

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCE



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης στη μεταρρύθμιση της
Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Παναγιώτα Τζαφέρη

Αθήνα 2020

Τριμελής Επιτροπή

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπων)

Μαρία Βενετσανοπούλου, Ομότιμη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Αιμιλία Παπάζογλου Μητροπούλου, Λέκτορας Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Παναγιώτα Τζαφέρη, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Για την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω «από καρδιάς» τον επιβλέποντα καθηγητή κ. Λάμπρο Μπαμπαλιούτα για την ανεξάντλητη υπομονή του, την καθοδήγησή του και τις καίριες παρατηρήσεις του σε όλα τα στάδια της συγγραφής της.

Περίληψη

Η Δημόσια Διοίκηση, αναμφισβήτητα, αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο κάθε κρατικής υπόστασης, καθώς καλείται μέσω των δομών και του ανθρώπινου δυναμικού της να υλοποιεί το κυβερνητικό έργο. Ειδικότερα στην Ελλάδα, η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται διαχρονικά από διάφορες παθογένειες, ώστε να αποτελεί το «διοικητικό πρόβλημα», όπως συχνά χαρακτηρίζεται από τους εμπειρογνώμονες, τους εκάστοτε κυβερνώντες και τους πολίτες. Η λέξη πρόβλημα, ήδη, αποδεικνύει ότι το θέμα της δυσλειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης είναι πολυσύνθετο και βέβαια οι ευθύνες διαχέονται σε όλο το φάσμα του πολιτικού γίνεσθαι, καθώς πρόκειται για μια αμφίδρομη σχέση μεταξύ κρατικής εξουσίας, Διοίκησης και πολιτών στην οποία υπάρχει άμεση αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση.

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ανέτρεψε παγιωμένες αντιλήψεις και πολλά δεδομένα στην συνολική πορεία της χώρας προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση για την επίτευξη της σύγκλισης σε όλους τους τομείς. Ειδικά, στον τομέα της διοικητικής σύγκλισης που αποτελεί το ιδιαίτερο πεδίο μελέτης της παρούσας εργασίας, η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε καταλυτική, καθώς με την αναγκαία χρηματοδότηση μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και θέτοντας το πλαίσιο και τους στόχους για την ορθή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, όπως αυτή έχει αποκρυσταλλωθεί μέσα από Συνθήκες και Διεθνή κείμενα στο πλαίσιο της Περιφερειακής Πολιτικής δρομολογήθηκαν και επισπεύστηκαν οι διαδικασίες για αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, ώστε η λειτουργία της, να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στην εκ του Συντάγματος απορρέουσα αποστολή της και να εναρμονιστεί με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές.

Με την παρούσα εργασία, επιχειρείται η διερεύνηση της συμβολής του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, ως του βαρύνοντος εργαλείου χρηματοδότησης της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφενός στον περιορισμό των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων της χώρας για μια βιώσιμη και ισόρροπη ανάπτυξη και αφετέρου στις μεταρρυθμίσεις της Δημόσιας Διοίκησης μέσω των εκάστοτε Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που εκπονούνται στο πλαίσιο των κοινοτικών και εθνικών ενισχύσεων και μέσω των δράσεων που στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η εργασία διαρθρώνεται σε 4 κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στο φαινόμενο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, αφού έχει προηγηθεί μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην εξέλιξή της.

Το δεύτερο κεφάλαιο περιλαμβάνει την Περιφερειακή Πολιτική, ως μια από τις βασικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών και την εξάλειψη των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων με παράλληλη αναφορά στην εξέλιξή της μέσα από τις σημαντικότερες Συνθήκες και στην υλοποίηση της μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Στο τρίτο κεφάλαιο, ακολουθεί η ίδρυση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, καθώς και τα προγράμματα που χρηματοδότησε όπως προέκυψαν από τις κοινοτικές ενισχύσεις, δηλαδή, τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, τα τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης που ακολούθησαν, με πιο πρόσφατα το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 και το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης 2014-2020.

Στο τέταρτο κεφάλαιο που αφορά εξ ολοκλήρου τη Δημόσια Διοίκηση αρχικά γίνεται μια σύντομη ιστορική αναφορά στις παθογένειες και στις χρόνιες αγκυλώσεις της, που αποτελούν τροχοπέδη για την αποτελεσματική λειτουργία της. Στη συνέχεια αναφέρονται οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που προέκυψαν μέσα από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα και η συνεισφορά τους στην αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης.

Τέλος, ακολουθεί ένας σύντομος επίλογος με την διεξαγωγή των συμπερασμάτων, όπως συνήχθησαν από όσα εκτέθηκαν.

Λέξεις κλειδιά: Περιφερειακή Πολιτική, Συνοχή, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, Επιχειρησιακά Προγράμματα, Δημόσια Διοίκηση.

Abstract

Public Administration is, undoubtedly, the cornerstone of every statehood, since it is asked to implement governmental work through its infrastructure and its human resources. More specifically, in Greece, Public Administration has been seriously ailing over time, in a way that it constitutes ‘the administrative problem’, as it is commonly referred to by experts, governments and citizens. The word ‘problem’ proves that the issue of the malfunction of Public Administration is complex and responsibilities are diffused to all the spectrum of the political process because there is an interdependent relationship among state authority, administration and citizens with direct interrelationship and interaction.

The accession of Greece to the European Union reversed well established perceptions and many facts in the overall course of the country towards European Integration in order to achieve convergence in all areas. To be more specific, in the area of administrative convergence, which constitutes the particular field of research of the present study, the contribution of the European Union has been pivotal since the procedures for the essential reforms were launched and accelerated by the necessary funding through Structural Funds and by setting the framework and the goals for the proper functioning of Public Administration, as this has been crystallized in Treaties and International instruments under the Regional Policy, so that it responds effectively to its mission, which derives from the Constitution and it aligns with European standards.

The present dissertation aims at researching the contribution of the European Regional Development Fund, which is a basic funding tool of the European Union’s Regional Policy, on the one hand, in limiting the country's economic and social inequalities for sustainable and balanced development and, on the other hand, in the reforms of the Public Administration through the operational programs developed in the context of community and national aid, as well as through the actions which focus on the improvement of the quality of services.

The dissertation consists of four chapters. The first chapter introduces the phenomenon of the European Union and the course towards European Integration after a brief historical review of its evolution.

The second chapter refers to the Regional Policy, as one of the basic policies of the European Union for the coordination of the national policies of the member states and the eradication of financial and

social inequalities, with a parallel reference to its development through the most important Treaties and its realization through Structural Funds.

In the third chapter, the establishment and the operation of the European Regional Development Fund follows, as well as the programs it funded, resulting from community aid, that is, integrated Mediterranean programmes and the three Community Support Frameworks, the most recent of which is the National Strategic Reference Framework 2007-2013 and the Partnership Agreement for the Development Framework 2014-2020.

The fourth chapter, which focuses entirely on Public Administration, begins with a brief review of its malaise and its lasting rigidities, which hinder its effective functioning. Then, the most important reform efforts are mentioned as they emerged through the Operational Programmes and their contribution to the upgrading of Public Administration.

Finally, a brief epilogue presents the conclusions that have been drawn, as these were deduced from what was reported.

Key words: Regional Policy, Cohesion, European Regional Development Fund, European Structural and Investment Funds, operational programmes, Public Administration.

Κατάλογος Συντμήσεων

ΑΔΕΔΥ:	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΜΕΑ:	Άτομα Με Ειδικές Ανάγκες
ΑΣΕΠ:	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΕΔΔ:	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
ΓΓΠΠ:	Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας
ΔΔ:	Δημόσια Διοίκηση
ΔΕΔ-Μ:	Διευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταφορών
ΔΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΠ:	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
ΕΓΤΑΑ:	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΕΔΕΤ:	Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Επενδυτικά Ταμεία
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ:	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚΑΕ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα Χάλυβα
ΕΚ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΛΤΑ:	Ελληνικά Ταχυδρομεία
ΕΟΜΜΕΧ:	Εθνικός Οργανισμός Μικρών-Μεσαίων Επιχειρήσεων & Χειροτεχνίας
ΕΠ:	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΜ:	Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων
ΕΤΘΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
ΕΤΠΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕτΠ:	Επιτροπή των Περιφερειών
ΕΣΠΑ:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΣΔ:	Ένωση Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών
ΕΤΕ:	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΥΔ:	Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης
ΗΠΑ:	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

ΙΚΑ :	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΚΑΠ:	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΕΔΕ:	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
ΚΕΠ:	Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΠΑ:	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΣΜ:	Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης
ΚτΠ:	Κοινωνία της Πληροφορίας
ΜΚΟ:	Μη Κυβερνητικός Οργανισμός
ΜΟΔ:	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
ΜΜΕ:	Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις
ΝΠΔΔ:	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΝΕ:	Οικονομική Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ:	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΤΑ:	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΘΕ:	Δίκτυο Αυτοκινητοδρόμων Πάτρα- Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι
ΠΕΑΣ:	Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού
ΠΕΔ:	Περιφερειακή Ένωση Δήμων
ΠΕΠ:	Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΣΔΙΤ:	Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΕΛΔ:	Σώμα Ελεγκτών Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΛΛΕ:	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΛ:	Στρατηγική της Λισαβόνας
ΤΕΠ:	Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΤΠΕ:	Τεχνολογίες Πληροφορικής & Επικοινωνιών
ΤΣ:	Ταμείο Συνοχής
ΥΔΜΗΔ:	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΕΣ:	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΕΣΔΔΚΑ:	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΥΠΟΙΟ:	Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες.....	2
Περίληψη.....	3
Abstract.....	5
Κατάλογος Συντμήσεων.....	7
Περιεχόμενα.....	9

Κεφάλαιο 1^ο

1. Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Πολιτικές Συνοχής	11
1.1 Το φαινόμενο της Ε.Ε.....	11
1.2 Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση.....	12

Κεφάλαιο 2^ο

2. Η Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.....	14
2.1 Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ε.Ε.....	14
2.2 Η έννοια της Περιφερειακής Πολιτικής.....	17
2.3 Η πορεία προς την καθιέρωση της Περιφερειακής Πολιτικής.....	18
2.4 Οι βασικές αρχές υλοποίησης της Περιφερειακής Πολιτικής.....	21
2.5 Η υλοποίηση της Περιφερειακής Πολιτικής.....	23
2.6 Τα ΕΔΕΤ ως βασικά εργαλεία χρηματοδότησης της Περιφερειακής Πολιτικής.....	25

Κεφάλαιο 3^ο

3. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.....	28
3.1 Κανονιστικό πλαίσιο - βασική αποστολή του ταμείου.....	28
3.2 Δικαιολογητική βάση ίδρυσης του ΕΤΠΑ – ιστορική αναδρομή.....	30
3.3 Πεδίο εφαρμογής του ΕΤΠΑ.....	35
3.4 Προγράμματα Κοινοτικών Ενισχύσεων χρηματοδοτηθέντων από το ΕΤΠΑ.....	38
3.4.1 Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα.....	38

3.4.2 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης.....	40
3.4.3 ΕΣΠΑ Ι (2007-2013).....	45
3.4.4 ΕΣΠΑ ΙΙ (2014-2020).....	48
Κεφάλαιο 4^ο	
4. Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης μέσω των ΕΠ.....	66
4.1 Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης.....	66
4.2 Οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μέσω των ΕΠ.....	69
4.2.1 ΕΠ «Κλεισθένης».....	70
4.2.2 ΕΠ «Κοινωνία της Πληροφορίας».....	70
4.2.3 ΕΠ «Πολιτεία».....	71
4.2.4 ΕΠ «Αριάδνη».....	74
4.2.5 ΕΠ «Πολιτεία 2005-2007».....	74
4.2.6 ΕΠ «Πολιτεία 2008-2010».....	75
4.2.7 ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013».....	80
4.2.8 ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση».....	85
4.2.9 ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα 2014-2020».....	86
Επίλογος - Συμπεράσματα.....	93
Βιβλιογραφία.....	99

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

1.1 "Το φαινόμενο της Ευρωπαϊκής Ένωσης"

Η ύπαρξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που συμπληρώνει πλέον επτά δεκαετίες, και είχε ως πρωταρχικό σκοπό την οικονομική συνεργασία 6 κρατών, αποδεικνύει πως χρήζει ιδιαίτερης διεπιστημονικής εξέτασης.

Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Ένωση που αποτελεί ένα ιδιαίτερο μόρφωμα πολιτικής, οικονομικής, νομικής και πολιτιστικής συνεργασίας, με 27 κράτη μέλη που αριθμεί σήμερα και έκταση πολλών εκατομμυρίων τετραγωνικών χιλιομέτρων, επηρεάζει δυναμικά με την ύπαρξη και τις δραστηριότητές της, τις εσωτερικές θεσμικές, οικονομικές και πολιτικές δομές των μελών της και εν μέρει τις παγκόσμιες οικονομικοπολιτικές ισορροπίες.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, βέβαια, ως ζωντανός και διαρκώς εξελισσόμενος οργανισμός, παρουσιάζει περιόδους ακμής, αλλά και αμφισβήτησης με σταθερό τελικό σκοπό την επίτευξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, την πραγμάτωση, δηλαδή, της σύγκλισης σε επίπεδο οικονομικής, κοινωνικής, πολιτικής και εδαφικής συνεργασίας μέσα από τη παραχώρηση εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών της, για την ενδυνάμωση της αυτοδυναμίας των θεσμών της Ένωσης έναντι των εθνικών, χωρίς όμως να παραγνωρίζονται οι ιδιαιτερότητες εκάστου σε κάθε τομέα.

Ο στόχος της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης επιτυγχάνεται μέσω της ανάπτυξης και εφαρμογής ορισμένων πολιτικών που προάγουν αυτό το όραμα για μια ενιαία, δημοκρατική και χωρίς διακρίσεις Ευρώπη. Προς αυτήν την κατεύθυνση, η Πολιτική Συνοχής καθιερώθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση για να περιορίσει τις υφιστάμενες ανομοιογένειες μεταξύ των κρατών και εκφράστηκε μέσα από την Περιφερειακή Πολιτική προσδίδοντάς της ουσιαστικό περιεχόμενο.

1.2 "Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση"

Η θεωρητική σύλληψη μιας ενωμένης Ευρώπης¹ είχε διατυπωθεί πολύ πριν τη δημιουργία της, υλοποιήθηκε, όμως, με την ωρίμανση των κατάλληλων ιστορικών συνθηκών. Πράγματι, με τη λήξη του Β' Παγκόσμιου πολέμου το 1945, άλλαξαν οι συσχετισμοί των δυνάμεων και ο ευρωπαϊκός χάρτης εν γένει και διατρανώθηκε η ανάγκη για την επικράτηση της ειρήνης στη Γηραιά Ήπειρο. Παράλληλα, ο ανταγωνισμός των δυο υπερδυνάμεων Η.Π.Α.-Ε.Σ.Σ.Δ. για το διαμελισμό της Ευρώπης σε σφαίρες επιρροής κατέστησε τη γαλλογερμανική συμφιλίωση βασική προτεραιότητα για τη Δύση λύνοντας έτσι και το γερμανικό πρόβλημα μετά τον έντονο αμερικανικό παρεμβατισμό².

Το 1951 δημιουργήθηκε αρχικά η οικονομική συνεργασία 6 κρατών, δηλαδή της Γερμανίας, του Βελγίου, της Γαλλίας, της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών για την εκμετάλλευση του άνθρακα και του χάλυβα³. Η συνεργασία αυτή ολοκληρώθηκε με την ίδρυση και των άλλων δύο Κοινοτήτων της Ε.Κ.Α.Ε. και της Ε.Ο.Κ. ή "Κοινής Αγοράς"⁴. Ο αρχικός στόχος τους ήταν αμιγώς οικονομικός για τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς, με ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων, των προσώπων, των κεφαλαίων και των υπηρεσιών.

Με την πάροδο του χρόνου, τα θετικά αποτελέσματα της οικονομικής συνεργασίας συνέβαλαν στην βαθμιαία ένταξη και άλλων ευρωπαϊκών κρατών οδηγώντας σε μια υπερεθνική και πιο ουσιαστική συνεργασία με βαθύτερους στόχους, όπως τη σύσφιξη των σχέσεων αρχικά των ιδρυτικών μελών και κατόπιν των άλλων εταίρων και την επίτευξη σύγκλισης μέσα από την άσκηση κοινών πολιτικών σε πλήθος τομέων της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής δραστηριότητας.

Στο πλαίσιο της επίτευξης της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, που αποτελούσε διαχρονικά ζητούμενο της Κοινότητας αναπτύχθηκαν στοχευμένες πολιτικές, όπως η Περιφερειακή Πολιτική που περιλάμβανε ολοκληρωμένες δράσεις και παρεμβάσεις στον τομέα της συνοχής, της μείωσης των ανισοτήτων, της ενίσχυσης της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας και οι οποίες προβλέπονταν και καθιερώνονταν από τις Συνθήκες που ακολούθησαν.

Σταδιακά, τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης εντάχθηκαν στην Ε.Ο.Κ.. Η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού οδήγησε και τα πρώην ανατολικά κράτη αργότερα στην Ε.Ε..

¹ Βλ. Δ. Παπαγιάννη, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 4^η έκδ., 2011, σελ. 10-11.

² Βλ. Κ.Ε. Μπότσιου, «Ιδεολογική και Πολιτική Αφετηρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Συλλογικό Τόμο: Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και Πολιτικές, (Επιμέλεια Ν. Μαραβέγια - Μ. Τσινιζέλη), 2007, σελ. 66-67.

³ Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) υπογράφηκε στο Παρίσι στις 18 Απριλίου 1951 και τέθηκε σε ισχύ στις 25 Ιουλίου 1952.

⁴ Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας που ονομάστηκαν και Συνθήκες της Ρώμης υπογράφηκαν στις 25 Μαρτίου 1957 και τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1958.

Η ένταξη των νέων κρατών, αφενός μεν ήταν σύμφωνη με την ιδεολογία του Schuman ενός εκ των εμπνευστών της ιδέας της οικονομικής συνεργασίας για την ουσιαστική Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και όχι μιας Ευρώπης διαιρεμένης σε δυο. Το γεγονός αυτό ενείχε, βέβαια, μια διπλή πρόκληση, αφενός εναρμονίζονταν με το όραμα του Schuman για μια ουσιαστική Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, αφετέρου όμως, δημιουργούσε προβλήματα και για τα υποψήφια κράτη και για την ίδια την Ε.Ε.. Τα υποψήφια κράτη, δηλαδή, έπρεπε να μεταβούν από μια κεντρικά διευθυνόμενη οικονομία σε μια οικονομία ελεύθερης αγοράς. Επίσης, και η ίδια η Ε.Ε. είχε φτάσει πλέον στα όρια της αντοχής της, όχι μόνο σε θέματα προϋπολογισμού, αλλά κυρίως σε θέματα αποτελεσματικής λειτουργίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

2.1 "Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση"

Το φαινόμενο της άνισης ανάπτυξης των περιφερειών μιας χώρας αποτελεί, αναμφισβήτητα, μια διαχρονική πραγματικότητα. Τα αίτια είναι πολυπαραγοντικά με κυριότερα τα γεωφυσικά, τα οικονομικά, τα πολιτικά, τα κοινωνικά, καθώς και άλλα σχετιζόμενα με τη λειτουργία της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς. Για την αναστροφή αυτού του αρνητικού κλίματος και την άμβλυνση των ανισοτήτων σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες παρατηρείται μια τάση παρέμβασης εκ μέρους του σύγχρονου κράτους⁵ με σημαντικά κίνητρα για την αποτροπή της μετακίνησης του πληθυσμού συνήθως από την ύπαιθρο στο κέντρο. Σε αυτό το γεγονός, σύμμαχος του κάθε κράτους είναι η εξέλιξη της τεχνολογίας που με τη χρήση των επιτευγμάτων της συμβάλλει αποτελεσματικά και στον εργασιακό τομέα και στην παροχή υπηρεσιών διευκολύνοντας τη ζωή των ανθρώπων.

Για τη διερεύνηση των μακροχρόνιων τάσεων σύγκλισης ή απόκλισης, έχουν διατυπωθεί διάφορες θεωρίες που με την ερμηνεία τους επιχειρούν να τις βελτιώσουν διαμορφώνοντας και αντίστοιχες πολιτικές που είναι προσαρμοσμένες στις εκάστοτε πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις. Οι σημαντικότερες θεωρίες που καταγράφονται, αν ταξινομηθούν, είναι οι εξής⁶:

➔ οι κλασσικές :

οι οποίες συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον τους στο μηχανισμό λειτουργίας και εξέλιξης του οικονομικού συστήματος, μέσω του εντοπισμού των παραγόντων και των σχέσεων που προσδιορίζουν την αναπτυξιακή διαδικασία. Σύμφωνα με αυτές η σύγκλιση επέρχεται αυτόματα χάρη στην οικονομική ανάπτυξη.

➔ οι νεοκλασσικές :

οι οποίες εξετάζουν το πλαίσιο, τις προϋποθέσεις και τους μηχανισμούς (τεχνολογία παραγωγής, διαπεριφερειακό εμπόριο, κινητικότητα της εργασίας) που εξασφαλίζουν ισόρροπη εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη. Όταν οι περιφερειακές ανισότητες είναι αποτέλεσμα της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς, υποστηρίζεται η δυνατότητα μείωσης τους μέσω της κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών και των εμπορικών ροών.

⁵ Βλ. Α.Τσιπούρη, «Ευρωπαϊκή Οικονομική Ενοποίηση-Μεταξύ Σφύρας και Άκμονος», 2015, σελ. 247.

⁶ Βλ. Δ.Λαγού, «Θεωρίες Περιφερειακής Οικονομικής Ανάπτυξης», 2007, σελ. 36-37.

➔ οι φιλελεύθερες-εξελικτικές :

σύμφωνα με αυτές, οι επιχειρήσεις εισάγουν νέες τεχνολογίες και μεταβάλλουν τη στρατηγική χωροθέτησή τους, ώστε να μειώσουν το οριακό κόστος λειτουργίας και παραγωγής. Η ανάπτυξη διαχέεται μέσω της επίτευξης οικονομιών, επικοινωνιών και πληροφοριών οι οποίες μειώνουν τις χωρικές ανισότητες.

➔ οι νεομαρξιστικές :

οι νεομαρξιστικές και δομικές προσεγγίσεις (Cohn 2009) θεωρούν ότι οι συναλλαγές μεταξύ άνισων εταίρων οδηγούν νομοτελειακά σε συνεχώς διευρυνόμενη αύξηση της ανισότητας, λόγω της εκμετάλλευσης των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών ή περιφερειών από τους εταίρους τους, οι οποίοι παράγουν πιο ανταγωνιστικά. Έτσι, στην ουσία καταδικάζουν τις συμφωνίες απελευθέρωσης του εμπορίου.

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζουν **οι θεωρίες του διεθνούς εμπορίου και νέας οικονομικής γεωγραφίας**⁷ του Paul Krugman που έθεσε την παράμετρο της οικονομικής γεωγραφίας και των Paul Romer / Robert Lucas για την ενδογενή ανάπτυξη που επηρέασαν στο τέλος του 20ου αιώνα την οικονομική πολιτική, γιατί χωρίς να υιοθετούν τη λογική της εκμετάλλευσης, απέδειξαν με μαθηματικά υποδείγματα και νέες παραδοχές (κυρίως απόρριψη των σταθερών οικονομιών κλίμακας) ότι οι εξωτερικές οικονομίες οδηγούν σε ανισότητα ευκαιριών μεγέθυνσης και η μεταφορά πόρων είναι απαραίτητη για να υπάρξει αμοιβαίο κέρδος από το άνοιγμα των αγορών και βελτίωση των υλικών και άυλων υποδομών τους.

Σύμφωνα, με τις απόψεις πολλών μελετητών στις διαχρονικές δράσεις της Ε.Ε. και ειδικότερα στα πλαίσια του Ε.Σ.Π.Α. λαμβάνονται υπόψη οι νεοκλασικές και οι φιλελεύθερες εξελικτικές θεωρίες καθώς και η θεωρία του Krugman.

Ανάγοντας τις υφιστάμενες κρατικές ανισότητες σε ένα ευρύτερο περιφερειακό επίπεδο διαπιστώνεται μέσω της εξέτασης του χάρτη της Ε.Ε., η ύπαρξη ανισοτήτων, όχι μόνο μεταξύ των κρατών μελών της, αλλά και των περιφερειών τους. Πράγματι, οι μητροπολιτικές περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζουν υψηλό ρυθμό ανάπτυξης Α.Ε.Π. με δραστηριότητες σύγχρονης τεχνολογίας, αναπτυγμένα δίκτυα υποδομών και παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας προς τους πολίτες τους. Στον αντίποδα, η πλειοψηφία των υπόλοιπων περιφερειών παρουσιάζουν σημαντική υστέρηση συγκριτικά με την οικονομική δυνατότητα των πρώτων γεγονός που οφείλεται στους προαναφερθέντες παράγοντες που εθίγησαν στην αρχή του κεφαλαίου.

Πιο συγκεκριμένα, ακόμα και σήμερα ορισμένες περιφέρειες βασίζουν την οικονομία τους στον πρωτογενή τομέα και δεν είναι εκβιομηχανισμένες, ενώ άλλες λόγω της αποβιομηχανοποίησης

⁷ Βλ. Α.Τσιπούρη, ό.π., σελ. 251.

υπέστησαν οικονομικό πλήγμα, ακόμα και αστική υποβάθμιση με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν το φαινόμενο της ανεργίας ή της υποαπασχόλησης και οι κάτοικοι τους να διαβιούν στα όρια της φτώχειας.

Επομένως, η Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών αντιμετωπίζει έντονες περιφερειακές ανισότητες και δοκιμάζεται, ειδικά, κάθε φορά που εντάσσονται χώρες με χαμηλή οικονομική ανάπτυξη. Παράλληλα, δέχεται κλυδωνισμούς από την παγκοσμιοποίηση και τις εισαγόμενες οικονομικές κρίσεις πλησιάζοντας έτσι τα όρια των αντοχών της.

Με δεδομένο το πρόβλημα των ανισοτήτων η Ευρωπαϊκή Ένωση παρεμβαίνει μέσω της Περιφερειακής Πολιτικής στο πλαίσιο της πολιτικής Συνοχής ώστε να συγκεράσει δύο αλληλοσυσχετιζόμενους και πολλές φορές αλληλοσυγκρουόμενους στόχους την οικονομική ανάπτυξη και τη βελτίωση της κοινωνικής διανομής και να αμβλύνει τις υφιστάμενες ανομοιογένειες.

2.2 "Η έννοια της Περιφερειακής Πολιτικής"

Η Περιφερειακή Πολιτική αποτελεί ένα σύστημα σκοπών, μέσων και φορέων που συνδυάζονται σε ένα πρόγραμμα για να επιτύχουν την ισόρροπη μεταβολή της διαπεριφερειακής διάρθρωσης της οικονομίας. Βασική στόχευση της Περιφερειακής Πολιτικής αποτελεί η διόρθωση ορισμένων χωρικών συνεπειών της ελεύθερης οικονομίας που προκαλούνται από την απουσία της τέλει αγοράς, η πρόληψη νέων επιδεινώσεων μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον και σε διεθνείς οικονομικές κρίσεις που ξεσπούν αιφνίδια, η ισότιμη ανάπτυξη και η σύγκλιση των οικονομιών των περιφερειών της Ε.Ε.⁸ που έχουν αναπτυχθεί με άνισο τρόπο· συμβάλλοντας έτσι στην οικονομική μεγέθυνση και μειώνοντας αισθητά τις ανισότητες μέσω της εξισορρόπησης των ρυθμών ανάπτυξης των περιφερειών, προωθώντας τομεακές και χωρικές πολιτικές με βάση περιφερειακούς οικονομικούς δείκτες και με τη βοήθεια των διαφορετικών περιφερειακών χωρομεταβλητών⁹.

Λαμβάνοντας υπόψη και ορισμένες άλλες προϋποθέσεις που αφορούν τη χωρική διάσταση μέσα στη Περιφερειακή Πολιτική εντάσσονται οι πολιτικές υλικών και άυλων υποδομών, οι πολιτικές δημόσιων δαπανών, οι πολιτικές επενδυτικών κινήτρων, οι πολιτικές για μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι πολιτικές κατάρτισης και δια βίου εκπαίδευσης του ανθρώπινου δυναμικού, οι πολιτικές εγκατάστασης ιδρυμάτων και οι πολιτικές διασυνοριακής συνεργασίας¹⁰.

Δεδομένου ότι η Περιφερειακή Ανάπτυξη, ως στόχος πολιτικής, αναδεικνύεται σε καθοριστικό παράγοντα στις συνολικές προσπάθειες εθνικής ανάπτυξης, η Περιφερειακή Πολιτική έρχεται να συνδράμει και να ενισχύσει τις υπάρχουσες εθνικές περιφερειακές πολιτικές κάθε κράτους μέλους χωρίς να παραβλέπει τον κυρίαρχο ρόλο αυτών στην επίλυση των προβλημάτων τους, αλλά συντονίζοντας τις προσπάθειες τήρησης των γενικών κατευθύνσεων και αρχών με σκοπό την αποφυγή του συναγωνισμού για την κάλυψη ενισχύσεων του ενός από τα άλλα κράτη μέλη, συντονίζοντας τα χρηματοδοτικά μέσα-εργαλεία της Ε.Ε. και τις πολιτικές της, ενισχύοντας τη διαπραγματευτική δύναμη των χωρών μελών στις εθνικές πολιτικές διεργασίες μέσα από την προβολή και αξιοποίηση του ανταγωνιστικού τους πλεονεκτήματος¹¹, αποβλέποντας, έτσι, στη μεγαλύτερη δυνατή επίδρασή της¹².

⁸ Βλ. Α.Τσιπούρη, ό.π., σελ. 247.

⁹ Βλ. Χ.Λαδιά, «Οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες Σήμερα», 2015, σελ. 449.

¹⁰ Βλ. Γ. Πετράκου - Γ. Ψυχάρη, «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 1^η έκδοση, 2004, σελ.17-18.

¹¹ Βλ. Συμπεράσματα Συνεδριάσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης για το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας-Ηπείρου 2007-2013.

¹² Βλ.. Ν. Μούση, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική», 1999, σελ. 215.

