στοιχεία για το 2015 είναι σαφές ότι δεν είναι αντιπροσωπευτικά της δραστηριότητας ολόκληρου του έτους. Τα στοιχεία έως το τέλος του 2016 θα παράσχουν μια πιο αντιπροσωπευτική εικόνα για την πρόοδο των δραστηριοτήτων υλοποίησης. Τα στοιχεία αυτά θα καλύπτουν τις δραστηριότητες που συντελέστηκαν στο σύνολο του έτους ή στο μεγαλύτερο μέρος του έτους και θα αφορούν την επιλογή έργων, τις δαπάνες και την απόδοση πραγματικών οφελών.

### **Πορεία επίτευξης των στόχων των προγραμμάτων**

Οι ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης του 2016 παρέχουν πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς την επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων. Η πρόοδος υπολογίζεται με βάση τον αριθμό των επιλεγμένων έργων και την αναμενόμενη συνεισφορά τους στους εν λόγω στόχους. Έως το τέλος του 2015, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες είχαν επιλέξει 989.000 έργα, τα οποία περιλάμβαναν από επενδύσεις σε μεγάλες υποδομές έως μεμονωμένη στήριξη σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Τα βασικά αριθμητικά στοιχεία που υποβλήθηκαν έως το τέλος του 2015 σχετικά με τις διάφορες μετρήσεις των επιδόσεων των προγραμμάτων είναι τα εξής:

- Όλα τα ΕΔΕΤ χρηματοδοτούν μέχρι στιγμής έργα, στηρίζοντας τις 274.000 εταιρείες που υλοποιούν τα επιλεγμένα έργα.
- 2,7 εκατομμύρια συμμετέχοντες έχουν επωφεληθεί από έργα τα οποία λαμβάνουν στήριξη από τα ΕΔΕΤ.
- 11,1 εκατομμύρια εκτάρια γεωργικής γης ή το 6% της χρησιμοποιούμενης γεωργικής επιφάνειας (ΧΓΕ) έχουν επιλεγεί για στήριξη με σκοπό τη διαχείριση της γης και τη βελτίωση της προστασίας της βιοποικιλότητας.
- Το 24 % του συνολικού αγροτικού πληθυσμού (69.000.000 κάτοικοι) καλύπτεται από τις επιλεγμένες ομάδες τοπικής δράσης (ΟΤΔ) του προγράμματος LEADER.

- Περισσότερες από το 10% των ομάδων τοπικής δράσης στον τομέα της αλιείας (ΟΤΔΑ) έχουν αρχίσει να λειτουργούν και έχουν επιλεγεί στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης

Όλα αυτά τα στοιχεία αποτέλεσαν ζήτημα έντονου προβληματισμού για τις αρχές των προγραμμάτων το 2014 και το 2015 και περιγράφονται συχνά στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης. Η υλοποίηση των στοιχείων αυτών ήταν μεν σημαντική για την επιτυχημένη έναρξη των προγραμμάτων, αλλά ταυτόχρονα υποστηρίζει τις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες προσπάθειες που απαιτούνται για την εξασφάλιση ποιοτικών επενδύσεων εστιασμένων στα αποτελέσματα, με τη στήριξη πολλαπλών ενδιαφερόμενων μερών σε κάθε πρόγραμμα.

Δεύτερον, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες πρέπει να πληρούν τα προαπαιτούμενα σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των επενδύσεων που συγχρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ, τις λεγόμενες εκ των προτέρων αιρεσιμότητες.

Κατά την έγκριση των προγραμμάτων πληρούνταν περίπου το 75 % όλων των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων. Για το εναπομένον ποσοστό η Επιτροπή καθόρισε ειδικά σχέδια δράσης, τα οποία θα πρέπει να ολοκληρωθούν από την πλειονότητα των κρατών μελών έως το τέλος του 2016. Με βάση στοιχεία της 31ης Οκτωβρίου 2016, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι το ένα τρίτο των σχεδίων δράσης είχαν ολοκληρωθεί. Σημαντική πρόοδος έχει επίσης σημειωθεί όσον αφορά τα περισσότερα από τα υπόλοιπα σχέδια δράσης. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συμπεριλάβουν πληροφορίες σχετικά με την ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης για τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης ή στις εθνικές εκθέσεις προόδου που θα υποβληθούν στα μέσα του 2017.

Για την περίοδο 2014-2020 δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των πολιτικών που συγχρηματοδοτούνται μέσω των προγραμμάτων των ΕΔΕΤ. Τα προγράμματα ορίζουν στόχους που είναι συγκεκριμένοι και πλαισιώνουν την αλλαγή που επιδιώκεται με τις επενδύσεις. Οι αξιολογήσεις είναι ουσιώδεις προκειμένου να επιβεβαιωθεί αν πραγματοποιούνται οι αλλαγές αυτές και αν οι συνεισφορές των προγραμμάτων συμβάλλουν στην επίτευξη των ειδικών τους στόχων.

Έως το τέλος του 2015 οι αξιολογήσεις των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου για την περίοδο 2014-2020 ήταν ελάχιστες, κυρίως λόγω του ανεπαρκούς όγκου ολοκληρωμένων έργων. Η βασική εξαίρεση αφορά την πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων, για την οποία έως τον Ιούνιο του 2016 είχαν ολοκληρωθεί 19 εθνικές αξιολογήσεις. Οι μελέτες και οι αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν από τα προγράμματα κατά την περίοδο 2014-2015 επικεντρώθηκαν στην εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013 και σε ζητήματα υλοποίησης

που αφορούν την περίοδο 2014-2020. Σύμφωνα με τα σχέδια αξιολόγησης το πρότυπο αυτό είναι πιθανό να ακολουθηθεί και το 2016 και το 2017.