Με βάση τα παραπάνω, καταδεικνύεται, αρχικά, ότι η Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική λειτουργεί συμπληρωματικά προς την εθνική¹³, χωρίς να την υποκαθιστά, καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μια κρατική οντότητα και οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των χωρών μελών της δεν είναι οι κλασικές σχέσεις μεταξύ περιφερειών στο εσωτερικό ενός εθνικού χώρου. Επίσης συμπεραίνεται ότι η Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική κατευθύνει τις προσπάθειές της, προς τη διαφύλαξη και ισχυροποίηση των κεκτημένων του ευρωπαϊκού οικοδομήματος που αποτελούν συστατικά στοιχεία της ύπαρξης του, προάγοντας το όραμα της ολοκλήρωσης και της συνοχής με έντονο το αίσθημα της αλληλεγγύης προς τις χώρες με χαμηλότερη ανάπτυξη.

2.3 "Η πορεία προς την καθιέρωση της Περιφερειακής Πολιτικής"

Όπως προκύπτει από το προοίμιο (άρθρο 2) της ιδρυτικής για την Ε.Ο.Κ. Συνθήκης της Ρώμης το 1957¹⁴, ένας εκ των σκοπών της δημιουργία της Ε.Ο.Κ., εκτός από την οικονομική συνεργασία των 6 αρχικών μελών της, ήταν και η ομοιόμορφη οικονομική ανάπτυξη και βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών τους, καθώς και τα 6 κράτη μέλη με μοναδική εξαίρεση τον Ιταλικό Νότο παρουσίαζαν σχετική οικονομική ομοιογένεια. **Για την επίτευξη αυτού του στόχου ιδρύθηκαν το ίδιο έτος η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Ε.) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (Ε.Κ.Τ.).** Σταδιακά, ωστόσο, με την ένταξη τριών νέων μελών το 1973, της Βρετανίας, της Ιρλανδίας και της Δανίας και μετά τη διεθνή οικονομική κρίση διαπιστώθηκε ότι η επιδίωξη της μείωσης των υφιστάμενων ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιοχών και η βοήθεια των λιγότερο ευνοημένων για να έχει ουσιαστικό αντίκτυπο μέσα σε μια ευρύτερη και ανομοιογενή κοινότητα κρατών είναι προτιμότερο να ασκείται πρωτογενώς σε κοινή βάση και όχι μεμονωμένα από κάθε κράτος.

Η επιδίωξη αυτή της Ε.Ο.Κ. για κάποιας μορφής Περιφερειακή Πολιτική, αν και καθυστερημένα, σχηματοποιήθηκε πολλά χρόνια αργότερα, το 1975 με την ίδρυση του Ε.Τ.Π.Α., το οποίο μεταγενέστερα εξελίχθηκε σε ένα από τα σημαντικότερα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. με

¹³ Βλ.. *Ε. Ανδρικοπούλου*, «Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή και Περιφερειακή Αναδιανομή στην Ευρωπαϊκή Ένωση», 1995, στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης, Έκδοση του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων και της Επιθεώρησης ΤΟΠΟΣ, Τόμος Ι, (Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη), σελ. 47.

¹⁴ Βλ. *Ν.Μαραβέγια - Μ. Τσινιζέλη*, «Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικές Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», 1999, σελ. 419.

αυτήν να ξεκινάει ως μια απλή αναδιανεμητική πολιτική και να εξελίσσεται σε βασικό στήριγμα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ολοκλήρωσης. Αυτό διαφαίνεται και από το περιεχόμενο των Συνθηκών που ακολούθησαν. Η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Ε.Ε.Π.) το 1987¹⁵, λόγω της θέσπισης της ενιαίας αγοράς, αποτέλεσε την αιτία της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων των κοινοτικών οργάνων και του συντονισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων και των εθνικών πολιτικών με απώτερο σκοπό την υποβοήθηση της ανάπτυξης των μειονεκτούντων περιοχών. **Η Περιφερειακή Πολιτική εγκαθιδρύεται πλέον ως Κοινοτική πολιτική** και η διάσταση της **Συνοχής** εμπεριέχεται πλέον σε όλες τις πολιτικές της Κοινότητας.

Όταν η Ε.Ο.Κ. απέκτησε τρία νέα ακόμη μέλη, δηλαδή, την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία που ήταν οικονομικά ασθενέστερα, ο J. Delors, ως προεδρεύων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρότεινε την αναδιάρθρωση των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού προς όφελος των διαρθρωτικών δράσεων στις οποίες θα ενσωματώνονταν τα Διαρθρωτικά Ταμεία¹⁶ δίνοντας έμφαση στους εξής στόχους: αρχικά στην ενίσχυση των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών, στη συνέχεια στην εκπόνηση προγραμμάτων πολυετούς ορίζοντα καθώς και στον στρατηγικό προσανατολισμό των επενδύσεων σε συνεργασία με την συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών εταίρων.

Υπό το πρίσμα της δημιουργίας συνεκτικών πολιτικών πολυετούς επιχορήγησης για την προώθηση της ισότιμης ανάπτυξης,¹⁷ καταρτίστηκαν και υποβλήθηκαν ολοκληρωμένα προγράμματα από τις χώρες μέλη, τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Κ.Π.Σ.), τα οποία αναδείχθηκαν σε σημαντικά εργαλεία για την επίτευξη του συντονισμού αρχικά και της σύγκλισης των περιφερειακών πολιτικών, ενώ παράλληλα έδιναν πρόσβαση στον τρόπο διάρθρωσης και κατανομής των χρηματοδοτικών πόρων για την περιφερειακή ανάπτυξη εν γένει. Ουσιαστικά, τα Κ.Π.Σ. περιελάμβαναν τα συνολικά ποσά που προέρχονταν από εθνική και κοινοτική χρηματοδότηση για την υλοποίηση επενδυτικών προγραμμάτων, το ύψος των οποίων διαφοροποιούνταν ανάλογα και με το βαθμό ανάπτυξης του κάθε κράτους μέλους που ήταν υποχρεωμένο να προβεί στην υλοποίησή τους. Τα επενδυτικά προγράμματα για τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες άγγιζαν υψηλά ποσοστά του Α.Ε.Π.. Η κατανομή της χρηματοδότησης των επενδυτικών αυτών προγραμμάτων τα έτη 1989-1993 προερχόταν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.) και διαμορφώθηκε σε 5,2% για την Ελλάδα αντίστοιχα.

¹⁵ Βλ. Κ.Κασάνη - Β.Σκαρμαγκά, «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από την ΕΟΚ στην ΕΕ», 1997, σελ.53.

¹⁶ Βλ. <https://www.europarl.europa.eu> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

¹⁷ Βλ. Ν. Μούση, «Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική», 11^η αναθεωρημένη έκδοση, 2005, σελ. 216.

Το 1992, όταν η Ε.Ο.Κ. αντικαταστάθηκε από την Ε.Ε. με βάση την **Συνθήκη του Μάαστριχτ**¹⁸ εισάγονται οι εξής καινοτομίες, αναφορικά με την Περιφερειακή Πολιτική της: ιδρύονται η Επιτροπή των Περιφερειών(Ε.τ.Π.) για την καλύτερη αντιπροσώπευση των Περιφερειών στην Ε.Ε. και το Ταμείο Συνοχής (Τ.Σ.) για να συνδράμουν στο τελευταίο στάδιο της Ο.Ν.Ε. τα φτωχά κράτη, επίσης δημιουργείται ο θεσμός του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή για την προάσπιση των δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη σε περιπτώσεις κακοδιοίκησης από πλευράς των οργάνων της και καθιερώνεται η αρχή της επικουρικότητας. Στην πενταετία 1994-1999 οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων διπλασιάζονται, αποτελώντας πλέον το 1/3 του Προϋπολογισμού της Ε.Ε. .

Με την Συνθήκη αυτή, επίσης, τίθεται το σχέδιο υλοποίησης της Ο.Ν.Ε. με στόχους τη νομισματική σταθερότητα και σταθερότητα των τιμών και την τήρηση της οικονομίας της αγοράς με τη δημιουργία ενός κοινού νομίσματος του ευρώ. Μέσω των νέων ρυθμίσεων που εισάγει η Συνθήκη προβλέπονται ειδικές δράσεις συμπληρωματικές των Δ.Τ..Η Επιτροπή επιφορτίζεται με το έργο της θέσπισης ειδικών δράσεων συμπληρωματικών για τα Δ.Τ. και κάθε αλλαγή τους προτείνεται από αυτήν και εγκρίνεται από το Συμβούλιο. Επίσης, υποβάλλει τριετή έκθεση για την εξέλιξη της προόδου στην οικονομική και κοινωνική συνοχή. Παράλληλα, η Επιτροπή σε ειδικό πρωτόκολλο για τη πολιτική της Συνοχής προβλέπει ελάφρυνση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης των κρατών μελών και μεγαλύτερη ελαστικότητα στη διάθεση πόρων. Επιπρόσθετα, σε ειδικό πρωτόκολλο προβλέπονται μέτρα στο σύστημα άντλησης των κοινοτικών πόρων με σκοπό τη διόρθωση για τα λιγότερα εύπορα κράτη μέλη. Ακολούθως, ο πρόεδρος της Επιτροπής J. Delors παρουσίασε προτάσεις γνωστές ως δεύτερο πακέτο Delors για όλους τους τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σε σχέση με το 1ο πακέτο Delors υπάρχουν διαφορές, καθώς με το δεύτερο η διαδικασία υποβολής και έγκρισης των Κ.Π.Σ. από τα κράτη μέλη απλοποιείται, ενώ ταυτόχρονα προωθείται η αποκέντρωση στο σχεδιασμό των προγραμμάτων με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και ενισχύεται η συμμετοχή των εμπλεκόμενων κοινωνικών εταίρων με αναγκαία την εκ των προτέρων ανάλυση των συνεπειών των επενδυτικών προγραμμάτων και ειδικά στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Με την έναρξη του 21ου αιώνα και υπό το πρίσμα της ένταξης δέκα νέων κρατών μελών καταρτίστηκε μια νέα στρατηγική για τα έτη 2000-2006 **η Στρατηγική της Λισαβόνας του 2000** που σηματοδότησε τη μετατόπιση του βάρους στην απασχόληση επενδύοντας στην ανταγωνιστικότητα, στην καινοτομία και στην αειφόρο ανάπτυξη.

Παράλληλα, μετά την υπογραφή δύο νέων συνθηκών του Άμστερνταμ και της Νίκαιας που ασχολήθηκαν βασικά με τη διεύρυνση της Ε.Ε. ακολούθησε η Συνθήκη της Λισαβόνας γνωστή και

¹⁸ Βλ. Κ. Καστάνη – Β. Σκαρामαγκά, όπ.π., σελ. 62.

ως μεταρρυθμιστική Συνθήκη η οποία συνέβαλε ουσιαστικά στην απλοποίηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος καθώς και στην ισχυροποίηση της Περιφερειακής Πολιτικής εισάγοντας μια τρίτη διάσταση στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών στην Ε.Ε. πλην της ήδη υφιστάμενης **οικονομικής και κοινωνικής συνοχής**, αυτήν της **εδαφικής** για μια πιο ισόρροπη και βιώσιμη χωρική ανάπτυξη.

Τα παραπάνω γεγονότα αποτέλεσαν τους κυριότερους σταθμούς που σηματοδότησαν αρχικά την καθιέρωση και αργότερα τη θεσμοποίηση της Περιφερειακής Πολιτικής της Ε.Ε. μέσω του Πρωτογενούς Ενωσιακού Δικαίου, όπως εφαρμοζόταν κάθε φορά με την αναθεώρηση των Συνθηκών.

2.4 "Οι βασικές αρχές υλοποίησης της Περιφερειακής Πολιτικής"

Η εφαρμογή της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1988 και μετά εδράζεται σε τέσσερις βασικές αρχές¹⁹ οι οποίες προσδίδουν σημαντικό ρόλο στις περιφερειακές μονάδες όσον αφορά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση. Σε αυτές τις αρχές που θα εκτεθούν παρακάτω βασίστηκαν οι διαρθρωτικές δράσεις της Κοινότητας.

- Η αρχή της συγκεντρωτικότητας: σύμφωνα με αυτήν την αρχή, η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική συγκεντρώνει τη διοχέτευση πόρων σε συγκεκριμένες περιφέρειες που πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια επιλεξιμότητας. Τα κριτήρια πρώτον είναι γεωγραφικά και δεύτερον είναι ορισθέντες στόχοι παρέμβασης που βασίζονται σε κριτήρια οικονομικών επιδόσεων. Έτσι από την Ε.Ε. δημιουργήθηκαν οι εδαφικές στατιστικές μονάδες ή NUTS II που αποτελούν ένα στατιστικό εργαλείο γεωγραφικού διαχωρισμού και υποδιαιρούν την οικονομική επικράτεια μιας χώρας σε επιμέρους γεωγραφικές μονάδες. Με βάση τον ισχύοντα Κανονισμό του 2013 που τροποποίησε τους προγενέστερους, υπάρχουν τρία επίπεδα NUTS (I, II, III) και οι χρηματοδοτήσεις χρησιμοποιούν κυρίως το δεύτερο επίπεδο διαχωρισμού για να ορίσουν και τα κριτήρια της χρηματοδότησης. Για την περίοδο 2014-2020 ο ευρωπαϊκός προϋπολογισμός διατίθεται στις οικονομικά ασθενέστερες περιφέρειες αναλογικά με βάση το Α.Ε.Π. τους. Μετά το 1988 και τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, η Κοινότητα με βάση την αρχή της συγκεντρωτικότητας έθεσε συγκεκριμένους στόχους και κριτήρια προς βοήθεια των ασθενέστερων ευρωπαϊκών περιφερειών, έτσι

¹⁹ Βλ. Α. Μπαπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλου, όπ.π., σελ. 172-177.

το 1999 με τη τρίτη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων οι στόχοι ήταν τρεις: η ανάπτυξη των καθυστερημένων περιφερειών, η ανασυγκρότηση περιοχών με διαρθρωτικές δυσκολίες και ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης. Την επόμενη περίοδο 2007-2013 οι στόχοι δεν μεταβλήθηκαν ουσιαστικά, ο στόχος «σύγκλιση» παρέμεινε ως ήταν για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, ενώ οι άλλοι δύο στόχοι συγχωνεύτηκαν υπό τον τίτλο «ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» με σκοπό να αυτονομηθεί ο τρίτος στόχος που σχετίζεται με την «εδαφική συνεργασία» μεταξύ κρατών και περιφερειών. Κατά τη διάρκεια της επόμενης περιόδου 2014-2020 οι προτεραιότητες ανάπτυξης είναι η έρευνα και η τεχνολογία, πληροφορική και τηλεπικοινωνίες, ανταγωνιστικότητα μικρομεσαίων επιχειρήσεων, επίτευξη οικονομίας χαμηλής εκπομπής άνθρακα.

- Η αρχή του προγραμματισμού: σύμφωνα με αυτήν τα χρηματοδοτούμενα έργα δεν είναι αποσπασματικά, αλλά πολυετή και υπόκεινται σε ένα αυστηρό πλαίσιο προγραμματισμού με προτεραιότητες, τίτλους και δράσεις. Η διαδικασία αυτή είναι χρονοβόρα, καθώς ολοκληρώνεται σε επιμέρους φάσεις και τελειώνει με τις αξιολογικές εκθέσεις από τις αρχές ελέγχου. Λόγω της δυσκολίας της απορρόφησης των κονδυλίων από τα κράτη μέλη υιοθετήθηκαν διαχειριστικοί κανόνες επέκτασης της χρονικής προθεσμίας υλοποίησης των έργων. Έτσι, για πρώτη φορά για το Γ' Κ.Π.Σ. και στη συνέχεια και για το Ε.Σ.Π.Α. Ι εφαρμόστηκε ο κανόνας «n+2» που ορίζει ότι όσοι χρηματικοί πόροι δεν απορροφήθηκαν στο συγκεκριμένο διάστημα μπορούν να αποδεσμευτούν μέχρι και δύο χρόνια αργότερα με κάποιες χώρες να πετυχαίνουν και τον κανόνα «n+3» όπως και η Ελλάδα που με αυτόν τον τρόπο αποκόμισε σημαντικά χρηματικά οφέλη.
- Η αρχή της προσθετικότητας: σύμφωνα με την αρχή της προσθετικότητας οι Κοινοτικοί πόροι συμπληρώνουν και δεν αντικαθιστούν τις αντίστοιχες εθνικές δαπάνες. Αυτή η αρχή, εντούτοις, δεν εφαρμόζεται πάντα όπως και στην περίπτωση της Ελλάδας, καθώς, η ίδρυση του Ταμείου Συνοχής και η δημοσιονομική κρίση επέδρασαν στην αύξηση του ποσοστού χρηματοδότησης της Ε.Ε. ακόμα και στο 85-90% .
- Η αρχή της εταιρικότητας: η εν λόγω αρχή αναφέρεται στη στενή συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και όλων των επιπέδων διακυβέρνησης εντός των κρατών μελών (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) με το κάθε μέρος «να δρα ως συνέταιρος» με σκοπό την επίτευξη του κοινού σκοπού. Ο ρόλος της αρχής της εταιρικότητας έχει

σημαντικές πολιτικές προεκτάσεις προσδίδοντας και θεσμική δυνατότητα στις περιφερειακές εθνικές δομές να συμμετέχουν ισότιμα στη διαμόρφωση της πολιτικής. Παρόλα αυτά, η αρχή αυτή δεν τυγχάνει καθολικής εφαρμογής από όλες τις χώρες μέλη.

- Η αρχή της επικουρικότητας: Μια ακόμη σημαντική αρχή με γενική λειτουργία στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η αρχή της επικουρικότητας που ορίζεται για πρώτη φορά στη Συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με αυτήν επιδιώκεται να εξασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη» ελέγχοντας, αν η δράση που αναλαμβάνεται στο Κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις ήδη υπάρχουσες δυνατότητες σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

2.5 " Η υλοποίηση της Περιφερειακής Πολιτικής"

Η Περιφερειακή Πολιτική ως η βασική πολιτική επενδύσεων της Ε.Ε. που αποσκοπεί στην ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη όλων των περιφερειών και των πόλεων της Ε.Ε. υλοποιείται ²⁰στα πλαίσια συγχρηματοδοτήσεων από τον ιδιωτικό τομέα με συμπράξεις Σ.Δ.Ι.Τ., και από τον δημόσιο τομέα των χωρών μελών που δύνανται να συγχρηματοδοτούν από τον εθνικό προϋπολογισμό τους. Οι συγχρηματοδοτήσεις αφορούν δράσεις σε νευραλγικούς κλάδους της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας και του περιβάλλοντος, όπως αυτές εξειδικεύονται κάθε φορά και περιλαμβάνονται στα εκάστοτε επιχειρησιακά τομεακά και περιφερειακά προγράμματα που εκπονούνται για την επίτευξη προγραμματισθέντων στόχων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, η Περιφερειακή Πολιτική υλοποιείται μέσω τριών βασικών διαρθρωτικών ταμείων του Ε.Τ.Π.Α., του Τ.Σ. και του Ε.Κ.Τ. βάσει των κανονισμών που τα διέπουν, καθώς επίσης και από τη συνεργασία εθνικών και περιφερειακών φορέων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ακολουθεί τα εξής στάδια: Αρχικά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατόπιν πρότασης της Επιτροπής αποφασίζουν από κοινού τον προϋπολογισμό που θα διατεθεί για την Περιφερειακή Πολιτική και τους κανόνες για τη χρήση της. Στη συνέχεια, οι αρχές και οι προτεραιότητες της Πολιτικής Συνοχής διωλίζονται μέσω μια διαδικασίας διαβούλευσης μεταξύ της Επιτροπής και των χωρών της Ε.Ε. με το κάθε κράτος μέλος να υποβάλλει ένα **προσχέδιο Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης** το οποίο

²⁰ Βλ. Χ. Λαδιά, όπ.π., σελ. 449-452.

επισκοπεί τη στρατηγική της χώρας και προτείνει έναν κατάλογο προγραμμάτων. Τα κράτη μέλη παρουσιάζουν επίσης προσχέδια επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΕΠ) τα οποία καλύπτουν είτε ολόκληρα κράτη μέλη είτε περιφέρειες τους ή και τα δύο. Η Επιτροπή διαπραγματεύεται με τους εθνικούς φορείς για το τελικό περιεχόμενο της Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης, καθώς και για κάθε πρόγραμμα που παρουσιάζει τις προτεραιότητες της χώρας και των περιφερειών της ή της συνεργαζόμενης περιοχής. Ακολουθεί το στάδιο του προγραμματισμού και της διαβούλευσης των ΕΠ, όπου δίνεται η δυνατότητα συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών (εργαζόμενοι, εργοδότες, φορείς της κοινωνίας των πολιτών) και ύστερα από την ολοκλήρωση των απαραίτητων διεργασιών, ξεκινάει η υλοποίηση των προγραμμάτων από τα κράτη μέλη και τις περιφέρειές τους.

Τον ρόλο αναλαμβάνουν μετά οι διαχειριστικές αρχές, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την επιλογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση πολυάριθμων έργων, ενώ παράλληλα η Επιτροπή παραδίδει τα ταμεία για να καταστεί δυνατή η εκταμίευση των αντίστοιχων ποσών στα επιλεγμένα προγράμματα στις δικαιούχες χώρες, πληρώνοντας την πιστοποιημένη δαπάνη σε κάθε χώρα. Κατά τη διάρκεια ισχύος των προγραμμάτων η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με τις ενδιαφερόμενες χώρες για τη διασφάλιση της ομαλής εφαρμογής τους με την υποχρέωση υποβολής σχετικών αναφορών τόσο από την ίδια όσο και από τα κράτη μέλη καθ' όλη τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου.

2.6 "Τα Ε.Δ.Ε.Τ. ως βασικά εργαλεία χρηματοδότησης της Περιφερειακής Πολιτικής"

Η υλοποίηση της Περιφερειακής Πολιτικής και των επιμέρους στόχων της χρηματοδοτούνται από 5 διαφορετικά ταμεία²¹ τα οποία συνιστούν τα αποκαλούμενα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (Ε.Δ.Ε.Τ.) που είναι τα εξής :

το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.)

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης το οποίο από το 1975 χρηματοδοτεί την ανάπτυξη και τη διαρθρωτική προσαρμογή των περιφερειακών οικονομιών, το οποίο ως βασικό τμήμα της παρούσας εργασίας θα αναλυθεί διεξοδικά στο 3ο κεφάλαιο.

το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (Ε.Κ.Τ.)

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο²² το οποίο ιδρύθηκε το 1957 έχει ως στόχο την υποστήριξη μέτρων για την πρόληψη και την καταπολέμηση της ανεργίας και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και την επαγγελματική ένταξη των νέων στην αγορά εργασίας. Η δράση του Ε.Κ.Τ. επεκτείνεται σε όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για το διάστημα 2014-2020 έχουν δεσμευτεί πάνω από 20 δις ευρώ σε δράσεις ενίσχυσης του ανθρώπινου κεφαλαίου και επιπλέον 3,2 δις ευρώ για δράσεις στην ενίσχυση της νεανικής απασχόλησης. Οι άξονες προτεραιότητας ανά θεματολογία στην περίοδο αυτή είναι :

- η προώθηση της απασχόλησης και της κινητικότητας των εργαζομένων
- η προώθηση της κοινωνικής ένταξης και η καταπολέμηση της φτώχειας
- η χρηματοδότηση για την εκπαίδευση, τις δεξιότητες και τη δια βίου μάθηση
- η ενίσχυση της επάρκειας των θεσμών και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης

το Ταμείο Συνοχής (Τ.Σ.)

Το Ταμείο Συνοχής²³ που ιδρύθηκε το 1992 στο Μάαστριχτ είχε σκοπό να συνδράμει την ομαλή ένταξη των φτωχότερων χωρών στην Ο.Ν.Ε.. Ήταν επιφορτισμένο με την ανάληψη αναπτυξιακών έργων περιβάλλοντος, μεταφορών και δικτύων. Κατά την περίοδο 2014-2020 ο προϋπολογισμός του Ταμείου είναι 66 δις ευρώ που διατίθενται σε 15 χώρες και αφορούν στους εξής άξονες προτεραιότητας :

- διευρωπαϊκά μεταφορικά δίκτυα κυρίως έργα προτεραιότητας ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος με στόχο μέσω των έργων υποδομών την επίτευξη της Στρατηγικής «Συνδέοντας την Ευρώπη»

²¹ Βλ. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_summary_el.pdf [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

²² Βλ. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_el [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

²³ Βλ. https://ec.europa.eu/regional_policy/el/funding/cohesion-fund/ [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

- διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος
- ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την προστασία από την κλιματική αλλαγή
- μέτρα και υποδομές για την ενέργεια και τις Μεταφορές

το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (Ε.Γ.Τ.Α.Α.)

το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης²⁴ μαζί το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων αποτελούν τα χρηματοδοτικά μέσα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής στους τομείς της Αγροτικής Ανάπτυξης και της στήριξης της αγοράς, για αυτό σχεδιάζει και υλοποιεί προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης και χρηματοδοτήσεις των κρατών μελών και των Περιφερειών της Ε.Ε.. Ο σχεδιασμός και η εκπόνηση των προγραμμάτων γίνεται με τη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών σύμφωνα πάντα και με την εγκεκριμένη στρατηγική κατεύθυνση πολιτικής για την Αγροτική Ανάπτυξη, αλλά και τους βασικούς άξονες προτεραιοτήτων των Εθνικών στρατηγικών σχεδιασμών. Την περίοδο 2014-2020 και στα πλαίσια του σκοπού των Ε.Δ.Ε.Τ. σύμφωνα και με τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (ΕΚ 1303/2013) το Ε.Γ.Τ.Α.Α. έχει ως προτεραιότητες 3 βασικούς άξονες :

- την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής Γεωργίας
- τη διασφάλιση βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων και κλιματικής αλλαγής
- την εξισορρόπηση στην ανάπτυξη των αγροτικών οικονομιών και των κοινοτήτων με δράσεις ενίσχυσης και απασχόλησης

Πλέον των παραπάνω, μεγάλος βαθμός από δράσεις αναζωογόνησης αγροτικών περιοχών στηρίζονται στις κοινές πολιτικές Συνοχής σε συνεργασία με το Ε.Γ.Τ.Α.Α.. Ο προϋπολογισμός του ανέρχεται στα 95,5 δις ευρώ σε όλη την Ε.Ε.

το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (Ε.Τ.Θ.Α.)

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας²⁵ χρηματοδοτεί τις κοινές δράσεις της Ε.Ε. στον τομέα της Αλιευτικής Πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα δραστηριοποιείται :

- στην ενίσχυση των αλιείων, ώστε να καταστεί δυνατή η μετάβαση σε μια βιώσιμη αλιεία
- στη στήριξη των παράκτιων κοινοτήτων, ώστε να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και να καταστούν οικονομικά ανθεκτικές και οικολογικά βιώσιμες
- στη διευκόλυνση της πρόσβασης όσων αιτούνται χρηματοδότηση
- στη χρηματοδότηση έργων και χάραξη της αλιευτικής πολιτικής της Ένωσης χωρών που διαθέτουν αλιευτικό στόλο

²⁴ Βλ. https://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/what/glossary/e/european-agricultural-fund-for-rural-development [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

²⁵ Βλ. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_el [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

- στη μεταποίηση και εμπορία προϊόντων παραγομένων από υδατοκαλλιέργειες

Για την περίοδο 2014-2020 το Ταμείο της Αλιείας αναλαμβάνει χρηματοδοτήσεις ύψους 3,8 δις ευρώ στα κράτη σύμφωνα με τις αλιευτικές δυνατότητες τους.

Τα εν λόγω ταμεία μοιράζονται ένα κοινό νομικό πλαίσιο καθώς καλύπτονται από τον Κανονισμό (Ε.Ε.) αριθμ.1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, γνωστός ως «Κανονισμός Κοινών Διατάξεων», αλλά υπόκεινται επίσης σε ορισμένους κανόνες, όπως αυτοί αποτυπώνονται σε ειδικούς Κανονισμούς στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου. Κριτήριο επιλεξιμότητας²⁶ για τις χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων είναι το επίπεδο ανάπτυξης των περιφερειών της Ε.Ε., όπως αυτό ορίζεται κάθε φορά, με προτεραιότητα στις περιφέρειες που έχουν επίπεδο ανάπτυξης μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Τα Ε.Δ.Ε.Τ. υλοποιούνται μέσω πολυετών προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων σε εθνικό επίπεδο, αφού εγκριθούν από την Επιτροπή και εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη και τις περιφέρειές τους υπό κοινή διαχείριση.

Τα Ε.Δ.Ε.Τ. συμβάλλουν σημαντικά στους στόχους της Ε.Ε. για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, ενώ ειδικά για την περίοδο 2014-2020 επενδύονται 454 δις ευρώ σε 500 προγράμματα στοχευμένα σε στρατηγικές περιοχές και περιοχές που παράγουν ανάπτυξη, κυρίως στους τομείς της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας, της στήριξης προς τις ΜΜΕ, της οικονομίας χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών και των τεχνολογιών των πληροφοριών και των επικοινωνιών.

²⁶ Βλ. Γ. Πετράκου - Γ. Ψυχάρη, «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2^η έκδοση, 2016, σελ. 482.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

3.1 "Κανονιστικό πλαίσιο-βασική αποστολή του ταμείου"

Η ίδρυση του Ε.Τ.Π.Α. το 1975²⁷, με τον **Κανονισμό 724/75** σηματοδότησε την πρώτη ουσιαστική άσκηση της Περιφερειακή Πολιτικής της Κοινότητας καθιστώντας το, ως το κατεξοχήν όργανό της. Το Ε.Τ.Π.Α. ως το βασικό ταμείο χρηματοδότησης των δράσεων της Πολιτικής Συνοχής είναι επιφορτισμένο με την ενίσχυση των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, που βρίσκονται σε στάδιο οικονομικού προσανατολισμού και αυτών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσχέρειες. Ως προς την νομική του υπόσταση δεν διαθέτει ιδία νομική προσωπικότητα, χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας και διοικείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι επιμέρους στόχοι και δράσεις του, ο τρόπος χρηματοδότησης και οι αρμοδιότητές του περιλαμβάνονται στον Κανονισμό λειτουργίας του ίδιου και στον Κανονισμό των λοιπών Δ.Τ., όπως αυτοί ψηφίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ύστερα από σχετική πρόταση της Επιτροπής και τίθενται σε ισχύ.