Παρότι οι αξιολογήσεις που όντως διενεργήθηκαν ήταν ευλόγως πολύ λίγες σε αριθμό, στο πλαίσιο των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής δρομολογήθηκε η κατάρτιση σχεδίων αξιολόγησης σύμφωνα με τις υποχρεώσεις της περιόδου 2014-2020. Ενώ για το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ εγκρίθηκαν σχέδια αξιολόγησης στο πλαίσιο των επιχειρησιακών προγραμμάτων, για τα κονδύλια της πολιτικής συνοχής πρέπει να καταρτίζονται σχέδια αξιολόγησης εντός 12 μηνών από την έγκριση του προγράμματος. Για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, έχουν ήδη καταρτιστεί σε μεγάλο βαθμό σχέδια αξιολόγησης. Η Επιτροπή εξέτασε τα σχέδια αξιολόγησης που έλαβε έως τις 30 Ιουνίου 2016 τα οποία επιβεβαιώνουν ότι βρίσκονται υπό εξέλιξη πρωτοφανείς εργασίες στο πλαίσιο των προγραμμάτων ώστε να εξασφαλιστεί περισσότερο αξιόπιστη αξιολόγηση της υλοποίησης και των επιτευγμάτων.

Τα σχέδια αξιολόγησης είναι σαφή όσον αφορά τη διαχείριση της αξιολόγησης και την κοινοποίηση των αποτελεσμάτων. Παρουσιάζουν ωστόσο ορισμένες ελλείψεις όσον αφορά τον σχεδιασμό, τις μεθόδους αξιολόγησης, καθώς και τη διαθεσιμότητα των δεδομένων και τα συστήματα. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα σχέδια των προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής θα πρέπει να επανεξετάζονται σε τακτική βάση και ότι θα πρέπει να υπάρξουν και άλλες βελτιώσεις, οι οποίες κυρίως θα επικεντρωθούν στις πτυχές εκείνες που απαιτούν πιο εξειδικευμένη εμπειρογνώσια για τον σχεδιασμό και την εκτέλεση των αξιολογήσεων, στην καθιέρωση του αριθμού των αξιολογήσεων και στην παροχή στοιχείων που θα αποδεικνύουν τον αντίκτυπο ωρύτερα από ό,τι προβλέπεται επί του παρόντος σε ορισμένες περιπτώσεις προκειμένου να ενημερώνονται οι φορείς χάραξης πολιτικής.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η νέα πολιτική συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την περίοδο 2021-2027

### 5.1 Εισαγωγή

Ο σχεδιασμός της νέας προγραμματικής περιόδου, σε Ευρωπαϊκό τουλάχιστον επίπεδο, έχει προχωρήσει. Είναι πολύ σημαντικό η Τοπική Αυτοδιοίκηση να παρέμβει όχι μόνο στο επίπεδο του σχεδιασμού αλλά και να προετοιμαστεί για τα νέα δεδομένα.

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο το C.E.M.R. (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών), εκτός από τις παρεμβάσεις που έχει πραγματοποιήσει για το σχεδιασμό και τη διαχείριση της νέας προγραμματικής περιόδου, έχει αρχίσει την επεξεργασία και τη διατύπωση οδηγών, για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θα τους καταστήσουν περισσότερο αποτελεσματικούς στη διατύπωση, διεκδίκηση, υλοποίηση και έλεγχο των έργων, μέτρων και δράσεων της νέας προγραμματικής περιόδου.

Σχετικά με τον προϋπολογισμό και κυρίως την κατανομή του στα κράτη- μέλη της Ε.Ε., τα πράγματα για τη χώρα μας είναι θετικά, καθότι τα στατιστικά στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για την κατηγοριοποίηση των περιφερειών προέρχονται από τα έτη 2014-2015-2016 από το απόγειο της κρίσης δηλαδή, με αποτέλεσμα οι ελληνικές περιφέρειες να συμμετέχουν με μεγαλύτερα ποσοστά χρηματοδοτήσεων στη νέα προγραμματική περίοδο, από ότι στην προηγούμενη.

### 5.2 Ανάλυση της αρχιτεκτονικής της νέας Πολιτικής Συνοχής 2021-2027

Οι επενδύσεις της Ε.Ε. την περίοδο 2021-2027 θα καθοδηγούνται από πέντε κύριους στόχους:

**Οι περιφερειακές αναπτυξιακές επενδύσεις θα εστιάσουν περισσότερο στους στόχους 1 και 2.** Το 65 % έως το 85 % των πόρων του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής θα κατανεμηθεί σε αυτές τις προτεραιότητες, ανάλογα με τον σχετικό πλούτο των κρατών μελών.

1. μια **εξυπνότερη Ευρώπη**, μέσω της καινοτομίας, της ψηφιοποίησης, του οικονομικού μετασχηματισμού και της στήριξης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων
2. 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
3. μια **πιο συνδεδεμένη Ευρώπη**, με στρατηγικά δίκτυα μεταφορών και ψηφιακά δίκτυα

4. 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
5. 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 Ε.Ε..

Η πολιτική συνοχής εξακολουθεί να επενδύει σε όλες τις περιφέρειες, λαμβάνοντας πάντα ως βάση 3 κατηγορίες (λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, Περιφέρειες σε μετάβαση και περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες).