Η σταδιακή διαμόρφωση της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής είχε ως αποτέλεσμα και αντίστοιχες τροποποιήσεις στο κανονιστικό πλαίσιο του Ε.Τ.Π.Α.²⁸ οι οποίες θα μπορούσαν να συνοψιστούν στις εξής:

- 1979, πρώτη τροποποίηση της λειτουργίας του Ε.Τ.Π.Α. σχετικά με το σύστημα χρηματοδότησης του (Κανονισμός 214/79).
- 1984, συνολική αναμόρφωση της λειτουργίας του Ε.Τ.Π.Α. (Κανονισμός 1787/84).
- 1985, Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Κανονισμός 2088/85).
- 1988, αναδιάρθρωση των δαπανών του Κοινοτικού προϋπολογισμού προς όφελος των Διαρθρωτικών Ταμείων (Κανονισμός 2052/88).
- 1993, σχετικά με τους στόχους προτεραιότητας του Ε.Τ.Π.Α. (Κανονισμός 2081/93).
- Με τον προγραμματισμό της προγραμματικής περιόδου 2000-2006 ενόψει της προσχώρησης των νέων κρατών μελών, το νομικό πλαίσιο λειτουργίας του Ε.Τ.Π.Α. αναθεωρήθηκε εκ νέου και καθοριζόταν από **τις διατάξεις των άρθρων 158-162 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τον 1783/1999 Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και τον 1260/1999 περί των γενικών διατάξεων για τα Δ.Τ..** Σύμφωνα με το

²⁷ Βλ. *Ε. Ανδρικοπούλου*, «Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση Η εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Μάαστριχτ», 1995, σελ. 196.

²⁸ Βλ.. *Ε. Ανδρικοπούλου*, όπ.π., σελ. 149.

άρθρο 130 Γ της ιδρυτικής Συνθήκης όπως τροποποιήθηκε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το Ε.Τ.Π.Α. είχε σκοπό να συμβάλει στη διόρθωση των κυριότερων περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα μέσω της συμμετοχής του στην ανάπτυξή τους, καθώς και στη μετατροπή των βιομηχανικών περιφερειών που βρίσκονταν σε παρακμή. Ειδικότερα, δραστηριοποιούνταν προς την ενίσχυση των παραγωγικών επενδύσεων που δημιουργούσαν νέες θέσεις εργασίας, των επενδύσεων σε έργα υποδομής και των δραστηριοτήτων ανάπτυξης του ενδογενούς δυναμικού των περιφερειών, καθώς και στην εκπόνηση σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος²⁹. Τα κύρια μέσα για την επίτευξη των στόχων του Ε.Τ.Π.Α. δίδονταν με την παροχή οικονομικών ενισχύσεων και τεχνολογίας στα κράτη μέλη. Η χρηματοδότησή του γινόταν με τη μορφή της επιχορήγησης, κυμαινόμενης από 20% έως 40% κατά την χρονική περίοδο 1975-1984 και 50% έως 55% για επενδύσεις ειδικού ενδιαφέροντος μέχρι το 1988³⁰.

- Στη συνέχεια ακολουθεί ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για το Ε.Τ.Π.Α. και ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ε.Τ.Π.Α., το Ε.Κ.Τ. και το Τ.Σ. προσθέτοντας στο πεδίο εφαρμογής του δράσεις για την επίτευξη των στόχων **«Σύγκλιση», «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση»** και **«Ευρωπαϊκή και Εδαφική Συνεργασία»** για να ακολουθήσει το αναθεωρημένο πλαίσιο λειτουργίας του Ε.Τ.Π.Α. με την παρόντική ισχύ του, που διέπεται³¹ από τις διατάξεις των άρθρων 174-178 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), από τον Κανονισμό (Ε.Ε.) αριθμ.1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση » και από τον Κανονισμό (Ε.Ε.) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για τα Ε.Δ.Ε.Τ. και γενικών διατάξεων για τα Ε.Δ.Ε.Τ. Το άρθρο 176 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι το Ε.Τ.Π.Α. συμβάλλει στη διόρθωση των κυριότερων περιφερειακών ανισοτήτων στην Ε.Ε. μέσω της συμμετοχής του στην ανάπτυξη και στη διαρθρωτική αναπροσαρμογή των περιοχών που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξή τους και στην αναμόρφωση των υπό παρακμή βιομηχανικών περιοχών. Οι λεπτομέρειες για

²⁹ Βλ. Ν. Κόνσολα, «Σύγχρονη Περιφερειακή Πολιτική Οικονομική Πολιτική», 1997, σελ. 26.

³⁰ Βλ. Κ. Κασάνη – Β. Σκαρμαγκά, ό.π., σελ. 71.

³¹ Βλ. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

την κατανομή και τη μελλοντική χρήση των κονδυλίων του Ε.Τ.Π.Α. προσδιορίζονται από τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που έχουν συνταχθεί από κάθε κράτος μέλος με τη βοήθεια περιφερειακών και κοινωνικών εταίρων.

3.2 "Δικαιολογητική βάση ίδρυσης του Ε.Τ.Π.Α. – ιστορική αναδρομή"

Οι σημαντικότεροι λόγοι που οδήγησαν στην ίδρυση του Ταμείου είναι οι εξής:

- Αρχικά, το Σχέδιο Werner (1968) στο οποίο υπογραμμίστηκε η ανάγκη λήψης στοχευμένων μέτρων σε Κοινοτικό επίπεδο για την πραγμάτωση της νομισματικής Ένωσης.
- Η πρώτη διεύρυνση του 1973 με την ένταξη των τριών νέων μελών (Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία με την πρώτη να μην προσδοκά σημαντικά πλεονεκτήματα από τη λειτουργία της Κ.Α.Π. και να περιλαμβάνει αποβιομηχανοποιημένες περιοχές) .
- Η έκθεση Thomson που ανέλυε τις επιπτώσεις από την ένταξη των τριών νέων μελών καθώς και οι συνέπειες από την παγκόσμια οικονομική και ενεργειακή κρίση.
- Τέλος, οι έντονες βρετανικές πιέσεις οδήγησαν αρχικά το 1972 στην απόφαση ίδρυσης ενός Ταμείου Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης, η επίσημη ίδρυση του, όμως, έγινε τρία έτη αργότερα λόγω διαπραγματευτικών πιέσεων από την Ιταλία και την Ιρλανδία.

Το νεοϊδρυθέν ταμείο για την πρώτη τριετία δράσης του 1975-1978 πιστώθηκε με 1,3 δισ. ECU, δηλαδή περίπου το 3% του κοινοτικού προϋπολογισμού και οι πόροι του ορίζονταν στη βάση κατανομής εθνικών εισφορών ανάλογα με την οικονομική ευημερία του κάθε κράτους μέλους³². Έως το 1985 που η Περιφερειακή Πολιτική εισήλθε μέσω των Μ.Ο.Π. στη μορφή «εισαγωγής προγραμμάτων» που έχει μέχρι και σήμερα το Ε.Τ.Π.Α. αύξανε σταθερά τους πόρους του, στόχευε προς τις οικονομίες που είχαν ανάγκη, αλλά παρουσίαζε σοβαρά ζητήματα έλλειψης αποτελεσματικότητας και περιορισμένων δαπανών.

Αρχικά, ο ρόλος του Ε.Τ.Π.Α. ήταν αρκετά περιορισμένος και λόγω του ανεπαρκούς προϋπολογισμού του και λόγω του τρόπου κατανομής των πόρων του με ποσοτώσεις στα κράτη μέλη που του προσέδιδαν περισσότερο χαρακτήρα οργάνου εθνικών περιφερειακών πολιτικών παρά συνολικής Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, η κατανομή των πόρων του γινόταν με τη μορφή επιχορηγήσεων βάσει ποσοτώσεων στα κράτη μέλη που καθορίζονταν από το Συμβούλιο Υπουργών. Για αυτό, η Επιτροπή έχοντας εντοπίσει τις αδυναμίες του Ε.Τ.Π.Α.

³² Βλ. Α. Μπαπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλου, όπ.π., σελ.170.

προσπαθούσε να προσαρμόσει τα μέσα προς τους στόχους του. Έτσι, το Φεβρουάριο του 1979 μέσα από την πρώτη μεταρρύθμιση του Ε.Τ.Π.Α., καθιερώθηκε ποσοστό 5% επιπλέον εκτός ποσοστώσεων ο χειρισμός των οποίων ανήκε στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής και προορίζονταν να συμπληρώσουν ή να ενδυναμώσουν την εφαρμογή άλλων πολιτικών της Κοινότητας.

Παρόλη όμως τη μεγαλύτερη ροή πόρων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες τα συνολικά ποσά παρέμειναν περιορισμένα σε σύγκριση, όχι μόνο με τις δαπάνες για την άσκηση Περιφερειακής Πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, αλλά και με τις αντίστοιχες δαπάνες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τον αγροτικό τομέα. Ενώ, αρχικά είχε τεθεί το θέμα ότι οι πόροι του Ταμείου θα έπρεπε να προστίθενται και να συμπληρώνουν τους αντίστοιχους εθνικούς κατά τα φαινόμενα, στην πραγματικότητα δεν συνέβη αυτό και τα κράτη μέλη κατά την περίοδο 1975-1988 θεωρούσαν τους πόρους του Ταμείου ως υποκατάστατο των δικών τους δαπανών. Βέβαια, το ζήτημα αυτό, της αποκαλούμενης **προσθετικότητας**, παραμένει μέχρι και σήμερα μια από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το έργο της διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων έργων και προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Από το 1984 ο τρόπος λειτουργίας του Ε.Τ.Π.Α. διαφοροποιείται σημαντικά. **Ο Κανονισμός 1787/84** εισάγει μια ριζική αναδιάρθρωση της όλης λειτουργίας του, όχι μόνο, γιατί αντικαταστάθηκε το σύστημα των εθνικών ποσοστώσεων από ένα σύστημα ψαλίδων που καθόριζε το ανώτατο και το κατώτερο όριο των ενισχύσεων για κάθε κράτος μέλος, αλλά και γιατί υπήρξαν και οι εξής αλλαγές:

- εισάγεται η έννοια της χρηματοδότησης προγραμμάτων και όχι μεμονωμένων έργων
- τίθεται η έννοια της ενδογενούς ανάπτυξης των τοπικών οικονομιών των περιφερειών
- και τέλος εισάγεται η έννοια των Ολοκληρωμένων Αναπτυξιακών Κοινοτικών Ενεργειών και συνακόλουθα η έννοια του συντονισμού της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής τόσο με τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές όσο και με τις άλλες Κοινοτικές

Αξίζει να σημειωθεί, όσον αφορά στα οικονομικά ζητήματα ότι την περίοδο 1975-1988 ο συνολικός προϋπολογισμός του Ε.Τ.Π.Α. ανήλθε στα 24,4 δισ. ECU εκ των οποίων το 93% διοχετεύτηκε σε μεμονωμένα έργα που αφορούσαν κυρίως επενδύσεις και υποδομές.

Η σημασία του Ε.Τ.Π.Α. από το 1975 μέχρι το 1984-1985 υπήρξε περιορισμένη, επομένως και η συμβολή της Ε.Ο.Κ. στην Περιφερειακή Ανάπτυξη των κρατών μελών ήταν περιορισμένη. Η πρώτη αυτή περίοδος της Περιφερειακής Πολιτικής που σηματοδοτείται από την ίδρυση και λειτουργία του Ε.Τ.Π.Α. χαρακτηρίζεται επίσης και ως «φάση της σημαίας», η φάση δηλαδή που τα

ταμεία της Κοινότητας συνέδραμαν τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές αποβλέποντας στην τοποθέτηση και εμφάνιση του ονόματος και της σημαίας της Κοινότητας σε ένα πλήθος έργων, ώστε να γίνεται ευρύτερα γνωστή η παρουσία και η συμμετοχή της.

Ωστόσο, από το 1984 και μέχρι τη μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής μετά την υπογραφή της Ενιαίας Πράξης, ο τρόπος λειτουργίας του Ε.Τ.Π.Α. διαφοροποιείται σημαντικά. Με τον Κανονισμό 2088/85 το 1985 αποφασίστηκε η χρηματοδότηση των Μ.Ο.Π. από το Ταμείο. Ακολούθησε νέα μεταρρύθμιση του Περιφερειακού Ταμείου τον Ιούνιο του 1999. Ο νέος Κανονισμός χαρακτηρίζεται από σημαντική ευελιξία της δράσης του, καθώς τού επιτρέπει να χρησιμοποιεί όλες τις μορφές χρηματοδοτικής παρέμβασης, δηλαδή τη συγχρηματοδότηση λειτουργικών προγραμμάτων, καθεστώτων ενίσχυσης και μεγάλων σχεδίων, την παροχή γενικών επιδοτήσεων και την οικονομική και τεχνική ενίσχυση προπαρασκευαστικών και εκτιμητικών μέτρων.

Οι μεταρρυθμίσεις που αναφέρθηκαν επέφεραν σημαντικές βελτιώσεις και ως προς τη χρηματοδοτική ικανότητα του Ταμείου και ως προς τη πρωτοβουλία της Επιτροπής στον καθορισμό Κοινοτικών περιφερειακών στόχων και προτεραιοτήτων. Οι τελευταίοι Κανονισμοί που ρυθμίζουν τη δράση του Ε.Τ.Π.Α. εν μέσω νέων προκλήσεων λόγω της της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης αλλά και του χαμηλού Α.εγχ.Π. των νεοεισαχθέντων κρατών προσπαθούν να αμβλύνουν περαιτέρω τις υφιστάμενες ανισότητες επικεντρωνόμενοι σε στοχευμένες δράσεις. Ο **Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1080/2006** προσανατολίζει τις δράσεις του Ε.Τ.Π.Α. στην επίτευξη των τεθέντων στόχων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 «Σύγκλιση», «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» και «Ευρωπαϊκή και Εδαφική Συνεργασία». Ειδικά για την τρέχουσα περίοδο 2014-2020, το Ε.Τ.Π.Α. εξακολουθεί να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση της Πολιτικής Συνοχής, αυξάνοντας το βαθμό ευελιξίας στην εφαρμογή των κανόνων περί θεματικής συγκέντρωσης και επενδυτικών προτεραιοτήτων και ενισχύοντας τη στήριξη του για πόλεις και ολοκληρωμένες πολιτικές για τις αστικές περιοχές έχοντας ως βασικούς στόχους :

1ος στόχος:

- τις «**Επενδύσεις**» για την ανάπτυξη και την απασχόληση με σκοπό την ενίσχυση της αγοράς εργασίας και των περιφερειακών οικονομιών.

2ος στόχος:

- την «**Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία**» με σκοπό την ενίσχυση της διασυνοριακής, διεθνικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας εντός της Ένωσης.

Για την επίτευξη του 1ου στόχου οι πόροι θα κατανεμηθούν σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες περιφερειών:

1	Σε περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες	Με κατά κεφαλή Α.εγχ.Π. > του 90% του μ.ο της Ε.Ε.
2	Σε περιφέρειες μετάβασης	Με κατά κεφαλή Α.εγχ.Π. μεταξύ του 75% - 90% του μ.ο της Ε.Ε.
3	Σε λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες	Με κατά κεφαλή Α.εγχ.Π. < του 75% του μ.ο. της Ε.Ε.

Το Ε.Τ.Π.Α. στηρίζει, επίσης, τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη με το 5% τουλάχιστον των κονδυλίων του, που προορίζονται για κάθε κράτος μέλος να κατευθύνονται σε ολοκληρωμένες δράσεις για τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη με σκοπό την αντιμετώπιση των οικονομικών, περιβαλλοντικών, κλιματικών, δημογραφικών και κοινωνικών προβλημάτων των αστικών περιοχών, ενώ δεδομένου ότι συμβάλλει στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, δίνει έμφαση στις προτεραιότητες που καθορίζονται σε αυτή :

- στην έρευνα και καινοτομία
- στις τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας (ΤΠΕ)
- στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ)
- στην προώθηση μιας οικονομίας με χαμηλές εκπομπές άνθρακα

Ανάλογα με την προς στήριξη κατηγορία περιφέρειας, ποικίλλει και ο απαιτούμενος βαθμός συγκέντρωσης σε αυτές τις προτεραιότητες με τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες να υποχρεούνται να αφιερώνουν το 80% τουλάχιστον των πόρων τους από το Ε.Τ.Π.Α. σε δύο τουλάχιστον από αυτές τις προτεραιότητες και το 20% τουλάχιστον στην οικονομία με χαμηλές εκπομπές άνθρακα. Τις περιφέρειες μετάβασης να αφιερώνουν το 60% των πόρων από το Ε.Τ.Π.Α. σε δύο τουλάχιστον από αυτές τις προτεραιότητες και το 15% τουλάχιστον στην οικονομία χαμηλής εκπομπής άνθρακα και τις λιγότερο ανεπτυγμένες το 50% και το 12% αντίστοιχα.

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής διατίθενται περίπου 199 δισ. ευρώ για το Ε.Τ.Π.Α. με 10,2 δισ. ευρώ να κατευθύνονται στην «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και 1,5 δισ. ευρώ σε ειδικά κονδύλια για τις εξόχως απόκεντρες και αραιοκατοικημένες περιφέρειες. Το επίπεδο συγχρηματοδότησης που απαιτείται για έργα χρηματοδοτούμενα από το Ε.Τ.Π.Α. προσαρμόζεται στο επίπεδο ανάπτυξης των εν λόγω

περιφερειών. Στις λιγότερο ανεπτυγμένες (και στις εξόχως απόκεντρες) περιφέρειες, το Ε.Τ.Π.Α. μπορεί να χρηματοδοτήσει μέχρι και το 85% του κόστους του έργου. Στις περιφέρειες μετάβασης το ποσοστό μπορεί να ανέρχεται μέχρι και στο 60% του κόστους του έργου, ενώ στις πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες μέχρι και στο 50%.

Για την επικείμενη προγραμματική περίοδο 2021-2027 στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής θα διατεθούν περίπου 200,6 δισ. ευρώ για τους σκοπούς του Ε.Τ.Π.Α.³³, ενώ διαφαίνεται η πρόθεση της Επιτροπής να διατηρήσει το Ταμείο τις επενδύσεις στους στόχους³⁴ «Απασχόληση και Ανάπτυξη» και «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» καθώς και τη θεματική συγκέντρωση για τις δύο βασικές προτεραιότητες (στόχοι πολιτικής 1 και 2) δηλαδή την «Υποστήριξη στην καινοτομία, την ψηφιακή οικονομία και τις ΜΜΕ μέσω μιας στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης» (στόχος πολιτικής 1) και μια «πιο πράσινη, κυκλική οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα» (στόχος πολιτικής 2) αλλά και να του αφαιρεθούν ορισμένες αρμοδιότητες σχετικές με την άμεση στήριξη σε μεγάλες επιχειρήσεις, σε υποδομές αερολιμένων (εκτός αυτών που βρίσκονται σε εξόχως αποκεντρωμένες περιφέρειες) και σε ορισμένες εργασίες διαχείρισης αποβλήτων.

³³ Συμπεριλαμβανομένων 8,4 δισ. ευρώ για την «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» και 1,5 δισ. ευρώ σε ειδικά κονδύλια για τις εξόχως αποκεντρωμένες περιφέρειες.

³⁴ Βλ. http://www.esfhellas.gr/elibrary/1H_EGKYKLIOS2021_2027.pdf [Τελευταία πρόσβαση στις 10 Ιουνίου 2020].

3.3 "Πεδίο εφαρμογής του Ε.Τ.Π.Α."

Με βάση τον παρόντα Κανονισμό που διέπει τη λειτουργία του Ε.Τ.Π.Α., το Ταμείο έχει ως **αντικείμενο** την επίτευξη δυο βασικών στόχων για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο: τον στόχο **«Επενδύσεις στην Ανάπτυξη και την Απασχόληση»**, καθώς και τον στόχο της **«Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας»**,³⁵ στοχεύοντας στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και χωρικής συνοχής³⁶ μέσω της στήριξης της βιώσιμης αναπτυξιακής και διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειακών οικονομιών, συμπεριλαμβανομένης της μετατροπής των βιομηχανικών περιφερειών που βρίσκονται σε παρακμή και των περιφερειών των οποίων η ανάπτυξη καθυστερεί. Παράλληλα στο πλαίσιο της στρατηγικής **«Ευρώπη 2020»** της Ε.Ε. για μια **«έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»** δίνει έμφαση στις προτεραιότητες που καθορίζονται σε αυτή επικεντρώνοντας τη δράση του στους **θεματικούς τομείς**:

- της έρευνας και καινοτομίας
- των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας (Τ.Π.Ε.)
- της ενίσχυσης των μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ)
- της οικονομίας με χαμηλές εκπομπές άνθρακα

Αναφορικά με το **πεδίο εφαρμογής** του Ε.Τ.Π.Α. τίθενται ως **επενδυτικές προτεραιότητες**³⁷:

- η ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας μέσω της ανάπτυξης στον τομέα της έρευνας και της καινοτομίας, της προαγωγής των κέντρων ικανότητας ειδικά ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος και της ικανότητας ανάπτυξης αριστείας. Επίσης μέσω των κέντρων έρευνας και ανάπτυξης σε συνεργασία με την ανώτατη εκπαίδευση με τη μεταφορά τεχνολογίας, με τις εφαρμογές παροχής δημόσιων υπηρεσιών, με τη ζήτηση της δικτύωσης και τη διάδοση τεχνολογιών γενικής εφαρμογής.

³⁵ Βλ. άρθρο 1 Κανονισμού (Ε.Ε.) αριθμ.1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

³⁶ Βλ. άρθρο 2 Κανονισμού (Ε.Ε.) αριθμ.1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

³⁷ Βλ. άρθρο 5 Κανονισμού (Ε.Ε.) αριθμ.1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

- η πρόσβαση σε Τ.Π.Ε. στη χρήση και της ποιότητάς τους επιτυγχάνεται μέσω της επέκτασης των ευρυζωνικών υπηρεσιών και των δικτύων υψηλών ταχυτήτων και της υιοθέτησης των δικτύων ψηφιακής οικονομίας. Επιπλέον, μέσω ανάπτυξης προϊόντων και υπηρεσιών Τ.Π.Ε., του ηλεκτρονικού εμπορίου και της ενίσχυσης της ζήτησης για Τ.Π.Ε., καθώς και μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της ηλεκτρονικής μάθησης και εν γένει ηλεκτρονικού πολιτισμού.
- η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ μέσω προαγωγής της επιχειρηματικότητας με οικονομική αξιοποίηση των νέων ιδεών, ενίσχυση της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων αλλά και εφαρμογής νέων μοντέλων για ΜΜΕ σε σχέση με τη διεθνοποίηση, στήριξη των προηγμένων ικανοτήτων για ανάπτυξη προϊόντων και υπηρεσιών και τέλος στήριξη των ΜΜΕ να αναπτύσσονται σε περιφερειακές, εθνικές και διεθνείς αγορές ακόμη και σε συμμετοχή διαδικασιών καινοτομίας.
- η μετάβαση προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα μέσω προαγωγής της ενεργειακής απόδοσης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις επιχειρήσεις όπως και παραγωγής και διανομής ενέργειας προερχόμενης από ανανεώσιμες πηγές στις επιχειρήσεις, επίσης μέσω της έξυπνης διαχείρισης της ενέργειας με τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τόσο στις δημόσιες υποδομές, όσο και στον τομέα της στέγασης, προαγωγής στρατηγικών χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα για όλους τις περιοχές με έμφαση στις αστικές με στόχο την αειφόρο πολυτροπική ανάπτυξη.
- η πρόληψη και διαχείριση κινδύνων από την κλιματική αλλαγή που εξασφαλίζονται μέσω επενδύσεων που βασίζονται στο οικοσύστημα και η ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης καταστροφών.
- η διατήρηση της προστασίας του περιβάλλοντος μέσω επενδύσεων στον τομέα των αποβλήτων και των υδάτων (ικανοποίηση των απαιτήσεων του κεκτημένου της ένωσης, διατήρησης προστασίας, προαγωγής και ανάπτυξης της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς και προστασίας και αποκατάστασης της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων μέσω του δικτύου Natura 2000) και των «πράσινων» υποδομών μέσω μέτρων για την ατμοσφαιρική ρύπανση, την απολύμανση των υποβαθμισμένων περιβαλλοντικά εκτάσεων και γενικά στήριξη της πράσινης ανάπτυξης ακόμα και στη βιομηχανία.
- προαγωγή των βιώσιμων μεταφορών μέσω επενδύσεων στο ευρωπαϊκό δίκτυο Δ.Ε.Δ.-Μ και ενίσχυσης της περιφερειακής κινητικότητας μέσω δευτερευόντων και τριτευόντων κόμβων στην υποδομή Δ.Ε.Δ.-Μ συμπεριλαμβανομένων και των πολυτροπικών κόμβων, ανάπτυξης

συστημάτων μεταφοράς φιλικών προς το περιβάλλον και χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και ασφαλούς διανομής αποθήκευσης και μεταφοράς ενέργειας.

- προαγωγή βιώσιμης και ποιοτικής απασχόλησης και στήριξης της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού μέσω στήριξης της αυταπασχόλησης, των μικρών επιχειρήσεων και της δημιουργίας νέων επιχειρήσεων, επίσης δημιουργία θέσεων απασχόλησης ακόμα και σε επίπεδο γειτονιάς ή πρώην παρακμασμένων βιομηχανικών περιοχών.
- προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και οποιωνδήποτε διακρίσεων μέσω επενδύσεων στις υποδομές υγείας και στις κοινωνικές υποδομές και μείωσης των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας και προώθησης της κοινωνικής ένταξης με τη βελτίωση της πρόσβασης σε υπηρεσίες κοινωνικού, πολιτιστικού και ψυχαγωγικού χαρακτήρα, παροχής στήριξης για φυσική, οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση υποβαθμισμένων κοινοτήτων εντός αστικών και αγροτικών περιοχών, στήριξης για κοινωνικές επιχορηγήσεις, επενδύσεις για τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων, μέσω επενδύσεων στην εκπαίδευση, την κατάρτιση, την επαγγελματική κατάρτιση για την απόκτηση δεξιοτήτων και δια βίου μάθηση με την ανάπτυξη υποδομών κατάρτισης και εκπαίδευσης.
- ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημόσιων αρχών και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και των δημόσιων υπηρεσιών.

Σε εφαρμογή του στόχου «**βιώσιμη αστική ανάπτυξη**», το Ε.Τ.Π.Α. με Επιχειρησιακά Προγράμματα μέσω ολοκληρωμένων δράσεων αντιμετωπίζει οικονομικά, περιβαλλοντικά, κλιματικά, δημογραφικά και κοινωνικά προβλήματα των αστικών περιοχών σε διασύνδεση με τις περιοχές της υπαίθρου. Η βιώσιμη αστική ανάπτυξη διενεργείται μέσω ολοκληρωμένων χωρικών επενδύσεων. Με βάση τη συγκεκριμένη χωρική κατάστασή του, κάθε κράτος μέλος ορίζει στο Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης του τις βασικές αρχές για την επιλογή των αστικών περιοχών εφαρμογής ολοκληρωμένων δράσεων και την ενδεικτική κατανομή για αυτές τις δράσεις σε εθνικό επίπεδο. Τουλάχιστον, το 5% των πόρων του Ε.Τ.Π.Α. που χορηγήθηκαν σε εθνικό επίπεδο βάσει του στόχου «**Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση**» κατανέμονται σε ολοκληρωμένες δράσεις βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Οι αστικές αρχές επιφορτίζονται με καθήκοντα που συνδέονται με την επιλογή πράξεων³⁸. Το ενδεικτικό ποσό που θα δοθεί για τους σκοπούς του προγράμματος ορίζεται στο οικείο επιχειρησιακό πρόγραμμα ή προγράμματα. Η Διαχειριστική Αρχή καθορίζει, μετά από διαβούλευση με την αστική αρχή, το πεδίο εφαρμογής των καθηκόντων της. Η Διαχειριστική Αρχή καταγράφει επίσημα την απόφασή της, διατηρώντας παράλληλα το δικαίωμα του τελικού ελέγχου

³⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 123 παρ.6 του Κανονισμού (Ε.Ε.) αριθμ.1303/2013.

της επιλεξιμότητας των πράξεων πριν από την έγκριση. Με πρωτοβουλία της Επιτροπής, το Ε.Τ.Π.Α. μπορεί να στηρίζει καινοτόμες δράσεις βιώσιμης αστικής ανάπτυξης που περιλαμβάνουν μελέτες, πιλοτικά έργα για τον προσδιορισμό ή την εξέταση νέων λύσεων σε ζητήματα που συνδέονται με τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη και είναι σημαντικά σε επίπεδα Ένωσης. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τη συμμετοχή των συναφών εταίρων κατά την προετοιμασία και την υλοποίηση καινοτόμων δράσεων και έχει την εξουσιοδότηση για τις αρχές επιλογής και διαχείρισης των καινοτόμων δράσεων που στηρίζονται από το Ε.Τ.Π.Α. σύμφωνα με τον παρόντα Κανονισμό. Επίσης, η Επιτροπή εγκαθιδρύει δίκτυο αστικής ανάπτυξης για ανταλλαγή εμπειριών σε επίπεδο Ένωσης μεταξύ των αστικών αρχών και με τις αρχές που είναι αρμόδιες για τις καινοτόμες δράσεις βιώσιμης αστικής ανάπτυξης και μάλιστα οι δραστηριότητες του δικτύου αστικής ανάπτυξης είναι συμπληρωματικές προς εκείνες που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο διαπεριφερειακής συνεργασίας. Ιδιαίτερη μέριμνα δίνεται σε περιοχές με σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά μειονεκτήματα, στις υπερβόρειες αραιοκατοικημένες περιφέρειες και στις εξόχως απόκεντρες περιφέρειες με το Ε.Τ.Π.Α. να συγχρηματοδοτεί επιχειρησιακά προγράμματα και ειδικά για τις τελευταίες το Ταμείο μπορεί να στηρίζει παραγωγικές επενδύσεις σε επιχειρήσεις.

3.4 "Προγράμματα Κοινοτικών Ενισχύσεων χρηματοδοτηθέντων από το Ε.Τ.Π.Α."

Το Ε.Τ.Π.Α. στο πλαίσιο της δράσης του σε συνεργασία με τα υπόλοιπα Διαρθρωτικά Ταμεία χρηματοδότησε μια σειρά από πολυετή ολοκληρωμένα προγράμματα Κοινοτικών Ενισχύσεων τα οποία, επέφεραν σημαντικές βελτιώσεις στην ορθή εφαρμογή και λειτουργία της Κοινοτικής Περιφερειακής πολιτικής και σταδιακή εξυγίανση στη λειτουργία της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης³⁹.