Η μέθοδος κατανομής των πόρων εξακολουθεί να βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Προστίθενται νέα κριτήρια (ανεργία των νέων, χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, κλιματική αλλαγή καθώς και υποδοχή και ένταξη των μεταναστών) ώστε να αντικατοπτρίζεται καλύτερα η πραγματικότητα επί τόπου. Οι εξόχως απόκεντρες περιφέρειες θα εξακολουθήσουν να λαμβάνουν ειδική στήριξη της Ε.Ε..

Η πολιτική συνοχής στηρίζει περαιτέρω τις αναπτυξιακές στρατηγικές που καταρτίζονται σε τοπικό επίπεδο και ενισχύει τον ρόλο των τοπικών αρχών στη διαχείριση των κονδυλίων. Ενισχύεται επίσης η αστική διάσταση της πολιτικής για τη συνοχή, καθώς το 6% των πόρων του ΕΤΠΑ διατίθεται για τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη, και καταρτίζεται ένα νέο πρόγραμμα δικτύωσης και ανάπτυξης ικανοτήτων για τις αστικές αρχές, η **Ευρωπαϊκή Αστική Πρωτοβουλία**.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέπτυξε ένα εγχειρίδιο με 80 μέτρα απλούστευσης στην πολιτική συνοχής για την περίοδο 2021-2027.<sup>43</sup>

Για τις επιχειρήσεις και τους επιχειρηματίες που επωφελούνται από τη στήριξη της Ε.Ε., το νέο πλαίσιο προσφέρει λιγότερη γραφειοκρατία και απλούστερους τρόπους αξίωσης πληρωμών με τη χρήση απλουστευμένων επιλογών κόστους. Για τη διευκόλυνση των συνεργειών, ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων καλύπτει πλέον 7 ταμεία της Ε.Ε. τα οποία αποτελούν αντικείμενο από κοινού διαχείρισης με τα κράτη μέλη («επιμερισμένη διαχείριση»). Η Επιτροπή προτείνει επίσης λιγότερο επαχθείς διαδικασίες ελέγχου για τα προγράμματα με ιστορικό καλών

---

<sup>43</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, *Εγχειρίδιο Απλούστευσης, «80 μέτρα απλούστευσης στην πολιτική συνοχής για την περίοδο 2021-2027»*, Διαθέσιμο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_e1.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_e1.pdf) [Προσπελάστηκε 01/02/2019]

επιδόσεων, καθώς και αυξημένη προσφυγή στα εθνικά συστήματα και επέκταση της **αρχής του «ενιαίου ελέγχου»**, ώστε να αποφεύγονται οι διπλοί έλεγχοι.

## **ΕΝΑ ΠΙΟ ΕΥΕΛΙΚΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

Το νέο πλαίσιο συνδυάζει την αναγκαία σταθερότητα στον προγραμματισμό των επενδύσεων με το κατάλληλο επίπεδο δημοσιονομικής ευελιξίας για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων. **Μια ενδιάμεση επανεξέταση θα καθορίζει αν απαιτούνται αλλαγές στα προγράμματα για τα δύο τελευταία έτη της περιόδου χρηματοδότησης**, με βάση τις νέες προτεραιότητες, τις επιδόσεις των προγραμμάτων και τις πλέον πρόσφατες συστάσεις ανά χώρα (ΣΑΧ).

Εντός ορισμένων ορίων, **θα είναι δυνατή η μεταφορά πόρων στο πλαίσιο των προγραμμάτων** χωρίς να απαιτείται επίσημη έγκριση της Επιτροπής. Ειδική διάταξη καθιστά ευκολότερη την κινητοποίηση πόρων της Ε.Ε. από την πρώτη ημέρα σε περίπτωση φυσικής καταστροφής.

## **ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΗ ΣΥΝΔΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Η πολιτική συνοχής **στηρίζει τις μεταρρυθμίσεις για ένα περιβάλλον φιλικό προς τις επενδύσεις**, όπου οι επιχειρήσεις θα μπορούν να ακμάζουν. Θα διασφαλίζονται η πλήρης συμπληρωματικότητα και ο συντονισμός με το νέο, ενισχυμένο **πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων**.

Οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις (ΕΧΣ) που διατυπώνονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου θα λαμβάνονται υπόψη δύο φορές κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής περιόδου: στην αρχή, για το σχεδιασμό των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή, και κατά την ενδιάμεση επανεξέταση. Προκειμένου να διαμορφωθούν οι κατάλληλες συνθήκες για την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, **νέοι «ευνοϊκοί όροι» θα συμβάλουν στην εξάλειψη των εμποδίων στις επενδύσεις**. Η εφαρμογή τους θα παρακολουθείται καθ' όλη τη διάρκεια της δημοσιονομικής περιόδου.

## **ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΕΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΓΙΑ ΣΥΝΕΡΓΕΙΕΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟΘΗΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ**

Το ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων που καλύπτει τα κονδύλια της πολιτικής για τη συνοχή και του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης θα διευκολύνει τη χάραξη **τοπικών στρατηγικών ένταξης των μεταναστών, οι οποίες θα υποστηρίζονται από πόρους της Ε.Ε. που θα χρησιμοποιούνται σε συνέργεια**. Το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης θα επικεντρώνεται στις βραχυπρόθεσμες ανάγκες των μεταναστών κατά την άφιξή τους, ενώ η πολιτική συνοχής θα βοηθά την κοινωνική και επαγγελματική τους ένταξη. Εκτός του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων, θα διευκολυνθούν οι συνέργειες με άλλα μέσα της Ε.Ε., όπως η **Κοινή Γεωργική Πολιτική και τα προγράμματα Horizon Europe, LIFE και Erasmus+**.