3.4.1. "Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα"

Αναμφισβήτητα, όπως η δημιουργία του Ε.Τ.Π.Α. έμπρακτα εξέφρασε τη βούληση της Ε.Ο.Κ. για την έναρξη της Περιφερειακής Πολιτικής της, έτσι και τα Μ.Ο.Π. αποτέλεσαν σταθμό στην περαιτέρω εξέλιξη της. Έχει ήδη αναφερθεί ότι η ένταξη των κρατών μελών της Ε.Ο.Κ. γίνονταν σταδιακά, γεγονός που δημιουργούσε προβληματισμούς στα ήδη υπάρχοντα μέλη για την κάθε νέα

³⁹ Βλ. Β. Ρεγκούζα – Α. Τσόλκα & Α. Παπαϊωάννου, «Οι απόψεις του ΣΕΣΜΑ δια τη δημοσία διοίκηση στο «Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης», Ελληνική Εταιρεία Διοικήσεως Επιχειρήσεων, στο manager m., τεύχος 41, Νοέμβριος-Δεκέμβριος, 2016.

είσοδο. Έτσι στην Ε.Ο.Κ. των 10, η προετοιμαζόμενη διεύρυνση των κρατών της Ιβηρικής χερσονήσου, Ισπανίας και Πορτογαλίας δημιούργησε εύλογες ανησυχίες στην Ελλάδα, στην Ιταλία και στην Γαλλία σχετικά με τον ανταγωνισμό που θα προκαλούσαν οι ομοειδείς αγροτικές παραγωγές των δύο αυτών κρατών. Άλλωστε, η Ελλάδα, η Νότια Ιταλία και η Νότια Γαλλία αποτελούσαν τις φτωχές περιοχές του Νότου σε σχέση με τις πλούσιες του Βορρά. Τελικώς και μετά από υποβληθέν μνημόνιο της Ελλάδας και της αξιόπιστης απειλής του ελληνικού βέτο στην περαιτέρω διεύρυνση της Ένωσης εγκρίθηκαν τα Μ.Ο.Π. του 1985 (Κανονισμός 2088/85) με χρόνο έναρξης το 1986 για μια επταετή περίοδο έως το τέλος του 1993. Τα Μ.Ο.Π. εντάσσονται στα πλαίσια που καθόρισε ο Κανονισμός (1784/84) του Ε.Τ.Π.Α. και εξειδικεύουν στην πράξη τις έννοιες της αναπτυξιακής προσέγγισης των προγραμμάτων με ολοκληρωμένο χαρακτήρα, της αξιοποίησης του ενδογενούς δυναμικού και του συντονισμού των εθνικών και κοινοτικών πολιτικών. Τα μέτρα επίτευξης των στόχων τους εντάσσονται σε πέντε κατηγορίες :

- Μέτρα για την γεωργία
- Μέτρα για την αλιεία
- Μέτρα για την βιομηχανία και την βιοτεχνία
- Μέτρα για τις υπηρεσίες
- Μέτρα για την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Κοινοτικής συμμετοχής ανερχόταν στο ποσό των 6,6 δισ. ECU από το ποσό αυτό τα 2,5 δισ. εκταμιεύτηκαν στην Ελλάδα, αλλά ο τελικός προϋπολογισμός ανήλθε στα 3,2 δισ. . Το ποσό αυτό κάλυπτε το 70% κάθε εντασσόμενου στα Μ.Ο.Π. έργου και το υπόλοιπο 30% επιβάρυνε τον ελληνικό προϋπολογισμό.

Πιο συγκεκριμένα, τα Μ.Ο.Π. αφορούσαν ολόκληρο τον ελλαδικό χώρο και υποβλήθηκαν και εγκρίθηκαν έξι περιφερειακά προγράμματα και ένα που αφορούσε τον τομέα της Πληροφορικής.

Η διανομή των ποσών ανάλογα με κάθε πρόγραμμα ήταν η εξής:

- ◆ Γεωργία: 26%
- ◆ Βιομηχανία-Βιοτεχνία: 25%
- ◆ Ενέργεια: 9%
- ◆ Τουρισμός: 9%
- ◆ Πληροφορική: 4%

- ◆ Εκπαίδευση: 8%
- ◆ Υποδομές: 18%
- ◆ Εφαρμογές: 1%

Είναι σημαντικό ότι για πρώτη φορά εμφανίσθηκαν οι έννοιες της επικουρικότητας και της εταιρικής σχέσης. Τα Μ.Ο.Π.⁴⁰ απαιτούσαν μια ορισμένη διαδικασία από την υποβολή των προγραμμάτων μέχρι την υλοποίησή τους, η οποία ελεγχόταν και αν διαπιστώνονταν παρεκκλίσεις προβλεπόταν ακόμα και η διακοπή της χρηματοδότησης. Στην πράξη η εφαρμογή τους κατέδειξε διάφορες εγγενείς αδυναμίες εξαιτίας των χρονικών περιορισμών, της περιορισμένης εμπειρίας στον ολοκληρωμένο προγραμματισμό και της έλλειψης αξιόπιστων στοιχείων και δεδομένων. Τελικώς τα Μ.Ο.Π. σχεδιάστηκαν μόνο σε κεντρικό επίπεδο με αποσπασματικό τρόπο με βασικό στόχο τη μέγιστη απορρόφηση πόρων στο μικρότερο δυνατό χρονικό διάστημα. Επίσης, κατέστη σαφής η έλλειψη ικανοποιητικής εμπειρίας των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, η ανεπαρκής προετοιμασία στον τομέα των μελετών καθώς και η ανυπαρξία μηχανισμών διοίκησης έργων.

Εν κατακλείδι, παρά τα προβλήματα στην εφαρμογή των Μ.Ο.Π. στην Ελλάδα, η αποτίμηση είναι θετική, καθώς ανέδειξε τη βούληση της Κοινότητας να επικεντρώσει τις προσπάθειές της στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες του Νότου εκπονώντας εξειδικευμένα προγράμματα προς αυτές χωρίς αποσπασματική προσέγγιση αλλά βασισμένα στην τεχνοκρατική θεώρηση με γνώμονα την ισότητα και την αλληλεγγύη μέσω των δράσεων της.

3.4.2 "Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης"

Παράλληλα με τη λειτουργία των Μ.Ο.Π., άρχισε και η εφαρμογή των Κ.Π.Σ., τα οποία αποτελούν ένα σύνολο παρεμβάσεων οικονομικής ανάπτυξης που εξυπηρετούν συγκεκριμένους στόχους και έχουν προβλέψιμες επιπτώσεις, με προσδιορισμένο κόστος και πηγές κάλυψής του, καθώς και χρονικά όρια εφαρμογής. Τα Κ.Π.Σ. συντονίζουν τις περιφερειακές δραστηριότητες μιας χώρας μέλους για περίοδο έξι ετών. Καθορίζουν έξι κατηγορίες στόχων στις οποίες εντάσσονται οι περιφέρειες. Ο πρώτος στόχος των Κ.Π.Σ. είναι η μεταφορά εισοδήματος στις αναπτυξιακά καθυστερημένες περιφέρειες και η άνοδος του βιοτικού επιπέδου των πληθυσμών τους. Ο δεύτερος στόχος είναι οι παρεμβάσεις για ανάπτυξη βασικών υποδομών και αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων.

⁴⁰ Βλ. Α. Παπαδασκαλόπουλου – Μ. Χριστοφάκη, «Περιφερειακός Προγραμματισμός», 2002, σελ.68.

Τα Κ.Π.Σ. αποτελούνται από δύο τμήματα το εθνικό και το περιφερειακό. Στο πρώτο ανήκουν τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και στο δεύτερο τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τα ΤΕΠ περιλαμβάνουν τα λεγόμενα μεγάλα έργα δηλαδή τα έργα εθνικής σημασίας και εμβέλειας όπως : η αγροτική ανάπτυξη, το περιβάλλον, τα έργα υποδομών. Τα ΠΕΠ αφορούν δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα για κάθε μια από τις 13 περιφέρειες της χώρας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η συνοχή και η συμπληρωματικότητα των οποίων διασφαλίζουν την Περιφερειακή Ανάπτυξη.

Τα Κ.Π.Σ. ήταν αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης των ΔΤ που προωθήθηκε με την Ε.Ε.Π.. Με το Α΄ Κ.Π.Σ. προωθήθηκαν πολλαπλές δράσεις σχετικά με τη βασική οικονομική υποδομή, την αγροτική ανάπτυξη, την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, την ανάπτυξη του τουρισμού και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Το συνολικό ποσό που διατέθηκε στο Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο ήταν 15,5 δισ. ECU περιελάμβανε τους παρακάτω στόχους και η κατανομή τους έγινε ως εξής:

- Βελτίωση των βασικών υποδομών: 28,8%
- Ανάπτυξη πρωτογενούς τομέα: 6,1%
- Ανταγωνιστικότητα επιχειρήσεων: 3,8%
- Ανάπτυξη τουρισμού: 0,8%
- Ανάπτυξη Ανθρώπινου δυναμικού: 10,2%
- Περιφερειακή Ανάπτυξη: 50,3%

Ακολούθως, το Β΄ Κ.Π.Σ. κατά την περίοδο 1994-1999 χαρακτηρίστηκε από την προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην Ο.Ν.Ε. και από την υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής. Τα προγράμματα του, τομεακά και κλαδικά εντάσσονταν σε τέσσερις αναπτυξιακούς άξονες και τα περιφερειακά σε έναν.

1ος άξονας: περιλάμβανε τα μεγάλα έργα οδοποιίας ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ-ΠΑΘΕ, νέο αεροδρόμιο στα Σπάτα, έργα υποδομής στο σιδηροδρομικό δίκτυο και στις τηλεπικοινωνίες, στα ΕΛΤΑ, στον τομέα της ενέργειας και της ικανότητας παραγωγής ενέργειας καθώς και έργα υποδομής για τη διαχείριση του φυσικού αερίου.

2ος άξονας: αφορούσε παρεμβάσεις που στόχευαν στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στους τομείς του περιβάλλοντος, της υγείας και της αστικής ανάπτυξης.

3ος άξονας: αφορούσε την ανάπτυξη του οικονομικού ιστού με βάση μια φιλόδοξη βιομηχανική πολιτική για την επίτευξη της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, του εκσυγχρονισμού της γεωργίας, του τουρισμού και της αλιείας.

4ος άξονας: περιλάμβανε επενδύσεις για ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυση της αγοράς εργασίας.

5ος άξονας: αφορούσε τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και περιλάμβανε πολυτομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα των 13 περιφερειών της χώρας. Οι αναπτυξιακές παρεμβάσεις των ΠΕΠ αφορούσαν τους ακόλουθους τομείς: στήριξη παραγωγικού περιβάλλοντος και δημιουργία αναγκαίας οικονομικής υποδομής, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού περιφέρειας, δημιουργία τεχνικής και κοινωνικής υποδομής καθώς και υποδομής προστασίας του περιβάλλοντος.

Το Γ΄ Κ.Π.Σ. (2000-2006) υπήρξε το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας. Βάσει των χρηματοδοτικών πόρων έδινε στην Ελλάδα τη δυνατότητα να αποκτήσει σύγχρονες βασικές υποδομές, να υποστηρίξει την ανταγωνιστικότητά της και μέσω της τόνωσης της επιχειρηματικότητας και της απασχόλησης να πραγματοποιήσει την αποστολή του.

Σε σχέση με τις προηγούμενες περιόδους παρατηρήθηκαν οι εξής αλλαγές : διεύρυνση του πεδίου ορισμού της εταιρικής σχέσης με μεγαλύτερη αποκέντρωση, επέκταση του συστήματος συγχρηματοδότησης με ιδιωτικά κεφάλαια σε νέες κατηγορίες δράσεων και έργων καθώς και ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε όλες τις φάσεις των διαδικασιών. Οι επτά άξονες προτεραιότητας του Γ΄ Κ.Π.Σ. είναι οι ακόλουθοι :

Ανθρώπινοι πόροι :

Περιλαμβάνει τα επιχειρησιακά προγράμματα ΕΠ «Εκπαίδευση και αρχική επαγγελματική κατάρτιση και απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση» με βασικούς στόχους :

- Πρόληψη και αντιμετώπιση ανεργίας
- Ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας
- Υποστήριξη μέσω σχετικών ενεργειών της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας
- Βελτίωση του επιπέδου της παρεχόμενης εκπαίδευσης και κατάρτισης εναρμονισμένης με την δια βίου μάθηση
- Επικέντρωση στην εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού

Μεταφορές :

Περιλαμβάνει τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Οδικόί Άξονες, Λιμένες, Αστική Ανάπτυξη» και «Σιδηρόδρομοι, Αερολιμένες, Αστικές Συγκοινωνίες». Ο άξονας προτεραιότητας «Μεταφορές» περιλαμβάνει:

- Βελτίωση των συνδέσεων με βαλκανικές χώρες
- Βελτίωση και ανάπτυξη οδικών, σιδηροδρομικών, λιμενικών, αεροπορικών υποδομών στην κατεύθυνση δημιουργίας ενός βασικού δικτύου μεταφορών
- Βελτίωση κυκλοφοριακών συνθηκών στα αστικά κέντρα
- Βελτίωση οδικής ασφάλειας

Ανταγωνιστικότητα:

Ο άξονας αυτός περιλαμβάνει το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα» καθώς και επιμέρους στόχους που εστιάζουν στην στήριξη των υπαρχουσών επιχειρήσεων και στη χρηματοδότηση για την ίδρυση καινούργιων, της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, της αναβάθμισης του τουρισμού, της επέκτασης του ενεργειακού δικτύου, της εξοικονόμησης ενέργειας και της επένδυσης σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Ανάπτυξη της υπαίθρου και της αλιείας :

Ο άξονας αυτός περιλαμβάνει τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Αγροτική Ανάπτυξη και Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου» και «Αλιεία» και αποσκοπεί στον εκσυγχρονισμό της γεωργίας εν γένει, την αναβάθμιση των γεωργικών προϊόντων, τον εκσυγχρονισμό του αλιευτικού στόλου και εξοπλισμού και τον εξορθολογισμό της παραγωγής με ειδική μέριμνα προς το περιβάλλον.

Ποιότητα ζωής :

Ο εν λόγω άξονας απαρτίζεται από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Υγεία-Πρόνοια», «Περιβάλλον» και «Πολιτισμός» θέτει σε πρώτο πλάνο την αναδιάρθρωση και αναβάθμιση της Δημόσιας Υγείας, των Υπηρεσιών Κοινωνικής Φροντίδας και Πρόνοιας, την προστασία και αξιοποίηση της Πολιτιστικής Κληρονομιάς, την ορθολογική διαχείριση περιβαλλοντικών πόρων φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, εναρμόνιση με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές αναφορικά με τη διαχείριση των λυμάτων και των αποβλήτων.

Κοινωνία της Πληροφορίας : Ο άξονας Κοινωνία της Πληροφορίας αναγάγει σε κεντρικό στόχο την υιοθέτηση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών στο Δημόσιο τομέα, στις επιχειρήσεις, στα σχολεία και στους πολίτες ταυτόχρονα με την ανάπτυξη συνδέσεων υψηλής ταχύτητας για την διευκόλυνση της χρήσης τους.

Συνοψίζοντας το Γ΄ Κ.Π.Σ. απαρτίζεται από 11 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα που αφορούν εθνικές Τομεακές Πολιτικές και 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα που αντιστοιχούν σε κάθε μια από τις 13 περιφέρειες, 25 Επιχειρησιακά Προγράμματα στο σύνολο, στα οποία είχε κατανεμηθεί το 1/3 των διαθέσιμων πιστώσεων για την περίοδο 2000-2006 που πλαισιώνονται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της «Τεχνικής Βοήθειας» για την ορθή διαχείριση και εποπτεία του Κ.Π.Σ. και των ΕΠ.

Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

Τα ΤΕΠ αναφέρονται σε νευραλγικούς τομείς της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής δραστηριότητας, ενσωματώνονται στους προαναφερθέντες επτά άξονες προτεραιότητας του Γ΄ Κ.Π.Σ. και είναι:

- Εκπαίδευση και Αρχική Επαγγελματική Κατάρτιση
- Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση
- Οδικοί Άξονες, Λιμένες, Αστική Ανάπτυξη
- Σιδηρόδρομοι, Αερολιμένες, Αστικές Συγκοινωνίες
- Ανταγωνιστικότητα, Αγροτική Ανάπτυξη και Ανασυγκρότηση της Υπαίθρου
- Αλιεία
- Υγεία-Πρόνοια
- Περιβάλλον
- Πολιτισμός
- Κοινωνία της Πληροφορίας

Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

Για την περίοδο 2000-2006 ταυτόχρονα με τα ΤΕΠ εφαρμόζονται και τα ΠΕΠ αντιστοιχούντα σε κάθε μια από τις 13 Περιφέρειες της Ελλάδας εξειδικευμένα προγράμματα αναπτυξιακού χαρακτήρα που λαμβάνουν υπόψιν τις ιδιαιτερότητες κάθε περιφέρειας και περιλαμβάνουν στοχευμένες δράσεις στον οικονομικό, κοινωνικό, πολιτιστικό τομέα για την ανάδειξη και αξιοποίηση των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων καθεμίας εξ αυτών, την προώθηση της καινοτομίας και της έρευνας με απώτερο σκοπό την ανάπτυξη, τη στήριξη των ΜΜΕ, την αύξηση της απασχόλησης και την ορθή διαχείριση του περιβάλλοντος και παρατίθενται παρακάτω:

- ΠΕΠ Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης

- ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας
- ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας
- ΠΕΠ Ηπείρου
- ΠΕΠ Θεσσαλίας
- ΠΕΠ Ιονίων Νήσων
- ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας
- ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας
- ΠΕΠ Αττικής
- ΠΕΠ Πελοποννήσου
- ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου
- ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου
- ΠΕΠ Κρήτης

3.4.3 "Ε.Σ.Π.Α. Ι (2007-2013)"

Ο πολυετής προγραμματισμός για τα έτη 2007-2013 εξετάστηκε υπό το πρίσμα δύο παραγόντων: της οικονομικής ανισότητας των νεοενταχθέντων κρατών μελών σε σχέση με την Ένωση των 15 και της ισχύος ακόμη της Στρατηγικής της Λισαβόνας που έδινε προτεραιότητα δράσης στην ενίσχυση της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας. Η υποβληθείσα έκθεση πρότεινε τη διατήρηση των ιδίων πόρων στο 1,24% και την εισαγωγή ενός νέου αυτόνομου τίτλου «Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη» με προτεραιότητα χρηματοδότησης στην έρευνα, τεχνολογία και καινοτομία. Τελικά, μετά από πολλές διαπραγματεύσεις που άρχισαν το 2004 και ολοκληρώθηκαν το 2006, υπήρξε μείωση του γενικού προϋπολογισμού. Παρέμεινε ως αυτόνομος τίτλος ο στόχος «Συνοχή» που θα λάμβανε το 35,7% της συνολικής δαπάνης. Οι τελικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ονομάστηκαν «Κοινοτικοί Στρατηγικοί Προσανατολισμοί» και θα αποτελούσαν τη βάση εκπόνησης Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς (τα λεγόμενα Ε.Σ.Π.Α.) από κάθε κράτος μέλος⁴¹.

Επιχειρώντας μια συγκριτική ανάλυση με το Γ΄ Κ.Π.Σ. το Ε.Σ.Π.Α. Ι ⁴² παρουσίαζε ορισμένα καινοτόμα στοιχεία,⁴³ όπως το γεγονός ότι το κάθε κράτος μέλος όφειλε να εκπονεί ένα εθνικό

⁴¹ Βλ. *Α. Μπαμπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλο*, όπ.π., σελ. 164-165.

⁴² Βλ. Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ.1080/2006 του Ευρωπαϊκού και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για το ΕΤΠΑ και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ 1783/1999.

⁴³ Βλ. http://www.epanad.gov.gr/files/thesmiko_plaisio/espa.pdf [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

έγγραφο αναφοράς που θα αποτελούσε το πλαίσιο για την εκπόνηση των επιχειρησιακών του προγραμμάτων με βάση τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που θέσπιζε το Συμβούλιο σε συνεχή διάλογο με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η διαφορά από την προηγούμενη περίοδο έγκειτο στο ότι ο προγραμματισμός του κάθε κράτους μέλους γινόταν μέσω δύο κειμένων: του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και του Συμπληρώματος Προγραμματισμού⁴⁴. Η διαφοροποίηση αυτή οφειλόταν στην ανάγκη απλούστευσης των διαδικασιών με στόχο την μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, επίσης απαιτούνταν μια ενιαία ολοκληρωμένη προσέγγιση. Ακόμη η αρχή της εταιρικής σχέσης παρουσιαζόταν ενισχυμένη και κάλυπτε την εκπόνηση, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης, καινοτόμα στοιχεία σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο αποτέλεσαν **η εκ των Προτέρων Αξιολόγηση και η Στρατηγική Περιβαλλοντικής Εκτίμησης** δύο νέα εργαλεία που προσέδωσαν προστιθέμενη αξία στο αναπτυξιακό πρόγραμμα. Αναφορικά με τη διάρθρωση του Ε.Σ.Π.Α. Ι ⁴⁵, τα επιχειρησιακά προγράμματα που το αποτελούσαν ήταν 8 Τομεακά, 5 Περιφερειακά και 12 Εδαφικής Συνεργασίας. Τα Τομεακά Προγράμματα ήταν τα εξής : ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση», ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα», ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας», ΕΠ «Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη», ΕΠ «Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», ΕΠ «Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής» και ΕΠ «Βελτίωση Διοικητικής Ικανότητας Δημόσιας Διοίκησης».

Τα Περιφερειακά Προγράμματα αντίστοιχα ήταν : το ΠΕΠ Μακεδονίας-Θράκης, με βασικό στόχο τη βιώσιμη ανταγωνιστική περιφερειακή οικονομία, με έντονο εξωστρεφή προσανατολισμό και εσωτερική οικονομική, κοινωνική, χωρική και διοικητική συνοχή, το ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου – Ιονίων Νησιών που είχε ως στόχο τη διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων, την επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και κοινωνικής ανάπτυξης , αύξηση της παραγωγικότητας, βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, το ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας – Ηπείρου με κεντρικό στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της ελκυστικότητας και της εξωστρέφειας της οικονομίας, τη βελτίωση της χωρικής και κοινωνικής συνοχής, την υιοθέτηση αειφορικών μεθόδων ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων και διαχείρισης του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, καθώς επίσης και την επιτάχυνση της πραγματικής σύγκλισης, της χωρο-οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της αειφορίας μέσω της ανάδειξης της σε Δυναμικό Περιφερειακό πόλο της Ελλάδας με διακριτή ποιοτική και τεχνολογικά καινοτόμο μεταποιητική, αγροδιατροφική,

⁴⁴ Βλ. Άρθρο 9. του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ.1260/1999 του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

⁴⁵ Βλ. <http://www.epanad.gov.gr/default.asp?PID=27&la=1&pg=1> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

οικοτουριστική και πολιτιστική ταυτότητα στην Ευρώπη, αλλά και διεθνώς. Το ΠΕΠ Κρήτης – Νήσων Αιγαίου με αναπτυξιακό στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την ανάδειξη της ελκυστικότητας της χωρικής ενότητας σε συνθήκες αιεφόρου ανάπτυξης και το ΠΕΠ Αττικής με στόχο την ενίσχυση του διεθνούς της ρόλου ως ευρωπαϊκής μητρόπολης στο χώρο της νοτιοανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου.

Τέλος για τον στόχο «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»⁴⁶ πραγματοποιήθηκαν τα εξής προγράμματα: πέντε Διασυνοριακά Προγράμματα με συνεργασία της Ελλάδας και ενός ακόμη κράτους εκάστοτε, τρία προγράμματα Πολυμερούς Διασυνοριακής Συνεργασίας όπου συνεργάστηκαν επιλέξιμες περιοχές της Ελλάδας με Περιφέρειες άλλων χωρών, δύο Διακρατικά Προγράμματα όπου στο πρώτο προβλεπόταν η συνεργασία της Ελλάδας με χώρες από τη Μεσόγειο και το δεύτερο αφορούσε τη συνεργασία της Ελλάδας με χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Τέλος ένα διαπεριφερειακό πρόγραμμα «INTERREG IV C» στο οποίο συμμετείχαν όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. πλην της Γερμανίας καθώς και η Νορβηγία και η Ελβετία. Η Ελλάδα παράλληλα συμμετείχε στα δίκτυα INTERACT, ESPON και URBACT.

Η εφαρμογή των στόχων του Ε.Σ.Π.Α. 2007-2013 απαιτούσε ένα νέο ισχυρό θεσμικό πλαίσιο⁴⁷ το οποίο με ευελιξία και προσήλωση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο θα προωθούσε την ανάπτυξη στη χώρα μας και μάλιστα σε περίοδο οικονομικής κρίσης όπως αυτή προέκυψε αργότερα και θα ωθούσε στην ουσιαστική απορρόφηση των κονδυλίων. Υπό αυτό το πρίσμα ψηφίστηκε ο ν.3614/2007, ο οποίος με την ενίσχυση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας όρισε τις αρχές που ήταν υπεύθυνες για την αρχή της διαχείρισης και του ελέγχου των προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α. οι οποίες αναφορικά είναι οι εξής :

- Η Διαχειριστική Αρχή
- Οι Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης
- Οι ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές
- Η Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ
- Οι Επιτροπές Παρακολούθησης των ΕΠ
- Η Αρχή Πιστοποίησης των ΕΠ του Ε.Σ.Π.Α.

⁴⁶ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλο, ό.π., σελ. 215-216.

⁴⁷ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλο, ό.π., σελ. 226-261.

- Η Αρχή Ελέγχου
- Η Διαχειριστική Αρχή του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης

3.4.4 "Ε.Σ.Π.Α. II (2014-2020)"

ΤΟ ΕΣΠΑ II για την περίοδο 2014-2020 επηρεάστηκε από το πρόγραμμα «ΕΥΡΩΠΗ 2020» με τις Πολιτικές Συνοχής να είναι τα βασικά εργαλεία χρηματοδότησης. Οι διαβουλεύσεις για τον συγκεκριμένο προϋπολογισμό δεν έγιναν άμεσα δεκτές από τα μεγάλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, αλλά και της μείωσης των εισφορών από τα ισχυρά κράτη μέλη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο. Αποτέλεσμα ήταν να ακολουθήσουν περαιτέρω διαβουλεύσεις μέχρι την οριστική έγκριση του συνολικού Κοινοτικού προϋπολογισμού. Ως συνέπεια αυτής της καθυστέρησης άργησε και η οριστικοποίηση των εθνικών σχεδίων προγραμματισμού. Τελικά, η μεταρρύθμιση της πολιτικής Συνοχής διαθέτει 325 δισ. ευρώ για επενδύσεις στις ευρωπαϊκές περιφέρειες, τις πόλεις και την πραγματική οικονομία. Έτσι η στρατηγική «ΕΥΡΩΠΗ 2020» επενδύει στην ανάπτυξη, στην απασχόληση, στην κλιματική αλλαγή, στην ενεργειακή αυτονομία και στη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού⁴⁸. Το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (Ε.Σ.Π.Α.) 2014-2020 συγχρηματοδοτείται από το Ε.Τ.Π.Α. και τα υπόλοιπα Διαρθρωτικά Ταμεία και υλοποιείται μέσα από Επιχειρησιακά Προγράμματα.

I. Η αρχιτεκτονική ⁴⁹ του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020

Η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ 2014-2020 προβλέπει:

- 7 Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων για την Αγροτική Ανάπτυξη και την Αλιεία που αφορούν ένα ή περισσότερους τομείς και έχουν ως γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής όλη τη χώρα
- 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, ένα για κάθε μία από τις 13 διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, που περιλαμβάνουν δράσεις περιφερειακής εμβέλειας.

Τα εν λόγω προγράμματα εκπονήθηκαν από τις αρμόδιες αρχές της χώρας σε συνεργασία και κατόπιν διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, τους κοινωνικο-οικονομικούς εταίρους και αφού

⁴⁸ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτα - Κ. Μητσόπουλο, ό.π.π., σελ.164-165.

⁴⁹ Βλ. <https://www.ectaa.gr/ekdoseis/pdf/161.pdf> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

έλαβαν την έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ουσιαστικά, το κάθε ΕΠ ενσωματώνει στρατηγικές προτεραιότητες και ενδεικτικές δράσεις που διαμορφώνουν τη συνεισφορά του στην υλοποίηση των στόχων του Ε.Σ.Π.Α. και κατ'επέκταση στην υλοποίηση της στρατηγικής της Ε.Ε. για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Η πορεία υλοποίησης των ΕΠ αποτυπώνεται στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης που υποβάλλονται από τις καθ' ύλην αρμόδιες Διαχειριστικές Αρχές προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όπως προβλεπεται στον Κανονισμό (ΕΚ) 1303/2013, άρθρο 50.

II. Αρμόδιες αρχές και δομές

Το σύστημα συντονισμού διαχείρισης, ελέγχου και εφαρμογής των αναπτυξιακών παρεμβάσεων που θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 ορίζεται από τον νόμο 4314/2014 όπως ψηφίστηκε από τη Βουλή το Δεκέμβριο του 2014 με βάση αυτό :

A. Αρμόδιες Αρχές για τη διαχείριση και τον έλεγχο των ΕΠ του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 ορίζονται:

1. Η Διαχειριστική Αρχή η οποία ορίζεται για κάθε ΕΠ.

Οι Διαχειριστικές Αρχές των Τομεακών και Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση του οικείου επιχειρησιακού προγράμματος, σύμφωνα με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου και την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

2. Η Αρχή Πιστοποίησης η οποία ορίζεται για το σύνολο των ΕΠ.

Η Αρχή Πιστοποίησης αποτελεί διοικητική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης Υπουργείου, υπάγεται διοικητικά στο Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Επενδύσεων – Ε.Σ.Π.Α. και αναλαμβάνει αρμοδιότητες πιστοποίησης.

3. Η Αρχή Ελέγχου η οποία ορίζεται για το σύνολο των ΕΠ.

Ως Αρχή Ελέγχου ορίζεται η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών. Είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου των ΕΠ.

4. Οι Ενδιάμεσοι Φορείς

Ορίζονται με αποφάσεις των αρμόδιων Υπουργείων και Περιφερειών και αναλαμβάνουν τη διαχείριση μέρους ενός ΕΠ ή συγκεκριμένα καθήκοντα της Διαχειριστικής Αρχής, υπό την ευθύνη της.

Β. Αρμόδιες αρχές και δομές για τον συντονισμό του σχεδιασμού και της εφαρμογής των ΕΠ του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 αποτελούν:

1. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού

Ασκεί καθήκοντα συνδέσμου και παρέχει πληροφορίες στην Επιτροπή, εκπροσωπώντας τη χώρα συνολικά για το Ε.Σ.Π.Α., το ΔΣΕ/CEF, το Ταμείο Αλληλεγγύης και τα Λοιπά Αναπτυξιακά Προγράμματα και Ταμεία, συντονίζει τις δραστηριότητες των άλλων σχετικών ορισθισών αρχών και δομών και προωθεί την εφαρμογή του ενωσιακού και του εναρμονισμένου εθνικού δικαίου.