## **INTERREG: ΕΞΑΛΕΙΨΗ ΤΩΝ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΩΝ ΕΜΠΟΔΙΩΝ ΚΑΙ ΣΤΗΡΙΞΗ ΔΙΑΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ**

Θα διευκολυνθεί η διαπεριφερειακή και διασυνοριακή συνεργασία χάρη στη νέα δυνατότητα των περιφερειών να χρησιμοποιούν μέρος του δικού τους μεριδίου κατανομής πόρων για τη χρηματοδότηση έργων οπουδήποτε στην Ευρώπη από κοινού με άλλες περιφέρειες.

Η νέα γενιά προγραμμάτων διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας («**Interreg**») θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να εξαλείψουν τα **διασυνοριακά εμπόδια** και να αναπτύξουν **κοινές υπηρεσίες**. Η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία ενός νέου μέσου για τις παραμεθόριες περιοχές και τα κράτη μέλη που επιθυμούν να εναρμονίσουν τα νομικά τους πλαίσια, τον **Ευρωπαϊκό Διασυνοριακό Μηχανισμό**.

Βασιζόμενη σε μια επιτυχημένη πιλοτική δράση την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία των **διαπεριφερειακών καινοτόμων επενδύσεων**. Περιφέρειες που διαθέτουν ισοδύναμες δυνατότητες «έξυπνης εξειδίκευσης» θα λαμβάνουν ενισχυμένη στήριξη για τη δημιουργία **πανευρωπαϊκών ομάδων** σε τομείς προτεραιότητας, όπως τα μαζικά δεδομένα, η κυκλική οικονομία, η προηγμένη μεταποίηση και η ασφάλεια στον κυβερνοχώρο.

## **ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε.**

Όλα τα προγράμματα θα εξακολουθήσουν να έχουν ένα πλαίσιο επιδόσεων με ποσοτικοποιημένους στόχους (αριθμός νέων θέσεων εργασίας ή πρόσθετη πρόσβαση σε ευρυζωνικές υπηρεσίες). Το νέο πλαίσιο καθιερώνει μια **ετήσια επανεξέταση των επιδόσεων**, με τη μορφή διαλόγου πολιτικής μεταξύ των αρμόδιων αρχών για τα προγράμματα και της Επιτροπής. Οι επιδόσεις των προγραμμάτων θα αξιολογούνται επίσης και κατά την ενδιάμεση επανεξέταση. Για λόγους διαφάνειας, και προκειμένου οι πολίτες να μπορούν να παρακολουθούν τη συντελούμενη πρόοδο, **τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλλουν κάθε δύο μήνες όλα τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την υλοποίηση**, οπότε και η πλατφόρμα ανοικτών δεδομένων για τη συνοχή θα επικαιροποιείται αυτόματα.

## **ΑΥΞΗΜΕΝΗ ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ**

Οι επιχορηγήσεις από μόνες τους δεν μπορούν να καλύπτουν τα σημαντικά επενδυτικά κενά. Μπορούν να συμπληρώνονται αποτελεσματικά με χρηματοδοτικά μέσα που έχουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και βρίσκονται πιο κοντά στην αγορά. Σε προαιρετική βάση, τα κράτη μέλη θα μπορούν να μεταφέρουν μέρος των πόρων της πολιτικής για τη συνοχή στο νέο, υπό κεντρική διαχείριση **ταμείο InvestEU**, προκειμένου να έχουν πρόσβαση στην εγγύηση που παρέχει ο προϋπολογισμός της Ε.Ε.. Ο συνδυασμός επιχορηγήσεων και χρηματοδοτικών μέσων διευκολύνεται και το νέο πλαίσιο περιλαμβάνει επίσης ειδικές διατάξεις για την προσέλκυση περισσότερων ιδιωτικών κεφαλαίων.

## **ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΕΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ ΓΙΑ ΑΥΞΗΜΕΝΗ ΠΡΟΒΟΛΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΝΟΧΗ**

Για μια Ευρώπη όλο και πιο κοντά στους πολίτες, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη καλύτερης προβολής των απτών και θετικών αποτελεσμάτων της πολιτικής για τη συνοχή. Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες έχουν αυξημένες απαιτήσεις όσον αφορά την επικοινωνία, όπως διοργάνωση εκδηλώσεων για την έναρξη μεγάλων έργων που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε. και την ανάπτυξη σχεδίων προβολής στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

Συγχρόνως, απλουστεύεται η κοινοποίηση έργων χρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε., καθώς ένα ενιαίο σήμα θα καλύπτει όλα τα διάφορα ταμεία της Ε.Ε., μια ενιαία πύλη θα περιέχει όλες τις



διαθέσιμες χρηματοδοτήσεις για τις επιχειρήσεις και η Επιτροπή θα διαχειρίζεται μια ενιαία βάση δεδομένων για έργα.

Στη νέα Πολιτική Συνοχής, όλες οι περιφέρειες παραμένουν επιλέξιμες, για χρηματοδότηση, στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής στην Ευρώπη, η οποία εξακολουθεί να βασίζεται σε τρεις κατηγορίες: λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, περιφέρειες μετάβασης και περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Η επίσημη εκδοχή είναι ότι η νέα μέθοδος κατανομής τροποποιήθηκε, ώστε να αντανakλά την εξέλιξη της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής στην Ευρώπη.

Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για το 2021-2027 ενισχύεται η τοπική διάσταση, στηρίζεται η εκπόνηση αναπτυξιακών στρατηγικών τοπικής εμβέλειας από αστικές, τοπικές ή άλλες περιφερειακές αρχές, οι οποίες πλέον θα πρέπει να αναλάβουν την ευθύνη της επιλογής των έργων που χρηματοδοτεί η Ε.Ε., ή να συμμετέχουν στη διαδικασία επιλογής. Το νέο πλαίσιο στηρίζεται επίσης στη συνέχιση της προσέγγισης «Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων», δηλαδή το σχεδιασμό στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης από ομάδες στις οποίες συμμετέχουν οι τοπικές αρχές, η κοινωνία των πολιτών και επιχειρηματικοί εταίροι.

Έτσι, στη νέα προγραμματική περίοδο οι πόλεις θεωρούνται ως μηχανές παραγωγής ανάπτυξης και καινοτομίας αλλά ταυτόχρονα γίνεται αντιληπτό ότι αντιμετωπίζουν πειστικές προκλήσεις, όπως η ατμοσφαιρική ρύπανση, η ανεργία, ο κοινωνικός αποκλεισμός κα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι στόχοι της νέας προγραμματικής περιόδου είναι εκσυγχρονισμένοι και περισσότερο εστιασμένοι στα αποτελέσματα, κατευθύνουν τους πόρους σε περιοχές που έχουν να καλύψουν μεγαλύτερη απόσταση για να προσεγγίσουν την υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε να διασφαλίσει σύγκλιση και δίκαιη μεταχείριση για όλους.

Όπως ήδη τονίστηκε η πολιτική συνοχής θα συνεχίσει να επενδύει σε όλες τις περιφέρειες βοηθώντας, αφενός, αυτές της Νότιας και Ανατολικής Ευρώπης που χαρακτηρίζονται από χαμηλή ανάπτυξη και χαμηλά εισοδήματα να καλύψουν την απόσταση από την υπόλοιπη Ευρώπη και, αφετέρου, τα πλουσιότερα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν τους θύλακες φτώχειας στην επικράτειά τους. Οι περιφέρειες υπό βιομηχανική μετάβαση, που βρίσκονται σε όλη την Ευρώπη, θα εξακολουθήσουν να επωφελούνται από τη βοήθεια της Ε.Ε.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Συμπεράσματα

Τα προγράμματα των ΕΔΕΤ αποτελούν σημαντικό επενδυτικό μέσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κάθε περιφέρεια και κάθε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επωφελείται από την πολιτική αυτή. Το ενισχυμένο νομικό της πλαίσιο για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 επιφέρει σημαντικές καινοτομίες στις ασκούμενες πολιτικές, οι οποίες υποστηρίζουν την πρωτοβουλία για έναν προϋπολογισμό της Ε.Ε. προσανατολισμένο στα αποτελέσματα. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης έχουν θεσπιστεί μια σειρά από σύγχρονα στοιχεία για την εξασφάλιση επενδύσεων υψηλής ποιότητας. Για να εφαρμοστεί η φιλόδοξη αυτή νέα προσέγγιση στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες απαιτήθηκε χρόνος και πόροι στη φάση της εκκίνησης καθώς έπρεπε να διασφαλιστεί ότι υπάρχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση αποδοτικών δαπανών. Η διαδικασία αυτή συνέπεσε με την προσπάθεια ολοκλήρωσης των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013 προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως οι επενδυτικές ευκαιρίες που παρείχαν τα εν λόγω προγράμματα.

Είναι πλέον επιτακτική ανάγκη για το υπόλοιπο της χρηματοδοτικής περιόδου 2014-2020 η επίτευξη της υλοποίησης των νέων προγραμμάτων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για μια επιτυχή διαδικασία μετασχηματισμού, η στρατηγική για την Ευρώπη 2020 θα χρειαστεί μεγαλύτερη εστίαση, σαφείς στόχους και διάφανα κριτήρια αξιολόγησης της προόδου. Τούτο θα απαιτήσει ισχυρό πλαίσιο διακυβέρνησης που εκμεταλλεύεται τα μέσα που έχει στη διάθεσή του για να διασφαλίσει έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή. Συγκεκριμένα, η επιλογή έργων καλής ποιότητας και η αποτελεσματική τους υλοποίηση πρέπει να επιταχυνθούν ώστε να εκπληρωθούν οι επενδυτικές φιλοδοξίες και να επιτευχθούν τα αναμενόμενα κοινωνικοοικονομικά οφέλη για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ε.Ε.

Επίσης, τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδεικτικά στοιχεία των δαπανών που πραγματοποιούν πιο έγκαιρα ώστε να καθίσταται δυνατή όχι μόνο η ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. αλλά και ο άμεσος αντίκτυπος της Ε.Ε. στην ομάδα στόχου. Η επιλογή των έργων και οι επιτόπιες δαπάνες παρέχουν πιο ακριβή εικόνα για την υλοποίηση από ό,τι η εκτέλεση πληρωμών της Ε.Ε.