2. Οι Επιτελικές Δομές Ε.Σ.Π.Α. των Υπουργείων

Η Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ έχει ως αποστολή την υποστήριξη του Υπουργείου και των φορέων που εποπτεύονται από αυτό στην αποτύπωση, ιεράρχηση και εξειδίκευση των αναγκών στο σύνολο των τομέων πολιτικής του κάθε Υπουργείου και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας του Υπουργείου και των εποπτευομένων φορέων σε σχέση με τα ΕΠ του Ε.Σ.Π.Α.. Ειδικότερα έχει την αρμοδιότητα του σχεδιασμού των πολιτικών του Υπουργείου, του προγραμματισμού, της εξειδίκευσης, της προετοιμασίας και της υλοποίησης έργων ή δράσεων που χρηματοδοτούνται από τα Ε.Δ.Ε.Τ. μέσω των ΕΠ του Ε.Σ.Π.Α. της περιόδου 2014-2020 και άλλων προγραμμάτων. Σε κάθε Υπουργείο δύναται να συνιστάται Ειδική Υπηρεσία με την ονομασία «Επιτελική Δομή Ε.Σ.Π.Α.» στην οποία προστίθεται η ονομασία κάθε Υπουργείου. Η επιτελική δομή υπάγεται στον οικείο Υπουργό, Γενικό ή Ειδικό Γραμματέα, αλλά δεν εντάσσεται στον οργανισμό του οικείου Υπουργείου.

Γ. Περιφερειακές Επιτροπές Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Ε.Σ.Π.Α. (ΠΕΑΣ) για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Σύμφωνα με το άρθρο 24α του νόμου 4314/2014 σε κάθε περιφέρεια με απόφαση του ΔΣ της ΚΕΔΕ και σύμφωνη γνώμη της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων (Π.Ε.Δ.) συγκροτείται Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού (Π.Ε.Α.Σ.), η οποία αποτελείται από:

- 1 εκπρόσωπο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.), ως πρόεδρο της επιτροπής
- 2 μέλη του ΔΣ της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων (Π.Ε.Δ.)

- 1 μέλος του Περιφερειακού Συμβουλίου
- 1 εκπρόσωπο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

Η Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα καθώς διατυπώνει γνώμη προς την Διαχειριστική Αρχή του ΠΕΠ σχετικά με την κατάρτιση και εξειδίκευση του, με την διαδικασία εκπόνησης των προσκλήσεων και τα κριτήρια και την διαδικασία ένταξης των πράξεων που αφορούν έργα και δράσεις τοπικής ανάπτυξης και ιδίως των πράξεων που εντάσσονται σε κατηγορίες δράσεων με δικαιούχους τους Δήμους και ενημερώνεται από την ΔΑ για την πορεία υλοποίησης των πράξεων αυτών. Η Περιφερειακή Επιτροπή Αναπτυξιακού Σχεδιασμού μπορεί να διατυπώνει αντίστοιχες εισηγήσεις για τους άξονες προτεραιότητας ή τους ειδικούς στόχους ή τις κατηγορίες της δράσης αυτών που έχουν ως δικαιούχους δήμους και ενημερώνεται από αυτές για την πορεία υλοποίησής τους.

III. Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

Τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα διαρθρώνονται στα εξής επιμέρους :

- ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία»
- ΕΠ «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξης»
- ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση»
- ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα»
- ΕΠ «Τεχνική Βοήθεια»
- ΕΠ «Αλιείας και Θάλασσας»
- Πρόγραμμα «Αγροτικής Ανάπτυξης»

1) ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία (ΕΠΑνΕΚ)»

Προϋπολογισμός⁵⁰

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 4.665.144.578 δισ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 3.646.378.272 δισ. ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 1.018.766.306 δισ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

Στους βασικούς στόχους του ΕΠ συγκαταλέγονται η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων, η μετάβαση στην ποιοτική επιχειρηματικότητα με αιχμή την καινοτομία και την αύξηση της εγχώριας προστιθέμενης αξίας μέσω της στροφής σε ένα αναπτυξιακό υπόδειγμα, που θέτει στο επίκεντρο τους παραγωγικούς, ανταγωνιστικούς και εξωστρεφείς τομείς της οικονομίας και της υλοποίησης της στρατηγικής «Εξυπνης Εξειδίκευσης» με στόχο τη σύνδεση της έρευνας και της καινοτομίας με την επιχειρηματικότητα και την ενίσχυση των υφιστάμενων πλεονεκτημάτων της χώρας.

Ενδεικτικές Δράσεις

1ος Πυλώνας: Ανάπτυξη επιχειρηματικότητας με Τομεακές προτεραιότητες

- Ενίσχυση νέων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών για την εκμετάλλευση της γνώσης που προκύπτει από την επιστημονική έρευνα.
- Συνεργατικές δράσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έρευνας και καινοτομίας, με εστίαση στους τομείς που ανιχνεύεται δυναμικό επιχειρηματικότητας και ερευνητικής αριστείας.
- Υποδομές εκκόλαψης νέων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων έντασης γνώσης και θερμοκοιτίδες.

⁵⁰ Βλ. Δ. Γληγόρη, Ν. Ρίζου, & Κ. Φακίρη, «Δυνατότητες και Μέσα Χρηματοδότησης Περιφερειών και Δήμων από Εθνικούς και Ευρωπαϊκούς πόρους. Εξέταση μελετών περίπτωσης», Διπλωματική εργασία στο τμήμα Πολιτικών Μηχανικών Τομέα Μεταφορών και Διαχείρισης Έργων του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2019, σελ.54-96.

- Στοχευμένες ενισχύσεις ΜΜΕ με την αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων και με έμφαση στην εξωστρέφεια, την καινοτομία και την εγχώρια προστιθέμενη αξία.
- Προώθηση συνεργασίας επιχειρήσεων για την ανάπτυξη οικονομιών κλίμακας (συνεργατικές ενέργειες διεθνοποίησης των προϊόντων, μείωση του κόστους παραγωγής).
- Ενίσχυση Επιχειρηματικότητας σε νέες αναπτυσσόμενες θεματικές αγορές Τ.Π.Ε. και αναβάθμιση πληροφοριακών υποδομών Δημόσιας Διοίκησης για υποστήριξη εξωστρέφειας και επιχειρηματικότητας.
- Ενίσχυση ειδικών μορφών τουρισμού.

2ος Πυλώνας : Προσαρμογή εργαζομένων, επιχειρήσεων και επιχειρηματικού περιβάλλοντος στις νέες αναπτυξιακές απαιτήσεις

- Υποστήριξη σχεδίων προσαρμογής και αναδιάρθρωσης επιχειρήσεων και βελτίωσης των γνώσεων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού τους.
- Ενίσχυση νέων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων με δημιουργία θέσεων απασχόλησης.
- Αναβάθμιση επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων εργαζομένων σε συνδυασμό με πιστοποίηση τους βάσει αναγνωρισμένων προτύπων.
- Αποτελεσματική σύνδεση εκπαιδευτικού συστήματος με τις ανάγκες της αγοράς.
- Ενίσχυση ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης και των μηχανισμών της, που θα εξασφαλίσουν ένα περιβάλλον φιλικότερο για την επιχειρηματική δραστηριότητα.

3ος Πυλώνας : Ανάπτυξη μηχανισμών στήριξης της επιχειρηματικότητας

- Ενίσχυση υποδομών έρευνας και καινοτομίας και προαγωγή κέντρων ικανότητας.
- Επέκταση υποδομών ευρυζωνικών υπηρεσιών, δικτύων υψηλών ταχυτήτων και ψηφιακών υπηρεσιών Τ.Π.Ε..
- Εκσυγχρονισμός και ενίσχυση συστήματος μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας.
- Εκσυγχρονισμός και ενίσχυση συστήματος μεταφοράς και διανομής φυσικού αερίου.
- Ενεργειακή αναβάθμιση οικιών, δημόσιων κτιρίων και εγκατάσταση ευφυών μετρητών.

- Βελτίωση ενεργειακής απόδοσης μικρομεσαίων μεταποιητικών επιχειρήσεων.
- Ανάπτυξη υποδομών προστασίας και αξιοποίησης του φυσικού κεφαλαίου και της πολιτιστικής κληρονομιάς.

2) ΕΠ «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη»

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 5.186.665.141 δισ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 4.333.917.411 δισ. ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 1.018.766.306 δισ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

Μεταφορές :

- Προώθηση της ολοκλήρωσης μέρους των υποδομών του βασικού Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ), οδικών και σιδηροδρομικών και περαιτέρω ανάπτυξη του αναλυτικού ΔΕΔ-Μ, με έμφαση στο οδικό και σιδηροδρομικό , αλλά και επιλεγμένες παρεμβάσεις λιμένων και αεροδρομίων.
- Προώθηση των συνδυασμένων μεταφορών και εκσυγχρονισμός του συστήματος μεταφορών (σιδηροδρομικές συνδέσεις με τα λιμάνια του βασικού ΔΕΔ-Μ και τα εμπορευματικά κέντρα, οδικές συνδέσεις διευρωπαϊκών λιμανιών και αεροδρομίων της ηπειρωτικής και νησιωτικής χώρας).
- Βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών(οδική ασφάλεια, ασφάλεια ναυσιπλοΐας και λιμενικών εγκαταστάσεων, ασφάλεια αεροναυτιλίας).
- Ανάπτυξη και επέκταση των βιώσιμων και οικολογικών αστικών μεταφορών (αστικών μέσων σταθερής τροχιάς και λοιπών καθαρών επιφανειακών μέσων).

Περιβάλλον:

- Εκπλήρωση των απαιτήσεων του περιβαλλοντικού κεκτημένου της Ε.Ε. στους τομείς των Αποβλήτων και των Υδάτων.
- Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή – Πρόληψη και διαχείριση κινδύνων.

- Διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας.
- Βιώσιμη αστική ανάπτυξη – Αστική αναζωογόνηση.

Ενδεικτικές Δράσεις

1ος Πυλώνας: προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των εμποδίων σε βασικές υποδομές δικτύων

- Στήριξη πολυτροπικού Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου Μεταφορών επενδύοντας στο δίκτυο Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-M).
- Ανάπτυξη συστημάτων μεταφοράς φιλικών προς το περιβάλλον με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα συμπεριλαμβανομένων των εσωτερικών πλωτών οδών και των θαλάσσιων μεταφορών, των λιμένων, των πολυτροπικών συνδέσεων και των υποδομών αερολιμένων, με σκοπό την προαγωγή της βιώσιμης περιφερειακής κινητικότητας.
- Ανάπτυξη συνεκτικού και διαλειτουργικού συστήματος σιδηροδρομικών μεταφορών υψηλής ποιότητας.
- Ενίσχυση περιφερειακής κινητικότητας μέσω της σύνδεσης δευτερευόντων και τριτευόντων κόμβων με τις υποδομές ΔΕΔ-M περιλαμβανομένων των διατροπικών κόμβων.

2ος Πυλώνας: Υποστήριξη της μετάβασης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα σε όλους τους τομείς

- Προώθηση στρατηγικών για χαμηλές εκπομπές άνθρακα για όλους τους τύπους περιοχών, ιδίως τις αστικές, συμπεριλαμβανομένης της προώθησης της βιώσιμης αστικής κινητικότητας, των καθαρών αστικών μεταφορών και των σχετικών μέτρων άμβλυνσης και προσαρμογής.
- Στήριξη της ενεργειακής απόδοσης, της έξυπνης διαχείρισης της ενέργειας και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις δημόσιες υποδομές, συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων κτιρίων και στον τομέα της στέγασης.
- Προώθηση της χρήσης συμπαραγωγής θερμότητας και ηλεκτρισμού με υψηλή απόδοση βάσει της ζήτησης για χρήσιμη θερμότητα.

3ος Πυλώνας: Προώθηση της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, της πρόληψης και της διαχείρισης κινδύνων μέσω στοχευμένων δράσεων υποστήριξης της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και αντιμετώπιση υψηλής επικινδυνότητας πλημμυρικών φαινομένων

- Στήριξη επενδύσεων για την προσαρμογή στη κλιματική αλλαγή, συμπεριλαμβανομένων των βασιζόμενων στο οικοσύστημα προσεγγίσεων.
- Προαγωγή επενδύσεων για την αντιμετώπιση ειδικών κινδύνων, εξασφαλίζοντας την ανθεκτικότητα σε καταστροφές και αναπτύσσοντας συστήματα διαχείρισης καταστροφών.

4ος Πυλώνας: Διατήρηση και προστασία περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων μέσω δράσεων για ικανοποίηση των απαιτήσεων του κεκτημένου της Ένωσης στους τομείς των αποβλήτων και των υδάτων, εμβληματικών παρεμβάσεων για βελτίωση και αναζωογόνηση του αστικού περιβάλλοντος και στοχευμένων δράσεων για μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, περιορισμό του θορύβου και προστασία της βιοποικιλότητας

- Προαγωγή επενδύσεων στον τομέα των υδάτων για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του κεκτημένου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος και για την αντιμετώπιση των αναγκών που έχουν προσδιορισθεί από τα κράτη-μέλη για επενδύσεις που υπερβαίνουν τις εν λόγω απαιτήσεις.
- Ανάλυση δράσης για τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος για την ανάπλαση των πόλεων, αναζωογόνησης και απολύμανσης των υποβαθμισμένων περιβαλλοντικά εκτάσεων, τη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και την προώθηση μέτρων για τον περιορισμό του θορύβου.
- Προαγωγή επενδύσεων στον τομέα των αποβλήτων για την ικανοποίηση των απαιτήσεων του κεκτημένου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος και για την αντιμετώπιση των αναγκών, που έχουν προσδιορισθεί από τα κράτη μέλη, για επενδύσεις που υπερβαίνουν τις εν λόγω απαιτήσεις .
- Προστασία και αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και του εδάφους και προώθηση των υπηρεσιών οικοσυστήματος, μεταξύ άλλων και του δικτύου Natura 2000, και των πράσινων υποδομών.

3) ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση»

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 2.667.494.908 δισ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 2.104.926.538 δισ. ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 562.568.370 εκ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

- Ανάπτυξη και αξιοποίηση ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού και ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση στο σύνολο των Περιφερειών της χώρας.
- Αντιμετώπιση της ανεργίας και αύξηση της βιώσιμης απασχόλησης για όλους.
- Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας όλων των βαθμίδων του εκπαιδευτικού συστήματος.
- Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και βελτίωση της συνάφειας της εκπαίδευσης και της κατάρτισης με την αγορά εργασίας.
- Καταπολέμηση της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ενίσχυση της απασχόλησης και ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας με βραχυπρόθεσμα μέτρα σε όλες τις Περιφέρειες της χώρας για το σύνολο του εργατικού δυναμικού, κυρίως σε ομάδες με μεγάλα ποσοστά ανεργίας (μακροχρόνια άνεργοι, άνεργοι με μειωμένα τυπικά προσόντα, γυναίκες, άνεργοι 30-44 ετών).
- Ανάπτυξη των γνώσεων και δεξιοτήτων του Ανθρώπινου Δυναμικού, ιδίως άτομα μειωμένων τυπικών προσόντων, με στόχο την ένταξη ή επανένταξή τους στην αγορά εργασίας.
- Μείωση της ανεργίας των νέων 15-29 ετών, ιδιαίτερα εκείνων εκτός εργασίας, δομών εκπαίδευσης ή κατάρτισης, με τη διευκόλυνση της εισόδου στην αγορά εργασίας και ενίσχυση των δεξιοτήτων τους.
- Εκσυγχρονισμός και περαιτέρω ενίσχυση των θεσμών της αγοράς εργασίας.
- Εναρμόνιση της επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής.
- Ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας ωφελουμένων στο πλαίσιο της πιλοτικής εφαρμογής του «Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος».

- Ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής ένταξης ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, μέσω της προώθησης της κοινωνικής οικονομίας.
- Μείωση της σχολικής διαρροής, ιδιαίτερα σε περιοχές με υψηλά ποσοστά πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου.
- Αναβάθμιση και διασύνδεση των συστημάτων Τεχνικής-Επαγγελματικής Κατάρτισης με την αγορά εργασίας.
- Προώθηση της έγκαιρης ολοκλήρωσης των σπουδών Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης.
- Ενδυνάμωση των δεσμών της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας και τον επιχειρηματικό κόσμο.
- Ενίσχυση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας της Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης μέσω της προώθησης της έρευνας και της καινοτομίας και της ενδυνάμωσης του Ανθρώπινου ερευνητικού Δυναμικού.
- Αναβάθμιση του συστήματος Δια Βίου Μάθησης και αύξηση της συμμετοχής σε αυτήν.

Ενδεικτικές Δράσεις

1ος Πυλώνας: Συστημικές παρεμβάσεις των θεσμών της εργασίας και της πρόνοιας

- Σύστημα διάγνωσης των αναγκών της αγοράς εργασίας.
- Θεσμική και επιχειρησιακή ενδυνάμωση των κοινωνικών εταίρων.
- Ενδυνάμωση του Εθνικού Αναπηρικού Κινήματος

2ος Πυλώνας: Βελτίωση προοπτικών απασχόλησης και ανάπτυξης δεξιοτήτων Ανθρώπινου Δυναμικού

- Προώθηση απασχόλησης μέσω προγραμμάτων κοινωφελούς χαρακτήρα.
- Προγράμματα δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα για ανέργους και ειδικές ομάδες ανέργων.
- Απασχόληση ανέργων σε κλάδους αιχμής.
- Κατάρτιση, πρακτική άσκηση και πιστοποίηση ανέργων σε κλάδους αιχμής.

- Προγράμματα για την εναρμόνιση της οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής.
- Λειτουργία περιφερειακών μηχανισμών της ανάπτυξης και προώθησης των κοινωνικών συνεταιριστικών επιχειρήσεων.
- Υποστήριξη της απασχόλησης σε Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις.
- Υποστήριξη της απασχόλησης Α.Μ.Ε.Α. σε Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις.

3ος Πυλώνας: Πρωτοβουλία για την απασχόληση των νέων : διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση των νέων έως 29 ετών

- Επιταγή εισόδου για νέους από 18-24 ετών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις για απόκτηση εργασιακής εμπειρίας.
- Δράσεις ολοκληρωμένης παρέμβασης για νέους έως 24 ετών.
- Προώθηση των νέων έως 24 ετών από την ανεργία στην αυτοαπασχόληση, με επιδότηση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης έως 12 μήνες.
- Προώθηση της νεανικής επιχειρηματικότητας 18-24 μέσω της προώθησης της καινοτομίας και παροχής συμβουλευτικής για τη δημιουργία start-ups με στόχο την ενίσχυση της νεανικής καινοτομικής επιχειρηματικότητας.
- Απόκτηση εργασιακής εμπειρίας και ένταξης στην απασχόληση για νέους 18-24 ετών σε ειδικότητες που αφορούν σε τομείς αιχμής της ελληνικής οικονομίας.
- Προγράμματα μαθητείας για νέους 15-24 ετών.
- Πρόγραμμα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας και ένταξης στην απασχόληση για νέους 25-29 ετών.
- Προώθηση νέων 25-29 ετών στην αυτοαπασχόληση.

4ος Πυλώνας: Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος.

- Ένταξη Ευάλωτων Κοινωνικών ομάδων στα δημοτικά σχολεία-τάξεις υποδοχής.

- Παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών από διαμεσολαβητές Ρομά για την αρμονική ένταξη στο σχολείο μαθητών με πολιτισμικές και θρησκευτικές ιδιαιτερότητες
- Στήριξη των σχολείων με Ενιαίο Αναμορφωμένο Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα.
- Ενισχυτική διδασκαλία στη Δευτεροβάθμια εκπαίδευση.
- Ανάπτυξη πληροφοριακού συστήματος συλλογής και επεξεργασίας δεδομένων που αφορούν στην αντιμετώπιση του φαινομένου της πρόωρης σχολικής εγκατάλειψης.
- Πρόγραμμα εξειδικευμένης εκπαιδευτικής υποστήριξης για ένταξη μαθητών με αναπηρία ή ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες.
- Ανάπτυξη υποστηρικτικών δομών για την ένταξη και συμπερίληψη στην εκπαίδευση μαθητών με αναπηρία ή ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες.
- Επιμόρφωση εκπαιδευτικών εξειδικευμένης εκπαιδευτικής υποστήριξης για την ένταξη μαθητών με αναπηρία ή ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες.
- Επιμόρφωση εκπαιδευτικών για την αξιοποίηση και εφαρμογή των ψηφιακών τεχνολογιών στη διδακτική πράξη (επιμόρφωση β' επιπέδου στις Τ.Π.Ε.).
- Ενίσχυση του ανθρώπινου ερευνητικού δυναμικού μέσω της υλοποίησης διδακτορικής έρευνας.
- Υποστήριξη των νέων ερευνητών με έμφαση στους κατόχους μεταπτυχιακού διπλώματος.
- Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και βελτίωσης της συνάφειας της εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας.
- Σχολεία Δεύτερης Ευκαιρίας.
- Κέντρα Δια Βίου Μάθησης.

5ος Πυλώνας: Τεχνική Βοήθεια

- Συμπληρωματικά-εξειδικευμένα συστήματα και εργαλεία οργάνωσης της διαχείρισης.
- Πληροφόρηση και Επικοινωνία
- Αξιολόγηση, Μελέτες, Εμπειρογνωμοσύνες, Τεχνικοί Σύμβουλοι.

4) ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα»

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 489.913.882 εκ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 377.228.416 εκ. ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 109.685.466 εκ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

- Ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από παρεμβάσεις που θα αλλάζουν τη δομή την οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο Τομέα η οποία σε συνδυασμό με συστημικές δράσεις και πολιτικές, θα αποτελέσουν τα κύρια εργαλεία μετασχηματισμού των υφιστάμενων διαδικασιών βελτιώνοντας τις παρεχόμενες υπηρεσίες και καθιστώντας τη Διοίκηση πιο αποτελεσματική και αποδοτική.
- Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημόσιου Τομέα μέσω της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της καλύτερης αξιοποίησης των στελεχών της διοίκησης καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης, με στόχο την ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκριση τους στις αυξημένες ανάγκες.

Ενδεικτικές Δράσεις

- Αναβάθμιση των διαδικασιών σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης δημοσίων πολιτικών.
- Αναδιοργάνωση φορέων της Δημόσιας Διοίκησης.
- Κωδικοποιήσεις νομοθεσίας.
- Ανάπτυξη και εφαρμογή συστημάτων στοχοθεσίας και αξιολόγησης.
- Ανασχεδιασμός εσωτερικών και εξωστρεφών διεργασιών και απλούστευση διοικητικών διαδικασιών.
- Ενίσχυση ελεγκτικών μηχανισμών.

- Προώθηση αρχών διαφάνειας και καταπολέμησης της διαφθοράς.
- Εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μέσω:
 - 1) της δημιουργίας ή της αναβάθμισης συστημάτων Τ.Π.Ε. για την υποστήριξη της καλύτερης οργάνωσης και λειτουργίας του Δημόσιου Τομέα.
 - 2) της ανάπτυξης ηλεκτρονικών υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων
 - 3) της ενίσχυσης της διαλειτουργικότητας μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών.
- Εκπαίδευση – κατάρτιση δημοσίων υπαλλήλων.

5) ΕΠ «Τεχνική Βοήθεια»

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 401.870.434 εκ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 317.612.097 εκ. ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 84.258.337 εκ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

- Ενίσχυση των συστημάτων και των διαδικασιών διοίκησης και συντονισμού της εφαρμογής των ΕΠ.
- Ενίσχυση της στελέχωσης, διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας των υποστηρικτικών δομών του συστήματος διαχείρισης, συντονισμού και διοίκησης της εφαρμογής των ΕΠ, καθώς επίσης και των επιτελικών δομών των Υπουργείων.
- Ενίσχυση της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων φορέων για την εφαρμογή συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων.

Ενδεικτικές Δράσεις

- Εξειδικευμένος Σύμβουλος Ποιοτικού ελέγχου.
- Έλεγχοι έργων Ε.Σ.Π.Α..

- Εκπόνηση μελετών – Παροχή υπηρεσιών τεχνικών συμβούλων.
- Δημοσιότητα – Πληροφόρηση.
- Αξιολογήσεις στρατηγικών για χρηματοδότηση.
- Υποστήριξη δικαιούχων.
- Μισθοδοσία των στελεχών της Μ.Ο.Δ. ΑΕ που απασχολούνται στις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των ΕΠ, στις Επιτελικές Δομές, στην Κεντρική Υπηρεσία της Μ.Ο.Δ., καθώς και των υποστηρικτικών δομών.
- Υποστήριξη της διοικητικής οργάνωσης και της λειτουργίας των δομών συντονισμού, υποστήριξης, διαχείρισης και των επιτελικών δομών των Υπουργείων, της Αρχής Πιστοποίησης και Ελέγχου, της Κεντρικής Υπηρεσίας της Μ.Ο.Δ. ΑΕ.
- Προσαρμογή του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος σύμφωνα με τις απαιτήσεις της προγραμματικής περιόδου 2014-2020.
- Δαπάνες μετακινήσεων, οργάνωσης εκδηλώσεων και εκπαίδευσης προσωπικού των δομών συντονισμού, διαχείρισης και των επιτελικών δομών των Υπουργείων καθώς και του συστήματος διοίκησης και συντονισμού της εφαρμογής συγχρηματοδοτούμενων δράσεων.

6) Πρόγραμμα «Αγροτικής Ανάπτυξης»

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 5.880.192.246 δισ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 4.718.291.793 δισ. ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 1.161.900.453 δισ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

- Δημιουργία ενός ισχυρού, ανταγωνιστικού και βιώσιμου αγροδιατροφικού συστήματος.
- Προαγωγή της αειφορίας του αγροδιατροφικού συστήματος και των αγροτικών περιοχών.
- Δημιουργία βιώσιμων και πολυλειτουργικών αγροτικών περιοχών.

Οι οποίοι επιτυγχάνονται με :

- Την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας του αγροδιατροφικού συστήματος, καθώς και της αλυσίδας αξίας των εγχώριων αγροτικών προϊόντων.
- Την αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου και την ενίσχυση της επιχειρηματικής κουλτούρας.
- Την προστασία και διαχείριση των φυσικών πόρων και της βιοποικιλότητας, καθώς και το μετριασμό και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.
- Την παροχή βασικών υπηρεσιών και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην ύπαιθρο.
- Τη διαφοροποίηση της οικονομικής βάσης και την ενίσχυση του κοινωνικού ιστού στις αγροτικές περιοχές.

7) ΕΠ «Αλιεία και Θάλασσα»

Προϋπολογισμός

Ο συνολικός προϋπολογισμός της Δημόσιας Δαπάνης ανέρχεται στα 523.406.309 εκ. ευρώ εκ των οποίων το ποσό των 388.777.914 εκ ευρώ είναι η συμμετοχή της Ε.Ε. και 134.628.395 εκ. ευρώ είναι η Εθνική συμμετοχή.

Στόχοι

- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των κλάδων της υδατοκαλλιέργειας και της μεταποίησης
- Βιωσιμότητα της θαλάσσιας αλιείας και βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών που εξαρτώνται παραδοσιακά από την αλιεία.
- Προστασία και αποκατάσταση του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των έμβιων πόρων, έλεγχος των αλιευτικών δραστηριοτήτων, συλλογή αλιευτικών δεδομένων και βελτίωση των γνώσεων σχετικά με την κατάσταση του θαλάσσιου περιβάλλοντος.

IV. Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα

Το Ε.Σ.Π.Α., εκτός από τα ΤΠ περιλαμβάνει 13 πολυτομεακά και πολυταμειακά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, όπου κάθε μια από τις ελληνικές Περιφέρειες αποτελεί αντικείμενο ενός περιφερειακού προγράμματος που περιλαμβάνει έργα και δράσεις περιφερειακής κλίμακας, αξιοποιεί τα τοπικά πλεονεκτήματα και χρηματοδοτείται από το Ε.Τ.Π.Α. και το Ε.Κ.Τ..

Τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα είναι:

- ΠΕΠ Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης
- ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας
- ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας
- ΠΕΠ Ηπείρου
- ΠΕΠ Θεσσαλίας
- ΠΕΠ Ιονίων Νήσων
- ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας
- ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας
- ΠΕΠ Αττικής
- ΠΕΠ Πελοποννήσου
- ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου
- ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου
- ΠΕΠ Κρήτης

Το κοινό τους σημείο είναι η ενίσχυση της δυνατότητας των περιφερειακών και τοπικών αρχών να εφαρμόσουν ένα πλήρες φάσμα δράσεων που στοχεύουν να εξυπηρετήσουν τις κύριες προτεραιότητες του Ε.Σ.Π.Α.. Παράλληλα, στις Περιφέρειες έχει εκχωρηθεί η διαχείριση σημαντικών πόρων του Ταμείου Συνοχής για το Περιβάλλον και κυρίως πόρων που θα κατευθυνθούν στην κάλυψη των υποχρεώσεων της χώρας και των Περιφερειών που αφορούν στα υγρά απόβλητα, ενώ στις 13 Περιφέρειες εκχωρείται επίσης από το Τομεακό Πρόγραμμα της Αγροτικής Ανάπτυξης η διαχείριση περίπου 30% των πόρων του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

4.1 "Παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης"

Συστατικό στοιχείο για την εύρυθμη λειτουργία κάθε κρατικής οργάνωσης αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση. Ο όρος Δημόσια Διοίκηση ⁵¹ αποτελεί έναν συνεχώς ευμετάβλητο όρο, σύμφωνα και με τις υφιστάμενες συνθήκες-οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές-ο οποίος πρέπει και οφείλει να προσαρμόζεται πάντοτε στις διαρκώς μεταβαλλόμενες ανάγκες για διοικητική μεταρρύθμιση. Ο κοινός παρονομαστής είναι η θεραπεία των υποθέσεων του κράτους, των δημοσίων υποθέσεων και η κατ' επέκταση ανάπτυξη των κοινωνικών, οικονομικών και διοικητικών δομών μιας χώρας.

Αναμφισβήτητα, η ελληνική Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζει διάφορες παθογένειες που ερμηνεύονται από την ιστορική διαδρομή του ελληνικού κράτους, αφότου απέκτησε την ανεξαρτησία του το 1830.