Τα στοιχεία από τη χρηματοοικονομική παρακολούθηση του 2016 καταδεικνύουν ότι η υλοποίηση έχει ήδη αρχίσει να επιταχύνεται, καθώς έως το φθινόπωρο του 2016 είχαν διατεθεί σε συγκεκριμένα έργα 12.883 δισ. ευρώ επενδύσεων –20,2 % του συνόλου της περιόδου– έναντι ποσού 58,8 δισ. ευρώ στο τέλος του 2015. Από αυτά τα πιο πρόσφατα δεδομένα καταδεικνύεται περισσότερο ομοιογενής πρόοδος στα περισσότερα κράτη μέλη και στα περισσότερα θέματα.

Πλέον, μια μακρά λίστα παραγόντων και δεικτών χρησιμοποιείται και η εννοιολογική τους χροιά είναι ασαφής, όταν χρειάζεται να παρουσιαστεί ο εδαφικός αντίκτυπος.

Υπάρχει αναγκαιότητα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εστιάσει στη δημιουργία μια σύντομης λίστας παραγόντων και δεικτών που να αντικατοπτρίζουν αυτό τον αντίκτυπο και τον αντίκτυπο των επενδύσεων σε ένα συμπεφωνημένο επίπεδο. Οι δείκτες του ESPON για την πολιτική συνοχής και την αστική ανάπτυξη παρουσιάζουν μια τέτοια προσπάθεια.

Οι δείκτες μπορούν να δομηθούν αξιοποιώντας διαφορετικά τεχνικά πλαίσια. Παρόλα αυτά, όταν πρόκειται για πολιτικές προτάσεις ή παρεμβάσεις είναι εξίσου σημαντική η ικανότητα κατανόησης που βρίσκονται οι δείκτες αυτοί σε επίπεδο πολιτικής<sup>44</sup>.

Αυτό ενέχει έναν αντίκτυπο στο πώς οι δείκτες θα έπρεπε να επιλέγονται ώστε να αποδίδουν ή αξιοποιούνται καλύτερα. Είναι, επίσης, χρήσιμο να διακρίνουμε μεταξύ των δύο ειδών μετρήματος. Από τη μια υπάρχουν δείκτες που παρέχουν πληροφόρηση για την ανάπτυξη περιοχών και του πληθυσμού και για τους οποίους η λογοδοσία εμπεριέχεται, όπως γενικά σε μια πολιτική ή ένα πρόγραμμα αναπτύσσονται. Από την άλλη, υπάρχουν δείκτες εφαρμογής, οι οποίοι μετρούν πώς πολιτικές και προγράμματα εφαρμόζονται, ποιο είναι καλύτερο και τί έχει αλλάξει ως αποτέλεσμα της κάθε δραστηριότητας.

---

<sup>44</sup> Eurostat, (2017), “*Towards a Harmonised Methodology for Statistical Indicators: Relevance for Policy Making*”. Διαθέσιμο: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-17-007?inheritRedirect=true> [Προσπελάστηκε 02/02/2019]

## Επίλογος

Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα έχει διατηρήσει την παρουσία της για 10 χρόνια και οι ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού έχουν σηκώσει ένα υπέρμετρο βάρος που ούτε τους αναλογούσε ούτε είχαν τις δυνάμεις οικονομικές και διοικητικές να σηκώσουν. Παρόλα αυτά η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση διεκδικώντας ευρωπαϊκά κονδύλια και τις περισσότερες φορές αλλάζοντας το μοντέλο διακυβέρνησης της κατάφερε να ανταπεξέλθει την περίοδο της κρίσης και μην απαξιωθεί ούτε ως πολιτικό θεσμό ούτε ως κοινωνικό εταίρο.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση από την πλευρά της κατά τη γνώμη μου διέρχεται τη δυσκολότερη περίοδο από την εποχή της δημιουργίας της καθότι όχι μόνο αμφισβητείται η πολιτική της υπόστασή αλλά και η ίδια η κοινωνική δομή που έχει διαμορφώσει ο δυτικός πολιτισμός, βλέποντας ακραία πολιτικά μορφώματα με ανάδειξη ναζιστικών και αντιεξουσιαστικών ιδεολογιών.

Το μοναδικό εργαλείο που είναι άμεσα και αποτελεσματικά δίπλα στον ευρωπαίο πολίτη είναι η Πολιτική Συνοχής μέσω όλων των προγραμμάτων ΕΔΕΤ και στη νέα προγραμματική περίοδος 2021-2027 θα πρέπει να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο η παρουσία και η δύναμη της Ε.Ε. στην καθημερινότητα των πολιτών.

## Συντομογραφίες

ΒΑ Βιώσιμη Ανάπτυξη

ΔΣΣ Διεθνής Συνεταιριστική Συμμαχία

ΕΤΠΑ Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΚΤ Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΔΕΤ Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία

ΗΕ Ηνωμένα Έθνη

ΚΔΑΥ Κέντρα Διαλογής Ανακυκλώσιμων Υλικών CMUR

ΜΕ Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις

ΜΚΟ Μη-Κυβερνητική Οργάνωση

ΟΟΣΑ Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη

ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΠΠΑ Πλαίσιο Απολογισμού Βιωσιμότητας

ΠΔΕ Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

ΑΚΟ Ανάλυση Κόστους-Οφέλους

Σ.Ε.Μ.Ρ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών

# Βιβλιογραφία

## Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Brenner, N. (1999), Globalisation as Reterritorialisation: the Rescaling of Urban Governance in the European Union, *Urban Studies*, Vol. 36, N. 3 pp. 431-451

Camagni, R. (2008), Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital, in (eds: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi) : “Modelling Regional Scenarios for the enlarged Europe”, *Advances in spatial science*, Springer

ESPON 2.3.2 (2007), Governance of Territorial and Urban Policies from EU to local levels. Final Report, ESPON project 2.3.2

Herrschel, T. & Newman P. (2002), Governance of Europe’s city regions: planning, policy and politics, Routledge, London

Jessop B. (1998), The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *International Social Science Journal*, issue 155, pp. 29-46

Koresawa A. & Konvitz J. (2001), Towards a new role for spatial planning, chapter 1 in:

OECD (2001), Towards a new role for spatial planning, *Territorial Economy*, OECD Publications Service, Paris  
OECD (2001), *Territorial Outlook*, *Territorial Economy*, OECD Publications Service, Paris

Territorial Agenda (2007), *Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions: Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25 May 2007*, Leipzig

Territorial Agenda 2020 (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*, agreed at the informal ministerial meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th of May 2011, Hungary

## Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Ανακοίνωση COM(2015) 639 της 14ης Δεκεμβρίου 2015 δυνάμει του άρθρου 16 παράγραφος 3 του κανονισμού κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) – κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 1303/2013 της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

Ανδρικοπούλου, Ε. (1995), Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης ως το Μάαστριχτ, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα

Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση», Αθήνα, 2005

Αναστασιάδης Γ., «Δημοκρατία και εκλογικό σύστημα: Η επικαιρότητα της πολιτικής σκέψης του Αλέξανδρου Παπαναστασίου», στο Γ. Αναστασιάδης, Γ. Κοντογιώργης, Π. Πετρίδης (επιμ.), Αλέξανδρος Παπαναστασίου. Θεσμοί, ιδεολογία και πολιτική στο Μεσοπόλεμο, Αθήνα, 1987

Αναστασίου Γ., «Δομή και αναπτυξιακή διάσταση των νέων "Καλλικρατικών" διοικητικών μονάδων», Αθήνα, 2012

Ασπρογέρακας Ε., Ζαχαρή Β., (2012) «Αναζήτηση χωρικής πολιτικής για την Ε.Ε. και η προοπτική ολοκληρωμένων προσεγγίσεων σχεδιασμού στην Ελλάδα», Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης, Τόμος III

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Φ.Ε.Κ. Α' 244/1997, Νόμος 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Εθνικό Τυπογραφείο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004), Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή, σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία, Τρίτη Έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των ευρωπαϊκών κοινοτήτων

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Στοιχεία για κοινό στρατηγικό πλαίσιο 2014-2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, του Ταμείου Συνοχής, του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Θάλασσας και Αλιείας, SWD(2012) 61 τελικό

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη, Τέταρτη έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Λουξεμβούργο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), Επενδύοντας στο μέλλον της Ευρώπης, Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, Υπηρεσία εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο.

Κασκαρέλης, Ι., (1996), Εξωγενείς επιδράσεις, ενδογενής ανάπτυξης και ο επιταχυντής. Μερικά εμπειρικά αποτελέσματα για την ελληνική οικονομία, Επιστημονική Επετηρίδα, Τόμος 12.2.

Κωστόπουλος Τ., «*Τοπική δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2014

Κωστόπουλος Τ., «*Τοπική κοινωνία και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2010

Λαδιάς Χ., «*Ειδικά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης*», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2014

Λαδιάς Χ., «*Οι ευρωπαϊκές περιφέρειες σήμερα*», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2015

Λαδιάς Χ., «*Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*», Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2013

Παπαδόπουλος Α., Χατζημιχάλης Κ., (2008) Οι φαντασιώσεις/ αναπαραστάσεις της ευρωπαϊκής υπαίθρου: μια κριτική εισαγωγική συζήτηση, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών 125

Bale T., «*Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης: πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και αλληλεπιδράσεις*», Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική, 2011

Cerroni U., Δαρβέρης Τ., «*Θεωρία του πολιτικού κόμματος*», Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Παρατηρητής, 1986

Hague R., «*Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*», Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική, 2011

## Ιστογραφία

Economic and Social Commission for Asia and Pacific, “*What is Good Governance?*”, United Nations, 10 Ιουλίου 2009, Διαθέσιμο: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> [Προσπελάστηκε 19/02/2019]

Economic and Social Council, “*Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration*”, Committee of Experts on Public Administration, United Nations, 5



Ιανουαρίου

2006,

Διαθέσιμο:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>

[Προσπελάστηκε

07/10/2018]

EULEX, «Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, COM/2002/0705», Διαθέσιμο:

[http://publications.europa.eu/resource/cellar/64f92f76-61d2-4a10-8134-](http://publications.europa.eu/resource/cellar/64f92f76-61d2-4a10-8134-5e6fd570ce40.0007.02/DOC_1)

[5e6fd570ce40.0007.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/64f92f76-61d2-4a10-8134-5e6fd570ce40.0007.02/DOC_1) [Προσπελάστηκε 06/01/2019]

European Commission (2014), “*Guidance document on monitoring and evaluation, European Cohesion Fund and European Regional Development Fund, concepts and recommendations*”,

Διαθέσιμο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)

[Προσπελάστηκε 15/12/2018]

European Commission, (2010), “*Investing in Europe’s future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*”, Διαθέσιμο στο:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_part1\\_en.p](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf)

[df](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf) [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

European Commission, (2010), “*Investing in Europe’s future: Fifth report on economic, social and territorial cohesion*”, Διαθέσιμο στο:

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr\\_part1\\_en.p](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.p)