Σε αρχικό στάδιο ήδη δημιουργήθηκαν οι αρνητικές εκείνες συνθήκες που εξέθρεψαν ⁵² τις αδυναμίες της, όπως η παγίωση πελατειακών σχέσεων μεταξύ τοπικών κομματάρχων, βουλευτών και ψηφοφόρων που εν μέσω μιας διαχρονικής οικονομικής δυσπραγίας συνετέλεσαν ώστε η στελέχωση της Διοίκησης να γίνεται σχεδόν αποκλειστικά με κομματικά κριτήρια ⁵³. Άλλωστε, η έλλειψη ικανοποιητικής μόρφωσης, η γενική ανασφάλεια, οι συνεχείς εθνικές περιπέτειες που ανέκοπταν την ομαλή εξέλιξη της Διοίκησης διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στη γενικότερη κακοδαιμονία της.

Εάν στα προηγούμενα προστεθεί και η έλλειψη ικανών πολιτικών πλην ορισμένων φωτεινών εξαιρέσεων, που επεδίωξαν τον εκσυγχρονισμό του κράτους μέσω αλλαγών και στη Διοίκηση με χαρακτηριστικά παραδείγματα τον Χαρίλαο Τρικούπη που νομοθέτησε τον διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων με διαγωνισμό και τον Ελευθέριο Βενιζέλο που με νόμο εισήγαγε τη μονιμοποίηση των ήδη διορισμένων με διαγωνισμό ⁵⁴ υπαλλήλων, ώστε να δύνανται να αφοσιωθούν απερίσπαστοι στο έργο τους χωρίς άνωθεν πιέσεις, εξηγείται μια ακόμα αιτία της αναποτελεσματικότητάς της.

Μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου πολέμου και του Εμφυλίου, για τη σταδιακή αποκατάσταση της εύρυθμης κρατικής λειτουργίας τίθεται σε ισχύ ο Κώδικας Δημοσίων Υπαλλήλων

⁵¹ Βλ. *Α. Μπαμπολιούτα*, «Το Σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», 1^η έκδ., Τόμος Β', 2013, σελ. 1.

⁵² Βλ. Έκθεση ΕΛΙΑΜΕΠ, «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης», 2018.

⁵³ Βλ. *Σ. Κτιστάκη*, «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», 2009, σελ. 165.

⁵⁴ Βλ. *Χ. Χρυσανθάκη*, «Τα συστήματα πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων», 1992, σελ. 80.

το 1951 που προέβλεπε το διορισμό τους με διαγωνισμό. Ωστόσο, σε μια έκθεση του καθηγητή Βαρβαρέσσου που είχε υποβληθεί στην κυβέρνηση το 1952 με τίτλο «Η πλημμελής λειτουργία της Διοίκησης και η ανάγκη αναδιοργάνωσης αυτής», επισημαίνεται ότι σταδιακά διαμορφώθηκε ένας νέος τύπος δημοσίου υπαλλήλου του οποίου τα κύρια χαρακτηριστικά είναι η έλλειψη ικανότητας, υπαλληλικής συνειδήσεως και η επιτηδειότητα να εκμεταλλεύεται τη θέση για προσωπική ωφέλεια⁵⁵. Και βέβαια από τις πρώτες εκθέσεις που αφορούν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση διαφαίνεται η σύγκλιση των απόψεων του καθηγητή Βαρβαρέσσου και του δικαστικού λειτουργού Γεώργιου Μαραγκόπουλου ⁵⁶ως προς τη σημασία της στελέχωσης της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με διαγωνισμό.

Παρόλες αυτές τις σημαντικές εκθέσεις και προτάσεις για την εξυγίανση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης από τις επιπτώσεις που είχε επιφέρει η επικράτηση των πελατειακών σχέσεων και η ευνοιοκρατία, η διοικητική μηχανή εξακολουθούσε να είναι δύσκαμπτη και περίπλοκη. Με κυρίαρχο στοιχείο το συγκεντρωτικό τρόπο οργάνωσης της διοικητικής πραγματικότητας, η επιχειρούμενη κατανομή αρμοδιοτήτων στα διάφορα διοικητικά όργανα αποδεικνυόταν ανεπαρκής, αφού συχνά ήταν ασαφής και μερικές φορές μάλιστα προκαλούσε και σύγχυση αρμοδιοτήτων.

Μια ακόμη αιτία της δυσκαμψίας της ελληνικής Διοίκησης οφείλεται, όπως επισημαίνει ο εμπειρογνώμονας του Ο.Ο.Σ.Α. Georges Langrod, στην «εκ παραδόσεως συγκρότηση μεγάλου αριθμού συμβουλευτικών σωμάτων-επιτροπών ή συμβουλίων περίξ των Υπουργείων ή άλλων διοικητικών οργανισμών»⁵⁷. Η παράδοση αυτή ανέκαθεν συνέβαλλε στη διασπορά της ευθύνης και την ένταση της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων.

Από την αποκατάσταση της Δημοκρατίας, το 1974 και μετά, δεν έλειψαν από τη Δημόσια Διοίκηση οι δυσλειτουργίες. Αυτές οφείλονταν σε ποικίλους λόγους, όπως οι διορισμοί πολλών υπαλλήλων χωρίς τα απαιτούμενα προσόντα και χωρίς την ύπαρξη οργανικών θέσεων με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένας υδροκεφαλισμός, η μεγέθυνση της γραφειοκρατίας, η επικράτηση της αδιαφάνειας και της διαφθοράς.

⁵⁵ Βλ. «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998», επιμ. Α.Μακρυδημήτρη-Ν. Μιχαλόπουλου, 2000, σελ. 70-71.

⁵⁶ Βλ. «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998», όπ.π, σελ 95-151, ιδίως σελ 101.

⁵⁷ Βλ. την πρώτη έκθεση του καθηγητή και συμβούλου του Ο.Ο.Σ.Α. Georges Langrod, που είχε υποβάλει στην κυβέρνηση τον Ιανουάριο του 1964, με τίτλο « Έκθεσις αφορώσα την Διοικητικήν Αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι», σε «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998», όπ.π, σελ. 155-279, ιδίως σελ 183.

Και την επιβεβαίωση όλων αυτών αποτελούν οι μεταγενέστερες εκθέσεις που εκπόνησαν το 1992 ο Μ. Δεκλερής⁵⁸ και ο καθηγητής Ι. Σπράο (1998) που επισημαίνουν τις αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης που έγκειτο σε όρους ποιότητας και αποτελεσματικότητας.

Όπως συνάγεται εκ των ανωτέρω, υφίσταται διαχρονικά το διοικητικό πρόβλημα στην Ελλάδα και έστω και αν οι διαδοχικές κυβερνήσεις ευαγγελίζονται την επίλυση του παραμένει δυσεπίλυτο εξαιτίας της ανυπαρξίας σταθερής πολιτικής βούλησης, της ασυνέχειας του νομοθετικού και εκτελεστικού έργου των κυβερνήσεων λόγω βαθιά ριζωμένων τάσεων και νοοτροπιών, υπέρμετρου συγκεντρωτισμού αρμοδιοτήτων και πόρων στις κεντρικές δομές της Διοίκησης, μη ορθολογικής επιλογής του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και έλλειψης κατάρτισης και επιμόρφωσης, εκφυλισμού της αρχής της νομιμότητας που διαστρεβλώνεται σε νομικισμό και τυπολατρία καθώς και λόγω του αναχρονιστικού συστήματος του γραφειοκρατικού τύπου οργάνωσης που επεκράτησε διαχρονικά και οδηγεί σε αγκυλώσεις τις κρατικές υποθέσεις και καθιστά χρονοβόρα διαδικασία τη διεκπεραίωση των υποθέσεων της Διοίκησης και των πολιτών.

⁵⁸ Πρόεδρος του Ε' Τμήματος του ΣτΕ.

4.2 "Οι κυριότερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων"

Ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της Ελλάδας με την ένταξη της στην Ε.Ο.Κ. μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσε αιτία για δικαιώματα και χρηματοδοτήσεις καθώς, και για υποχρεώσεις. Μια από αυτές τις υποχρεώσεις αποτελεί και ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου της Δημόσιας Διοίκησης κατά τα πρότυπα των ευρωπαϊκών χωρών που επιτυγχάνεται με την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της Περιφερειακής-Ενοποιητικής Πολιτικής.

Σε εφαρμογή λοιπόν της Περιφερειακής Πολιτικής για επίτευξη σύγκλισης σε όλους τους τομείς και εναρμόνισης των θεσμών κάθε κράτους μέλους με βάση τις υποδείξεις της Ε.Ε. η Ελλάδα για να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στη μεγάλη πρόκληση της διοικητικής σύγκλισης μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που διαδοχικά καταρτίστηκαν και εφαρμόζονται ως σήμερα στο πλαίσιο των κοινοτικών ενισχύσεων που εγκρίνονται με τη μορφή πολυετών προγραμμάτων και στοχευμένων δράσεων σε τομείς της κρατικής πολιτικής ή σε χωρικές ενότητες προσπάθησε να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στο ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η Δημόσια Διοίκηση ως ο πιο σημαίνων κατευθυντήριος εκτελεστικός μηχανισμός.

Έτσι μετά τα Μ.Ο.Π. που αποτέλεσαν το πρώτο βήμα για την εφαρμογή στη πράξη της Περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. και περιελάμβαναν ως ανεξάρτητο πρόγραμμα την Πληροφορική για την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού στις νέες τεχνολογίες, τα τρία Κ.Π.Σ. σηματοδότησαν το ουσιαστικό έναυσμα για την πραγμάτωση των στρατηγικών επιχειρησιακών στόχων που περιλαμβάνονταν σε αυτά.

Στο πλαίσιο της λειτουργίας των Κ.Π.Σ. για μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση εκπονήθηκαν δράσεις πολυετούς διάρκειας με στόχο την πιο εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και την εξέλιξη του ανθρώπινου δυναμικού. Ορισμένα, από αυτά που εντάχθηκαν στο Β' Κ.Π.Σ. (1994-1999) είναι τα εξής :

4.2.1 ΕΠ «Κλεισθένης»

- Το πρόγραμμα «Κλεισθένης»⁵⁹ ήταν η πρώτη συστηματική προσπάθεια εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης με αιχμή την εισαγωγή της Πληροφορικής και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Περιελάμβανε έργα που αφορούσαν στο διοικητικό εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, στην ανάπτυξη ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων και την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού κατά την περίοδο 1994-1999. Αποτιμώντας τα θετικά του προγράμματος, οι δημόσιες υπηρεσίες απέκτησαν εμπειρία στη διαχείριση έργων, το πρόγραμμα όμως δεν περιελάμβανε ολοκληρωμένες δράσεις και οι αδυναμίες του έγκειτο στις αποσπασματικές δράσεις διότι την εποχή λειτουργίας του η μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης δεν ήταν η πρώτη προτεραιότητα της πολιτικής ηγεσίας.

4.2.2 ΕΠ «Κοινωνία της Πληροφορίας»

- Άξονας 2 του Γ' Κ.Π.Σ. «Κοινωνία της Πληροφορίας» Το ΕΠ για την Κοινωνία της Πληροφορίας που εντάχθηκε στο πλαίσιο του Γ' Κ.Π.Σ. είχε καινοτόμο χαρακτήρα διατρέχοντας διαφορετικές κυβερνητικές υπηρεσίες. Οι γενικοί στόχοι ήταν δυο: 1)εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση της ποιότητας ζωής του και 2)ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Ο πρώτος στόχος αφορούσε τη βελτίωση της ποιότητας της καθημερινής ζωής του πολίτη παρεμβαίνοντας σε καίριους τομείς όπως η Δημόσια Διοίκηση, η Υγεία, οι Μεταφορές και το Περιβάλλον. Οι παρεμβάσεις αφορούσαν την ένταξη σε παραγωγική λειτουργία στους παραπάνω τομείς ολοκληρωμένων συστημάτων πληροφορικής και επικοινωνιών που συμβάλλουν σημαντικά στη βελτίωση των προσφερόμενων υπηρεσιών και την παροχή υπηρεσιών σε πραγματικό χρόνο στη Δημόσια Διοίκηση. Αυτός ο στόχος κατείχε και την κυριότερη χρηματοδοτική βαρύτητα στο συνολικό πρόγραμμα με 38,37% των πόρων. Η Δημόσια Διοίκηση οφείλει να παρέχει στους πολίτες και στις επιχειρήσεις υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σε σύντομο χρόνο και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Οι Τ.Π.Ε. προσφέρουν τα απαραίτητα εργαλεία για την επίτευξη αυτού του σκοπού και διευκολύνουν τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σε συνθήκες διαφάνειας και δημοκρατικής συμμετοχής. Επομένως, οι γενικοί στόχοι είναι οι εξής:

⁵⁹ Βλ. <http://repository.edulll.gr/edulll/retrieve/4738/1340.pdf> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

- ◆ βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις από τη Δημόσια Διοίκηση σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Κυβέρνηση online).
- ◆ υποστήριξη της διαχείρισης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων σε κάθε επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης.
- ◆ στήριξη των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων τους για τις νέες τεχνολογίες.
- ◆ δημιουργία της απαραίτητης υποδομής δεδομένων και τεχνολογίας πληροφοριών σε εθνικό επίπεδο για ένα σύγχρονο κτηματολόγιο.
- ◆ χρήση ΤΠΕ για την αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του προϋπολογισμού στον τομέα της υγείας .

Για την εκπλήρωση των ανωτέρω απαιτούνταν ορισμένες βασικές προϋποθέσεις: συνεχής βελτίωση των επαγγελματικών δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, προμήθεια υλικού και λογισμικού και αξιοποίηση ειδικών εξωτερικών συμβούλων, διοικητικές και διαχειριστικές αλλαγές που συνοδεύουν την εισαγωγή σύγχρονων συστημάτων αυτοματισμού γραφείων και τηλεπικοινωνιών. Στο πλαίσιο του συντονισμού της λειτουργίας του προγράμματος θεσμοθετήθηκαν όργανα όπως η Επιτροπή Πληροφορικής, η Ειδική Γραμματεία για την Κοινωνία της Πληροφορίας και Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας.

4.2.3 ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

- Στο πλαίσιο του Γ ' Κ.Π.Σ. το ΥΠ.ΕΣ.ΔΔ.ΚΑ. είχε καταρτίσει το επιχειρησιακό πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» που αποτελεί ένα εθνικό σχέδιο δράσεων για τη βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης (ν.2880/2001)⁶⁰ με την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και νέων συστημάτων οργάνωσης. Το πρόγραμμα καθόριζε τον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεων όλων των φορέων του Δημοσίου (Υπουργεία, Περιφέρειες και Ο.Τ.Α. α' & β' βαθμού), τον συντονισμό της δράσης των συναρμόδιων φορέων, τις πηγές χρηματοδότησης, τις διαδικασίες παρακολούθησης της υλοποίησης των έργων και την αξιολόγηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Το πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» διαρθρώνεται στα εξής υποπρογράμματα :

⁶⁰ Βλ. Β. Κέφη, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας», 2014,σελ. 144.

- Α΄ Υποπρόγραμμα για τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων. Σ' αυτό περιλαμβάνονται μέτρα όπως ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών και η άρση διοικητικών εμποδίων, η εξυπηρέτηση ειδικών ομάδων πολιτών.
- Β΄ Υποπρόγραμμα για την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως καθιέρωση συστημάτων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, εισαγωγή συστημάτων στρατηγικού σχεδιασμού, αναδιοργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης.
- Γ΄ Υποπρόγραμμα για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δικτύων ηλεκτρονικών υπολογιστών των δημοσίων υπηρεσιών, ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές, ανάπτυξη δικτυακών τόπων, τεχνολογικές καινοτομίες και βελτίωση των υποδομών.
- Δ΄ Υποπρόγραμμα για την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως : προγραμματισμός ανθρωπίνων πόρων, σχεδιασμός θέσεων εργασίας, στοχοθεσία, διαρκής επιμόρφωση των υπαλλήλων.
- Ε΄ Υποπρόγραμμα για την διαφάνεια και τις αξίες της χρηστής διακυβέρνησης στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα, όπως η ενεργή συμμετοχή των πολιτών και επιχειρήσεων στη λήψη αποφάσεων, ανάπτυξη αποτελεσματικού κανονιστικού πλαισίου για τη διαφάνεια.
- ΣΤ΄ Υποπρόγραμμα για τη διαχείριση φυσικών καταστροφών, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως καθιέρωση εθνικού συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, καθιέρωση ενιαίου συστήματος εκπαίδευσης στελεχών πολιτικής προστασίας.
- Ζ΄ Υποπρόγραμμα για την παροχή τεχνικής βοήθειας για την εξασφάλιση κάθε αναγκαίας υποστήριξης, ώστε να εξελιχθεί αποτελεσματικά το σύνολο των στρατηγικών επιδιώξεων του προγράμματος στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως η εκπόνηση μελετών, η ανάθεση της διαχείρισης έργων ή της αξιολόγησης τους, οι ενέργειες δημοσιότητας του προγράμματος.

Για τον έλεγχο-αξιολόγηση της ομαλής διεξαγωγής του προγράμματος προβλέπεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, η συγκρότηση Επιτροπής παρακολούθησης του προγράμματος που απαρτίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ως Πρόεδρο, τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Διοίκησης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως αναπληρωτή του, έναν τουλάχιστον Γενικό Γραμματέα από κάθε Υπουργείο, έναν εκπρόσωπο του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, τους Γενικούς Γραμματείς

Περιφερειών, τον Ειδικό Γραμματέα της Κοινωνίας της Πληροφορίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και έναν εκπρόσωπο της Α.Δ.Ε.Δ.Υ. ως μέλη. Η Επιτροπή παρακολούθησης του Προγράμματος «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» συνέρχεται σε συνεδρίαση μια φορά το χρόνο για την αξιολόγηση της πορείας του προγράμματος, ενώ παράλληλα δημιουργείται και Επιτροπή Διοίκησης του Προγράμματος όπου εκτός από τα στελέχη της Διοίκησης λαμβάνουν μέρος και εμπειρογνώμονες του Ιδιωτικού ή του Δημόσιου Τομέα που λόγω των ειδικών γνώσεων της επιστημονικής κατάρτισης και της εμπειρίας τους, μπορούν να συνεισφέρουν στην ορθή εφαρμογή του προγράμματος και ορίζονται και υπεύθυνοι των υποπρογραμμάτων.

Το εν λόγω επιχειρησιακό πρόγραμμα βασισμένο στις σύγχρονες αρχές της Δ.Ο.Π. σκόπευε με λιγότερο κόστος και ενεργοποιώντας όλο το διαθέσιμο δυναμικό των εργαζομένων να ικανοποιεί τις ανάγκες του πολίτη-πελάτη δια μέσου της χρήσης ποσοτικών μεθόδων και άλλων τεχνικών, φιλοδοξούσε στη συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το μεγάλοπνοο αυτό σχέδιο που ήταν πρωτόγνωρο για τα δεδομένα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης παρουσίασε δυσκολίες και αντιστάσεις στην εφαρμογή του, γι αυτό το λόγο ένα χρόνο αργότερα το 2002 τροποποιήθηκε, ενώ παράλληλα με τον ν.3230/2004(ΦΕΚ44/11/2/2004) του 2004 καθιερώθηκε Σύστημα Διοίκησης με Στόχους, Μέτρηση της Αποδοτικότητας και άλλες Διατάξεις.

Κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του, πραγματοποιήθηκαν κάποιοι πρώτοι στόχοι όπως :

- η λειτουργία των Κ.Ε.Π. ενταγμένων στο πρόγραμμα «ΑΡΙΑΔΝΗ» και η σύνδεση τους με τη διαδικτυακή πύλη του ΥΠ.ΕΣ..
- η τυποποίηση 879 ηλεκτρονικών εντύπων προς διευκόλυνση των πολιτών
- η οργάνωση επιμόρφωσης των υπαλλήλων για έργα ενταγμένα στο πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας»
- για απλοποίηση των διαδικασιών και καλύτερη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων δόθηκε δυνατότητα για τηλεφωνική ενημέρωση σε πληθώρα διοικητικών πληροφοριών
- προγραμματίστηκε η χρήση του «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» ώστε να καταστεί δυνατή η διασύνδεση των δημοσίων υπηρεσιών χωρίς όμως την επιδιωκόμενη ανάπτυξη της τηλεδιάσκεψης και της τηλεεκπαίδευσης
- καθιέρωση νέου τύπου υπεύθυνης δήλωσης και ενσωμάτωσης της σε έντυπα διαδικασιών και διοικητικών πράξεων

Ωστόσο, δεν ολοκληρώθηκε η αντικατάσταση του χειρόγραφου συστήματος πρωτοκόλλου με ηλεκτρονικό πρωτόκολλο παρά την εντολή τήρησης συγκεκριμένης ημερομηνίας. Το ίδιο συνέβη και με την καθιέρωση της ηλεκτρονικής υπογραφής και με τα διακινούμενα έγγραφα μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας που παρά την έκδοση προεδρικού διατάγματος και σχετικής οδηγίας της Ε.Κ. παρέμεινε σε μεταβατικό στάδιο.

4.2.4 ΕΠ «ΑΡΙΑΔΝΗ»

- Με βάση τη διακήρυξή του, το Πρόγραμμα «ΑΡΙΑΔΝΗ» αποσκοπούσε στη βελτίωση της επικοινωνίας και της ποιότητας της εξυπηρέτησης που λαμβάνει ο πολίτης από τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας και σηματοδοτούσε τη συνεργασία Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, ο κάθε πολίτης με τη χρήση των Τ.Π.Ε. μπορεί να συναλλάσσεται με το Δημόσιο, αλλιώς μπορεί να χρησιμοποιεί το τηλέφωνο ή την προσωπική επαφή. Οι δομές εξυπηρέτησης σε τοπικό επίπεδο ονομάζονταν γραφεία «ΑΡΙΑΔΝΗ» και θα ανέρχονταν κατά προσέγγιση στα 1000, η εγκατάσταση τους πραγματοποιήθηκε σε κατάλληλα διαμορφωμένους χώρους των Ο.Τ.Α. καθ' υπόδειξη των φορέων, η στελέχωση τους αποτελούνταν από προσωπικό των Ο.Τ.Α. κατά μέσο όρο δύο άτομα και υπήρχε ο κατάλληλος εξοπλισμός με ηλεκτρονικούς υπολογιστές που διέθεταν πρόσβαση στο διαδίκτυο.

4.2.5 ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005-2007»

- Με το αναθεωρημένο πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2005-2007»⁶¹ επιδιώκεται «η επανίδρυση της Δημόσιας Διοίκησης» ώστε να γίνει θεσμός εγγύησης της ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής σύμφωνα με τις υποδείξεις της στρατηγικής της Λισαβόνας του 2005. Η αναδιοργάνωση έχει ως σκοπό τη βελτίωση της παραγωγικότητας στο πλαίσιο του δεδομένου περιβάλλοντος, ενώ η επανίδρυση στοχεύει σε πολύ βαθύτερες αλλαγές ικανές να επηρεάσουν και το εξωτερικό περιβάλλον του.

Ο στόχος του προγράμματος ήταν να εντάξει στην καθημερινότητα της Δημόσιας Διοίκησης μια νέα επιχειρησιακή λογική με τη δημιουργία ενός κλίματος συναίνεσης και ομαδικότητας και με την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και περαιτέρω αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών. Η ισχύς του προγράμματος διήρκεσε ως τις 31.8.2008 μετά από παράταση για την ολοκλήρωση των δράσεων και λειτουργούσε συμπληρωματικά και σε σύνδεση με το ΕΠ

⁶¹ Βλ. <http://repository.edulll.gr/edulll/retrieve/4738/1340.pdf> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

«Κοινωνία της Πληροφορίας». Σε αυτό τίθενται κάποιοι μη ολοκληρωθέντες στόχοι και ορισμένοι νέοι. Πιο συγκεκριμένα αποφασίζεται:

- η απλοποίηση των διαδικασιών για τις συναλλαγές των πολιτών και των επιχειρήσεων εν γένει με τη Διοίκηση.
- η αυτοματοποίηση του συστήματος παροχής φαρμάκων στους ασφαλισμένους (έξυπνες κάρτες).
- η επέκταση λειτουργικής διασύνδεσης οργάνων, δομών και υπηρεσιών Δημόσιας Υγείας.
- το σύστημα παρακολούθησης της πορείας εξέλιξης δημοσίων έργων.
- η ειδική μέριμνα για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.
- η μέτρηση της ικανοποίησης του πολίτη από την εμπειρία του στις δημόσιες υπηρεσίες.
- η διενέργεια έργων σχετικών με την εφαρμογή προτύπων ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση.
- η δημιουργία βάσης πληροφόρησης των Κ.Ε.Π.

Ο νέος σχεδιασμός που υποστήριζε αποτελεσματικά έργα και παρεμβάσεις δεν κατάφερε όλους τους στόχους του, καθώς αποδείχθηκε δύσκολη η ενσωμάτωση των νέων διοικητικών εργαλείων.

Δ' Κ.Π.Σ. /Ε.Σ.Π.Α. Ι

4.2.6 ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2008-2010»

- Η έναρξη του Ε.Σ.Π.Α. Ι (4η προγραμματική περίοδος) 2007-2013 σηματοδότησε καινοτομίες και διαφοροποιήσεις από τα προηγούμενα Κ.Π.Σ. και ως προς τον σχεδιασμό της αναπτυξιακής στρατηγικής και ως προς τη διαχείριση και την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Μια τέτοια καινοτομία και διαφοροποίηση είναι ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μεγάλων έργων. Προκρίθηκε αυτή η επιλογή για την αποφυγή κατασπατάλησης προγραμματισθέντων πόρων σε πολλά και μικρά έργα. Το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» αποτέλεσε σημαντικό εργαλείο εκσυγχρονισμού των δομών της κεντρικής και αποκεντρωμένης Διοίκησης και ταυτόχρονα εμπεριείχε περιορισμένο αριθμό στοχευμένων δράσεων. Στο ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» κυριαρχούν οι αρχές της διαφάνειας, της αξιοπιστίας, της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης με κέντρο την εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη. Η πολιτική ηγεσία αναλαμβάνει τον σχεδιασμό των δράσεων, ενώ ο εκτελεστικός μηχανισμός της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή, οι υπάλληλοι αναλαμβάνουν την υλοποίησή τους. Τελικός

στόχος όλων των ενδιάμεσων σταδίων από τον σχεδιασμό μέχρι την εφαρμογή είναι η αποτελεσματική παραγωγή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών υψηλής ποιοτικής στάθμης. Συμπληρωματικά και με τα άλλα ΕΠ της ίδιας περιόδου, το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» διαμορφώνονται οι εξής 5 στρατηγικοί στόχοι:

1. Βελτίωση της εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων
2. Αξιοποίηση συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης δημοσίων υπηρεσιών
3. Ενθάρρυνση δομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
4. Ενθάρρυνση διαφάνειας και προώθηση χρηστής διοίκησης
5. Ενίσχυση της προστασίας των πολιτών

Η δομή του προγράμματος είναι ίδια όπως και της προηγούμενης 2004-2007 με τρία επίπεδα σχεδιασμού και υλοποίησης του προγράμματος:

- το επίπεδο του υποπρογράμματος
- το επίπεδο του μέτρου ανά υποπρόγραμμα
- το επίπεδο της δράσης ανά μέτρο υποπρογράμματος

Η διάρθρωση του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» περιλαμβάνει 5 υποπρογράμματα, 15 μέτρα ενώ ανά μέτρο παρατίθενται κατηγορίες δράσεων :

■ **Το υποπρόγραμμα 1 «Σύγχρονη Διακυβέρνηση»** που περιλαμβάνει 3 μέτρα :

1. βελτίωση ποιότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών
2. διαφάνεια και χρηστή διοίκηση
3. εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων

Στόχος του μέτρου 1. είναι η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων από τη Δημόσια Διοίκηση υπηρεσιών και η επίτευξη μεγαλύτερης αποδοτικότητας και παραγωγικότητας των δημόσιων φορέων μέσα από την εφαρμογή συστημάτων στοχοθεσίας και στρατηγικού προγραμματισμού σε συμμόρφωση με τις προβλέψεις του νόμου 3230/2004 ανά εμπλεκόμενο φορέα υλοποίησης εξειδικεύονται οι στρατηγικές, παρακολουθούνται και αξιολογούνται μέσα από την ανατροφοδότηση. Προωθείται επίσης η ανάπτυξη σύγχρονων εργαλείων και μεθόδων οργάνωσης και τυποποίησης των διοικητικών διαδικασιών, όπως το Σύστημα Πιστοποίησης κατά ISO, και το Σύστημα Διοίκησης

Ολικής Ποιότητας. Δρομολογείται η εφαρμογή Συστήματος Αυτοαξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών με βάση το Κ.Π.Α.. Επίσης, επιδιώκεται η καθιέρωση δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Τέτοιοι δείκτες είναι το ποσοστό διεκπεραίωσης διοικητικών υποθέσεων εντός των προκαθορισμένων προθεσμιών, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών, το κόστος διαχείρισης και η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών. Παρόμοιοι δείκτες εφαρμόζονται και στο Σύστημα Μέτρησης Ικανοποίησης Πολιτών. Εισάγεται ο θεσμός της βράβευσης των Δημοσίων Υπηρεσιών που η λειτουργία τους συνάδει με τις αρχές της προσβασιμότητας και της μη διάκρισης των Α.Μ.Ε.Α.

Σκοπός του μέτρου 2. είναι η διασφάλιση των αξιών της διαφάνειας και της χρηστής διοίκησης και από το δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά και από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ώστε να διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον. Επίσης, προωθούνται και δράσεις κοινωνικής διαβούλευσης για ευρεία συμμετοχή των πολιτών και των Α.Μ.Ε.Α. στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων χάρη στις νέες τεχνολογίες. Εκπονείται οδηγός καλής συμπεριφοράς και διοικητικής δεοντολογίας από το δυναμικό των δημόσιων επιχειρήσεων.

Στα πλαίσια του μέτρου 3. δρομολογούνται δράσεις όπως ανασχεδιασμός εντύπων και διαδικασιών, κατάργηση δικαιολογητικών, ομογενοποίηση δομών για την εξυπηρέτηση κοινών αναγκών με απώτερο σκοπό να αντιμετωπιστούν οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, ώστε να περιοριστεί και το λειτουργικό κόστος των δημόσιων υπηρεσιών, αλλά και ο χρόνος εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων.

■ Το Υποπρόγραμμα 2 «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση»

Το Υποπρόγραμμα Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση περιλαμβάνει 4 επιμέρους μέτρα :

1. Προώθηση δράσεων για επίτευξη συνεργιών, διαλειτουργικότητας και συμπληρωματικότητας έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
2. Δημιουργία και διαχείριση ψηφιακού περιεχομένου με προστιθέμενη αξία στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης
3. Καινοτόμες δράσεις στη Δημόσια Διοίκησης
4. Ανάπτυξη και ενίσχυση των Υπηρεσιών μιας Στάσης

Το υποπρόγραμμα 2 προωθεί την ηλεκτρονική διακυβέρνηση μέσω της χρήσης των Τ.Π.Ε. καθώς αυτά διευκολύνουν τη πρόσβαση στη πληροφορία, όχι μόνο σε εθνικό επίπεδο, αλλά σε διεθνή

κλίμακα, περιορίζοντας συνάμα το κόστος των διοικητικών συναλλαγών, παράλληλα αναπτύσσονται νέοι διαδικτυακοί τόποι και σελίδες ώστε να προσαρμόζονται για τις ανάγκες Α.Μ.Ε.Α. και οικονομικών μεταναστών. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αναπτύσσει ασφαλείς και ολοκληρωμένες συναλλαγές τόσο μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών όσο και μεταξύ αυτών και των πολιτών και των επιχειρήσεων π.χ δυνατότητα online υποβολής αιτήσεων από την ιστοσελίδα των Κ.Ε.Π. για την έκδοση μιας σειράς πιστοποιητικών και δυνατότητα online υποβολής δήλωσης φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, δήλωσης μισθωτών, υπηρεσιών και δήλωσης ακίνητων στοιχείων από το TAXISNET του ΥΠ.ΟΙ.Ο.

Στόχος του μέτρου 2 είναι η δημιουργία και διαχείριση του απαραίτητου ψηφιακού περιεχομένου για να λειτουργήσουν με επιτυχία μεγάλα έργα Πληροφορικής που υλοποιήθηκαν στα πλαίσια του ΕΠ «ΚτΠ» ή θα υλοποιηθούν στα πλαίσια του ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση». Τέτοια μεγάλα έργα Πληροφορικής είναι:

- η Εθνική Διαδικτυακή Πύλη «ΕΡΜΗΣ»
- τα «Ο.Π.Σ. Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων» και τα «Ο.Π.Σ. Περιφερειών»

Στόχος του μέτρου 3 είναι η ενίσχυση της ηλεκτρονικής δημοκρατίας

Ο στόχος του μέτρου 4 είναι η υποστήριξη των Υπηρεσιών μιας Στάσης μέσα από τις νέες υπηρεσίες των Κ.Ε.Π. σημαντική είναι και η ανάπτυξη υπηρεσιών τηλεφωνικής εξυπηρέτησης (τηλεφωνική γραμμή 1502 για την έκδοση μιας σειράς πιστοποιητικών χωρίς τη φυσική παρουσία του πολίτη).

Οι δράσεις εν γένει της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης του ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» λόγω του ότι είναι περιορισμένης κλίμακας καθίστανται συμπληρωματικές προς τις αντίστοιχες δράσεις του ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση 2007-2013».

■ Υποπρόγραμμα 3 «Πολιτική Προστασία»

Το υποπρόγραμμα 3 περιλαμβάνει δράσεις για ριζική αναβάθμιση των δομών του κρατικού μηχανισμού της Πολιτικής Προστασίας για την αποτελεσματική διαχείριση των καταστροφών εξαιτίας φυσικών, τεχνολογικών και λοιπών κινδύνων.

Με βάση και τα τέσσερα μέτρα για τις περιπτώσεις διαχείρισης έκτακτων αναγκών συντονίζονται περισσότεροι από ένας συναρμόδιος φορέας, αναπτύσσονται διαδικασίες πρόληψης επιχειρησιακής αντιμετώπισης και αποκατάστασης καταστροφών, προωθούνται δράσεις κατάρτισης και έκδοσης κανονισμών και εγχειριδίων. Υπάρχει μια διαρκής επικαιροποίηση των βάσεων με την Εθνική Βάση Δεδομένων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας. Προωθείται η ιδέα του εθελοντισμού και ενισχύεται το σύστημα εθελοντισμού πολιτικής προστασίας στα πλαίσια του

οποίου εκπονείται εκπαιδευτικό υλικό, γίνονται προγράμματα εκπαίδευσης και πιστοποίησης εθελοντών. Στόχος του μέτρου 4 είναι η ευαισθητοποίηση και η ενημέρωση των πολιτών για τους περιβαλλοντικούς κινδύνους και ενισχύεται η λειτουργία του Ευρωπαϊκού Αριθμού Κλήσεων έκτακτης ανάγκης 112. Οι δράσεις πολιτικής προστασίας χρηματοδοτούνται συμπληρωματικά από το Ταμείο Συνοχής και το Ε.Τ.Π.Α..

■ Υποπρόγραμμα 4 «Ενδυνάμωση Ανθρώπινου Δυναμικού»

Μέτρο 1: προγραμματισμός ανθρώπινων πόρων-σύστημα προσλήψεων

Μέτρο 2: στοχευμένη εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης

Μέτρο 3: υιοθέτηση σύγχρονων συστημάτων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού

Το υποπρόγραμμα 4 περιλαμβάνει δράσεις για αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης μέσω σύγχρονων μοντέλων εκπαίδευσης που βασίζονται σε διεθνείς βέλτιστες πρακτικές.

- ➔ **Σκοπός του μέτρου 1** είναι ορθολογικός προγραμματισμός των προσλήψεων, μετατάξεων και αποσπάσεων των δημοσίων υπαλλήλων με βάση τις αντικειμενικές ανάγκες. Επιχειρείται επίσης και η χαρτογράφηση της στελέχωσης της Δ.Δ βάσει επεξεργασίας δεδομένων του Α.Σ.Ε.Π..
- ➔ **Σκοπός του μέτρου 2** είναι η διαρκής και μεθοδική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού της Δ.Δ.. Παράλληλα, δίδεται μεγάλη προσοχή σε προγράμματα εκπαίδευσης δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα διαχείρισης διαφθοράς και βελτίωσης της διαφάνειας.
- ➔ **Σκοπός του μέτρου 3** είναι η υιοθέτηση σύγχρονων καινοτόμων εκπαιδευτικών διαδικασιών π.χ εκπαίδευση εξ αποστάσεως, τα επιμορφωτικά σεμινάρια συνδέονται με την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους, όσο και με την επίδραση τους στη κουλτούρα των δημοσίων υπαλλήλων που τα παρακολούθησαν.

■ Υποπρόγραμμα 5 «Τεχνική Βοήθεια»

Μέτρο 1: Τεχνική βοήθεια

Το υποπρόγραμμα 5 περιλαμβάνει δράσεις για τη διασφάλιση της συνδρομής προς τους εμπλεκόμενους φορείς για τον σχεδιασμό, την ωρίμανση, την υλοποίηση, την προώθηση και τη διαχείριση των έργων που εντάσσονται στο ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ».

4.2.7 ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»

- Το τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Ε.Σ.Π.Α. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» για τα έτη 2007-2013 ⁶² με τις πολλαπλές δράσεις του, ορίζει την Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης. Καλύπτει όλες τις περιφέρειες της χώρας και επειδή οι παρεμβάσεις του, εντάσσονται και στον Στόχο 1 «Σύγκλιση» και στο Στόχο 2 «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» για αυτό αφορούν και επιδρούν σε πολλαπλά επίπεδα, καθορίζοντας τόσο τον σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών όσο και την υλοποίησή τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης. Το εν λόγω πρόγραμμα ενσωματώνει και καινοτόμες, αλλά και ήδη εφαρμοσμένες επιτυχώς μεθόδους για τη βελτίωση της Διοίκησης διαπνεόμενο από τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ώστε να επιτύχει ποσοτικοποιημένους και μετρήσιμους στόχους. Για την επιτυχία των στόχων του προγράμματος έχουν ληφθεί υπόψιν δοκιμασμένες καλές πρακτικές όπως η συνεχής αξιολόγηση της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων διαφόρων δράσεων που ενώ είχαν εφαρμοστεί από άλλα ευρωπαϊκά κράτη και ενώ είχαν ψηφιστεί με νόμους και στην Ελλάδα, δεν είχαν εφαρμοστεί (π.χ ν.3230/2004 περί «ποσοτικοποιημένων και μετρήσιμων στόχων»).

Το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» περιλαμβάνει τον λεγόμενο στενό Δημόσιο Τομέα μπορούν όμως να συμμετέχουν σε αυτό και άλλοι δημόσιοι φορείς, Μ.Κ.Ο. και κοινωνικοί εταίροι εφόσον ο ρόλος και το αντικείμενο δράσης τους συνάδει με τις δράσεις του ΕΠ.

Το Επιχειρησιακό πρόγραμμα έχει 4 γενικούς στόχους καθένας από τους οποίους περιλαμβάνει και αντίστοιχους ειδικούς στόχους :

Γενικός Στόχος 1: "Αναβάθμιση των δημόσιων πολιτικών, ο εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης" με ειδικούς στόχους :

- την ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών
- την προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας
- τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων
- τη βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσομένων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων

Γενικός Στόχος 2 : "Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης" με ειδικούς στόχους :

⁶² Βλ. <http://repository.edulll.gr/edulll/retrieve/4738/1340.pdf> [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

- την ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων στη Δημόσια Διοίκηση μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών
- τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και την υποστήριξη των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση

Γενικός Στόχος 3 : "Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης" με ειδικούς στόχους :

- τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας και των μηχανισμών και δομών εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης για θέματα ισότητας των φύλων
- την ενδυνάμωση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα

Γενικός Στόχος 4: "Τεχνική Υποστήριξη της εφαρμογής" με ειδικούς στόχους :

- τη δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής
- την υποστήριξη του προγράμματος μέσω δράσεων τεχνικής υποστήριξης

Αξίζει να επισημανθεί ότι η ενδυνάμωση των πολιτικών της ισότητας γενικά και πιο ειδικά της θέσης της γυναίκας στο δημόσιο και στο κοινωνικό τομέα σαν βασική προτεραιότητα αποτελούν συμμόρφωση προς το άρθρο 16 του υπ' αριθμ 1083/2006 Κανονισμού της ΕΚ και του Συμβουλίου. Οι συγκεκριμένοι τομείς της Δημόσιας Πολιτικής όπου αναπτύσσονται στοχευμένες δράσεις του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» ακολουθούν την εξής σειρά: Επιχειρηματικότητα, Ενίσχυση Ελεγκτικών Μηχανισμών, Κοινωνική Ασφάλιση, Αγροτική Πολιτική, Υγεία και Κοινωνική Αλληλεγγύη, Μεταναστευτική Πολιτική, Δικαιοσύνη, Πολιτική Προστασία. Επομένως, οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις περιλαμβάνουν όλους τους βασικούς τομείς της χώρας γι αυτό μέσω των θεσμικών, οργανωτικών και διοικητικών αλλαγών της Δημόσιας Διοίκησης και επιμέρους των δημοσίων υπηρεσιών επιχειρείται η αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών στο λιγότερο δυνατό χρόνο και με μείωση του διοικητικού κόστους για τις επιχειρήσεις. Προς αυτή την κατεύθυνση πολύ σημαντικός αναδεικνύεται και ο ρόλος των Τ.Π.Ε. για την υποστήριξη της επιχειρησιακής λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών. Παράλληλα, συνεχίζει να προσδίδεται μεγάλη σημασία στην ανάπτυξη ενιαίων Υπηρεσιών μιας Στάσης (one stop shops) για την πληροφόρηση και εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων με δυνατότητα ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών συναλλαγών κατά το πρότυπο της λειτουργίας των επιτυχημένων Κ.Ε.Π..

Σε περαιτέρω ανάπτυξη των ειδικών στόχων αξίζει να αναφερθούν ορισμένα Έργα-Σημεία που η υλοποίησή τους θα προσδώσει προστιθέμενη ωφέλεια για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Έργα Γενικού Στόχου 1:

- Συντονισμός της Κεντρικής «Μονάδας Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων» της Γενικής Γραμματείας Κυβέρνησης με τις Μονάδες Ανάλυσης και Τεκμηρίωσης Πολιτικής των Υπουργείων.
- Επανασχεδιασμός της μεταναστευτικής πολιτικής, μέσα από την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών νομιμοποίησης και την ενοποίηση των αδειών διαμονής και εργασίας.
- Επανασχεδιασμός της πολιτικής δασοπροστασίας σε εθνικό επίπεδο.
- Εισαγωγή του Ετήσιου Δημόσιου Απολογισμού.
- Εξυγίανση του συστήματος προμηθειών που αφορούν την υγεία και την κοινωνική αλληλεγγύη.
- Ενσωμάτωση των πορισμάτων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και του Συνηγόρου του Πολίτη στις δημόσιες πολιτικές.
- Κωδικοποιήσεις στους τομείς κυβερνητικής προτεραιότητας όπως Δάση, Τουρισμός, Δημόσια Διοίκηση και Κοινωνική Ασφάλιση.
- Μελέτη και εφαρμογή ανασχεδιασμού διαδικασιών για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και του διοικητικού κόστους.
- Απλούστευση των διαδικασιών για τη χορήγηση κύριας και διαδοχικής ασφάλειας του Ι.Κ.Α.
- Θεσμική κατοχύρωση του ηλεκτρονικού φακέλου ασθενούς.

Έργα Γενικού Στόχου 2:

- Ανάπτυξη συστήματος Περιγραμμάτων Θέσεων.
- Αναβάθμιση και αναδιοργάνωση της Γενικής Διεύθυνσης Κατάστασης Προσωπικού του ΥΠΕΣ και των Διευθύνσεων Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού των Υπουργείων, των Γενικών Γραμματειών και των Ν.Π.Δ.Δ.
- Εκπόνηση σχεδίων ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού των Υπουργείων, των Γενικών Γραμματειών και των Ν.Π.Δ.Δ.
- Εκπόνηση σχεδίων για την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση.
- Υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων στη χρήση των Τ.Π.Ε., τη διαχείριση ανθρώπινων πόρων, τη χρηματοοικονομική διαχείριση σε θέματα που άπτονται της εφαρμογής της αναμορφωμένης Κ.Α.Π., της μεταναστευτικής πολιτικής, της περιβαλλοντικής πολιτικής και της πολιτικής προστασίας.

Έργα Γενικού Στόχου 3:

- Διοικητική κωδικοποίηση των κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων στον τομέα της ισότητας των φύλων
- Αποτίμηση των επιπτώσεων εκατό κανονιστικών και νομοθετικών ρυθμίσεων στην πολιτική ισότητας των φύλων
- Οργάνωση υπηρεσιών για την ενσωμάτωση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης

Έργα Γενικού Στόχου 4:

- Σύσταση, οργάνωση και λειτουργία δομής υποστήριξης της οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής των δημοσίων φορέων
- Διενέργεια τακτικών ελέγχων και επιθεωρήσεων και εκπόνηση μελετών
- Ενέργειες πληροφόρησης και αποτελεσμάτων των δράσεων του ΕΠ

Μια σύντομη αποτίμηση του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013» αποδεικνύει ότι δεν κατόρθωσε να ολοκληρώσει τη δημιουργία μιας πολιτοκεντρικής, αποτελεσματικής, ανοικτής

και ευέλικτης διακυβέρνησης με τελικό στόχο τη διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών. Όμως, στο πλαίσιο του Ε.Π.Δ.Μ. είχαν χρηματοδοτηθεί δράσεις :

- εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης και ανάπτυξης υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- βελτίωσης της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων
- βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της διοικητικής ανασυγκρότησης για την ολοκλήρωση του νέου αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας

Στη διάρκεια του προγράμματος διαπιστώθηκαν ορισμένες αδυναμίες όπως: η αδυναμία προσήλωσης στους στόχους της Εθνικής Στρατηγικής, ο ελλιπής επιχειρησιακός συντονισμός, ο σχεδιασμός μεταρρυθμίσεων χωρίς παράλληλη μέριμνα αναβάθμισης της επιχειρησιακής λειτουργίας των αρμόδιων μονάδων, των φορέων άσκησης πολιτικής και του ανθρώπινου δυναμικού τους και η έλλειψη κεντρικού πολιτικού συντονισμού για την εφαρμογή των απαιτούμενων αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση. Βασικές αιτίες των παραπάνω αδυναμιών αποτελούν: η απουσία συγκεκριμένων μετρήσιμων στόχων και οι καθυστερήσεις στον τρόπο υλοποίησης της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων, η εμμονή σε εσωτερικές αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση χωρίς ταυτόχρονη βελτίωση της εξυπηρέτησης και της σχέσης με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, η επιβολή λόγω των μνημονιακών υποχρεώσεων πιεστικών χρονοδιαγραμμάτων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την υστέρηση σε απορρόφηση πόρων και χρήση ιδίων πόρων για την υλοποίηση τους. Δε πρέπει να παραληφθεί ότι στη διάρκεια της εξέλιξης του Ε.Σ.Π.Α. 2007-2013, η Ελλάδα επλήγη από την οικονομική κρίση, έτσι υπέγραψε δύο μνημόνια με το Δ.Ν.Τ. και την Ε.Κ.Τ. το 2010 και το 2012 αντίστοιχα. Κατόπιν αυτής της δυσμενούς εξέλιξης και της υφιστάμενης πίεσης εκ μέρους των δανειστών αναγκάστηκε σύντομα να λάβει δραστικά μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα για περικοπή των εξόδων και αύξηση των εσόδων προς αποπληρωμή των δανείων της. Η διαπίστωση του υπερβολικού μεγέθους του Δημόσιου τομέα σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών οδήγησε στην περιστολή των δαπανών του.

4.2.8 ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση»

- ΤΟ ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση»⁶³ αποτελεί μια ολοκληρωμένη σειρά δράσεων με στόχο να αναδείξουν τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις και να εξειδικεύσουν την Εθνική Στρατηγική, τα μέσα και τις παρεμβάσεις για την αποδοτική και βιώσιμη αξιοποίηση των Τ.Π.Ε. στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Επομένως, οι παρεμβάσεις είναι εθνικής εμβέλειας και καλύπτουν και τις 13 περιφέρειες της χώρας. Η στρατηγική του ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» ενσωματώνει δράσεις που στοχεύουν στην διείσδυση των Τ.Π.Ε. και στα θετικά που απορρέουν από την χρήση των νέων τεχνολογιών σε όλα τα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, ειδικότερα παρεμβάσεις που εστιάζουν στην ενοποίηση των υφιστάμενων ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις αλλά και στην επέκταση σε νέες ψηφιακές υπηρεσίες υπό τη μορφή κόμβων συναλλαγών εξοικονομείται χρόνος για τις συναλλαγές των ΜΜΕ με το Δημόσιο και κατ' επέκταση αυξάνεται η παραγωγικότητα. Παράλληλα είναι σημαντική η ηλεκτρονική διεκπεραίωση των δημόσιων προμηθειών, όπως και η χρήση ηλεκτρονικών μέσων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, έργων και υπηρεσιών. Επίσης, κρίνεται αναγκαία η λειτουργία Ηλεκτρονικών Κέντρων μιας Στάσης, ώστε οι υπηρεσίες που θα παρέχουν αυτά προς τις επιχειρήσεις να αφορούν τόσο σε λειτουργικά π.χ ηλεκτρονική διεκπεραίωση των απαιτούμενων διαδικασιών για την έναρξη μιας νέας επιχείρησης, όσο και σε πληροφοριακά ζητήματα (π.χ πληροφόρηση για προγράμματα χρηματοδοτήσεων του Ε.Ο.Μ.Μ.Ε.Χ.). Παράλληλα, αναπτύσσεται και ένας ακόμη ειδικός στόχος για την επίτευξη ψηφιακών υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης για την εξυπηρέτηση του πολίτη. Μέσω των Τ.Π.Ε. στοχεύει στην αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης στον τομέα της πολιτικής προστασίας και γι αυτό μέσω εφαρμογών και υποδομών επιχειρεί να συμβάλλει στην έγκαιρη πρόβλεψη των φυσικών καταστροφών. Εξίσου αναγκαίες είναι οι δράσεις που συμβάλλουν στη ρύθμιση θεσμικών ζητημάτων και εγγυώνται την τήρηση των όρων εμπιστοσύνης και ασφάλειας κατά τη χρήση των νέων τεχνολογιών όπως τη ψηφιακή υπογραφή. Βέβαια, το ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» μέσω των Τ.Π.Ε. διατηρεί την αρχή της ισότητας προς όλους.

⁶³ Βλ. https://ec.europa.eu/regional_policy/el/atlas/programmes/2007-2013/greece/operational-programme-digital-convergence [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

4.2.9 ΕΠ « Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα 2014-2020»

- Το επιχειρησιακό πρόγραμμα « Μεταρρύθμιση Δημόσιου τομέα 2014-2020»⁶⁴ εντάσσεται στη συνολική στρατηγική της χώρας για τα έτη 2014-2020 και έχει ως στόχο την αποδοτική χρήση των διαρθρωτικών ταμείων και ειδικότερα του Ε.Κ.Τ. και του Ε.Τ.Π.Α.. Αποτελεί ένα από τα τέσσερα εθνικά επιχειρησιακά προγράμματα της χώρας 2014-2020. Η Δημόσια Διοίκηση λειτουργώντας σε συνθήκες αβεβαιότητας και αλλαγών σε όλους τους τομείς αντιμετωπίζει προκλήσεις και στο οικονομικό σύστημα που είναι ευάλωτο λόγω της υφιστάμενης οικονομικής κρίσης και των μνημονίων, αλλά και κρίσης εμπιστοσύνης και αμφισβήτησης των θεσμών από πλευράς πολιτών, γεγονός που καθιστά δυσχερέστερη την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Άλλωστε είναι γενικά παραδεκτό ότι η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης έχει επιπτώσεις συνολικά στην ανάπτυξη της χώρας, ενώ η σωστή λειτουργία της είναι προϋπόθεση δημιουργίας ευνοϊκού περιβάλλοντος της ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων του τόπου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» δημοσίευσε τις επιδόσεις των κρατών μελών σε βασικούς τομείς πολιτικής, οι οποίες βασίζονται σε ένα πλαίσιο δεικτών. Στον τομέα Ποιότητα της Δημόσιας Διοίκησης η ελληνική Δημόσια Διοίκηση εμφανίζει πολύ χαμηλούς δείκτες απόδοσης σε σχέση με τους αντίστοιχους δείκτες του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στα ίδια χαμηλά αποτελέσματα καταλήγουν και οι έρευνες του Ο.Ο.Σ.Α., καθώς και του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ.

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης συμπεριλαμβανομένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναδεικνύονται δύο σημαντικές ανάγκες :

- α) οριζόντιες, που διατρέχουν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αφορούν στη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης με αποκεντρωμένες περιφερειακές υπηρεσίες, βελτιωμένες δομές και διαδικασίες που θα εφαρμόζονται από ενδυναμωμένο και εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό
- β) επιμέρους τομεακές ανάγκες που αφορούν την υποστήριξη μεταρρυθμίσεων εστιασμένων σε τομείς όπως: φορολογική-δημοσιονομική μεταρρύθμιση, δικαστική μεταρρύθμιση, υγεία και κοινωνική ασφάλιση. Οι δεσμεύσεις της χώρας λόγω των μνημονίων επέφεραν πολλές αλλαγές και

⁶⁴ Βλ. https://www.eetaa.gr/eu/eu2020/ellada/tomeaka_ep/tomeaka_Metarrythmisi_Dimosiou_2014GR05M2OP001_1_2_el.pdf [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης όπως τη μείωση του λειτουργικού κόστους του Δημόσιου τομέα, ανάπτυξη του προγράμματος της κινητικότητας, τη μείωση του μισθολογικού κόστους καθώς και την υιοθέτηση των αρχών του Ο.Ο.Σ.Α. για την καλύτερη νομοθέτηση. Υπό αυτό το πρίσμα το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (Υ.Δ.Μ.Η.Δ.), αξιοποιώντας την εμπειρία από την προγραμματική περίοδο 2007-2013, εκπόνησε έγκαιρα δύο Στρατηγικά Σχέδια, για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση αντίστοιχα συνοδευόμενα από σχέδια δράσης κατόπιν έγκρισης από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης (Κ.Σ.Μ.).

Η Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση ⁶⁵ευθυγραμμισμένη με τη δεκαετή αναπτυξιακή στρατηγική της Ε.Ε. «Ευρώπη 2020» δομείται σε 4 πυλώνες ενίσχυσης της θεσμικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης :

- α) αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών
- β) βέλτιστη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού
- γ) εξορθολογισμός βασικών διοικητικών λειτουργιών
- δ) ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας

- Το Στρατηγικό σχέδιο για τη διοικητική μεταρρύθμιση αναπτύσσεται σε δύο διαδοχικές φάσεις προγραμματισμού και υλοποίησης μέσω της σταδιακής μετάβασης προς την επίτευξη του στρατηγικού στόχου με μεσοπρόθεσμες (ορίζοντας υλοποίησης 24 μήνες) και μακροπρόθεσμες (ορίζοντας υλοποίησης 2-7 έτη) δράσεις. Αντίστοιχα, το κείμενο Στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2014-2020 διαρθρώνεται σε 3 στρατηγικές κατευθύνσεις :
- εκσυγχρονισμός κράτους και διοίκησης
- επανασύνδεση πολίτη με κράτος και Δημόσια Διοίκηση
- συντονισμός οριζόντιων πολιτικών ΤΠΕ στη Δημόσια Διοίκηση

Επίσης, το Η.Δ.Μ.Η.Δ. καταρτίζει σχέδιο δράσης έργων διοικητικής μεταρρύθμισης και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την περίοδο 2014-2020, στο οποίο θα αποτυπώνεται η συνέργεια,

⁶⁵ Βλ. http://www.epdm.gr/el/Documents/EP_MDT/2hAnatheorisi%CE%95%CE%A0%CE%9C%CE%94%CE%A4_short.pdf [Τελευταία πρόσβαση στις 5 Μαΐου 2020].

η συμπληρωματικότητα και η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων και θα καθορίζονται οριζόντιες και κάθετες δράσεις, το οποίο εγκρίθηκε από το Κ.Σ.Μ..

Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση καλείται να καταστεί συνεκτική, καλά συντονισμένη, ευέλικτη, εξωστρεφής και προσανατολισμένη στο αποτέλεσμα, αποκαθιστώντας τη σχέση εμπιστοσύνης του κράτους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις αποτελώντας έτσι έναν από τους βασικούς πυλώνες για την ανάκαμψη της χώρας.

Το κείμενο θέσεων της Ε.Ε. για τη χώρα αποτυπώνεται στο ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» με τους εξής στρατηγικούς στόχους:

1. ενίσχυση της οργανωτικής, θεσμικής και επιχειρησιακής ικανότητας της κεντρικής κυβέρνησης και της αποκεντρωμένης Δ.Δ. καθώς και της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω του εκσυγχρονισμού τους, σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας, διαφάνειας και λογοδοσίας και της βελτίωσης του συντονισμού του Δημόσιου Τομέα με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και των επιχειρήσεων
2. ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο Δημόσιο Τομέα η οποία σε συνδυασμό με συστημικές δράσεις και πολιτικές, θα αποτελέσουν τα κύρια εργαλεία μετασχηματισμού των υφιστάμενων διαδικασιών και αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών σε υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας καθιστώντας τη Διοίκηση αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη
3. ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου Τομέα, μέσω της βελτίωσης της διαχείρισης του προσωπικού, της ορθολογικής κατανομής των ανθρώπινων πόρων, της ενίσχυσης του ρόλου, της σημασίας και της διατήρησης των υψηλόβαθμων στελεχών, καθώς και της παροχής αναβαθμισμένων υπηρεσιών κατάρτισης με στόχο την ατομική ανάπτυξη των υπαλλήλων και την ανταπόκριση τους, στις ανάγκες των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών των μεταρρυθμίσεων.

Οι παραπάνω στρατηγικοί στόχοι εξειδικεύονται σε επιμέρους **ειδικούς στόχους**, περιλαμβάνουν εκτός των οριζόντιων, τομεακές πολιτικές και δράσεις και προϋποθέτουν τη χρήση εξειδικευμένων εργαλείων με αιχμή τις Τ.Π.Ε., καταρτίζοντας έτσι μια συνεκτική στρατηγική για τη μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στους 3 στρατηγικούς στόχους παρέμβασης εξειδικεύονται σε 7 ειδικούς στόχους που περιγράφουν λεπτομερώς αλλαγές στις δομές, στις διαδικασίες και στη διαχείριση ανθρώπινων πόρων που οδηγούν σε μια εξορθολογισμένη διοικητική δομή που παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες προς τους πολίτες. Ο πρώτος στρατηγικός στόχος διαρθρώνεται στους εξής 3 ειδικούς στόχους:

1) αύξηση των τομέων δημόσιας δράσης στους οποίους εφαρμόζονται νέα συστήματα και διαδικασίες για την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα της Δημόσιας Διοίκησης

ο στόχος αυτός αφορά στη βελτίωση του επιτελικού χαρακτήρα της Διοίκησης και στην ενίσχυση του συντονισμού του Δημόσιου Τομέα. Σκοπός είναι η δημιουργία μιας ευέλικτης και καλά συντονισμένης διοικητικής δομής, ικανής να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες προκλήσεις και ανάγκες, αλλά και ικανής να προσαρμόζεται και σε μελλοντικές αλλαγές και ανάγκες. Επιδιώκεται η μετατροπή των δομών της Κεντρικής Διοίκησης από δομές υλοποίησης σε δομές διαμόρφωσης, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των δημόσιων πολιτικών μεταφέροντας ταυτόχρονα την εφαρμογή των πολιτικών και των επιχειρήσεων σε αποκεντρωμένες δομές. Βασικός στόχος είναι η αποτελεσματικότερη παρακολούθηση και έλεγχος του κυβερνητικού έργου και της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης ώστε να εξασφαλίζεται η συνεκτικότητα πολιτικών και επιχειρησιακών λειτουργιών και όπου απαιτείται να λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα.