[df](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.p) [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

European Commission, “*Analysis of the Budgetary Implementation of the European Structural and Investment Funds in 2015*”, (2016), Διαθέσιμο:

[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015_en.pdf)

[implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/analysis-of-the-budgetary-implementation-of-the-european-structural-and-investment-funds-in-2015_en.pdf) [Προσπελάστηκε

06/11/2018]

European Commission, “*EU budget for results*”, Διαθέσιμο:

[http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm) [Προσπελάστηκε 16/12/2018]

Eurostat, (2017), “*Towards a Harmonised Methodology for Statistical Indicators: Relevance for Policy Making*”. Διαθέσιμο: [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-17-007?inheritRedirect=true)

[/KS-GQ-17-007?inheritRedirect=true](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-17-007?inheritRedirect=true) [Προσπελάστηκε 02/02/2019]

Friberg R., 2015, *“Managing Risk and Uncertainty: A Strategic Approach”*, Cambridge, MA: MIT Press

[http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm) [Προσπελάστηκε 16/12/2018]

Institute on Governance, *“What is Good Governance?”*, 2002, Διαθέσιμο:

<http://www.unescap.org/resources/what-good-governance> [Προσπελάστηκε 23/02/2019]

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2010. *“The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues”*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, Policy Research Working Paper No. 5430, Διαθέσιμο:

<http://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=219001114087079065083011089024101120037055014079020004006016097081084096109101013120048037019016019029045025025019090084096029010085044017083099025113108087026113057051023101081072110012100102118007123003087119090069067019095077125127007121087094067&EXT=pdf> [Προσπελάστηκε 06/01/2019]

Malcolm Brady and Aidan Walsh, 2008, *“Setting strategic direction: a top down or bottom up process?”*, Business Strategy Series 9(1):5-11, Διαθέσιμο:

[https://www.researchgate.net/publication/235315458\\_Setting\\_strategic\\_direction\\_a\\_top\\_down\\_or\\_bottom\\_up\\_process](https://www.researchgate.net/publication/235315458_Setting_strategic_direction_a_top_down_or_bottom_up_process), [Προσπελάστηκε 19/02/2019]

Pierre J., *“Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy”*, Oxford University Press, 2000

Pierre J., Peters G., *“Governance, Politics and the State”*, New York, St. Martin’s Press, 2000.

UN Economic and Social Council Committee of Experts on Public Administration, *“Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”*, New York, 2006,

Διαθέσιμο: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>

[Προσπελάστηκε 19/02/2019]

United Nations Development Programme, *“Governance for sustainable human development”*, UNDP policy document, New York, 1997, Διαθέσιμο:

<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf> [Προσπελάστηκε

19/02/2019]

World Bank Governance Indicators, Στοιχεία για το 2011, Διαθέσιμο: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [Προσπελάστηκε 22/09/2018]

World Bank Institute, “Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators 1996–2008”, Διαθέσιμο: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/WBI\\_GovInd.pdf](http://info.worldbank.org/governance/wgi/WBI_GovInd.pdf) [Προσπελάστηκε 16/10/2018]

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Πρόγραμμα Διαύγεια, «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος “Καλλικράτης”», Αναρτήθηκε 30 Δεκεμβρίου 2010, Διαθέσιμο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/4%CE%99%CE%99%CE%9A%CE%9A-%CE%A75> [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Πρόγραμμα Διαύγεια, «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος “Καλλικράτης”», Αναρτήθηκε 30 Δεκεμβρίου 2010, Διαθέσιμο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/4%CE%99%CE%99%CE%9A%CE%9A-%CE%A75> [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία 2014-2020 Συνοπτική έκθεση του 2016 σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης των προγραμμάτων που καλύπτουν την περίοδο υλοποίησης 2014-2015», Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0812> [Προσπελάστηκε 05/11/2018]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, *Εγχειρίδιο Απλούστευσης*, «80 μέτρα απλούστευσης στην πολιτική συνοχής για την περίοδο 2021-2027», Διαθέσιμο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_e1.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_e1.pdf) [Προσπελάστηκε 01/02/2019]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση», 2003, Διαθέσιμο: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_rapport\\_el.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_el.pdf) [Προσπελάστηκε 06/01/2019]

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Μια εισαγωγή στην πολιτική συνοχής της Ε.Ε. 2014-2020», 2014, Διαθέσιμο στο: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_el.pdf) [Προσπελάστηκε 15/12/2018]

Κανονισμός (Ε.Ε.) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EL> [Προσπελάστηκε 20/01/2019]

Κανονισμός (Ε.Ε.) Αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006, Διαθέσιμο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=el>, [Προσπελάστηκε 06/02/2019]

Υπουργείο Εσωτερικών & Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Νόμος 4555/2018 «*Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις*», ΦΕΚ Τεύχος Α' 133/19.07.2018, Διαθέσιμο: <http://www.opengov.gr/yfes/wp-content/uploads/2018/04/kleisthenis1-.pdf> [Προσπελάστηκε 17/02/2019]

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Νόμος 3852/2010 «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*», Διαθέσιμο: [http://www.yfes.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos\\_kallikrati\\_9\\_6\\_2010.pdf](http://www.yfes.gr/userfiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf) [Προσπελάστηκε 17/01/2019]

Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, ΕΣΠΑ 2014-2020, «*Η Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε.*», Διαθέσιμο: <https://www.espa.gr/el/pages/staticCohesionPolicy.aspx> [Προσπελάστηκε 20/01/2019]