2) αύξηση των φορέων του δημόσιου τομέα στους οποίους εφαρμόζονται σχέδια λειτουργικής αναδιοργάνωσης και απλοποίησης διοικητικών διαδικασιών

ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με τον εκσυγχρονισμό των δομών, και την απλοποίηση και προτυποποίηση των εσωτερικών διαδικασιών και κανόνων λειτουργίας των φορέων του δημόσιου τομέα προωθώντας μια διοίκηση που είναι προσανατολισμένη στις ανάγκες των πολιτών. Για την ταχύτερη και καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών απλοποιούνται διαδικασίες, τροποποιείται κατάλληλα το θεσμικό πλαίσιο και σχεδιάζονται νέες διαδικασίες, υπηρεσίες και εργαλεία

3) αύξηση των φορέων του Δημόσιου Τομέα που εφαρμόζουν συστήματα στοχοθεσίας, αξιολόγησης και εσωτερικού ελέγχου για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση: αφορά στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας μέσω της αξιολόγησης της εφαρμογής δημόσιων πολιτικών και της εφαρμογής συστημάτων διοίκησης μέσω στόχων. Παράλληλα, η ενδυνάμωση των διαδικασιών και μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου της Διοίκησης σε συνδυασμό με την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών οδηγεί στην ενίσχυση της διαφάνειας, της διαβούλευσης και λογοδοσίας και στην καταπολέμηση της διαφθοράς στο Δημόσιο Τομέα.

Για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου βασικές κατηγορίες δράσεων αποτελούν η ενίσχυση του συντονισμού του κυβερνητικού έργου και των δημόσιων φορέων, η ενίσχυση της στρατηγικής ικανότητας των επιτελικών φορέων του Δημόσιου Τομέα για την ανάπτυξη και την παρακολούθηση της εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, καθώς και η κωδικοποίηση της νομοθεσίας και

η μείωση της πολυνομίας και της κακονομίας. Επίσης, προωθείται η αναδιοργάνωση των φορέων του Δημόσιου Τομέα και η βελτίωση της λειτουργίας τους, η υλοποίηση δράσεων μείωσης διοικητικών βαρών, απλούστευσης και προτυποποίησης υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ενισχύεται ο εσωτερικός έλεγχος στους φορείς του Δημοσίου Τομέα, της διαφάνειας και της καταπολέμησης της διαφθοράς.

Ο δεύτερος στρατηγικός στόχος αποτελείται από δύο ειδικούς στόχους :

1. **αύξηση των φορέων και συστημάτων του Δημόσιου Τομέα όπου εντείνεται η χρήση αποτελεσματικών μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης:** επιδιώκεται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση η επίτευξη της διαλειτουργικότητας και η ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ φορέων του δημοσίου προς όφελος των δημοσίων φορέων και των πολιτών.
2. **αύξηση των υπηρεσιών, εφαρμογών και συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που παρέχονται προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις:** οι ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές υπηρεσίες προς τους πολίτες στοχεύουν στη αλλαγή της καθημερινότητας τους σε σχέση με τις συναλλαγές τους με το δημόσιο τομέα και ενισχύουν την ενεργό συμμετοχή τους αποτελεσματικότερα στον έλεγχο δημοσίων πολιτικών.

Οι δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που λειτουργούν συμπληρωματικά και υποστηρικτικά στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις ⁶⁶αναβαθμίζουν τις δημόσιες υπηρεσίες και εξυπηρετούν τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Για την επίτευξη του 2ου στρατηγικού στόχου βασικές κατηγορίες δράσεων αποτελούν η αναβάθμιση, ανάπτυξη και λειτουργία συστημάτων Τ.Π.Ε. καθώς διασφαλίζουν τον ορθό σχεδιασμό, τη σωστή διαχείριση της ασφάλειας και της διαλειτουργικότητας δεδομένων και συστημάτων Τ.Π.Ε. στο Δημόσιο Τομέα. Επίσης, γίνονται δράσεις παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών προσβάσιμες σε όλους τους πολίτες.

Ο τρίτος στρατηγικός στόχος περιλαμβάνει τους δύο ειδικούς στόχους :

1. **αύξηση των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης όπου εφαρμόζονται νέα συστήματα αξιολόγησης και ορθολογικής διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού.** Επιδιώκεται η ορθή κατανομή και διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και η αξιολόγηση τους. Η εφαρμογή των ανωτέρω γίνεται με ένα ενιαίο και ολοκληρωμένο σύστημα πολιτικών διαχείρισης

⁶⁶ Βλ. Ε. Μπάλα, «Ειδικά Θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης», 30/5/2019, παραδόσεις μαθήματος στο ΠΜΣ «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

ανθρώπων πόρων στο οποίο συμμετέχουν όλοι οι εμπλεκόμενοι. Επικεντρώνεται η προσοχή στη διαχείριση των υψηλόβαθμων στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης.

2. αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων της Δημόσιας Διοίκησης με πιστοποιημένες διοικητικές ικανότητες.

Προκειμένου να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις οι δημόσιοι υπάλληλοι κρίνεται αναγκαία η συστηματική τους κατάρτιση με δράσεις, προγράμματα και εργαλεία κατάρτισης. Για την επίτευξη του παραπάνω στρατηγικού στόχου, υλοποιούνται δράσεις ανάπτυξης γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων ανθρώπινου δυναμικού του Δημόσιου Τομέα και δράσεις βελτίωσης της ποιότητας σχεδιασμού των προγραμμάτων σπουδών και του εκπαιδευτικού υλικού.

Πριν την εκπνοή του Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 και ειδικότερα για το ΕΠ «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα» και με βάση την Εθνική Στρατηγική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018 καταγράφηκαν οι αδυναμίες που συνεχίζουν να υφίστανται στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης οι οποίες εστιάζονται στις εξής κυριότερες:

- την αδυναμία σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών λόγω έλλειψης συνεκτικών στρατηγικών, αποσπασματικών παρεμβάσεων και επικαλύψεων,
- την έλλειψη συντονισμού και δικτύων συνεργασίας στη Δημόσια Διοίκηση λόγω του κατακερματισμένου μοντέλου ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης
- την ανεπαρκή αξιοποίηση και ανορθολογική κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού
- το προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο: η πολυνομία, η κακονομία και η πολυπλοκότητα των κανονιστικών κειμένων και ρυθμίσεων
- η υστέρηση σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης
- η απουσία σύγχρονων μεθόδων, τεχνικών και εργαλείων διοίκησης

Παρόλες όμως τις αδυναμίες με ένα σημαντικό αριθμό θεσμικών παρεμβάσεων τέθηκαν ισχυρά θεμέλια για την αντιμετώπιση των ανωτέρω διαχρονικών παθογενειών του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού. Οι παρεμβάσεις αυτές είναι οι εξής :

- διυπουργικός συντονισμός με τη σύσταση Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του Κυβερνητικού-Νομοθετικού έργου
- διαχείριση και απλοποίηση διαδικασιών μέσω της κατάλληλης τεχνογνωσίας

- εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων μέσω της λειτουργίας των Κ.Ε.Π., της δημιουργίας ηλεκτρονικών πλατφορμών-υπηρεσιών για βέλτιστη και αμεσότερη εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων
- προγραμματισμός προσλήψεων, διαχείριση υπηρεσιακής κατάστασης και κινητικότητα ανθρώπινου δυναμικού μέσω της αποσύνδεσης βαθμολογίου-μισθολογίου, νέο διαφανές και αξιοκρατικό σύστημα κινητικότητας στο Δημόσιο Τομέα, κατάρτιση περιγραμμάτων των θέσεων
- ρυθμιστική διακυβέρνηση μέσω της κωδικοποίησης και της αναμόρφωσης της ελληνικής νομοθεσίας
- πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία μέσω της πολιτικής ανοικτών δεδομένων
- ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- καταπολέμηση διαφθοράς

Μέσα από τη βελτίωση των αναγνωρισμένων αδυναμιών βασιζόμενη η Διοίκηση στις εδραιωμένες αξίες και αρχές, με όπλο της τα σύγχρονα εργαλεία και την υπάρχουσα τεχνογνωσία, το εκσυγχρονισμένο θεσμικό πλαίσιο και εκμεταλλευόμενη τα θετικά κεκτημένα οφείλει να επικεντρώσει τις δράσεις ώστε να πετύχει στο μέγιστο βαθμό:

- ◆ την αποκομματικοποίηση της
- ◆ τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα και στην εξυπηρέτηση πολιτών-επιχειρήσεων
- ◆ την περαιτέρω περιστολή της γραφειοκρατίας και τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων πολιτικών
- ◆ την ουσιαστική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ◆ την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας της διοικητικής δράσης
- ◆ τη στήριξη της ανάπτυξης
- ◆ την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής προστασίας

Επίλογος - Συμπεράσματα

Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση σηματοδότησε την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας ωθώντας την προς την εξωστρέφεια και τον σταδιακό εξευρωπαϊσμό της μέσα από την εναρμόνιση με σύγχρονα ευρωπαϊκά συστήματα και πρακτικές που οδήγησαν στην αναμόρφωση της εικόνας της συνολικά και την αναβάθμιση της σε πολλούς τομείς. Ως μέλος της Ένωσης κατέστη κοινωνός του ευρωπαϊκού οράματος και των αξιών που αυτή πρεσβεύει καθώς και των στόχων που θέτει σε βάθος χρόνου αφουγκραζόμενη τις υπάρχουσες ανάγκες. Ως απόρροια της ένταξής της, ενώ η χώρα παρουσίαζε υστέρηση κυρίως στο πεδίο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, αλλά και ως προς το θεσμικό πλαίσιο που έχρηζε αλλαγών και δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση διέθετε την απαραίτητη τεχνογνωσία, τους διαρθρωτικούς μηχανισμούς και τις κατάλληλες πολιτικές, η Ελλάδα κλήθηκε να εκσυγχρονιστεί για να διαχειριστεί τα εισαγόμενα κονδύλια για την υλοποίηση διαφόρων προγραμμάτων που αποσκοπούσαν στην οικονομική και κοινωνική άνθισή της. Βέβαια, μετά την εποχή της ένταξης της Ελλάδας στην Ε.Ο.Κ. η χώρα διένυσε μια μεταβατική περίοδο προσαρμογής της Περιφερειακής Πολιτικής της και του συστήματος προγραμματισμού της στα νέα δεδομένα μέχρι την ολοκληρωτική ένταξη της στην Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική που δρομολογήθηκε μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.

Ειδικά για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη και για την εξομάλυνση των ανισοτήτων που ήδη υφίσταντο και ακόμα ενυπάρχουν, η συνδρομή της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής αποτιμάται ως καθοριστικής σημασίας για την χώρα που έγινε αποδέκτης σημαντικών εισροών μέσω των χρηματοδοτικών επενδύσεων από τα Ε.Δ.Ε.Τ. και κυρίως από το Ε.Τ.Π.Α. που υλοποιούνται με τη μορφή πολυετών προγραμμάτων. Η διαχρονική εξέταση των εν λόγω προγραμμάτων εκκινώντας από τα Μ.Ο.Π. και καταλήγοντας στο Ε.Σ.Π.Α. II (2014-2020) καταδεικνύει ότι επενδύθηκαν μεγάλα χρηματικά ποσά για την οικονομική και την κοινωνική ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας.

Αποτιμώντας τη συνεισφορά των επιχειρησιακών προγραμμάτων που εφαρμόστηκαν μέχρι σήμερα πρέπει να τονιστεί ότι:

- Η συνεισφορά τους υπήρξε θετική σε καίριους τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας. Προστιθέμενη αξία αποτελούν τα αναπτυξιακά έργα, τα μεγάλα έργα υποδομής, (όπως η γέφυρα Ρίου Αντίρριου, οι μεγάλοι εθνικοί οδικοί άξονες και αυτοί που συνδέουν τη χώρα με άλλα κράτη, το μετρό, λιμάνια κλπ.), η προώθηση των έξυπνων μεταφορών και η ανάπτυξη μεταφορικών διευρωπαϊκών δικτύων, η ανάπτυξη της καινοτομίας και γνώσης μέσω της χρήσης των Τ.Π.Ε., η αστική ανάπλαση και η ανάπλαση υποβαθμισμένων περιοχών, η έμφαση στη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς, η αειφόρος ανάπτυξη με προστασία

του περιβάλλοντος,, τα κίνητρα για την ενίσχυση και τον εκσυγχρονισμό των ΜΜΕ ώστε να καταστούν ανταγωνιστικές και να αυξήσουν τις εξαγωγές, η επένδυση στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας με αιολικά πάρκα καθώς και η χρήση του φυσικού αερίου και του ηλεκτρισμού και η δυνατότητα ενεργειακού εκσυγχρονισμού οικιών και δημοσίων κτηρίων.

- Κάθε νέο ΕΠ επαύξανε την αξία του προηγούμενου εμπεριέχοντας στρατηγικούς και θεματικούς στόχους που ενώ φαίνονταν ομοειδείς με τους προγενέστερους στην ουσία έθεταν πιο εξειδικευμένες παραμέτρους στοχεύοντας πάντα στην επίλυση των χρόνιων προβλημάτων και όσων δεν είχαν προβλεφθεί.
- Η αποτελεσματικότητα τους πρέπει να κρίνεται σε συνάρτηση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τον ρυθμό ανάπτυξης έκαστης περιφέρειας, τον τρόπο διαχείρισης των κονδυλίων και την πολιτική βούληση κάθε τοπικής αρχής.
- Παρατηρείται καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των ΕΠ με αποτέλεσμα να μετακυλίνουν στην επόμενη προγραμματική περίοδο και να είναι υπαρκτός ο κίνδυνος μη απορρόφησης των κονδυλίων. Αυτό οφείλεται κυρίως⁶⁷ στον ελλιπή συντονισμό και προγραμματισμό της διαδικασίας σχεδιασμού και ένταξης πράξεων που εντάσσονται στα Ε.Σ.Π.Α., στην περιορισμένη διοικητική ικανότητα των Αρχών Διαχείρισης και των Δικαιούχων κατά την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων, στο αναποτελεσματικό σύστημα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και στον χαμηλό βαθμό διείσδυσης καινοτόμων εργαλείων αξιοποίησης κοινοτικών πόρων.

Εμβαθύνοντας στους στόχους των Ε.Σ.Π.Α. των δύο τελευταίων προγραμματικών περιόδων και προχωρώντας σε μια συγκριτική ανάλυση διαπιστώνεται ότι :

- Στις δύο προγραμματικές περιόδους Συγχρηματοδοτούμενων Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων⁶⁸ (2007-2013 και 2014-2020) οι στόχοι, οι κατευθυντήριες γραμμές καθώς και οι στρατηγικές

⁶⁷ Βλ. https://www.dianecsis.org/wp-content/uploads/2016/03/ESPA_2014-2020_ver3.pdf (Αξιοποιώντας το ΕΣΠΑ 2014-2020 Προτάσεις Βέλτιστης Στόχευσης και Διαχείρισης).

⁶⁸ Βλ. *Τ. Εζάρχον*, «Η Αξιολόγηση των Δράσεων και η Αποτίμηση των Αποτελεσμάτων του 3ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης στην Ελλάδα», Διδακτορική διατριβή στο τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, Κομοτηνή, 2016, σελ. 69-70.

προτεραιότητες έχουν αρκετά κοινά στοιχεία μεταξύ τους καθώς ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα πάντα εμπεριέχει κατευθύνσεις προς τη βελτίωση της Ανταγωνιστικότητας, τον εκσυγχρονισμό των Υποδομών, την ενίσχυση της Έρευνας-Τεχνολογίας, την προώθηση της Καινοτομίας καθώς και πολλές άλλες πολιτικές, κοινές για τις δύο Περιόδους. Αυτό που ουσιαστικά αλλάζει είναι η αποτύπωση, από τα κράτη-μέλη, των επιμέρους εθνικών στόχων καθώς και τα μέσα εφαρμογής για την επίτευξη αυτών, στα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων και στα προγράμματα Σταθερότητας και Ανάπτυξης ή στα Προγράμματα Σύγκλισης, τα οποία επικαιροποιούνται ανά τριετία ενώ παράλληλα ελέγχονται από τους εταίρους για τη σωστή εφαρμογή τους.

- Με βάση την εξειδίκευση των κατευθυντήριων γραμμών σε στόχους για την Ελλάδα στις δύο Προγραμματικές Περιόδους συμπεραίνεται ότι οι στόχοι που τέθηκαν από την Ελλάδα τηρώντας τις κατευθυντήριες γραμμές, έχουν πολλά κοινά στις δύο Προγραμματικές Περιόδους, γεγονός που καταδεικνύει ότι όταν ένας στόχος επαναλαμβάνεται σε κάθε προγραμματική περίοδο είτε τα μέτρα που εφαρμόστηκαν για την ολοκλήρωση του, ήταν ανεπαρκή, είτε ότι αποτελεί το μόνο μέσο για την επίτευξη του σκοπού που στην προκειμένη είναι η **ανάπτυξη** και η **σύγκλιση**.
- Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με τον στόχο «**Ανταγωνιστικότητα**» οι κοινοί στόχοι είναι οι ενισχύσεις μικρομεσαίων επιχειρήσεων και η εισροή ξένων άμεσων επενδύσεων καθώς και η βελτίωση και διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος. Ως διαφορετικοί στόχοι μπορεί να θεωρηθούν στο Ε.Σ.Π.Α. 2007-2013 οι δράσεις που προβλέπονται για την απλοποίηση των διαδικασιών και στην περίοδο 2014-2020 δράσεις για προώθηση της χωρικής συνοχής.
- Στην «**Εκπαίδευση**» ο εκσυγχρονισμός και η αναβάθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος είναι ο κοινός στόχος που επαναλαμβάνεται και στις δύο περιόδους, ενώ την περίοδο 2014-2020 συγκεκριμενοποιούνται οι στόχοι στην δια βίου μάθηση και στο ποσοστό ατόμων που εγκαταλείπει πρόωρα το σχολείο και θα πρέπει να είναι κάτω από 10% και με αύξηση του μεριδίου των ατόμων ηλικίας 30-34 ετών που ολοκληρώνουν την τριτοβάθμια ή ισοδύναμη εκπαίδευση σε ποσοστό τουλάχιστον 32%.
- Στο τομέα των «**Μεταφορών**» την περίοδο 2007-2013 ο στόχος ήταν η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των υποδομών ενώ το 2014-2020 στόχος είναι η βελτίωση των υποδομών, εκεί και μόνο όπου εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαπιστωμένες ανάγκες.

- Σχετικά με την «**Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση**» - «**Υγεία**» η πρόληψη της ανεργίας και η αναστροφή των δεικτών της ανεργίας περιλαμβάνονται στην περίοδο 2014-2020 και οι ίσες ευκαιρίες μεταξύ ανδρών και γυναικών περιλαμβάνονται στην περίοδο 2007-2013. Οι νέοι στόχοι για το 2014-2020 είναι η καταπολέμηση της φτώχειας με ποσοτικό στόχο 450.000 πολίτες και η απασχόληση μέχρι ποσοστού 70% του πληθυσμού μεταξύ 20-64 ετών με τη μεγαλύτερη συμμετοχή των νέων, των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας και των ανειδίκευτων εργαζομένων και με τη καλύτερη ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών,
- Στην «**Έρευνα, Τεχνολογία, Τ.Π.Ε. και Καινοτομία**» οι κοινοί στόχοι είναι η προώθηση της Έρευνας, της Τεχνολογίας, η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) και η Καινοτομία και για το 2014-2020 το 2% του ΑΕΠ θα πρέπει να επενδύεται σε Έρευνα και Ανάπτυξη.
- Στο τομέα του «**Περιβάλλοντος**» το 2007-2013 στόχο αποτελούσε η ορθολογική διαχείριση των περιβαλλοντικών πόρων δηλαδή η αειφόρος διαχείριση του Περιβάλλοντος, ενώ για το 2014-2020 στόχος είναι η συμμετοχή των Ανανεώσιμων Πηγών στο ενεργειακό ισοζύγιο κατά 20%, μείωση της κατανάλωσης ενέργειας κατά 15%, ως προς τα προβλεπόμενα επίπεδα για το 2020, μέσω βελτιώσεων στην ενεργειακή αποδοτικότητα και τέλος μείωση των εκπομπών αερίου του θερμοκηπίου κατά 4%.
- Για τον «**Πολιτισμό**» την περίοδο 2007-2013 στόχος ήταν η αξιοποίηση της πολιτισμικής κληρονομιάς και η ανάδειξη του πολιτισμού ως ζωτικού παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, ενώ στον τομέα αυτόν απουσιάζει κάποιος άμεσος στόχος την περίοδο 2014-2020.
- Όσον αφορά τη Δημόσια Διοίκηση που είναι ο κύριος τομέας υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής είναι γεγονός ότι στην Ελλάδα οι εκάστοτε κυβερνήσεις την ήθελαν κομματικοποιημένη. Σε αυτό ευνοούσε η έλλειψη θεσμικού πλαισίου, η κακονομία, η πολυνομία, η αδιαφάνεια. Όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα των προηγούμενων Προγραμματικών Περιόδων και της τρέχουσας έθεταν στους στόχους τους, μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό της, με τα Μ.Ο.Π. και τα τρία Κ.Π.Σ. να παρουσιάζουν πιο αποσπασματικό χαρακτήρα θέτοντας ωστόσο τις βάσεις για τη χρήση των νέων τεχνολογιών

και κυρίως των Τ.Π.Ε. με καίριες όμως παρεμβάσεις να περιλαμβάνονται στο Ε.Σ.Π.Α. της περιόδου 2007-2013 και ειδικά όταν εμφανίστηκε η οικονομική κρίση στην Ελλάδα που έκανε επιτακτική την ανάγκη για περιστολή δαπανών του Δημόσιου Τομέα και απλοποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών στο πλαίσιο της επιβεβλημένης δημοσιονομικής εποπτείας από την Ε.Ε. και το Δ.Ν.Τ. οι οποίες συγκεκριμενοποιήθηκαν περαιτέρω στο Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 και αποσκοπούν στην εδραίωση μιας αποδοτικότερης Δημόσιας Διοίκησης, βασισμένης εξολοκλήρου στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και στελεχωμένης με καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Τα ΕΠ για τη Δημόσια Διοίκηση των δύο τελευταίων Προγραμματικών Περιόδων αποτιμώνται ως θετικά γιατί οι στόχοι που δεν είχαν ολοκληρωθεί μέσω των Κ.Π.Σ. σε γενικές γραμμές ολοκληρώθηκαν στα δύο Ε.Σ.Π.Α. δημιουργώντας ως προστιθέμενη αξία την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών με μετρήσιμα αποτελέσματα της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, την απλοποίηση των διαδικασιών της μέσω της χρήσης των Τ.Π.Ε. και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τη μείωση του κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών, την άμεση εξυπηρέτηση του πολίτη και την μείωση φαινομένων διαφθοράς και ενίσχυση της διαφάνειας. Εντούτοις, μένουν ακόμα να ολοκληρωθούν αρκετοί στόχοι όπως το συνεχώς μεταβαλλόμενο φορολογικό σύστημα και η μη απλοποίηση της νομοθεσίας που δεν υλοποιήθηκαν καθώς προσκρούουν στην έλλειψη πολιτικής βούλησης σε ένα δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο δημιουργώντας ένα μη ευνοϊκό περιβάλλον για τον πολίτη και τις επιχειρήσεις.

Λαμβάνοντας υπόψιν τον σημαντικό ρόλο που επιτελούν τα ΕΠ και με την υπάρχουσα εμπειρία για τη μέγιστη απόδοση τους προτείνονται τα εξής⁶⁹:

- ➔ η βελτίωση του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου που διέπει τις συγχρηματοδοτούμενες πράξεις στην Ελλάδα μέσω της ενσωμάτωσης βέλτιστων πρακτικών από άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε.
- ➔ η μέγιστη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων με την έγκαιρη και επιτυχημένη σε όρους παραγόμενων αποτελεσμάτων, υλοποίηση των πράξεων.
- ➔ η κάλυψη αναγνωρισμένων αναγκών και αδυναμιών στη διαχείριση και υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων όπως αυτές έχουν αναγνωρισθεί από την μέχρι τώρα εμπειρία.

⁶⁹ Βλ. https://www.dianecosis.org/wp-content/uploads/2016/03/ESPA_2014-2020_ver3.pdf, σελ. 24-38.

- ➔ η ενίσχυση και εξασφάλιση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των δικαιούχων και των Ε.Υ.Δ. στη διαχείριση και υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων.

Συμπερασματικά, κρίνοντας και από τα στατιστικά δεδομένα, η Ελλάδα βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις των κρατών μελών της Ε.Ε. σε πολλούς τομείς και επιβάλλεται αξιοποιώντας όλα τα εργαλεία της Ένωσης να εντείνει τις προσπάθειες της, ώστε να μην αποτελεί τον ουραγό της Ευρώπης.

Βιβλιογραφία

- *Ανδρικοπούλου Ελ.*, «Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Μάαστριχτ», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1995.
- *Ανδρικοπούλου Ελ.*, «Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή και Περιφερειακή Αναδιανομή στην Ευρωπαϊκή Ένωση», στο Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης, Έκδοση του Συνδέσμου Ελλήνων Περιφερειολόγων και της Επιθεώρησης ΤΟΠΟΣ, Τόμος Ι, (Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Περιφερειακή Ανάπτυξη), Αθήνα, 1995.
- *Γληγόρη Δ., Ρίζου Ν., & Φακίρη Κ.*, «Δυνατότητες και Μέσα Χρηματοδότησης Περιφερειών και Δήμων από Εθνικούς και Ευρωπαϊκούς πόρους. Εξέταση μελετών περίπτωσης», Διπλωματική εργασία στο τμήμα Πολιτικών Μηχανικών Τομέα Μεταφορών και Διαχείρισης Έργων του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2019.
- *Έκθεση ΕΛΙΑΜΕΠ*, «Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, Περιγραφή, Αποτίμηση», 2018, στον Επίσημο Ιστότοπο του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής στο: <https://www.eliamer.gr> .
- *Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, (Επιμ. Α. Μακρυδημήτρης - Ν. Μιχαλόπουλος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2000.
- *Εξαρχου Τ.*, «Η Αξιολόγηση των Δράσεων και η Αποτίμηση των Αποτελεσμάτων του 3ου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης στην Ελλάδα», Διδακτορική διατριβή στο τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, Κομοτηνή, 2016.
- *Καστάνη Κ. - Σκαρामαγκά Β.*, «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από την ΕΟΚ στην ΕΕ», Κέντρο Έρευνας Περιφερειακής Αναπτύξεως «Ι. Πίντος», Αθήνα, 1997.
- *Κέφη Β.*, «Διοίκηση Ολικής Ποιότητας», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2014.
- *Κόνσολα Ν.*, «Σύγχρονη Περιφερειακή Πολιτική Οικονομική Πολιτική», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1997.
- *Κτιστάκη Στ.*, «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2009.

- *Λαγού Δ.*, «Θεωρίες Περιφερειακής Οικονομικής Ανάπτυξης», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2007.
- *Λαδιά Χ.*, «Οι Ευρωπαϊκές Περιφέρειες Σήμερα», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2015.
- *Λώλου Σ.*, «Οι ελληνικές Περιφέρειες Οικονομική και Συνοχή», Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, 2009.
- *Μαραβέγια Ν. - Τσινισιζέλη Μ.*, «Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικές Πολιτικές και Οικονομικές Πτυχές», Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.
- *Μούση Ν.*, «Ευρωπαϊκή Ένωση Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική» 11^η αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2005.
- *Μπάλτα Ε.*, «Ειδικά Θέματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης», 30/5/2019, παραδόσεις μαθήματος στο ΠΜΣ «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ», Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, 2019.
- *Μπαμπαλιούτα Α.*, «Το Σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης», 1^η έκδ. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2013.
- *Μπαμπαλιούτα Α. - Μητσόπουλου Κ.*, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση & Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2014.
- *Μπότσιου Κ. Ε.*, (2007), «Ιδεολογική και Πολιτική Αφετηρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Συλλογικό Τόμο: Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση Οργάνωση και Πολιτικές, (Επιμ. Ν. Μαραβέγια - Μ. Τσινισιζέλη, Εκδόσεις Θεμέλιο, Αθήνα, 2007.
- *Παπαγιάννη Δ.*, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 4η αναθ. έκδ., Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2011.
- *Παπαδασκαλόπουλου Αθ.Δ. - Χριστοφάκη Μαν. Σ.*, «Περιφερειακος Προγραμματισμος», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2002.
- *Πετράκου Γ. - Ψυχάρη Γ.*, «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 1η έκδ., Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2004.
- *Πετράκου Γ. - Ψυχάρη Γ.*, «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», 2η αναθ. έκδ., Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, 2016.

- *Ρεγκούζα Β., Τσόλκα Α., & Παπαϊωάννου Α., (2016) «Οι απόψεις του ΣΕΣΜΑ δια τη δημοσία διοίκηση στο Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης» manager m. Νοέμβριος–Δεκέμβριος,2016,τεύχος42 στο:http://www.eede.gr/uploads/files/MANAGER_T41.pdf/ .*
- *Τσιπούρη Α. «Ευρωπαϊκή Οικονομική Ενοποίηση-Μεταξύ Σφύρας και Άκμονος», Έκδοση Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών-Τμήμα Οικονομικών Επιστημών/ Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, 2015 στο : <https://www.openbook.gr/eyrwpaiki-oikonomiki-enopoiiisi-metaxy-sfyras-kai-akmonos> .*
- *Χρυσανθάκη Χ., «Τα συστήματα πρόσληψης των δημοσίων υπαλλήλων», Εκδόσεις Σάκκουλα, 1992.*

Ηλεκτρονικές Διευθύνσεις

- <https://www.europarl.europa.eu> (ΕΠΙΣΗΜΟΣ ΙΣΤΟΤΟΠΟΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ).
- <https://europa.eu> (ΕΠΙΣΗΜΗ ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΗ ΠΥΛΗ ΤΗΣ Ε.Ε.).
- <https://www.espa.gr> (ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ 2007-2013 και 2014-2020).
- <https://www.eetaa.gr> (ΕΠΙΣΗΜΟΣ ΙΣΤΟΤΟΠΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ).
- <http://www.epanad.gov.gr> (ΕΠΙΣΗΜΟΣ ΙΣΤΟΤΟΠΟΣ ΤΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ 2007-2013).
- <http://www.epdm.gr> (ΕΠΙΣΗΜΟΣ ΙΣΤΟΤΟΠΟΣ ΕΙΔΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΤΠΑ, ΤΣ και ΕΚΤ).
- <http://repository.edulll.gr/edulll/retrieve/4738/1340.pdf> (ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΠΣ).

- http://www.esfhellas.gr/elibrary/1Η_ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ2021_2027.pdf (1η ΕΓΚΥΚΛΙΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΕΣΠΑ 2021-2027 ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ).
- https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/03/ESPA_2014-2020_ver3.pdf (ΕΠΙΣΗΜΟΣ ΙΣΤΟΤΟΠΟΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΥ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΟΥ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ: ΑΞΙΟΠΟΙΩΝΤΑΣ ΤΟ ΕΣΠΑ 2014-2020 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΣΤΗΣ ΣΤΟΧΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ).